

## LISTE DES CAVALIERS BUDGÉTAIRES

- en 1981, un article modifiant la composition de la Commission de la concurrence et un autre concernant la rémunération des porteurs de parts [136 DC] ;
- en 1982, un article réservant un certain nombre de postes sur des emplois créés dans l'enseignement supérieur [15 4 D C] ; un autre autorisant un prélèvement sur une redevance et un troisième relatif à la répartition entre communes d'une dotation supplémentaire [155 DC] ;
- en 1983, l'ouverture de chapitres budgétaires pour ordre, en vue d'y transférer des crédits destinés à la rémunération des enseignants de l'enseignement privé lorsque ceux-ci seraient titularisés [164 DC] ;
- en 1984, un article prévoyant la possibilité pour l'État de créer des établissements d'enseignement dans certaines communes [184 DCI] ; en 1985, un article prévoyant l'intégration d'enseignants privés dans le corps des instituteurs [201 et 203 DC] ;
- en 1986, un article concernant la gestion des crédits du conseil de Paris et du conseil général d'Île-de-France et un article relatif au régime de l'aide personnalisée au logement [209 et 221 DCI] ;
- en 1988, un article sur le recouvrement des créances non fiscales et un autre relatif à l'extension du domaine d'intervention du droit de communication dont disposent les comptables publics [250 DCI] ;
- en 1989, une disposition relative aux conditions de répartition de la dotation générale de fonctionnement (DGF), une autre concernant la situation d'un comptable public nommé à la Cour des comptes et une troisième prévoyant l'intégration d'agents de la Nouvelle-Calédonie dans le corps des douaniers [268 et 270 DC] ;
- en 1990, une disposition relative au contrôle de la Cour des comptes sur les organismes faisant appel à la générosité publique [285 DC] ;
- en 1991, une disposition relative au contrôle de la redevance télévision [302 DC] ;
- en 1993, une disposition relative à la création d'un groupement d'intérêt public chargé de l'informatisation du livre foncier dans certains départements [320 DC].
- en 1994, une disposition prévoyant les conséquences de la création d'une taxe et une autre fixant les conditions mises au versement des prestations des régimes d'assurance vieillesse [351 DC] ;
- en 1995, la disposition créant un fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne [371 DC] ;
- en 1996, un article ouvrant à l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé la faculté de recruter des agents contractuels de droit privé [386 DC, tons. 14] ;
- en 1997, un article relatif aux compétences de l'Agence pour l'amélioration de l'habitat [395 DC, tons. 45 et 46] et un article concernant les missions du Fonds de gestion de l'espace rural qui n'est pas accompagné d'un accroissement de crédits budgétaires [395 DC, tons. 47] ;
- en 1999, un article relatif à la procédure des projets financés par le Fonds d'aide et de coopération [424 DC, tons. 64] ; en 2000, une disposition concernant l'attribution de subventions locales par des communes ou des départements, une autre relative à l'octroi du régime de protection sociale des salariés des professions agricoles et une troisième concernant l'utilisation du produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles [442 DCI]
- en 2001, des dispositions relatives à la taxe de séjour perçue par les communes [456 DC] et à la date d'effet d'un arrêté concernant le périmètre d'une communauté urbaine ou des communautés d'agglomération, le mode de calcul de l'attribution de compensation versée aux communes, la délégation en matière de marchés publics [457 DCI] ; en 2002, un article relatif aux règles de transfert de licences de débits de boissons, cinq autres concernant les modalités de la répartition de la dotation globale de fonctionnement entre les collectivités territoriales, ainsi qu'un article portant sur la répartition du fonds de péréquation [464 DCI] ;
- en 2003, trois dispositions concernant la durée de validité de certains passeports, le contrôle économique et financier de l'État sur certains organismes et la représentation des caisses d'épargne au conseil de surveillance de la Caisse nationale [488 DCI] ;
- en 2004, une disposition substituant un « Conseil des prélèvements obligatoires » au Conseil des impôts [511 DC].

La LOLF constitue ainsi le cadre privilégié de l'analyse des pouvoirs et contre-pouvoirs budgétaires et financiers. Elle « touche à la logique de la V<sup>e</sup> République »<sup>55</sup> de deux manières. Elle vient d'abord « en conforter les mécanismes »<sup>56</sup> par le maintien de l'équilibre trouvé en 1958 entre les pouvoirs exécutif et législatif au sein du parlementarisme rationalisé, au prix par conséquent d'un certain déséquilibre au profit du premier (I). La LOLF vient ensuite « estomper » ces mécanismes en modifiant « le fonctionnement des institutions, et notamment les relations entre les pouvoirs, à la fois en ce qui concerne les acteurs du débat budgétaire, ou plus exactement leur rôle, mais aussi en réformant le contenu de ce dialogue, ainsi que les contraintes pesant sur les institutions »<sup>57</sup>. Cela se traduit par une modification des rôles des institutions, notamment du Parlement, faisant appel à la collaboration non seulement entre les pouvoirs exécutif et législatif, mais aussi à d'autres institutions (II).

## I. Une séparation de façade

Derrière la séparation des pouvoirs budgétaires se cache une certaine prédominance de l'exécutif sur le Parlement. Celle-ci se traduit tant du point de vue du Gouvernement (A) que du Parlement (B).

### A. La prédominance du pouvoir exécutif

« Article cardinal »<sup>58</sup> marquant la prépondérance du pouvoir exécutif, l'article 20 de la Constitution prévoit que « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ». Cette disposition signifie que « ce n'est pas le Parlement qui détermine la politique nationale, mais le Gouvernement politiquement responsable devant lui »<sup>59</sup>.

Dans le domaine budgétaire, plusieurs raisons sont avancées pour justifier la position privilégiée du gouvernement. La première est d'ordre technique et pratique. « Le Gouvernement ressent beaucoup plus directement la contrainte financière que les assemblées »<sup>60</sup>. Il dispose de l'administration et d'organes spécialisés dans la préparation du budget et l'analyse des données économiques, entre autres. Les principales directions concernées sont les directions du Budget, du Trésor et de la politique économique, des impôts ou l'INSEE. Mais même l'organisation interne de ces administrations a dû s'adapter au nouveau droit budgétaire issu de la LOLF, étant donné qu'elles sont les principales concernées par sa mise en œuvre<sup>61</sup>. Une direction de la réforme budgétaire a ainsi vu le jour en 2003 avant de rejoindre la Direction générale de la modernisation de l'Etat<sup>62</sup>. Le Ministère

<sup>55</sup> J.-P. CAMBY, « La LOLF et les rapports entre les institutions », *op. cit.*, p. 17-26.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *op. cit.*, p. 9.

<sup>59</sup> X. VANDENDRISSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n° 99, 2001, p. 61.

<sup>60</sup> R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du 'gouvernement général' », *op. cit.*, p. 139.

<sup>61</sup> Cf. M. LASCOMBE, X. VANDENDRISSCHE, « Le droit dérivé de la LOLF », *AJDA*, 2006, pp. 538-544.

<sup>62</sup> J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *op. cit.* ; R. HERTZOG, « Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif », *op. cit.*, p. 532.

de l'Économie et des Finances (MINEFI)<sup>63</sup> devient ainsi « le chef d'orchestre de la réforme administrative »<sup>64</sup>. La procédure de préparation du budget a été modifiée en conséquence<sup>65</sup>, intégrant de manière plus systématique par exemple le débat d'orientation budgétaire (DOB)<sup>66</sup>, tout en confirmant les rôles individuels de Bercy et de Matignon respectivement dans la préparation du budget et les arbitrages. La LOLF a cependant eu des effets sur la collégialité du Gouvernement, en la renforçant, au moyen de missions interministérielles « où des administrations potentiellement ou traditionnellement concurrentes se trouvent, au sein de la même mission, associées »<sup>67</sup>.

L'efficacité est ainsi un élément déterminant la compétence générale du Gouvernement, et particulière du MINEFI. C'est aussi le caractère technique des Finances publiques qui vient justifier cette compétence. L'exécutif est assisté d'une multitude d'experts, tandis que le législatif en est quasiment dépourvu<sup>68</sup>. C'est même ce qui fait son « originalité » par une certaine « externalisation » de l'expertise et le recours permanent à des cabinets de consultants<sup>69</sup>. La complexité de la gouvernance publique, en particulier en matière financière, relèverait ainsi « de spécialistes qui tirent leur légitimité de leur seule compétence, les choix à effectuer étant jugés plus techniques que politiques »<sup>70</sup>. Cette « idéologie de la compétence » ou de l'expertise<sup>71</sup> pose toutefois la question du contrôle démocratique – la « logique politique » évoquée *supra* – remplacé par des « autoatismes budgétaires », « ne laissant aux politiques qu'une marge de manœuvre très limitée »<sup>72</sup>. Cette « domination bureaucratique »<sup>73</sup> est pourtant « intériorisée » et acceptée par le Parlement, au nom d'une « légitimité spécifique du Gouvernement » qu'il « tient de son expertise dans l'utilisation du budget comme instrument de régulation économique et de politique conjoncturelle »<sup>74</sup>.

Le recours à l'expertise n'est pas le seul moyen utilisé par le Gouvernement dans la préparation budgétaire. Ce dernier procède aussi à des consultations d'organismes ou institutions, comme le Parlement, soit individuellement (DOB) soit collectivement. Cette dernière hypothèse est celle de la Conférence nationale des Finances publiques, mise en place en 2006, avec le Conseil d'orientation des Finances publiques<sup>75</sup>. Alors que le deuxième prépare les travaux de la première et soumet un rapport annuel sur les Finances nationales au Premier ministre, la Conférence est convoquée chaque année par le Premier ministre. Elle est composée de membres du Gouvernement, de parlementaires et d'élus locaux ainsi que

<sup>63</sup> Bien que ce ministère soit désormais scindé en deux : Ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi ; Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

<sup>64</sup> R. HERTZOG, « Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif », *op. cit.*, p. 532.

<sup>65</sup> Circulaire « RAFFARIN » du 21 janvier 2005, *JORF* n°20 du 25 janvier 2005 p.1320.

<sup>66</sup> *Cf. infra*.

<sup>67</sup> J.-P. CAMBY, « La LOLF et les rapports entre les institutions », *op. cit.*, p. 23, donnant l'exemple de la police et de la gendarmerie, et de la sécurité sanitaire.

<sup>68</sup> *Cf.* « Débat avec A. Lambert », *RFFP*, n° 97, mars 2007, p. 143.

<sup>69</sup> R. HERTZOG, « Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif », *op. cit.*, p. 535.

<sup>70</sup> M. BOUVIER, « Experts et politiques face à la gouvernance des sociétés complexes », in L. FAVOREU, R. HERTZOG, A. ROUX (dir.), *Constitution et Finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc PHILIP*, *op. cit.*, p. 296.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 303 sqq.

<sup>72</sup> *Ibid.* p. 306.

<sup>73</sup> R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du Parlement », *op. cit.*, p. 302.

<sup>74</sup> R. HERTZOG, « La mutation des finances publiques : manifeste pour une discipline rajeunie ! », *op. cit.*, p. 259-277.

<sup>75</sup> Décret n° 2006-515 du 5 mai 2006 relatif à la conférence nationale des finances publiques et portant création du Conseil d'orientation des finances publiques.

plusieurs représentants d'autres institutions<sup>76</sup>. Le Parlement n'est donc plus le seul interlocuteur du Gouvernement : il est dans une certaine mesure « concurrencé ici par les forces politiques et par des groupes d'intérêts qui ne se reconnaissent pas en lui et qui n'attendent pas qu'il soit un intermédiaire efficace pour la satisfaction de leurs revendications »<sup>77</sup>. L'accent mis sur la consultation et la multiplication des négociations sont autant de nouveaux modes de régulation qui « tendent à dissoudre la distinction entre gestion et politique »<sup>78</sup>. Ils marquent un dépassement des régulations financières et budgétaires traditionnelles (nationales/étatiques) par l'apparition de « micro-pouvoirs fiscaux ainsi que de micro-légitimités fiscales » capables de fixer des impôts : ce sont des organismes publics – territoriaux autonomes comme des régions ou Etats fédérés – ou privés – gérant un service public –, nationaux ou internationaux (on peut se référer alors à la fiscalité propre de l'Union européenne)<sup>79</sup>. Cette nouvelle forme de prise de décision en matière financière emporte deux conséquences. La première est que la pratique administrative prend le pas sur l'intervention du Parlement<sup>80</sup>. Elle est liée à la seconde qui soulève un « problème politique contemporain » : le Parlement et la « majorité qui décide » ne constituent plus la référence pour « des groupes de plus en plus nombreux et 'spéciaux' », « conscients de leurs intérêts propres et organisés pour les défendre »<sup>81</sup>. Mais ces « concertations » sont aussi un gage d'efficacité : elles impliquent des organismes ou groupes qui mettront en œuvre les dispositions financières et budgétaires contenus dans la loi de finances (dans le domaine des finances sociales par exemple) ou en seront les principaux destinataires (s'agissant des réformes fiscales, entre autres).

L'efficacité de la gestion publique d'une manière générale, et budgétaire en particulier, qui justifie la prépondérance du Gouvernement en la matière, trouve sa traduction juridique dans la continuité de la vie nationale, définie par le Conseil constitutionnel. Dans sa décision n. 79-111 DC du 30 décembre 1979, le Conseil constitutionnel a considéré qu'« il appartient, de toute évidence, au Parlement et au Gouvernement, dans la sphère de leurs compétences respectives, de prendre toutes les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale »<sup>82</sup> pour déclarer la constitutionnalité des lois de finances temporaires, non prévues par la Constitution ni l'ordonnance de 1959 alors applicable. Cette jurisprudence a été reprise dans son principe aux articles 1<sup>er</sup> et 45 de la LOLF et par le Conseil constitutionnel lors de son examen de la LOLF<sup>83</sup>. La continuité de la vie nationale a été ainsi rappelée en même temps que la LOLF renforçait le pouvoir du Parlement, en particulier son information<sup>84</sup>. Le Conseil a notamment précisé que « s'agissant du rapport relatif aux prélèvements obligatoires prévu à l'article 52 [de la LOLF], [...] 'l'évaluation financière pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement' revêt un caractère indicatif ; qu'elle ne saurait porter atteinte à la liberté d'appréciation et d'adaptation que le

<sup>76</sup> Conseil économique, social et environnemental, président du comité des finances locales, les secrétaires nationaux des syndicats de travailleurs et patronaux.

<sup>77</sup> R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du Parlement », *op. cit.*, p. 308.

<sup>78</sup> P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, *op. cit.*, p. 265.

<sup>79</sup> Cf. M. BOUVIER, « Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique ? », *op. cit.*, p. 243 sqq. ; cf. R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du 'gouvernement général' », *op. cit.*, p. 125 sqq.

<sup>80</sup> Cf. M. BOUVIER, « Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique ? », *op. cit.*, p. 249-250.

<sup>81</sup> R. HERTZOG, « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du 'gouvernement général' », *op. cit.*, p. 135.

<sup>82</sup> Considérant n° 2

<sup>83</sup> Cons. const., 25 juillet 2001, décision n° 2001-448 DC, précitée.

<sup>84</sup> Voir considérants n° 7, 74, 75, 79 et 89.

Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution dans la détermination et la conduite de la politique de la Nation »<sup>85</sup>. La doctrine a défini cette position du Conseil comme une « importante réserve » apportée à la LOLF : « les nouvelles obligations procédurales sont légitimes, mais elles ne sauraient trouver nécessairement leur sanction dans la censure de la loi de finances. La complète information du Parlement, éminemment souhaitable, ne doit pas se payer au prix apocalyptique de la paralysie de l'Etat. Le remède serait pire que le mal »<sup>86</sup>. Si la LOLF a pour objectif de renforcer les pouvoirs du Parlement, elle ménage encore ceux du Gouvernement en le dotant d'une série de compétences importantes : il peut seul décider de la création des missions – composées de programmes sur lesquels le Parlement peut alors agir. Sur ce point, il a été relevé qu'une mission spécifique concerne les crédits propres aux pouvoirs publics<sup>87</sup> : il s'agit d'une mission qui leur est uniquement consacrée sans être subdivisée en programmes comme le reste des missions du budget – et partant, sur laquelle le Parlement n'est pas susceptible d'intervenir et d'en modifier le montant des crédits. Le Conseil constitutionnel a précisé que « ce dispositif assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs »<sup>88</sup>. L'autonomie budgétaire des pouvoirs publics ainsi consacrée<sup>89</sup> consiste donc en une mission. Ce genre de mission sans programme a été critiquée précisément pour le fait que le Parlement ne peut exercer son contrôle<sup>90</sup>. Mais selon le Professeur J. GICQUEL<sup>91</sup>, cette forme d'autonomie « ne signifie pas l'absence de contrôle [...] mais elle signifie une liberté totale de fixation et d'exécution des crédits, conforme à la séparation des pouvoirs. Cette autonomie laisse chaque pouvoir public seule autorité de décision et d'exécution de la dépense qui le concerne ».

Si le Gouvernement dispose d'une suprématie incontestable en matière budgétaire sur le Parlement pour plusieurs raisons, ce dernier, bien que parfois « concurrencé », n'est pas pour autant exclu du processus budgétaire. Au contraire : « le constituant a ainsi tenté d'élaborer un compromis entre la nécessaire efficacité de l'action politique, qui tend à maximiser les pouvoirs et les compétences du gouvernement, et l'indispensable légitimité qui doit porter cette action : le Gouvernement détermine, mais avec l'accord du Parlement représentant de la Nation »<sup>92</sup>. Le rôle du Parlement demeure essentiel : représentant la nation et les contribuables, il consent toujours à l'impôt, mais dans le cadre particulier fixé par la Constitution de 1958.

<sup>85</sup> Considérant n° 90, souligné par nous.

<sup>86</sup> J.-E. SCHOETTL, « La nouvelle Constitution financière de la France », *LPA*, 13 septembre 2001, n° 183, p. 20.

<sup>87</sup> Article 7, alinéa 3 LOLF. Cf. J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *op. cit.*, p. 14.

<sup>88</sup> n° 2001-448 DC, précitée, considérant n° 25.

<sup>89</sup> Article 7 LOLF.

<sup>90</sup> Le débat a notamment concerné les dépenses de la présidence de la République.

<sup>91</sup> « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *op. cit.*, p. 20.

<sup>92</sup> X. VANDENDRISSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », *op. cit.*, p. 61.

## B. Les pouvoirs rationalisés du Parlement

Le Parlement vote toujours le budget<sup>93</sup> : le consentement annuel à l'impôt est contenu à l'article 1<sup>er</sup> de chaque loi de finances initiale, expression du consentement *annuel* à l'impôt. « Cette plénitude de pouvoir des représentants de la nation s'explique par le besoin de légitimer l'atteinte à la propriété qu'est le prélèvement fiscal »<sup>94</sup>. Cependant, la rationalisation du parlementarisme en matière budgétaire se retrouve dans les textes et la pratique. Concrètement, les textes ôtent au Parlement toute maîtrise du processus budgétaire qui revient principalement au Gouvernement, dont l'ensemble de la préparation du budget. De manière plus spécifique, la Constitution limite le pouvoir du Parlement de deux points de vue : d'une part, elle impose des contraintes de délais très strictes ; d'autre part, le droit d'amendement des parlementaires au projet de loi de finances est encadré.

La contrainte temporelle va se traduire sous plusieurs formes. Le Parlement doit d'abord attendre le dépôt du projet de loi de finances, qui ne peut être une proposition : seul le Gouvernement en a l'initiative. La Constitution<sup>95</sup> et la LOLF (comme l'ordonnance de 1959) ne font référence qu'aux « projets de lois de finances », ce qui a été confirmé et rappelé par le Conseil constitutionnel<sup>96</sup>. Ensuite, l'inscription de l'examen du projet de loi de finances à l'ordre du jour des Assemblées obéit à des conditions particulières. Non seulement, l'alinéa 3 de l'article 48 de la Constitution (révisé par la loi constitutionnel du 21 juillet 2008) prévoit que « l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale [...] est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité ». Aussi, cette inscription ne peut se faire à n'importe quel moment puisqu'aux termes de l'article 39 de la LOLF, la date de dépôt est fixée « au plus tard » le premier mardi d'octobre de l'année qui précède l'exécution du budget<sup>97</sup>. Cela s'explique par le nécessaire respect du principe d'annualité (et son corollaire : le principe d'antériorité) et, partant, des délais constitutionnels. Ces derniers sont en particulier prévus à l'article 47 de la Constitution, s'élevant globalement à 70 jours. S'il n'est pas respecté, « les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance »<sup>98</sup>, ce qui représente une forte sanction du Parlement, bien qu'elle ne soit qu'une simple faculté laissée au gouvernement. Elle découle cependant de la nécessité d'assurer la continuité de la vie nationale. En revanche, si un retard est causé par le Gouvernement, l'article 47, alinéa 4 de la Constitution et l'article 45 de la LOLF lui donnent les moyens d'y remédier directement : il peut demander à l'Assemblée nationale puis au Sénat d'adopter un projet de loi de finances partiel (l'adoption de la 1<sup>ère</sup> partie de la loi de finances) ou un projet de loi de finances « spécial » l'autorisant à percevoir les impôts et taxes existants jusqu'à l'adoption de la loi de finances de l'année.

Le Gouvernement a aussi la possibilité d'accélérer la procédure budgétaire aux moyens de plusieurs instruments. Il s'agit du vote bloqué prévu à l'article 44, alinéa 3, de la Constitution, que le Gouvernement peut associer à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution organisant le vote de confiance. Dans les deux cas, la procédure a pour effet de priver le Parlement d'un véritable débat sur le projet de loi de finances. Le Gouvernement peut enfin décider de convoquer une Commission mixte paritaire<sup>99</sup> en cas de désaccord entre les

<sup>93</sup> Cf. article 47, alinéa 1<sup>er</sup>, C. : « Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique ».

<sup>94</sup> R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du Parlement », *op. cit.*, p. 302.

<sup>95</sup> Article 47, alinéa 1<sup>er</sup>, C.

<sup>96</sup> Cons. const., décision du 4 juin 1984 n° 84-170 DC.

<sup>97</sup> L'essentiel est le respect des 70 jours laissés par la Constitution au Parlement pour adopter la loi de finances : cf. Cons. Constit., 29 décembre 1982, décision n° 82-154, *Loi de finances pour 1983*.

<sup>98</sup> Article 47, alinéa 3, C.

<sup>99</sup> Article 45 alinéa 2 C.

Chambres. Comme dans la procédure législative ordinaire, le dernier mot est laissé à l'Assemblée nationale, dont l'examen du projet de loi de finances est d'ailleurs prioritaire<sup>100</sup>.

La rationalisation des pouvoirs des parlementaires apparaît ensuite dans leur droit d'amendement au projet de loi de finances. Il est organisé aux articles 40 de la Constitution et 47 de la LOLF. Le premier<sup>101</sup> prévoit une limitation du pouvoir d'amendement pour les propositions et amendement en général. Le second ne concerne que amendements spécifiques aux lois de finances. Ce pouvoir d'amendement est conditionné par les irrecevabilités financières. Ce sont des interdictions faites aux parlementaires d'exercer un droit d'initiative pour certaines dispositions à caractère budgétaire ou financier. La LOLF est venue assouplir le régime restrictif qu'était contenu dans l'ordonnance organique, notamment en permettant aux parlementaires de modifier les crédits au sein des programmes d'une même mission<sup>102</sup>. Elle conserve cependant la distinction entre les recettes et les dépenses. Pour les premières, toute proposition de diminution des recettes est interdite<sup>103</sup>. En revanche, pour les secondes, l'augmentation ou la création d'une charge publique est strictement conditionnée. Depuis la LOLF<sup>104</sup>, la « charge publique », dont fait référence la Constitution, renvoie aux « crédits de la mission ». Par conséquent, les amendements parlementaires qui modifient la répartition des crédits entre les programmes au sein d'une même mission sont recevables. Les parlementaires pourront ainsi augmenter les crédits d'un programme en diminuant ceux d'un autre programme à l'intérieur d'une même mission (Conseil constitutionnel, décision du 25 juillet 2001).

A l'exception de la spécificité des réserves parlementaires<sup>105</sup>, il s'agit donc d'un pouvoir d'amendement « fort handicapé »<sup>106</sup>. Comme nombre des pouvoirs des parlementaires, il dépend surtout de son utilisation effective. En effet, si ceux-ci l'exercent réellement<sup>107</sup>, comme dans l'aménagement de la nomenclature budgétaire par exemple, ils peuvent ne pas être suivis par le Gouvernement dans la Commission mixte paritaire<sup>108</sup>. Dans l'hypothèse inverse, c'est le Gouvernement qui met en œuvre les outils constitutionnels, parfois « aux forceps », comme dans le cas prévu à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution<sup>109</sup>. Bien avant 1958, la question de confiance avait déjà trouvé son « terrain d'élection » dans le domaine budgétaire<sup>110</sup>. « La combinaison des articles 45 et 49 alinéa 3 apparaît comme la

<sup>100</sup> Article 39 C.

<sup>101</sup> Article 40 C. : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

<sup>102</sup> Surtout, le droit d'amendement est facilité par l'absence d'obligation pour les parlementaires de les assortir d'indicateurs, contrairement au gouvernement : F. ROBERT, « La rénovation des pouvoirs du Parlement », *op. cit.*, p. 77-92.

<sup>103</sup> Cf. article 40 C. aux termes duquel il ne peut y avoir de « diminution des ressources publiques ».

<sup>104</sup> Article 47 LOLF.

<sup>105</sup> Cf. J.-L. ALBERT, « La réserve parlementaire », *RFFP*, n° 80, décembre 2002, pp. 221-244.

<sup>106</sup> R. HERTZOG, « Les pouvoirs financiers du Parlement », *op. cit.*, p. 308.

<sup>107</sup> Cf. D. CATTEAU, « L'influence du Parlement sur l'élaboration de la nomenclature budgétaire 2006 », *RFFP*, n° 95, septembre 2006, pp. 195-207.

<sup>108</sup> Voir en particulier : J. ARTHUIS, « La première discussion budgétaire en 'mode LOLF' : un pouvoir d'arbitrage exercé par le Parlement », *RFFP*, n° 94, mai 2006, p. 22.

<sup>109</sup> G. CARCASSONNE, « La portée du principe du consentement à l'impôt et les limites du pouvoir fiscal du législateur », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, *op. cit.*, pp. 45 sq.

<sup>110</sup> P. AMSELEK, « Le budget de l'Etat et le Parlement sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 1463, notant que « c'est, du reste, en matière budgétaire précisément qu'on avait inauguré la formule du blocage des votes de confiance préfigurant les dispositions actuelles de l'article 44 » (p. 1464).

conséquence parfaitement logique de l'article 20 » de la Constitution<sup>111</sup>. Ainsi, pour une partie de la doctrine, tout renforcement des prérogatives parlementaires face au Gouvernement ne passerait que par une modification de l'article 20 de la Constitution; « tout le reste n'est qu'artifice », comme « par exemple, la limitation quantitative ou qualitative du recours à l'article 49, alinéa 3 »<sup>112</sup>. C'est pourtant la voie que semble avoir choisie le Comité Balladur, confirmant la prédilection de l'alinéa 3 de l'article 49 pour le domaine budgétaire. Considérant que les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale sont les « textes les plus essentiels à l'action du Gouvernement »<sup>113</sup>, il a proposé de limiter le champ d'application de l'article précité à ces seules lois<sup>114</sup>. Cette solution a été reprise par la loi constitutionnelle du 21 juillet 2008 modifiant l'article 49, alinéa 3, de la Constitution<sup>115</sup>. Une partie de la doctrine continue de s'interroger sur la modification non pas de la procédure mais du champ d'application de cette disposition : « l'enjeu n'étant ni plus ni moins la stabilité de l'exécutif, autant dire la pérennité de la V<sup>e</sup> République. Car à bien y regarder, le nouveau dispositif comporte en lui un potentiel extraordinaire de destruction du principal acquis de l'œuvre de Michel DEBRE : la stabilité gouvernementale »<sup>116</sup>. Instrument de la procédure législative ordinaire, « l'arme lourde du parlementarisme rationalisé »<sup>117</sup> devient une particularité de la procédure budgétaire.

Les textes ne sont pas les seuls à encadrer les pouvoirs du Parlement. La pratique a été aussi déterminante, à travers le « fait majoritaire » ou, plus spécifiquement, la discipline majoritaire en matière budgétaire. Elle constituerait même le principal frein à la pleine réalisation des avancées de la LOLF<sup>118</sup>. Il a d'abord été relevé que « le fait majoritaire ne joue pas nécessairement à sens unique »<sup>119</sup> : en attestent la pratique de la réserve parlementaire, l'association du Parlement à la préparation du projet de loi de finances (DOB), la persistance de certains « cavaliers »<sup>120</sup> ou la non application de l'article 41 de la Constitution par le Gouvernement contre des amendements parlementaires préférant les faire « repousser par sa majorité 'fidèle' »<sup>121</sup>. C'est précisément l'inutilisation de certaines procédures, en particulier par le Parlement, qui aboutit de fait à son « déclin ». Mais cela « ne veut pas dire que ces pouvoirs sont pour autant insignifiants. Il ne faut pas mélanger le fond même des compétences budgétaires des assemblées avec la façon dont elles sont exercées en pratique »<sup>122</sup>. Mieux :

<sup>111</sup> X. VANDENDRISSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », *op. cit.*, p. 61.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>113</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Une Ve République, plus démocratique*, p. 34.

<sup>114</sup> Cf. D. CATTEAU, « La révision constitutionnelle issue du rapport 'Balladur' : une occasion manquée pour les finances publiques », *op. cit.*, p. 183-196.

<sup>115</sup> Article 49, alinéa 3, modifié : « Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session ».

<sup>116</sup> P. JAN, « L'article 23 », *LPA*, 14 mai 2008, n° 97, p. 73.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>118</sup> Cf. J. GICQUEL, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *op. cit.*, p. 15 ; Cf. M. BOUVIER, « Mutations des finances publiques et crise du pouvoir politique ? », *op. cit.*, p. 253 ; A. LAMBERT, D. MIGAUD, « La loi organique relative aux lois de finances et la Ve République », *op. cit.*, pp. 114 et 116.

<sup>119</sup> P. AMSELEK, « Le budget de l'État et le Parlement sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, pp. 1453-1454.

<sup>120</sup> J.-P. CAMBY, « Cavaliers », *op. cit.*, p. 319-328.

<sup>121</sup> F. LUCHAIRE, « Un droit à dimension variable, le droit d'amendement », in L. FAVOREU, R. HERTZOG, A. ROUX (dir.), *Constitution et Finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc PHILIP*, *op. cit.*, p. 127 sq.

<sup>122</sup> P. AMSELEK, « Le budget de l'État et le Parlement sous la V<sup>e</sup> République », *op. cit.*, p. 1453



« loin d'être devenue une 'simple formalité', la soumission du budget au vote du Parlement reste ainsi une formule privilégiée et irremplaçable de rapport et de dialogue entre les pouvoirs publics »<sup>123</sup>. Les assemblées ayant toujours une mission de protection des intérêts des contribuables, et bien que donnant chaque année leur consentement, ce dernier est cependant devenu « automatique » car « entre la pérennité de l'État et le droit de refuser la perception de l'impôt, les parlementaires n'ont pas, dans les faits, de liberté de choix »<sup>124</sup>. « Fiction 'surannée' »<sup>125</sup>, le consentement à l'impôt serait devenu un consentement « par défaut »<sup>126</sup>, « négatif » ou un « consensus apparent »<sup>127</sup>. L'apparence témoignerait davantage des « difficultés à formuler une critique » envers le gouvernement, ne pouvant « argumenter à armes égales »<sup>128</sup>. « On a ainsi coutume à opposer deux 'institutions', le Parlement et le gouvernement ». Or, « le clivage ne se situe pas à ce niveau » mais, « dans la logique de la V<sup>e</sup> République, entre la majorité et l'opposition »<sup>129</sup>. C'est la raison pour laquelle le but recherché n'est pas (seulement) de renforcer les prérogatives du Parlement mais plutôt celles de la minorité politique<sup>130</sup> – l'opposition parlementaire – afin de lui garantir un meilleur accès à l'information dont dispose le Gouvernement. Cette information doit cependant être partagée d'une manière générale, avec l'ensemble de la classe parlementaire – majorité et opposition – afin de lui permettre de mieux exercer ses fonctions budgétaires.

## Mieux organiser le travail pour plus d'efficacité

Jérôme CAHUZAC

Président de la commission des finances de l'Assemblée Nationale

### RÉSUMÉ

La commission des finances de l'Assemblée nationale a su démontrer dans la période récente sa capacité à couvrir la totalité de son champ de compétence et jouer à la fois son rôle législatif, de contrôle, et plus largement d'information du Parlement et de l'opinion publique. Reste que son rôle ne pourra être pleinement joué que si la volonté politique reste présente et que certains ajustements sont apportés dans la pratique.

*In recent times, the Finance Commission of the National Assembly has managed to prove its capacity to completely cover its field of competence and to play both its legislative and monitoring roles, as well as, from a wider point of view, its role as a source of information towards the Parliament and public opinion. Nevertheless, it will only be able to play its role fully through sustained political will and if a few trimmings are made in its practice.*

Au cours de la période récente, la commission des finances a su démontrer sa capacité à couvrir la totalité de son champ vaste de compétence et jouer à la fois son rôle législatif, de contrôle, et plus largement d'information du Parlement et de l'opinion publique. Sa dynamique interne est désormais garantie par la particularité de son organisation, la présidence étant confiée à un membre de l'opposition. Reste que son rôle ne pourra être pleinement joué que si la volonté politique reste présente et que certains ajustements sont apportés dans la pratique, notamment en matière de contrôle de l'exécution, de prise en compte de la pluriannualité. Les perspectives de réforme, annoncées en matière de règles de finances publiques et ouvertes par les travaux en cours d'évaluation de la loi organique relative aux lois de finances, devront tenir compte de ces impératifs.

## I. – UN BILAN POSITIF

### Une commission présente et qui a animé le débat public

La commission des finances de l'Assemblée nationale a vu son activité augmenter régulièrement au cours des trois dernières années. Le nombre de textes examinés sur un an est ainsi passé de 11 à 20 entre 2007 et 2010, avec plus de 1 275 amendements examinés en 2010 pour 259 adoptés.

Les dossiers traités par la commission ont couvert la totalité de son champ de compétence. Se sont ajoutés aux rendez-vous réguliers des lois de finances – initiales, rectificatives et de règlement – les projets et propositions de lois relatifs à la programmation des finances publiques, à la réforme des retraites, aux jeux de hasard, au crédit à la consommation et à l'accès au crédit des PME, ou encore à la régulation bancaire et financière.

La crise financière et ses conséquences déstabilisantes pour les finances publiques dans l'Union européenne ont rendu la période récente particulièrement exceptionnelle, avec trois collectifs budgétaires en 2009, et quatre en 2010. À ces occasions, la commission des Finances aura démontré sa capacité à travailler dans l'urgence sans remettre en cause ses rôles de contrôle et d'autorisation parlementaire.

Il me semble important de souligner que ce travail législatif a été l'occasion, pour les membres de la commission des finances et plus largement pour le Parlement, de peser réellement sur les réformes engagées par le Gouvernement.

La capacité de la commission à inscrire dans l'actualité des sujets essentiels relatifs aux finances publiques a été confirmée. Le rapport de la mission d'information sur les niches fiscales a été à l'origine directe de la mise en œuvre d'un plafonnement analytique et synthétique des niches fiscales dont le principe, pour le second, n'était guère acquis pour le Gouvernement. De même, la commission a su jouer un rôle moteur pour la traduction législative des initiatives en matière de lutte contre les paradis fiscaux et de renforcement des capacités de l'administration dans la lutte contre la fraude fiscale.

Les exemples récents qui illustrent avec le plus de force cette capacité d'initiative de la commission sont sans doute ceux de la réforme de la taxe professionnelle menée dans le cadre de la loi de finances pour 2010 et celle du crédit d'impôt recherche en loi de finances pour 2011. Ils présentent d'ailleurs des similitudes qu'il est intéressant de souligner.

La réforme de la taxe professionnelle représentait un chantier majeur, attesté par l'ampleur et la technicité du projet proposé par le Gouvernement. Sans exagérer, on peut penser qu'un dispositif de 60 pages et 1 244 alinéas<sup>(1)</sup> est relativement inédit dans les annales parlementaires. On peut même s'interroger : ne valait-il pas mieux un projet de loi consacré à cette réforme plutôt qu'un article et un exposé des motifs d'une telle ampleur ? La commission des Finances n'a pas hésité, en s'appuyant sur le travail préparatoire mené en son sein par Jean-Pierre Balligand (SRC) et Marc Laffineur (UMP), à procéder à une réécriture globale du dispositif proposé par le Gouvernement, qui n'avait privilégié qu'un aspect des choses : l'allègement des charges des entreprises et méconnu l'autre : les ressources des collectivités territoriales. S'est engagé ainsi un échange, parfois vif, avec l'exécutif d'abord, le Sénat ensuite. Quel que soit le jugement qu'on portera sur son point d'aboutissement, ce travail a permis à chacun, majorité, opposition, élus et exécutif, de faire valoir ses principes et préoccupations. Sans le travail préparatoire mené au sein de la commission, on peut être certain que le travail n'aurait pas eu la qualité constatée et que les débats auraient été moins fructueux et sans doute marqués par les postures convenues des uns et des autres.

De même dans le cadre du projet de lois de finances pour 2011, a été menée une réforme du crédit d'impôt pour la recherche suscitée et nourrie par le travail d'évaluation mené par la commission des Finances et la mission d'évaluation et de contrôle constituée en son sein. Une fois encore, le travail de la MEC<sup>(2)</sup>, co-présidée et « co-rapportée » par des membres de la majorité et de l'opposition, a permis d'engager un dialogue avec le Gouvernement et de faire prévaloir les préoccupations et certaines des réformes souhaitées par la commission des finances.

Ces deux exemples soulignent avec force la légitimité et la capacité de s'imposer que procure à la commission des finances un travail mené par l'ensemble de ses membres, quelle que soit leur appartenance politique et s'appuyant sur l'expertise technique reconnue, et d'ailleurs redoutée des fonctionnaires de Bercy, de ses administrateurs. Sans jamais renoncer aux principes fondant leur engagement, les membres de la commission, s'appuyant sur l'expertise technique des services, et leur aptitude à mobiliser le maximum d'informations, ont pu mener un travail constamment fondé sur la recherche de l'intérêt général.

Je conçois à cet égard le rôle du Président de la commission comme celui d'assurer que la représentation nationale, et à travers elle l'opinion publique, soit assurée de disposer de l'ensemble des éléments, chiffres et analyses problématiques, permettant de former en toute connaissance de cause ses votes pour la première, ses jugements pour la seconde. Par l'organisation des travaux, par sa capacité de demander au Gouvernement toutes les informations dont il dispose, sans que le secret fiscal ne lui soit opposable, le Président de la commission doit y contribuer. Cela n'implique pas pour lui de renoncer à ses convictions. D'ailleurs nul ne songe à le demander aux présidents, membres de la majorité parlementaire, des autres commissions qui n'hésitent pas, eux non plus, à faire part tout aussi librement de leurs positions. Mais il est vrai que tout pouvoir craint *a priori* la publication d'éléments ne confortant pas ses choix de politiques publiques. La réforme attribuant à un parlementaire de l'opposition la présidence de la commission des finances fut une excellente réforme qui devra survivre à ceux qui l'ont voulue et l'agacement occasionnel que cela peut provoquer dans les allées du pouvoir exécutif valide cette innovation bien davantage qu'il ne la remet en cause.

La commission a su également assurer son rôle d'information du Parlement et de l'opinion publique, par un important programme d'auditions publiques, de plus en plus ouvertes à la presse. Je ne citerai que l'exemple des auditions réalisées sur le règlement du contentieux opposant Bernard Tapie au Crédit Lyonnais et la décision du Gouvernement d'accepter le recours à une procédure d'arbitrage ainsi que la décision elle-même que le Ministre de l'Économie a choisi de ne pas frapper d'appel, qui auront permis à chacun de se faire son opinion sur la légitimité, le cas échéant la moralité de ces choix. Plus récemment, la série d'auditions organisée par la commission des finances sur la question du Livret A, et celle qu'elle lance actuellement en préparation des débats sur la réforme de la fiscalité du patrimoine, sont aussi exemplaires de cette démarche.

## Une organisation de la commission qui assure le débat

L'arrangement institutionnel voulu par le président de la République et traduit par le règlement de l'Assemblée nationale consistant à tirer parti du « bicéphalisme » particulier à la commission des Finances – avec les deux fonctions de Président et de Rapporteur général – pour imposer qu'elle soit présidée par un membre de l'opposition

153

122

favorise la recherche de l'intérêt général par un débat démocratique équilibré et lui permet de produire tous ses effets positifs en matière de travail législatif.

Le propos n'est pas ici de nier les affrontements et tensions politiques qui marquent le travail parlementaire et lui assure d'ailleurs son dynamisme. Rien ne serait plus délétère que de considérer qu'une « pensée unique » anime la commission des finances. Ce risque est d'ailleurs faible, comme l'illustrent les débats vifs auxquels donne régulièrement lieu l'examen des dispositions fiscales relatives par exemple au bouclier fiscal. De même, les débats suscités par les prises de position du Président de la commission lui-même dans le cadre de l'évaluation des heures supplémentaires auront suffisamment montré que l'unanimité n'est guère à redouter au sein de la commission.

Le dynamisme introduit par ce partage de responsabilités entre la majorité et l'opposition, la certitude – cruelle parfois – pour la majorité qu'aucun dossier ne pourra être pudiquement mis de côté dans une tentative – vaine toujours – de préserver l'exécutif, ont indéniablement permis à la commission des finances de peser plus fortement encore dans le débat public.

Qu'il me soit donc permis de penser que cette innovation s'inscrira dans la durée et de former le vœu qu'un membre de l'actuelle majorité puisse me succéder au plus tôt dans mes fonctions !

## II. – ACCOMPAGNER LA VOLONTÉ POLITIQUE ET LUI PERMETTRE DE S'EXPRIMER DANS LES MEILLEURES CONDITIONS : DES RÉFORMES NÉCESSAIRES

Si la volonté de peser est manifeste et qu'elle se traduit à l'occasion de réformes importantes, il n'en reste pas moins que des difficultés majeures demeurent pour assurer que la commission soit en mesure de jouer son rôle au mieux.

### L'insuffisante appropriation de la LOLF

Ces difficultés apparaissent notamment en matière de contrôle de l'exécution des lois de finances et d'évaluation financière des politiques publiques. Elles tiennent à la fois à une appropriation encore insuffisante des innovations introduites par la LOLF dans la forme de la discussion budgétaire, et au risque de dispersion des initiatives en matière de contrôle et d'évaluation.

Dès lors que la logique de responsabilisation posée par la LOLF a permis d'accorder aux gestionnaires publics une large marge d'initiative dans la gestion de leurs crédits, se traduisant par un vote des crédits budgétaires moins détaillé et s'appuyant sur des indicateurs de performance, la question centrale est aujourd'hui celle de la capacité du Parlement à faire jouer la contrepartie de cette liberté en terme de responsabilité.

### Les modalités d'examen des lois de finances n'ont pas suffisamment évolué

Deux difficultés peuvent être identifiées. Tout d'abord, le constat que les modalités d'examen de la loi de finances initiale n'ont sans doute pas assez évolué pour permettre à cette responsabilisation de s'affirmer.

L'examen de la seconde partie de la loi de finances est certes pour partie effectué dans le cadre des commissions élargies, innovation récente permettant d'associer l'ensemble des commissions concernées à la procédure budgétaire, les votes restant de la compétence de la commission des finances, saisie au fond et des commissions pour avis.

Mais cette procédure reste insuffisamment formalisée et ne permet pas de façon systématique un débat approfondi avec le Gouvernement sur ses orientations budgétaires au regard notamment des résultats enregistrés. Les Parlementaires peuvent sembler parfois ne pas s'être assez approprié cette procédure, ce qui peut pour une part s'expliquer par sa coexistence avec la procédure classique d'examen de certaines missions en commission, puis une nouvelle fois en séance publique. Mais les représentants du Gouvernement ont, me semble-t-il, également tendance à considérer la procédure comme une simple audition leur permettant de présenter leurs grandes orientations, et non comme un véritable débat budgétaire. Il s'est même trouvé une directrice-adjointe de cabinet venant s'assurer auprès du Président de la commission élargie que les Parlementaires qui s'exprimeraient seraient bien ceux qui... avaient envoyé leurs questions par écrit et en préalable au cabinet de la Ministre !

D'autre part, les modalités d'examen, au printemps, de la loi de règlement, censée devenir un moment clef du débat budgétaire, au cours duquel sont analysés les résultats d'exécution, restent également à parfaire. Le modèle du «

compte rendu de gestion » imaginé par le législateur organique reste imparfaitement incarné, avec le danger d'assister à une déconnexion entre le travail de gestion et la présentation budgétaire faite au Parlement.

Alors que la LOLF devrait être le principal moteur de réforme de l'État, elle risque de ne devenir qu'une vitrine, les éléments exposés ne renseignant ni sur la réalité de l'exécution, ni sur les performances visées et enregistrées. Le hiatus constaté avec la mise en œuvre de la *Revue Générale des Politiques Publiques (RGPP)*, menée parallèlement à la LOLF sans que ses objectifs ne soient directement traduits dans les orientations et les indicateurs de résultats retenus dans la présentation budgétaire, est la préfiguration d'une dérive possible. La question des redéfinitions trop fréquentes de l'architecture budgétaire en missions et programmes est également posée.

L'examen de la loi de règlement doit évoluer et permettre au Parlement d'interroger avec plus de pertinence les gestionnaires sur les résultats qu'ils auront ou non atteints au regard de leurs engagements. Certaines auditions de responsables de programmes ou de ministres ouvrent la voie, mais l'effort doit être maintenu pour identifier les sujets retenus pour faire l'objet d'une attention particulière lors de la loi de règlement, et assurer un meilleur suivi des éventuels constats qui doivent servir de guide pour l'examen des projets de performances associés aux prochaines lois de finances initiales.

De façon plus générale, les difficultés posées par le calendrier d'examen de la loi de finances sont de plus en plus patentées. Le dépôt tardif de textes arbitrés sans doute en dernière minute, notamment en matière fiscale, dégrade la qualité et des projets de loi et de leur examen.

### **Le monopole des lois de finances pourrait menacer la qualité de leur examen**

Cette difficulté risque d'être accentuée par la mise en œuvre, suggérée par les travaux de la commission Camdessus sur les règles de finances publiques, et prévue par circulaire du Premier ministre<sup>(3)</sup>, d'un monopole des lois de finances sur les dispositions fiscales (et, parallèlement, des lois de financement sur les dispositions relatives aux prélèvements sociaux).

Si elle était maintenue, cette règle, susceptible de permettre un examen unique et plus « éclairé » de l'ensemble des dispositions fiscales, et d'éviter la dispersion des initiatives de créations de niches fiscales et sociales dans des textes épars, pourrait néanmoins rendre impossible un examen attentif de propositions de réformes fiscales, parfois très complexes et nombreuses. À titre d'illustration, le projet de réforme de la fiscalité des sociétés de personnes inclus dans le collectif budgétaire pour 2010 était d'une complexité telle, et ses implications d'une telle ampleur, qu'elles rendaient improbable un examen approfondi dans les délais retenus. Ceci a d'ailleurs conduit à repousser son adoption et à la renvoyer à un prochain projet de loi. De nombreux membres de la commission des finances proposaient à cet égard que cette réforme pût faire l'objet d'un projet de loi spécifique, ce que précisément ne permettra plus l'application d'une règle de monopole des lois de finances pour l'instant prévue par une simple circulaire du Premier ministre.

Cette situation plaide une nouvelle fois et de façon plus aiguë, pour que les lois de finances soient déposées par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale dans des délais plus compatibles avec un examen satisfaisant de leurs dispositions. Le « précédent » d'une loi de finances déposée au cours de la dernière semaine de septembre 2010, ce qui a conduit à commencer l'examen du collectif budgétaire pour 2010 avant même l'adoption en première lecture de la loi de finances initiale pour 2011, ne doit pas faire jurisprudence, sous peine d'une nouvelle dégradation de la loi et de ses conditions d'examen.

Un bon compromis pourrait consister à réserver les dispositions fiscales à des projets ou propositions spécifiques, qui pourraient être des collectifs budgétaires déposés en cours d'année. De cette manière, on pourrait éviter à la fois, tant les inconvénients qui viennent d'être rappelés d'un monopole malcommode attribué aux lois de finances, que le mitage fiscal par lequel des dispositions relatives à l'impôt peuvent figurer dans n'importe quel texte. Un ou deux « collectifs fiscaux » par an, selon les besoins, seraient sans doute beaucoup plus rationnels et satisfaisants que les pratiques antérieures ou actuelles. Si nécessaire, la LOLF pourrait le prévoir, mais la vertu partagée du Gouvernement et du Parlement peut y suffire.

### **Un nouvel enjeu : la programmation des finances publiques et le semestre européen**

L'enjeu d'une nécessaire programmation pluriannuelle des finances publiques avait été perçu lors de l'élaboration de la LOLF. Mais il a fallu attendre 2009 pour voir apparaître la première loi de programmation des finances publiques<sup>(4)</sup>. Ces lois particulières ne sont pas des lois de finances, et ne disposent d'aucune primauté sur les lois de finances annuelles, non plus d'ailleurs que sur les autres lois ordinaires, ce qu'ont d'ailleurs illustré les mesures

L'apollitisme réel ou supposé d'un quelconque comité ne saurait se substituer à l'exercice éclairé de l'autorisation parlementaire et le processus de débat démocratique de la loi de finances par les représentants élus ne saurait être systématiquement dévalorisé et considéré comme un jeu vain de postures politiques de la majorité et de l'opposition, au soutien aveugle des uns répondant les critiques systématiques des autres.

La simple lecture des rapports budgétaires des rapporteurs généraux des commissions des finances et les doutes, les interrogations, les évaluations propres et parfois divergentes de celles du Gouvernement qu'ils comportent, suffiront à convaincre les observateurs intéressés. De même d'ailleurs que les rapports spéciaux et les débats des commissions des finances durant le débat budgétaire.

Le Parlement, et en premier lieu les commissions des finances, doivent ainsi s'imposer comme les principaux acteurs d'appréciation de la sincérité des lois de finances et, plus généralement, des évaluations économiques du Gouvernement.

### Éviter la dispersion des initiatives

Cela nécessite également que le Parlement lui-même ne participe pas de cette dispersion. Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale, à la suite de la réforme constitutionnelle, a conduit à multiplier les lieux et les occasions de l'évaluation et du contrôle. Semaines de contrôles, Comité d'évaluation et de contrôle, multiplication des missions d'information ou des commissions d'enquête, possibilité accrue d'adresser à la Cour des comptes ou à ses organismes rattachés comme le Conseil des prélèvements obligatoires<sup>(7)</sup> des demandes d'évaluation... Ces outils doivent être utilisés de manière rationnelle et ordonnée, en se focalisant plus sur les résultats et le suivi des préconisations que sur les annonces de création de telle ou telle mission et le nombre de rapports produits.

L'opiniâtreté et la volonté politique collective seront décisives en la matière. L'exemple des résultats obtenus dans le suivi des recommandations de la Mission d'évaluation et de contrôle en matière de réforme de la politique immobilière de l'État ou de meilleur ciblage du Crédit Impôt Recherche, contre la volonté politique de la Ministre de l'Économie, constitue à cet égard des sources d'optimisme.

### Sortir le Parlement de la minorité budgétaire : réviser l'article 40

Je voudrais enfin conclure par une observation sur la question posée par l'article 40 de la Constitution. L'application de cet article qui interdit aux Parlementaires l'aggravation de la charge publique ou la diminution des recettes publiques est assurée par le Président de la commission des finances, par délégation du Président de l'Assemblée nationale. Il impose aux initiatives parlementaires de gager toute réduction des recettes publiques qu'ils souhaiteraient proposer par amendement et leur interdit toute initiative tendant à majorer la dépense publique.

La LOLF a permis un assouplissement relatif de cette disposition en permettant, en loi de finances uniquement, de proposer des majorations de crédits au sein d'une mission, dès lors que les crédits d'un autre programme de ladite mission seraient diminués à due concurrence.

Au risque de surprendre, mais comme mon prédécesseur et comme l'actuel Président de la commission des finances du Sénat<sup>(8)</sup>, je reste persuadé que cet article, loin de contribuer à une meilleure maîtrise de nos comptes publics, en assurant une responsabilisation contrainte des Parlementaires, produit des effets pervers qui dépassent de loin ses éventuels avantages.

Tout d'abord car la responsabilité des Parlementaires dans la situation périlleuse de nos finances publiques est infime, comparée à celle du pouvoir exécutif. Même en matière de recettes, aucune des niches fiscales « à fort enjeu » n'est ainsi d'origine parlementaire<sup>(9)</sup>.

Ensuite, la jurisprudence de l'article 40 a instillé l'idée que si une dépense publique représente le mal absolu, ce qui explique son interdiction, les pertes de recettes, compensées par des gages fictifs, seraient un outil plus acceptable. Les Parlementaires se sont ainsi « rabattus » sur les amendements autorisés. Cela conduit au dépôt de nombreux amendements transformant en dépenses fiscales les propositions des Parlementaires, au prix parfois de contorsions techniques surprenantes. Alors qu'un Parlementaire peut proposer d'effacer d'un trait de plume 3 milliards d'euros de recettes en proposant l'application d'un taux de TVA réduit sur certains produits, il lui est interdit, par exemple de proposer le remplacement de plusieurs dépenses publiques par une nouvelle dépense, éventuellement source d'économie, cette nouvelle dépense constituant une charge au titre de l'article 40.

Compte tenu de tous les moyens dont dispose l'exécutif, dans le cadre de la constitution de la V<sup>e</sup> République, pour imposer son point de vue au Parlement, dès lors que celui-ci ne souhaite pas la chute du Gouvernement, l'outil

prises en contradiction avec les règles de gouvernances que la première loi de programmation prétendait pourtant imposer.

Surtout, à l'occasion des travaux de la commission Camdessus et de la discussion de la seconde loi de programmation des finances publiques en octobre 2010, est apparue la nécessité d'assurer enfin une plus grande cohérence entre l'examen par le Parlement des orientations fondamentales de nos finances publiques et les engagements pris par la France dans le cadre de l'Union européenne.

Il n'est plus acceptable, alors que l'assainissement des finances publiques est un enjeu national et communautaire crucial, que le Parlement ne soit pas en mesure de peser sur la programmation transmise à la Commission européenne dans le cadre du programme de stabilité et de croissance (PSC). Tout au plus a-t-il été jusqu'ici informé *a posteriori* de l'envoi de ce document. Ceci est loin d'être anodin quand le dernier programme de stabilité, transmis en février 2010<sup>(5)</sup> soit bien avant les premiers débats publics autour des éventuelles hausses des impôts qui ont accompagné le dépôt du projet de lois de finances pour 2011, prévoyait la trajectoire d'assainissement de nos finances publiques jusqu'à l'horizon 2013, fondée notamment sur une hausse explicite de 2 points, soit 40 milliards d'euros du taux des prélèvements obligatoires.

L'ensemble des représentants des commissions des finances ont marqué leur souhait de voir soumises au Parlement ces orientations fondamentales. La commission des finances doit pouvoir se prononcer sur les orientations retenues par les pouvoirs publics français en matière de trajectoire des finances publiques. La solution la plus satisfaisante aurait été, à mon sens, de faire coïncider parfaitement dépôt du projet de loi de programmation et annonce de la transmission du programme de stabilité. Cela aurait permis une concordance harmonieuse – qui n'existe pas à ce jour – entre ces deux textes. Cela aurait également souligné aux yeux de nos partenaires l'engagement commun de l'exécutif et du législatif sur les orientations qui leur sont présentées, gage de crédibilité peut-être nécessaire quand on sait que les PSC ont jusqu'ici toujours rapidement dévié de leur trajectoire vertueuse en exécution.

Cette coïncidence n'a pas été retenue par le Gouvernement et la commission des finances sera donc appelée à se prononcer, à l'initiative du Gouvernement, sur le PSC au travers d'un vote, n'engageant pas la responsabilité du Gouvernement, après déclaration du Gouvernement selon la procédure prévue à l'article 50-1 de la Constitution. Quelques mois plus tard, lui sera de nouveau soumise une loi de programmation des finances publiques qui, on peut le souhaiter, ne dévierait pas des orientations fixées par le PSC. Mais rien dans l'architecture retenue par le pouvoir exécutif ne le garantit.

À l'heure où sont envisagées de nouvelles règles supra-législatives d'encadrement des finances publiques, on voit que le maintien du rôle de premier plan du Parlement dans le vote du budget, acte fondamental pour nos finances publiques, doit être constamment réaffirmé avec force.

### **Si l'évaluation est partout, elle pourrait n'être nulle part**

Une seconde source de difficulté est liée au risque de multiplication des initiatives en matière d'évaluation et de contrôle, qui pourrait conduire à une forme de dispersion au détriment de l'intensité et de la qualité du contrôle.

L'exigence d'évaluation est forte, en provenance des citoyens comme de leurs représentants. L'efficacité, l'efficience des politiques publiques est légitimement au cœur de nombreux débats publics. Mais, il ne faudrait pas qu'à force d'être partout, l'évaluation ne soit nulle part et que le contrôle démocratique n'en pâtisse finalement.

### **Affirmer la place et le rôle du Parlement et des commissions des finances**

Ce risque est patent à la lecture des nombreuses propositions qui accompagnent actuellement le débat autour de la mise en place de règles constitutionnelles d'équilibre des finances publiques. Dès lors, en effet, qu'est posée l'exigence d'une meilleure gouvernance des finances publiques, fleurissent les propositions de mise en place de « comités de sages », de « conseils d'experts indépendants », censés juger de la qualité des prévisions macro-économiques associées à la loi de finances ou à la programmation pluriannuelle des finances publiques. Ces propositions s'étendent parfois aux problématiques de chiffrage *a priori* du coût des mesures fiscales et budgétaires proposées par le Gouvernement.

Rappelons à cet égard que le pouvoir de contrôle et d'évaluation est une compétence constitutionnelle du Parlement et que l'une des missions de la Cour des comptes est de lui apporter son concours pour l'exercer<sup>(6)</sup>.

supplémentaire qu'est l'article 40 ne s'impose plus et maintient le Parlement dans une position d'infériorité. Il ne permet pas au débat politique de se faire de manière satisfaisante dans le cadre des amendements parlementaires. J'ajouterais que l'application de l'article 40 impose à la commission des finances une charge de travail importante et détourne des moyens humains considérables du travail législatif, d'évaluation et de contrôle auxquels ils seraient sans aucun doute beaucoup plus judicieusement employés.

Sur l'ensemble de ces sujets, je pense que les mois à venir devront permettre d'avancer significativement. Les travaux de la mission d'information sur la LOLF (MILOLF) comme la remise prochaine d'un rapport de la Cour des comptes analysant dix ans d'application de cette dernière, constitueront certainement des sources d'inspiration précieuses pour la mise en œuvre des réformes nécessaires, que, on l'aura compris, j'appelle de tous mes vœux.

1 (1) Projet de loi de finances pour 2010, article 2.

2 (2) Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le crédit d'impôt recherche, Alain CLAEYS, Jean-Pierre GORGES et Pierre LASBORDES, juin 2010.

3 (3) Circulaire du 4 juin 2010 relative à l'édiction de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale, publiée au *Journal Officiel* le 11 juin 2010.

4 (4) Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

5 (5) Programme de stabilité de la France 2010-2013, janvier 2010.

6 (6) Article 24 de la Constitution : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques ». Article 47-2 de la Constitution : « 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 ».

7 (7) Dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF et de l'article L. 351-3 du Code des juridictions financières.

8 (8) Le Monde, 16 mai 2008, « Réforme de la Constitution : supprimons l'article 40 », Didier MIGAUD et Jean ARTHUIS.

9 (9) Voir le fascicule « Voies et Moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2011, tome 2, p. 16. On rappellera à cet égard que le montant des dépenses fiscales est estimé par la Cour des comptes à 73 Mds d'euros en 2010, auxquels s'ajoutent 80 Mds euros de dispositifs considérés comme des modalités particulières de calcul de l'impôt, le montant total ayant cru de 8,5 % par an entre 2004 et 2010 (rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2010, p. 109-110).

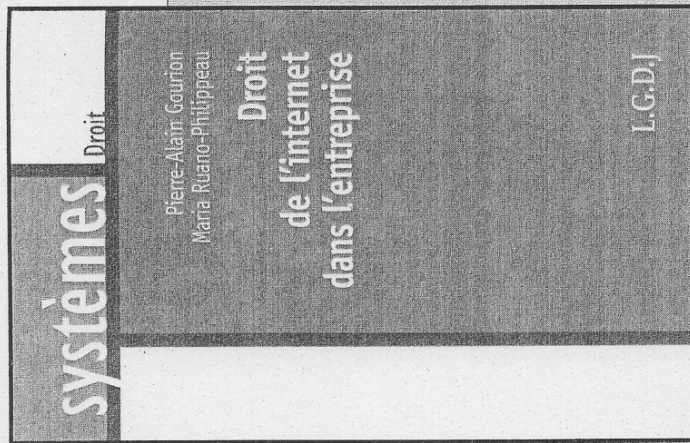
158

127



NOUVEAUTÉ

Dans la collection **systemes**



À PARAÎTRE

L.G.D.J. - 20, rue Soufflot - 75005 Paris

Le pouvoir d'amendement  
des parlementaires en matière financière  
au regard de la loi organique  
du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances

Caroline LALY CHEVALIER\*

RÉSUMÉ

La réforme de la loi organique relative aux lois de finances répond aux exigences démocratiques en permettant au Parlement de disposer, d'ici 2005, des instruments suffisamment souples d'un contrôle plus efficace sur les finances publiques. Le rééquilibrage des pouvoirs du Parlement en matière financière passe nécessairement par une rénovation du droit d'amendement dans le respect de la Constitution et la continuité de la jurisprudence budgétaire du Conseil constitutionnel. Le principe d'interdiction de compensation entre charges sur lequel repose l'article 40 de la Constitution est ainsi corrigé par la nouvelle loi organique qui vient préciser que l'unité de vote des dépenses d'un ministère, et donc l'unité de charge, est constituée par la mission, au sein de laquelle les redéploiements de crédits sont possibles.

*The reform of the Constitutional Bylaw on Budget Acts reflects democratic requirements in that by 2005 it will give Parliament sufficiently flexible instruments for more efficient oversight of public finance. The process of readjusting parliamentary powers over the budget necessarily calls for overhaul of the right of amendment, in compliance with the Constitution and in line with the budgetary decisions of the Constitutional Council. The principle to prohibit offsetting between charges, on which Article 40 of the Constitution is based, is amended by the new Constitutional Bylaw, which specifies that the unit for voting the ministry's expenditure and therefore the unit on which its charges are based, is the mission, within which appropriations can be redeployed.*

L'adoption, le 1<sup>er</sup> août 2001, de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances portant réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959

\* Maître de conférences, Faculté de droit de l'Université de Lille II.

Dans le contexte de réforme de la gestion de l'État, l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le Parlement ne pouvait se satisfaire d'une interprétation réductrice de l'article 40 de la Constitution. Aussi, l'attention des observateurs s'est-elle portée vers les nouvelles conditions de mise en œuvre de cet article, afin de mettre ces dernières en adéquation avec le projet de renforcer le pouvoir d'initiative et de contrôle du Parlement. L'article 47 de la loi adoptée prévoit ainsi qu'« au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission. Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient. Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables ». Le nouveau dispositif s'est donc construit autour de la notion de charge (I).

D'aucuns auraient souhaité aller plus loin et avaient prôné une révision pure et simple de l'article 40 de la Constitution (8). Dans un souci de réalisme, le Rapporteur général de la Commission des finances, Didier Migaud, s'est toutefois sagement gardé de dépasser le cadre défini par la Constitution. Les garde-fous prévus par le législateur organique et précisés par le juge constitutionnel, conduisent ainsi à un encadrement du droit d'amendement des parlementaires, qui s'inscrit dans le respect de la Constitution et dans la continuité de la jurisprudence budgétaire du Conseil constitutionnel (II), pendant que le régime de la recevabilité financière tel qu'il résulte des Règlements des assemblées est préservé (III).

#### I. – LA NOTION DE « CHARGE », CLEF DE VOÛTE D'UN DROIT D'AMENDEMENT PARLEMENTAIRE ÉLARGI

4. **La mission comme unité de charge** – En introduisant la nouvelle nomenclature budgétaire, organisée autour de missions, de programmes et d'objectifs, la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 offre l'opportunité de clarifier les conditions d'exercice du droit d'amendement reconnu par la Constitution aux membres du Parlement. Toute la subtilité du dispositif réside dans la qualification juridique de la notion de charge que l'on assimile à une unité de vote.

5. Jusqu' alors et sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959, faut-il le rappeler, les crédits de chaque budget ministériel étaient votés par titre, mais spécialisés par chapitre (9). Il en résultait que tout parlementaire avait

(8) Voir BRUNHES, Assemblée nationale, Débats, *JORF*, 1<sup>re</sup> séance du 7 février 2001, p. 1327, voir également H. EMMANUELLI, « Une forteresse à faire tomber », *RFFP*, 2000, p. 77-81, p. 80.

(9) Si les crédits sont votés par titre et par ministère (article 41 LO) – et dans la pratique, par ministère, et à l'intérieur de chaque ministère, par titre, c'est, en effet, au niveau du chapitre qu'ils sont spécialisés.

la possibilité, par amendement, de scinder ou de regrouper des chapitres afin de modifier le niveau de spécialité de l'autorisation de dépense. En revanche, la technique du transfert d'imputation à l'intérieur d'une même unité de vote pour changer la destination de crédits n'était pas autorisée. En effet, quand bien même le niveau global des charges publiques ne se trouvait pas affecté, la substitution d'une dépense à une autre n'en conduisait pas moins à l'aggravation ou la création d'une charge publique, contraire au principe de non-compensation en matière de charges que vise l'usage du singulier dans le texte constitutionnel (10). En d'autres termes, aucun transfert de chapitre à chapitre, même au sein d'un même titre – unité de vote – n'était permis (11).

6. Dans le texte initial de la proposition de loi organique présentée par Didier Migaud le 11 juillet 2000, les crédits ouverts aux ministères par les lois de finances étaient présentés, non pas à un « double niveau » (missions-programmes), mais par programme, à la fois unité de vote et unité de spécialité. Partant, tout amendement parlementaire aurait nécessairement porté sur un programme donné. Le Rapporteur spécial de la Commission des finances de l'Assemblée nationale n'indiquait pas à quel niveau de la nomenclature la notion de charge s'appliquait, si bien que l'apport essentiel de la proposition consistait à améliorer la gestion publique en réduisant le nombre des unités de spécialité budgétaire (12), sans toucher au droit

(10) Sur ce point, voir *Rapport d'information au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur la recevabilité financière des amendements*, M. Jean CHARBONNEL, Assemblée nationale n° 2064, première session ordinaire 1971-1972, (*Rapport CHARBONNEL*), p. 31; *Rapport d'information au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur la recevabilité des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances*, M. Christian GOUX, Assemblée nationale n° 1922, première session ordinaire 1983-1984, (*Rapport GOUX*), p. 86; *Rapport d'information au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur la recevabilité financière des amendements*, M. Jacques BARROT, Assemblée nationale n° 1273, 25 mai 1994 (*Rapport BARROT*), p. 151 (et 107).

(11) Sur le sujet, voir *Rapport CHARBONNEL*, p. 31; *Rapport d'information au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur la recevabilité financière dans la procédure législative*, M. Robert-André VIVIEN, Assemblée nationale n° 1860, seconde session ordinaire 1979-1980, (*Rapport VIVIEN*), p. 50 et s.; *Rapport GOUX*, p. 84 et s.; *Rapport BARROT*, p. 104 et s. Voir également Ph. DAUTRY, « L'exercice du pouvoir d'initiative en lois de finances », in L. PHILIP, *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, Paris, Economica, 1996, p. 61-66, p. 63 et s.

L'interdiction générale de compensation entre charges a d'ailleurs été confirmée par le Conseil constitutionnel, dans une décision 85-203 DC du 28 décembre 1985 qui précise qu'« il résulte des termes mêmes de cet article qu'il fait obstacle à toute initiative se traduisant par l'aggravation d'une charge, fut-elle compensée par la diminution d'une autre charge ou par une augmentation des ressources publiques ».

(12) Proposition de loi organique, Assemblée nationale n° 2540, p. 6; *Rapport MIGAUD*, n° 2908, p. 87.

d'amendement des parlementaires tel qu'il résulte de l'interprétation classique de l'article 40 de la Constitution.

7. L'introduction des « missions », dans la proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 8 février 2001 (TA 640), a considérablement modifié le dispositif envisagé. Si le vote parlementaire s'effectue par mission d'un ministère donné (art. 43 LOLF), le droit d'amendement peut s'exercer au niveau du programme, nouvelle unité de spécialité. En conséquence, souligne M. Migaud, dans son rapport, « les parlementaires seront (...) en mesure d'agir sur les programmes à structure de vote constante » (13). Il est alors légitime, si l'unité de vote est la mission, si l'unité d'exécution (autorisant la fongibilité des crédits d'un programme à l'autre) est la mission, de considérer que l'unité de charge est elle aussi, constituée par la mission. Le droit de proposer des redéploiements de crédits entre programmes ministériels, voire la création de programmes, au sein de la charge que constitue la mission, est garanti et constitue indiscutablement le véritable enjeu de la réforme.

8. Le Parlement retrouve ainsi, au niveau des programmes, un pouvoir d'initiative qu'il n'aurait jamais dû perdre : à charge constante, il a le pouvoir de réorienter l'action de l'État (14). Ainsi que le souligne le rapporteur de la Commission des finances, « [l]a conjonction de la globalisation de l'autorisation de dépense au niveau de grands programmes ministériels et d'une interprétation très réductrice de l'article 40 de la Constitution risquerait de vider de tout son sens l'examen de la deuxième partie des projets de loi de finances. Si le Parlement ne dispose pas des moyens de proposer des modifications au contenu des programmes, le vote de ces derniers se limitera à une approbation ou à un rejet des propositions du ministre, sans aucun contrôle parlementaire ». Et M. D. Migaud de conclure, « [l]e n'est évidemment pas le but poursuivi par l'article 40 de la Constitution » (15). En contrepartie de la globalisation et de la fongibilité des crédits au sein des programmes qui offre au Gouvernement une marge d'action nouvelle, le Parlement doit pouvoir vérifier si les ministres ont

(13) Rapport MIGAUD, n° 2908, p. 261.

(14) Voir M. EMMANUELLI, Assemblée nationale, Débats, JORF, 1<sup>re</sup> séance du 7 février 2001, p. 1227; voir également F. ROBERT, « La rénovation des pouvoirs du Parlement », RFFP, 2001, n° 76, p. 77-92, p. 84 qui souligne qu'« [i]l ne sera plus requis des parlementaires qu'ils modifient l'allocation des moyens par nature des dépenses, mais qu'ils procèdent à des arbitrages entre les différents objectifs de l'action publique ». L'élargissement du droit d'amendement est généralement perçu comme une réhabilitation de la seconde partie des lois de finances, P. LAMY, « Article 47 », in J.-P. CAMBY, *La réforme du budget de l'État. La loi organique relative aux lois de finances*, Paris, L'ODJ, 2002, pp. 285-297, p. 295 et s.

(15) Rapport MIGAUD, n° 2908, p. 263.

atteint les objectifs sur lesquels des crédits leur ont été alloués. Il était donc indispensable, pour impliquer le Parlement dans le contrôle a posteriori des dépenses de l'État, de lui donner les moyens de proposer des modifications au contenu des programmes.

9. Le respect de la définition constitutionnelle de la charge publique – Ce faisant, la loi organique ne déroge ni au contenu ni au champ d'application de l'article 40 de la Constitution, ni même aux objectifs poursuivis par cette disposition (16).

La définition de la charge publique, que le Conseil constitutionnel explicite dans sa décision n° 60-11 DC du 20 janvier 1961, demeure inchangée. Il n'est guère contesté que la charge publique puisse être entendue, de manière extensive (17), comme « englobant, outre les charges de l'État, celles antérieurement visées par l'article 10 du décret du 19 juin 1956 sur le mode de présentation du budget de l'État », c'est-à-dire les charges des collectivités locales et des régimes d'assistance ou de sécurité sociale. En fait, seul le niveau de nomenclature à partir duquel l'article 40 de la Constitution peut être opposé aux amendements parlementaires intéresse la nouvelle loi organique. Et, précisément, les dispositions de l'article 34, al. 18 de la Constitution, aux termes desquelles « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » et celles de l'article 47, al. 1 de la Constitution, en vertu desquelles « le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique » habilite le législateur organique à définir les règles spécifiques relatives à la discussion et à l'adoption des lois de finances par le Parlement (18). Par conséquent, l'habilitation constitutionnelle pouvait être utilisée pour préciser, en ce qui concerne les lois de finances, les conditions d'application de l'article 40 de la Constitution qui prohibe les amendements parlementaires créant ou aggravant une charge publique.

(16) Dans le même sens, J.-E. SCHOERTL, « La nouvelle Constitution financière de la France, Conseil constitutionnel, 25 juillet 2001 », *Petites Affiches*, 13 septembre 2001, p. 3-23, p. 22. Voir toutefois, L. PHILIP, note 6, p. 209, selon qui l'interprétation extensive de la notion de charge n'est guère conforme à l'esprit de la Constitution; voir également L. TALLINEAU, *op. cit.*, note 2, p. 1214, qui souligne l'audace de la loi organique « qui a adapté la Constitution à sa nouvelle nomenclature ».

(17) Pour une critique de l'analyse extensive de la notion de « charge publique », voir J.-P. LEBERTON, « Conseil Constitutionnel et initiative financière dans le cadre de la procédure législative », *Revue administrative*, 1978, p. 274-284, p. 277.

(18) Voir l'avis du Conseil d'État rendu en assemblée générale (Section finances) le 21 décembre 2000, en annexe du Rapport MIGAUD n° 2908, p. 604; voir également E. OLIVA, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel 1<sup>er</sup> octobre-31 décembre 2001, RFFC 2002, p. 152-174, p. 156-157. Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, al. 3-5. On notera, par ailleurs, que c'est sur le même fondement que les auteurs de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ont restreint, à l'article 42 de l'ordonnance, le droit d'amendement des parlementaires en allant au-delà des prescriptions constitutionnelles.

Dans sa décision n° 2001-448 DC en date du 25 juillet 2001, le Conseil constitutionnel, saisi par le Premier ministre le 29 juin 2001 en application des articles 46 et 61, al. 1) de la Constitution, a donc déclaré le nouveau dispositif conforme à la Constitution (19).

10. Le Conseil constitutionnel aurait pu, il est vrai, s'attacher exclusivement à la lettre de l'article 40 de la Constitution et considérer que la charge s'entend de chaque crédit qui la compose, apprécié « au premier euro ». Mais l'examen de la jurisprudence du Conseil constitutionnel conduit au constat que la décision n° 2001-448 DC s'inscrit bien dans un contexte jurisprudentiel favorable au renforcement de la compétence financière des parlementaires. Dans la pratique, en effet, le Conseil constitutionnel s'est montré enclin à favoriser l'exercice d'un pouvoir d'amendement en matière budgétaire, dès lors que ce pouvoir ne remet pas en cause l'équilibre budgétaire (20). Le Conseil a ainsi considéré, dans une décision n° 80-126 DC du 30 décembre 1980, que « l'irrecevabilité prévue par l'article 42 de l'ordonnance (...) qui répond aux mêmes préoccupations que l'article 40 de la Constitution (...) ne fait qu'en appliquer les dispositions en matière de lois de finances » (21). L'article 42 de l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances était interprété dans la stricte limite du texte de l'article 40 de la Constitution.

On pourrait également mentionner – quoique la question reste controversée – la décision n° 99-419DC du 9 novembre 1999 (Loi relative au pacte civil de solidarité), dans laquelle le Conseil constitutionnel aurait admis qu'une augmentation de charges était possible s'agissant de simples tâches de gestion (22). Une charge de gestion est, en principe, recevable lorsque son adoption n'entraîne pour l'administration aucun coût auquel elle

(19) La loi organique a été déclarée conforme à la Constitution sous réserve de deux dispositions. Le Conseil constitutionnel a censuré le premier alinéa de l'article 33 LOLF au motif qu'en instituant une formalité préalable à la publication des lois ayant une incidence financière, ces dispositions méconnaissaient le principe selon lequel la promulgation de la loi par le Président de la République vaut ordre à toutes les autorités et à tous les services compétents de la publier sans délai. Il a également annulé le premier alinéa de l'article 58 LOLF qui soumettait aux commissions parlementaires chargées des finances le programme de contrôle de la Cour des comptes, au motif qu'il portait atteinte à l'indépendance de la juridiction administrative.

(20) Décisions n° 64-27 DC du 18 décembre 1964 ; n° 73-51 DC du 27 décembre 1973, n° 76-73 DC du 28 décembre 1976 ; n° 76-74 DC du 28 décembre 1976.

(21) Décision n° 80-126 DC du 30 décembre 1980. Loi de finances pour 1981, Rec. p. 53. Le Conseil constitutionnel considère l'article 42 LO comme une simple disposition d'application de l'article 40 C.

(22) « Considérant que l'augmentation des dépenses pouvant résulter, pour les services compétents, des tâches de gestion imposées par la proposition de loi n'était ni directe ni certaine ; qu'en conséquence, c'est à bon droit que la proposition de loi n'a pas été déclarée irrecevable en raison de son incidence sur les charges publiques » ; voir D. CHAGNOLLAUD, « La loi d'orientation pour l'Outre-mer devant le Conseil constitutionnel

ne pourrait faire face par la mobilisation des moyens courants déjà mis à la disposition des services (23).

D'une manière générale, il est vrai, le Conseil constitutionnel ne considère pas que la charge publique doit être entendue trop strictement (24) et requiert une aggravation significative d'une charge pour conclure à son irrecevabilité (25). Il offre ainsi à l'amendement parlementaire un champ de réformation plus vaste dans le domaine financier.

## II. – L'ENCADREMENT CONSTITUTIONNEL DU DROIT D'AMENDEMENT

11. **Le cadre limite de l'unité de charge** – Les conditions spécifiques d'exercice du droit d'amendement appliqué aux lois de finances, telles que l'article 47 de la nouvelle loi organique les précise, s'inscrivent dans la continuité de la Constitution.

Le principe constitutionnel de l'équilibre général du projet de loi de finances est respecté. En effet, la réallocation de crédits ne peut jouer que dans le cadre limite du montant de chaque mission. En d'autres termes, l'initiative parlementaire ne peut aboutir à augmenter le montant global de la charge que constitue la mission présentée par le Gouvernement. La distinction constitutionnelle entre la notion de ressources, employée au pluriel par l'article 40 de la Constitution, et la notion de charge, employée au singulier, n'est pas remise en cause (26). C'est la raison pour laquelle les modifications de la répartition des crédits visant des objectifs de nature différente, c'est-à-dire entre ministères ou entre programmes de missions différentes, sont proscrites. D'aucuns regretteront sur ce point la retenue peu-être excessive des rédacteurs du projet. Dans un contexte favorable au développement de l'initiative parlementaire et dans la mesure où l'équilibre général du budget était préservé, le souci de faire de la budgétisation par

et la bidépartementalisation de la Réunion », *Petites affiches*, 23 avril 2001, p. 8-19, p. 18. Il n'est cependant pas certain que le Conseil constitutionnel ait voulu faire plus que mettre l'accent sur le caractère indirect et incertain de l'augmentation en cause.

(23) On relèvera la décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982 du Conseil constitutionnel, aux termes de laquelle « l'irrecevabilité ne saurait être retenue qu'à l'encontre des initiatives dont il est constant qu'elles provoqueront un accroissement de l'activité administrative d'une telle ampleur qu'il ne pourra, à l'évidence, y faire face par l'utilisation des moyens courants déjà à la disposition des services » ; voir également Rapport VIVIEN, p. 88 ; Rapport GOUX, p. 82 et s.

(24) Dans le même sens, Rapport MIGAUD n° 2908, p. 267 ; P. BINZAK, « Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement : entre « errements » ... et « malentendus » », *RFDC*, 2001, p. 479-528, p. 492.

(25) Décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975.

(26) Voir Rapport VIVIEN, p. 41 : « En recourant à l'emploi du pluriel, les constituants de 1958 ont voulu garantir le volume des recettes et non leur structure (...) ».

objectif l'un des enjeux de la réforme aurait pu conduire à doter les programmes d'une dimension interministérielle. L'interministérialité des missions peut toutefois laisser augurer de missions larges, au sein desquelles les crédits des programmes – qui pourraient relever de ministères différents mais qui, en tout état de cause, resteront placés sous la responsabilité d'un seul ministre gestionnaire – pourront être redéployés par des parlementaires qui verront leur marge d'action croître en proportion. La voie vers l'optimisation de la gestion du budget est ouverte par la loi organique dans le respect de la règle constitutionnelle selon laquelle l'initiative parlementaire ne peut aboutir à augmenter une charge publique.

Dans le même esprit, il est prévu que les missions sont créées exclusivement par le Gouvernement (27). Toute création ou modification de mission par le Parlement constituerait une aggravation de charge sanctionnée par la Constitution.

En définitive, l'objectif que poursuit l'article 40 de la Constitution en restreignant le droit d'amendement, et qui est, selon le Conseil constitutionnel, d'« éviter que des dispositions particulières ayant une incidence financière directe puissent être votées sans qu'il soit tenu compte des conséquences qui pourraient en résulter sur l'ensemble des finances publiques » (28) est bien observé.

12. **L'objet des amendements autorisés** – L'article 47 LOLF ne vise, en outre, que les amendements afférents aux crédits des lois de finances, et d'elles seules (29), pour lesquelles, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> LOLF, le montant des charges de l'État est déterminé précisément. Il s'agit notamment, ainsi que l'a précisé le Conseil constitutionnel, des amendements de la seconde partie de la loi de finances de l'année, sur laquelle les parlementaires n'avaient jusque là guère d'emprise réelle, des amendements s'appliquant aux lois de finances rectificatives, des amendements aux dispositions analogues figurant dans les lois visées à l'article 45 LOLF relatif aux procédures d'urgence, et enfin de ceux destinés à rectifier les ajustement de crédits opérés en loi de règlement (30). Les amendements portant sur les

(27) L'article 7 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances prévoit : « (...) Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission ».

(28) Décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975.

(29) Les lois ordinaires ne déterminent pas le montant de la réduction et de l'aggravation de la charge publique qu'elles prévoient.

(30) Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, n° 95. Voir sur ce point les remarques de M. J.-P. CAMBY, « Le Conseil constitutionnel et la réforme de la procédure budgétaire (Conseil constitutionnel, 25 juillet 2001), *Petites Affiches*, 10 octobre 2001, pp. 5-18, p. 9. M. LAUZE estime, quant à lui, que cette précision apportée par le Conseil constitue de facto une réserve d'interprétation, dictée par le souci d'éviter la multiplication des amendements « cavaliers ». J. LAUZE, « La loi organique devant le Conseil constitutionnel : une conformité sous réserves », *RFFP*, 2001, n° 76, p. 167-196, p. 178.

articles de la seconde partie du projet de loi « rattachés » à l'examen des crédits d'un ministère ne sont donc pas visés par les dispositions de l'article 47 nouveau. Si ces mesures « rattachées » affectent les charges budgétaires de l'État, en réalité, elles ne portent pas ouverture de crédits (31). Le régime applicable à ces amendements n'est donc pas modifié.

En clair, l'article 47 LOLF ne vise que les amendements aux articles « chiffrés ». En effet, seuls ces amendements donnent la possibilité de proposer l'augmentation effective des crédits d'un programme si ceux affectés à un autre programme au sein d'une même mission sont minorés à due concurrence. Partant, on évite l'introduction de « cavaliers budgétaires » dans les projets de lois de finances.

13. Plus précisément, il est prévu que les redéploiements doivent être réels et immédiats, en ce qu'ils doivent diminuer directement les crédits d'un des programmes de la mission concernée. Ils concernent les crédits du budget général de l'État, et portent sur la même mission d'un même ministère. En cela, le régime de transfert de crédits se veut conforme aux règles que le Conseil constitutionnel a définies, dans la décision n° 76-64 DC du 2 juin 1976, en ce qui concerne la compensation de recettes : la compensation doit être réelle, immédiate et bénéficière aux mêmes collectifs ou organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution.

14. **L'exigence de motivation** – Enfin, la mise en œuvre de la loi organique devrait conduire à une responsabilisation accrue des parlementaires (32). Ces derniers, si tant est qu'ils puissent avoir accès aux informations requises, seront tenus de mettre en regard de l'augmentation de crédits d'un programme, l'économie au moins équivalente à réaliser sur un autre programme, en indiquant précisément le(s) poste(s) concerné(s) par le redéploiement (33). L'article 47 LOLF, qui prévoit en son deuxième alinéa que « [t]out amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient », doit permettre ainsi de vérifier la réalité et la pertinence de la compensation.

(31) Il peut s'agir, par exemple, d'un article modifiant les règles de calcul des aides à la cessation d'activité qui sera rattaché à l'examen des crédits du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité.

(32) Voir les commentaires de M. EMMANUELLI, Assemblée nationale, Débats, séance du 21 juin 2001, *JORF*, 22 juin 2001, p. 4660.

(33) Sur l'exigence de la motivation, voir X. ROQUES, « Les irrecevabilités financières (en dehors de l'article 40 de la Constitution) », *RFDL*, 1993, p. 741-759, p. 746 et s. ; Rapport Goux, p. 99 ; Rapport LAMBERT n° 413, p. 81 qui précise que le parlementaire devra, dans les développements joints à l'amendement, indiquer le programme ainsi que le titre visés, afin qu'en cas d'adoption définitive de la modification, le gouvernement en tième compte dans les décrets de répartition.

Il n'est guère précisé si le montant de la compensation doit être identique ou simplement équivalent. La pratique en matière de compensation entre ressources publiques enseigne que seul un écart significatif entre les montants est susceptible de conduire à l'irrecevabilité d'un amendement (34). Il revient donc aux instances parlementaires compétentes – et, en appel, au Conseil constitutionnel – de veiller à l'adéquation tant temporelle que substantielle entre augmentation de crédits et mesure de compensation. En ce qui concerne ce dernier point, on mentionnera que le juge de la recevabilité doit apprécier aussi bien le montant de l'augmentation de crédits que celui du gage prévu pour en compenser l'effet, au niveau de la mission (35). Ainsi que le soulignait déjà M. Christian Goux, dans son rapport d'information sur la recevabilité des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances de 1959, « (...) la mission du juge de la recevabilité ne se limitera pas (...) à constater la présence formelle du gage, mais elle le conduira à porter une appréciation sur la crédibilité financière de la compensation suggérée, c'est-à-dire à décider en conscience si, compte tenu des mesures en présence, l'ajustement du gage est quantitativement possible au niveau de la perte à compenser » (36).

L'article 47 LOLF, comme l'avait fait l'article 42 de l'ordonnance de 1959, érige la règle de la motivation en une norme de valeur organique en ce qui concerne les lois de finances. Par conséquent, le respect de l'exigence de motivation est une condition de la validité de l'amendement. Tout comme le relevait encore M. Goux, le rôle du juge prend ici toute sa dimension « puisqu'à lui revient, par la force de sa propre conviction, la mission de tracer la démarcation entre les préoccupations, également légitimes, de la préservation du droit d'amendement et de la défense des finances publiques » (37). De ce fait, on espère pouvoir éviter, en matière de dépenses, les écueils que présente encore la réalité du gage en matière de ressources. On ne connaît que trop bien les critiques vives concernant le caractère souvent fictif et inefficace du gage, appliqué successivement à plusieurs diminutions de ressources (38).

(34) B. BAUFUMÉ, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, Paris, LGDJ, 1993, p. 91; Rapport CHARBONNEL, p. 30.

(35) En ce sens, pour la compensation entre ressources, voir Rapport BARROT, p. 66.

(36) Rapport Goux, p. 39. Sur l'avis technique donné par le Gouvernement, voir Rapport VIVIEN, p. 45.

(37) Rapport Goux, p. 39.

(38) C'est notamment le cas du « gage-tabacs » : les droits sur les tabacs visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts sont ainsi utilisés de manière répétitive, et non réaliste. J.-P. CAMBY, « Réflexions sur un couperet », *Petites Affiches*, 4 mai 1992, p. 23. 28, p. 25. On notera toutefois que le Gouvernement a pris l'habitude de « lever le gage » des amendements qu'il accepte, justifié avant leur adoption, voir Rapport de la Cour des Comptes sur le projet de loi de règlement du budget de 1993, p. 197.

### III. – LE RÉGIME DE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE

15. La **procédure d'examen de la recevabilité financière** – L'application de l'article 40 de la Constitution est de la responsabilité de chaque assemblée (39). Ainsi, il revient au Président de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale et à la Commission des finances au Sénat de refuser le dépôt de tout amendement qui aurait l'une des conséquences prévues par l'article 40 de la Constitution (article 98 RAN; article 48 RS) ou, qui serait contraire aux dispositions de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances (article 121 RAN; article 45 RS) (40).

16. La mise en œuvre de la loi organique nouvelle, et plus particulièrement de son article 47, ne nécessite pas qu'il soit procédé à une révision ou à une unification des procédures prévues par les Règlements des assemblées. Il est vrai que la procédure de recevabilité des amendements relative aux lois de finances devant la Haute assemblée offre aux sénateurs des pouvoirs financiers plus développés que ceux dont disposent les députés, bridés par la sévérité de la pratique du contrôle à laquelle ils se soumettent finalement volontiers.

Au Sénat, le contrôle du respect des articles 40 de la Constitution et 42 de l'ordonnance de 1959 s'opère, en pratique, non pas au sein des commissions, mais toujours en séance publique, après que les amendements, y compris ceux qui seront ultérieurement jugés irrecevables, ont été imprimés, distribués et fait l'objet d'un exposé circonstancié par leurs auteurs. Si l'irrecevabilité peut être opposée par la Commission des Finances, le Gouver-

(39) Dans sa décision n° 77-82 du 20 juillet 1977, le Conseil constitutionnel a déclaré « conformes à la Constitution les dispositions [des Règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat] par lesquelles un contrôle de la recevabilité des propositions et amendements au regard de l'article 40 de la Constitution a été organisé dans le cadre des prérogatives appartenant au Parlement (...) ». Le Conseil constitutionnel n'est pas moins juge d'appel des décisions prises par les organes parlementaires compétents dans l'application des règlements des assemblées pour ce qui touche aux décisions d'irrecevabilité prises au titre de l'article 40 de la Constitution, décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975. Mais le Conseil n'accepte de contrôler que les amendements adoptés par une chambre (décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982) ou qui ont donné lieu à un débat devant les instances compétentes (décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994). Dans cette même décision, il est précisé que le Conseil constitutionnel n'est pas juge de la régularité de chaque étape du contrôle exercé par chacune des assemblées et se borne à contrôler que le texte discuté en séance publique a bien été purgé de toute irrecevabilité, voir sur ce point le Rapport BARROT, p. 213. Voir également, J.-P. CAMBY et J.-P. SERVET, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris, Montchrestien, 1997, p. 87. Pour une vive critique de l'affirmation selon laquelle les constituants auraient entendu réserver le contrôle de l'application de l'article 40 de la Constitution aux Chambres elles-mêmes, J.-P. LEBERON, *op. cit.*, note 17, p. 276.

(40) Les Règlements des assemblées n'auront à connaître, d'ici à 2005, qu'un léger « toilettage » terminologique.

vement ou par tout sénateur, seule la première a le pouvoir de prendre la décision (article 45, al. 1 RS) (41). Par conséquent, ainsi que le souligne B. Baufumé, « l'appel et l'exposé d'amendements potentiellement irrecevables permettent (...) un jeu politique beaucoup plus développé qu'à l'Assemblée nationale, le ministre se trouvant le plus souvent contraint de répondre au fond à l'amendement avant d'invoquer l'irrecevabilité » (42). Plus, si les organes parlementaires compétents estiment que l'irrecevabilité n'est pas fondée, la discussion au fond se poursuit. La souplesse de la procédure a été évaluée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 96-381 DC en date du 14 octobre 1996. S'il appelle un contrôle de recevabilité, il n'exige pas que l'exception d'irrecevabilité soit opposée dès le dépôt des amendements. Le Conseil garantit, par là, une marge d'intervention plus grande aux parlementaires (43). Antérieurement, dans une décision n° 78-94 DC du 14 juin 1978, le Conseil constitutionnel avait pourtant considéré que l'article 40 de la Constitution prévoyait une « irrecevabilité absolue » et exigeait un examen effectif systématique de la recevabilité avant le dépôt même d'une proposition au sein des assemblées (44).

À l'Assemblée nationale, une série de filtres successifs tend à l'élimination systématique des amendements onéreux des parlementaires. Ainsi, le contrôle de la recevabilité des amendements peut être exercé au sein de chaque commission, par son Président ou, en cas de doute, par son bureau (article 86 al. 4 RAN). Les amendements sont toutefois, dans la grande majorité des cas, soumis d'office, au moment de leur dépôt, au Président de l'Assemblée qui « décide, après avoir consulté le président ou le rapporteur spécial de la Commission des Finances, ou un membre du Bureau désigné

à cet effet » (article 98, al. 6 RAN) (45). C'est à ce stade de la procédure qu'est organisé, par le parlementaire lui-même, le contrôle systématique de recevabilité des amendements. L'amendement déclaré irrecevable à son dépôt n'existe pas juridiquement. Les décisions du Président de l'Assemblée nationale ne sont, en outre, jamais désavouées par le Conseil constitutionnel (46). Enfin, en vertu de l'article 92, al. 1 et 5 RAN, l'irrecevabilité peut encore être invoquée, postérieurement au dépôt de l'amendement, à tout moment au cours de la séance publique par le gouvernement ou par tout député (47).

17. Pour autant, les députés ne semblent pas remettre en cause cette auto-limitation de leurs pouvoirs (48) et ont le sentiment de tirer un profit certain de la divergence de procédures suivies en la matière. Ainsi que le soulignait déjà, en 1980, le président de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, M. Vivien, « une éventuelle unification des procédures de recevabilité, solution qui présenterait à coup sûr des avantages, ne pourrait se faire qu'au prix d'une certaine restriction du droit d'initiative parlementaire tel qu'il existe actuellement » (49). Lors de la séance du 13 juin 2001 consacrée à l'examen du projet de loi organique, M. Lambert, alors président de la Commission des Finances du Sénat, a d'ailleurs précisé que chaque assemblée conserverait ses mécanismes propres d'examen de la recevabilité (50). A ce titre, le Sénat a supprimé la première phrase du premier alinéa de l'article 48 de la proposition de loi votée par l'Assemblée nationale en première lecture qui prévoyait que l'irrecevabilité au regard de

(45) À défaut d'avis, la décision revient au Bureau de l'Assemblée. voir Rapport BARROT, p. 209 et s. Sur la procédure et les questions qu'elle pose, Rapport VIVIEN, p. 66 et s.

(46) Voir sur ce point, J.-P. LEBRETON, *op. cit.*, note 17, p. 280 : l'auteur fait remarquer que le Conseil constitutionnel ne censurerait pas « un usage qui, tout en étant conforme à la lettre de l'article 40 serait néanmoins abusif parce qu'il aurait abouti à priver les parlementaires de leur droit d'amendement (...) ». Ce serait de la part du juge avouer indirectement l'excessive sévérité de sa jurisprudence en condamnant les organes parlementaires de contrôle pour excès de fidélité », cité par B. BAUFUMÉ, *op. cit.*, note 34, p. 87. Voir également X. ROQUES, *op. cit.*, note 33, p. 759.

(47) On n'exclura pas le fait qu'un amendement qui serait contraire à l'article 40 C puisse être adopté par l'Assemblée (ou le Sénat) si le gouvernement ou un parlementaire s'abstient d'invoquer l'irrecevabilité.

(48) On notera, à l'instar de M. Goux, que « le caractère a priori de la vérification de la recevabilité des amendements fait que l'irrecevabilité ne présente pas - comme la doctrine semble souvent le croire - les caractères d'une arme de procédure laissée à la discrétion du Gouvernement. (...) Le fait que les instances parlementaires auront statué préventivement constitue une protection puissante, de caractère dissuasif, en faveur des amendements contre d'éventuelles interprétations abusives du Gouvernement sur la portée, souvent plus extensive de sa part, des prohibitions constitutionnelles ». Rapport Goux, p. 13. Voir toutefois, plus nuancé, Rapport CHARBONNEL, p. 16.

(49) Rapport VIVIEN, p. 81.

(50) Sénat. Débats, séances du 3 juin 2001, JORF 14 juin 2001, p. 3010.

(41) Sur la divergence de procédures entre les assemblées, voir Rapport CHARBONNEL, p. 5; Rapport VIVIEN, p. 64; Rapport GOUX, p. 7.

(42) B. BAUFUMÉ, *op. cit.*, note 34, p. 81.

(43) M. VERPEAUX, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle - Décision 96-381 DC du 14 octobre 1996, Résolution modifiant le règlement du Sénat », *Petites affiches*, 23 juillet 1997, p. 23. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel déclarait conforme à la Constitution l'article 45 du Règlement du Sénat, modifié par la résolution adoptée le 3 octobre 1996.

(44) Le Conseil constitutionnel considérait ainsi « qu'il résulte des termes mêmes de cet article [article 40] qu'il établit une irrecevabilité de caractère absolu et fait donc obstacle à ce que la procédure législative s'engage à l'égard de propositions de loi irrecevables formulées par des sénateurs et, dès lors, à ce que le dépôt de ces propositions soit annoncé en séance publique par le Président du Sénat ». Il confirmait alors que « le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions de loi formulées par les sénateurs, et cela antérieurement à l'annonce par le Président de leur dépôt et donc avant qu'elles ne puissent être imprimées, distribuées et renvoyées en commission, afin que soit annoncé le dépôt des seules propositions qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarées irrecevables ». Voir également la décision n° 91-292 DC du 22 mai 1991, considérant 7.

l'article 40 de la Constitution prenait effet dès la présentation des amendements (51). Le président Lambert a fait valoir, dans son rapport, que cette disposition pouvait « être perçue comme de nature à fragiliser le mécanisme de la recevabilité financière applicable au Sénat » (52). Compte tenu de l'évolution de la position du Conseil constitutionnel en la matière, il va de soi qu'en tout état de cause, toute unification des procédures de recevabilité des amendements financiers devrait se faire dans un sens favorable au droit d'initiative parlementaire.

**18. Le champ de la recevabilité financière** – En ce qui concerne le champ de la recevabilité financière, le Sénat avait rejeté en première lecture, la proposition de l'Assemblée nationale d'étendre l'irrecevabilité de droit, limitée pour l'heure aux amendements non conformes à l'article 40 de la Constitution, aux amendements non conformes à l'ensemble du texte de la loi organique relative aux lois de finances. Si le Sénat lui-même a étendu, dans son Règlement et de sa propre autorité, cette procédure de l'irrecevabilité à toute méconnaissance d'une disposition quelconque de l'ordonnance organique de 1959 (article 45, al. 4 RS), il reste que la Haute Assemblée souhaite voir chaque assemblée fixer elle-même le régime de recevabilité qu'elle choisit d'instaurer, et rejette, par conséquent, l'idée de donner une base organique aux dispositions réglementaires des deux assemblées (53). Ainsi que le rappelait M. Lambert, la censure d'un amendement par le Président de la Commission des Finances revient à lui faire jouer un rôle de juge constitutionnel, sans recours possible, puisque le Conseil constitutionnel n'a pas à se prononcer sur l'amendement déclaré irrecevable (54). Par conséquent, concluait-il, « [c]e rôle de censeur constitutionnel qu'un parlementaire exerce vis-à-vis de ses collègues doit être décidé par chaque assemblée » (55). Le Sénat avait donc souhaité, dans un premier temps, ne limiter l'irrecevabilité qu'aux dispositions les plus essentielles de la loi organique, selon lui, à savoir l'article 7 relatif à la définition des missions, des programmes et des dotations, l'article 19 visant les affectations de recettes à l'intérieur du budget de l'État, l'article 31 veillant au

(51) Le texte proposé par l'Assemblée nationale était rédigé ainsi : « Les membres du Parlement ne peuvent présenter des amendements à un projet de loi de finances lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ». C'est nous qui soulignons.

(52) Rapport fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux lois de finances, 29 mai 2001, (Rapport LAMBERT) n° 343, p. 267.

(53) Sénat. Débats, séance du 13 juin 2001, JORF 14 juin 2001, p. 3010.

(54) Décision n° 82-154 du 29 décembre 1982.

(55) Op. cit. note 53; voir également sur la question de l'irrecevabilité à toute disposition de la loi organique, X. ROQUES, op. cit., note 33, p. 754.

respect du contenu de la première et de la seconde partie, et donc à l'interdiction des cavaliers budgétaires, et enfin à l'article 33 concernant les affectations de recettes de l'État hors de son budget (56). Puis, parce qu'il la considérait comme compatible avec son Règlement et l'interprétation qu'il entendait en faire, le Sénat s'est finalement rallié à la proposition de la Commission spéciale de l'Assemblée nationale, qui étendait les motifs d'irrecevabilité à la méconnaissance de l'ensemble des dispositions de la loi organique (57).

**19. L'examen des amendements** – Certaines questions, cette fois de pure technique parlementaire, restent encore à examiner pour rendre effective l'application de la loi organique. Ainsi va-t-il falloir déterminer dans quel ordre les amendements financiers vont être appelés. Le redéploiement des crédits entre programmes d'une même mission devra tenir compte des amendements antérieurs adoptés. Il est probable que l'on procédera comme pour les articles d'une proposition de loi et que l'on examinera en premier lieu les amendements les plus éloignés du texte débattu. En tout état de cause, il reviendra aux parlementaires de s'assurer qu'un amendement antérieurement entériné n'ait pas eu pour conséquence de minorer un programme d'un montant de crédits tel qu'il ne puisse plus accueillir les modifications de crédits que prévoiraient de nouveaux amendements.

20. On conclura sur le constat que la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 conduit indiscutablement à revaloriser les droits du Parlement, en permettant aux députés d'intervenir sur les dépenses, et, partant, à enrichir le débat démocratique, essentiel en matière budgétaire.

Sans déroger à l'article 40 de la Constitution, l'article 47 de la loi organique, combiné à l'article 7, « contourné », ou plutôt « corrigé », il est vrai, le principe d'interdiction de compensation entre charges sur lequel repose l'article 40 de la Constitution, en précisant que l'unité de vote des dépenses d'un ministère et donc l'unité de charge est constituée par la mission, au sein de laquelle les redéploiements de crédits sont possibles. Le fonctionnement actuel des Institutions s'en trouve modifié. Ainsi, dès lors que le plafond des crédits attribués à la mission n'est pas affecté, le droit d'amendement des parlementaires n'est désormais plus limité que par les dispositions constitutionnelles générales.

Les craintes de voir s'ouvrir la boîte de Pandore conduisant à un contrôle parlementaire illimité sur l'action de la Direction du Budget n'apparaissent guère fondées : même si, en contrepartie de la souplesse qui leur est offerte pour l'exécution du budget, les gestionnaires de fonds publics devront

(56) Pour une critique du rapporteur Didier Migaud, voir Rapport MIGAUD, n° 3150, p. 100.

(57) Rapport LAMBERT n° 343, p. 273. L'alinéa 3 de l'article 47 LOLF rend irrecevables les amendements non conformes à l'une ou l'autre des dispositions de la loi organique.



rendre compte des objectifs précis sur lesquels ils se seront engagés, les parlementaires n'agiront pas sur l'action même du Gouvernement mais pourront, tout au plus, faire connaître à leurs interlocuteurs ce qu'ils souhaitent être l'action du Gouvernement.

La réforme de la loi organique relative aux lois de finances, exceptionnelle à plus d'un titre, accueillie favorablement tant par l'Assemblée nationale, le Sénat et le Gouvernement, validée en grande partie par le Conseil constitutionnel, répond aux exigences démocratiques en permettant au Parlement de disposer, d'ici 2005 (58), des instruments suffisamment souples d'un contrôle plus efficace sur les finances publiques.

Mais au-delà de la question du pouvoir de réformation de la loi de finances, que la nouvelle loi organique est venue, non révolutionner, mais opportunément aménager, c'est toutefois en amont de la procédure, lors des discussions menées sur les grandes orientations budgétaires entre le Premier ministre, le ministre des Finances et les présidents des groupes parlementaires (59), et donc aussi désormais en associant le Parlement à la définition des missions, que l'influence de ce dernier en matière financière peut avoir raison de certaines limites excessives créées par l'équilibre institutionnel de la Cinquième République.

## Étude

(58) L'ordonnance du 2 janvier 1959 ne sera abrogée que le 1<sup>er</sup> janvier 2005. L'entrée en vigueur de la LOLF s'échelonne du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au 1<sup>er</sup> janvier 2005. Ainsi, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2002, le principe de sincérité et les dispositions relatives au pouvoir de contrôle et d'évaluation de l'utilisation des crédits des commissions de finances ont été mis en œuvre. L'ampleur du travail à accomplir d'ici 2005 pour la mise en œuvre effective et progressive des nouvelles dispositions est considérable, voir sur ce point l'intervention de M. Sapin, Assemblée nationale, Débats, séance du 21 juin 2001, *JORF*, 22 juin 2001, p. 4652; B. CHEVAT, « Budgets de programmes et rénovation de la comptabilité de l'État », *RFFP*, 2000, p. 93-103, p. 101; R. FORNI, « Démocratie et technique budgétaire », *RFFP*, 2000, p. 173-178, p. 174.

(59) Voir notamment, H. MESSAGE, « Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ? », *RFFP*, 2000, p. 14-29, p. 14, p. 23; H. MESSAGE, *op. cit.*, note 38, p. 25 et s.; J.-P. TAUGOURDEAU (J.-P.), « Réformer le droit d'initiative en matière de loi de finances », *Revue du Trésor*, 1982, p. 89-108, p. 91 et s. Pour une critique du dispositif mis en place et plus particulièrement de la portée de l'autorisation parlementaire relative au budget de l'État, Ph. JUES, « L'autorisation parlementaire dans la loi organique relative aux lois de finances : réforme ou continuité ? », (première partie) *Petites Affiches*, 25 février 2002, p. 6-13, p. 10 et (secondè partie) *Petites Affiches*, 26 février 2002, p. 8-14, p. 8.

### Une commission des finances à l'heure de la LOLF et de la crise financière Charles WALINE

Avant même l'adoption de la révision constitutionnelle de juillet 2008, les commissions parlementaires, et notamment celle des finances, occupaient une place à part. Ce dont atteste, par exemple, le rôle joué dans l'adoption de la LOLF ou face à la crise financière.

[...]

#### II. – À L'OCCASION DE LA LOLF, UNE COMMISSION DES FINANCES QUI TIENT À JOUER LE RÔLE D'UN ACTIVATEUR D'IDÉES POUR ÊTRE PLEINEMENT PRÉSENTE DANS LE DÉBAT

Il ne s'agit pas ici de revenir sur la genèse ou le contenu de la LOLF, mais plutôt d'évoquer le rôle que la commission a joué au quotidien et de façon concrète, dans cette entreprise – unique à bien des égards car menée à l'initiative du Parlement – de modernisation de la législation budgétaire.

Chaque garde en mémoire les dysfonctionnements des économies développées depuis les années 1970, si bien qu'à la fin des années 1990, il ne manquait plus qu'un influx politique pour que les « fruits passent la promesse des fleurs ».

#### L'aboutissement d'un long travail préparatoire

La volonté de modifier en tout ou partie l'ordonnance organique de 1959 a, en effet, constitué l'une des constantes de la réflexion sur les finances publiques, comme en témoigne le nombre de propositions de loi organique déposées tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Poursuivant ce « travail de sappe au long cours », les rapports généraux de la commission des finances évoquaient ainsi dans le courant des années 1990 « les sept piliers de la sagesse budgétaire » (4) ou firent le constat d'un « certain vieillissement conceptuel de l'ordonnance organique » (5).

Au début de l'année 1999, afin de participer et de peser pleinement dans le débat, le bureau de la commission des finances avait mandaté son président, M. Alain Lambert, pour qu'il travaille à la préparation d'une réforme de l'ordonnance organique. S'appuyant sur les services de la commission, il réunit les éléments nécessaires à cette ambition. Après plus d'un an de travail, le 19 octobre 2000, un rapport d'information faisait état de sa réflexion et de ses préconisations en vue de préparer la discussion de la proposition de loi de réforme de l'ordonnance organique. La volonté affichée était claire et ainsi résumée : « prendre part à une des plus grandes démarches réformatrices de la Ve République » (6) et contribuer à « une intense réflexion parlementaire préalable » (7).

S'adaptant à un calendrier de la réforme qui avait connu une nette accélération au printemps 2000 en raison de la création concomitante d'une commission d'enquête (8) sur la « cagnote budgétaire », qui fut elle aussi chronophage, la commission avait enviyé à la rédaction des deux tomes du rapport d'information déposé le 29 septembre 2000. Outre le président et le rapporteur général, s'associaient de façon pluraliste quatre rapporteurs représentant les différents groupes parlementaires. Au terme de 20 auditions et de trois contrôles sur pièces et sur place, le rapport de commission d'enquête de 412 pages, concluait à « la nécessaire maturation du débat budgétaire en France [auquel] votre commission entend prochainement contribuer » (9).

Une démarche en phase avec celle de l'Assemblée nationale et menée en liaison avec les services de l'exécutif

Les choix méthodologiques du Sénat furent les mêmes que ceux de l'Assemblée nationale : procéder à une refonte d'ensemble du texte – et non un simple aménagement ponctuel – qui permette de moderniser la gestion publique tout en renforçant le pouvoir budgétaire du Parlement.

L'objectif prioritaire fut alors de « mettre en musique » la large convergence de vues existant entre les deux assemblées et ainsi de cristalliser une volonté politique forte, également partagée au sein des deux commissions. L'écriture de cette « partition à quatre mains » par MM. Didier Migaud et Alain Lambert fut amplement facilitée par les nombreux contacts informels préalables, tant au plan politique qu'administratif, qui en rendirent ensuite la discussion plus aisée.

Dénotant certains pessimismes quant à la possible opposition entre « l'industrie ministérielle » et « l'artisanat parlementaire » (10), il s'établit alors, tout au long de la discussion parlementaire, un dialogue tripartite Gouvernement-Assemblée nationale-Sénat d'autant plus fécond que dans le prolongement de l'accord politique alors formalisé, les cercles d'expertise administrative des commissions des finances des deux assemblées purent travailler de façon efficace et autonome.

En effet, si le Gouvernement fit le choix de ne déposer aucun amendement au texte, ses services apportèrent avec diligence et efficacité leur appui à la matérialisation des propositions d'amendements. Cette réflexion a débouché au Sénat sur le dépôt en première lecture de 168 amendements qui s'articulaient autour de deux axes : développer la lisibilité des comptes publics et enclencher la réforme de l'État. Sans oublier de nombreuses autres modifications plus ponctuelles consistant à consacrer les prélèvements sur recettes, à détailler la nomenclature des titres, à évaluer les fonds de concours, à enrichir le contenu de l'article d'équilibre ou à prévoir un débat consolidé sur les prélèvements obligatoires et leur évolution.

Comme le rapporteur de l'Assemblée nationale l'avait souligné, ces travaux constituèrent « une contribution positive, utile et même nécessaire à l'élaboration d'un bon texte » (11) rejoignant l'analyse d'observateurs, d'autant plus avertis qu'ils furent également « spectateurs engagés » de la réforme du côté de l'exécutif, et pour lesquels « le Sénat veut clairement imposer sa marque » (12).

A l'issue de la navette législative, l'ensemble fut validé par le Conseil constitutionnel, à l'exception de deux dispositions mineures. Le professeur Guy Carcassonne pouvait déclarer que « le Sénat s'est livré à l'une des discussions sérieuses dont il se flatte, pas toujours à juste titre, d'être souvent le théâtre » (13).

#### Exercer pleinement les nouvelles compétences issues de la LOLF

Le succès de la réforme budgétaire impliquait que les commissions des finances s'investissent pleinement dans sa mise en œuvre. Ainsi, quatre rapports d'information consacrés au suivi de son application furent publiés entre 2003 et 2006 comprenant des développements sur des aspects spécifiques, qu'il s'agisse de « l'état d'avancement de la mise en œuvre de la LOLF », du « culte des indicateurs ou de la culture de la performance » ou du « pouvoir d'arbitrage exercé par le Sénat lors de la discussion du projet de loi de finances ». Rendus publics le plus en amont possible, ces rapports de suivi de la mise en œuvre de la LOLF permettaient de peser plus efficacement sur les débats.

De même, avant le débat budgétaire de l'automne 2005, les assemblées avaient déjà été invitées par le Gouvernement à émettre un avis sur des questions pour lesquelles la décision appartient à l'exécutif, que ce soit la nomenclature budgétaire ou le nombre et la qualité des objectifs et indicateurs de performance. Les propositions émises par le Sénat ont été prises en compte de façon d'autant plus satisfaisante qu'il s'agissait d'un simple avis sans valeur contraignante (14).

Parallèlement, une attention spécifique fut portée aux nouvelles modalités d'exercice du droit d'amendement sur les crédits des missions qui avait été élargi, à dessein, au profit des parlementaires. Après l'audition de représentants de la « doctrine » et des échanges tant au sein de la commission des finances qu'avec les différents groupes politiques – d'une manière souvent plus informelle –, le tout en concertation technique avec le service de la Séance, la commission a veillé à rendre pleinement effectif ce nouveau droit. Les périmètres de compétence des administrateurs de la commission furent également redéfinis ou précisés afin de permettre aux rapporteurs spéciaux d'exercer au mieux leurs nouveaux pouvoirs : la répartition n'a plus été effectuée par ministère mais sur la base des missions, tandis que plusieurs missions ont pu être regroupées dans un seul rapport, dès lors qu'il s'agissait de sujets connexes et que plusieurs sénateurs, le cas échéant issus de groupes parlementaires différents, ont pu être chargés d'un seul rapport spécial (par exemple sur la mission « Transports »). En effet, et cela mérite d'être rappelé, la commission des finances du Sénat est la seule parmi toutes les commissions permanentes du Parlement dont tous les membres sont rapporteurs – spéciaux en l'espèce – participant pleinement au travail de contrôle (15). Cette situation unique n'est pas sans effet sur la tonalité des débats qui s'y tiennent, ni sur la portée des recommandations émises.

Afin de mieux cibler l'examen du budget, la commission a veillé à ce que puissent se tenir dès la première discussion budgétaire au « format LOLF », soit dès l'automne 2005 sur le projet de loi de finances pour 2006, un débat sur l'évolution de la dette et un autre relatif aux effectifs de la fonction publique dans le cadre de l'examen de l'article d'équilibre. Par ailleurs, prenant acte du nouveau format de la discussion budgétaire, les rapports budgétaires ont été raccourcis puisque les documents budgétaires fournis au Parlement, notamment les projets annuels de performances (PAP), étaient présentés de manière plus claire et enrichie. La substitution d'une logique de résultat à une logique de moyens a ainsi conduit à mieux faire apparaître au sein des rapports budgétaires les principales observations et les conclusions du rapporteur spécial assorties, le cas échéant, d'amendements.

Ainsi, dès les débats budgétaires de l'automne 2005 au Sénat, 21 amendements sur les crédits des missions ont été déposés par la commission des finances. Même si, avec le recul de plusieurs discussions de lois de finances, le résultat final, notamment à l'issue de la CMP, peut s'avérer contrasté (16), il atteste de la volonté de « jouer le jeu » et de mettre, dès l'origine, pleinement à profit l'élargissement du droit d'amendement prévu par la LOLF et destiné à conforter les pouvoirs de décision du Parlement.

#### **Valeuriser la fonction de contrôle**

La réforme issue de la LOLF a conforté, pour les deux assemblées, des pouvoirs équivalents en matière de contrôle et d'information sur les finances de l'État auxquels il a fallu donner un visage concret. Faisant suite à la révision constitutionnelle de juillet 2008, il appartient d'y adjoindre son corollaire : la fonction d'évaluation (17).

L'objectif était de faire du contrôle, selon la formule désormais consacrée, la « seconde nature » du Parlement et en l'occurrence du Sénat. De ce fait, l'intensification des travaux de contrôle budgétaire consécutive à l'adoption de la LOLF en est l'une des manifestations les plus tangibles. Sans préjudice de l'accroissement quantitatif de ces travaux, a-t-il été fait application des dispositions de l'article 58-10 de la LOLF consistant à demander des « enquêtes » à la Cour des comptes (de quatre à six par an depuis 2003) tout en bénéficiant, le cas échéant, de l'assistance d'un magistrat pour mettre en œuvre des contrôles (article 58-20 de la LOLF). De la même façon, l'organisation en séance publique de débats de suivi du contrôle budgétaire, ou en commission d'auditions publiques pour suite à donner aux dires enquêtes de la Cour des comptes, contribue à y associer, de façon souple et réactive tous les parlementaires qui le souhaitent.

Le contrôle parlementaire, qui s'appuie pour sa réalisation sur les services de la commission, devient alors un aiguillon d'autant plus puissant que l'article 57 de la LOLF a consacré des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place, pratiquement sans limite des commissions des finances sur les dépenses de l'État, comme la LOLFSS l'a ensuite prévu pour les commissions des affaires sociales sur la sphère sociale.

Dans ce domaine, pour la commission, « l'avant et l'après LOLF » apparaissent clairement, tant en nombre de rapports de contrôle publiés qu'en nombre d'amendements déposés et visant à transformer les recommandations et propositions des parlementaires en actes dont l'effet de levier est souvent indépendant du volume financier des crédits concernés. Des premiers bilans en ont été dressés et certains parlementaires n'hésitent pas à s'interroger sur la performance de leur démarche de contrôle car, faut-il le rappeler, la portée de ce travail reste tributaire de l'équilibre institutionnel d'ensemble mis en place par la Constitution de la Ve République.

Cette attention portée au contrôle devait également trouver à s'appliquer avec la revalorisation attendue et souhaitée du « projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion ».

Ainsi, dès l'automne 2005, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2004 qui restait pourtant encore régi par « l'ancienne ordonnance organique », le Sénat avait souhaité revaloriser sa place en auditionnant trois ministres sur leur gestion. Ce mouvement fut développé et amplifié les années suivantes afin d'en faire « le moment de vérité budgétaire » : il y eut l'audition de plus de 10 ministres gestionnaires en réunion de commission élargie à tous les sénateurs ou en séance publique, la modification du calendrier de discussion afin qu'elle se tienne préalablement au débat d'orientation sur les finances publiques, la parution d'un rapport ad hoc de la commission comprenant les analyses de tous les rapporteurs spéciaux sur la gestion des crédits des missions s'appuyant sur les rapports annuels de performances (RAP), etc.

Plus généralement, il s'est agi de faire vivre le chaînage vertueux entre les différentes lois de finances (initiale, rectificative et de règlement des comptes), de diversifier les points d'entrée dans la discussion budgétaire pour mettre fin à la singularité de l'ancienne « session budgétaire d'automne ». La loi de finances est ainsi précédée du débat sur les prélèvements obligatoires, qui constitue un facteur commun préalable à l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, tandis que la loi de règlement des comptes dont le dépôt est avancé au printemps se trouve couplée au débat d'orientation portant sur l'ensemble des finances publiques. Soit au moment même où sont posés les principaux jalons de l'équilibre du futur projet de loi de finances.

Il n'en reste pas moins que, tant les durées et moments respectifs de discussion du projet de loi de règlement des comptes et du projet de loi de finances initiale, que l'intérêt variable qu'y portent les parlementaires démontrent, à l'évidence, que des marges de progression significatives existent en ce domaine. On peut le déplorer, mais il faut le reconnaître, la reddition des comptes n'occupe pas encore pleinement la place qui devrait être la sienne dans le paysage budgétaire parlementaire.