

## Correction du PARTIEL DE TD du 29 Octobre 2022 L2 DA PA Finances Publiques

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances ; LF : loi de finances ; PLF : projet de loi de finances ; LR : loi de règlement ; FiP : Finances Publiques.

### DISSERTATION

Sujet : ***La loi organique n°2002-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances a-t-elle renforcé les pouvoirs du parlement ?***

Pouvoirs du parlement → pouvoirs de décision en matière financière : information, vote des lois de finances, et contrôle de l'exécution des lois de finances.

**Accroche(s)** Amicie Maucour-Isabelle : « *Alors, simple coup de pinceau pour rafraîchir la façade ou véritable reconstruction des pouvoirs du Parlement et nouveau socle pour moderniser l'État ?* » (*Rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la Ve République, Dalloz 2005*)

Didier MIGAUD, Alain LAMBERT : « *La réforme de l'État est l'un des deux objectifs les plus manifestes de la loi organique relative aux lois de finances, avec la rénovation et le renforcement des pouvoirs du Parlement en matière de finances publiques* » (« La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, vol. no117, no. 1, 2006, pp. 11-14.)

**Contexte** Les LF de 1959 jusqu'en 2001, étaient sous l'empire de l'Ordonnance de 1959, ordonnance adoptée dans un contexte économique particulier, marqué par la théorie économique de Keynes, et la nécessité pour l'Exécutif français de rationaliser les pouvoirs du Parlement.

L'adoption de la LOLF ensuite s'est faite dans un souci double : d'une part, celui d'harmoniser le droit budgétaire étatique avec le contexte économique d'alors marqué par l'expansion des théories libérales classiques, et d'autre part la nécessité d'harmoniser le droit budgétaire de l'Etat avec les dispositions constitutionnelles, i.e la conception que l'on avait de l'Etat et surtout dans le souci de redonner sa place au parlement en matière de décision financière (*voir, article 34 Constitution* : « *La loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie* ».) devant l'évident affaiblissement du rôle des assemblées depuis 1959.

Selon Didier MIGAUD, l'ordonnance de 1959, était insuffisamment exigeante en matière de transparence et de sincérité et ne permettait pas, de ce fait, un réel contrôle parlementaire, ne garantissait pas non plus une gestion budgétaire efficace.

En outre selon R. HERTZOG, on observait un renversement de tendance dans les pays de l'OCDE, où l'on assiste à un activisme parlementaire qui fait que les parlements jouent un rôle budgétaire plus important que quelques années auparavant (*Robert HERTZOG, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation », Revue française d'administration publique, vol. no117, no. 1, 2006, pp. 15-30.*).

La LOLF a permis un renforcement du rôle du parlement, l'enrichissement de l'information budgétaire et comptable, et a mis en place des procédures permettant l'amélioration des performances de la gestion étatique.

**Intérêt** Le sujet suscite des interrogations, à savoir si l'Etat français à travers cette réforme visait une réelle démocratie financière, de même que la réforme de l'Etat lui-même et partant de l'administration, car par une telle démarche on assisterait à une réelle avancée dans le renforcement des pouvoirs financiers du parlement.

Les pouvoirs du parlement en la matière sont en principe consacrés par la DDHC de 1789 en son article 14, avec l'établissement exprès de la compétence du parlement dans l'article 15 DDHC. Mais avec la Constitution de 1958, sous l'impulsion de l'Exécutif d'alors, des mécanismes vont être introduits dans la Constitution afin d'atténuer les pouvoirs du parlement. La finalité de cette rationalisation des pouvoirs du parlement était de privilégier une action rapide et efficace de l'Exécutif → exemple de l'article 40 de la Constitution qui limite ainsi le pouvoir d'amendement, et la compétence consacrée à l'article 34 de la même Constitution.

**Problème(s) de droit** Peut-on affirmer aujourd'hui après plus de 20 ans d'expérimentation de la LOLF, que les attentes en matière de démocratie financière, sont comblées ?

Est-il possible de dire en l'état actuel de la réalité de la pratique budgétaire française que la LOLF de 2001 a conféré de réels pouvoirs au parlement ?

Quelle est la teneur des pouvoirs que la LOLF de 2001 confère au parlement ?

La LOLF depuis son avènement en 2001 a-t-elle accru les pouvoirs de décision, en matière financière et budgétaire du parlement ?

Comment peut-on expliquer/comprendre le renforcement des pouvoirs du parlement par la LOLF de 2001 ?

**Plan** La démocratisation des finances publiques introduite par la LOLF de 2001 et devant se traduire par la valorisation, le renforcement des pouvoirs du parlement en matière de FiP est une grande avancée, voire une révolution, mais que théoriquement (I). En réalité, aujourd'hui après plus de deux décennies d'expérimentation de la LOLF, on a pu constater que le parlement au lieu d'être le centre de la décision, est un organe qui donne le plus souvent son avis, qui est consulté, et dont les marges de manœuvres et démarches sont limitées par divers mécanismes (II).

## **I – Le renforcement à la lettre de la LOLF des pouvoirs du parlement en matière de démocratie financière : une ambition (vœu) chère aux instigateurs la LOLF**

*Plusieurs raisons ont conduit à la réforme de la LOLF (A). Le parlement contrairement à l'ordonnance de 1959, est désormais associé au processus budgétaire, et est en outre chargé de la rationalisation de la gestion financière publique (B) grâce aux documents budgétaires qui en outre lui permettent d'exercer sa mission de contrôle.*

### **A – un renforcement des pouvoirs parlementaires nécessité par le contexte politique et économique**

#### **Les raisons du renforcement des pouvoirs parlementaires :**

- la nécessité de redonner sa légitimité au parlement en matière financière telle que prévue et consacrée par les articles 14 et 15 de la DDHC.
- Le besoin de restaurer et de garantir l'autorisation budgétaire reconnue au parlement, et dans le souci de se conformer aux dispositions constitutionnelles.
- L'illégalité de certaines dispositions de l'Ordonnance de 1959, qui traduisait son illégitimité constitutionnelle, la rationalisation des pouvoirs du parlement, et le manque de lisibilité des documents budgétaires (*la réforme de 2001, avec l'instauration de nouveaux documents comptables et financiers, assure une meilleure lisibilité des documents budgétaires, permettant un meilleur contrôle du parlement, démarche qui procède de la nécessité de restaurer les pouvoirs du parlement en la matière*) ce qui traduit une difficulté dans le contrôle de la gestion publique.

La réforme de la LOLF visait : le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement, se traduisant par la rationalisation de la gestion financière publique l'amplification/renforcement du pouvoir/rôle d'amendement ; renforcement du droit à l'information et de contrôle de la gestion financière publique, et la collaboration avec la Cour des comptes (*article 47-2 al.1 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. »*) en matière de contrôle (l'ordonnance de 1959 méconnaissait ce rôle de contrôle). Une autre manifestation du renforcement du pouvoir du Parlement se trouve aussi quelque part dans l'introduction dans la gestion publique d'une culture de la performance, elle fondée sur la responsabilité des gestionnaires, responsabilité sanctionnée par une évaluation *a posteriori* de leur gestion.

### **B – L'association du parlement au processus budgétaire, et sa mission de rationalisation de la gestion financière publique**

La LOLF a entendu revaloriser le rôle du parlement dans une démarche d'amélioration de la démocratie financière, en étendant de façon significative les pouvoirs du Parlement. Les Commissions des finances ont vu alors leur rôle

accroître, d'autant plus que pour les décrets d'avance (article 13 LOLF) par exemple, le gouvernement a l'obligation de demander leur avis.

### **1.L'association du parlement au processus budgétaire**

- La LOLF, réforme d'initiative parlementaire, a été adoptée après plusieurs propositions, discussions, ce qui témoigne de l'adhésion aussi bien du Parlement et de son acceptation par l'Exécutif. Elle a été entièrement faite au parlement et par lui, sans interférence du gouvernement (ministère de l'économie et des finances), rédacteur de tous les textes antérieurs. Il faut noter en ce sens, que les textes antérieurs (ordonnance de 1959 par exemple) avaient entraîné une réduction drastique du pouvoir parlementaire, la LOLF vient lui apporter une vitalité, le renouveau.

- La LOLF est une loi organique d'origine parlementaire dont le contrôle de légalité est soumis au Conseil constitutionnel, pour plus de crédibilité.

- Comme l'avait souhaité Didier MIGAUD, un calendrier budgétaire est établi et permet au parlement d'être associé à tout le processus budgétaire, une pratique innovante avec la LOLF qui n'existait pas sous l'empire de l'Ordonnance de 1959 où l'intervention du parlement se limitait qu'au seul vote annuel de la LF.

- L'accroissement du rôle du parlement s'illustre tel qu'il est désormais associé par exemple au débat d'orientation des FiP (avant la discussion du PLF), son droit d'amendement est élargi (*les parlementaires peuvent proposer des modifications à la répartition des autorisations de dépenses au sein d'une mission, qui est l'unité de vote, dès lors que cela n'en augmente pas le volume global figurant dans le projet du gouvernement*), la Loi de règlement est elle aussi revalorisée (*à partir de 2023 elle sera rebaptisée, « Loi relative aux résultats de la gestion portant approbation des comptes »*). Désormais, on a une nouvelle nomenclature budgétaire qui permet plus de clarté, de lisibilité et donc de compréhension du budget, et donc de meilleur contrôle par le parlement.

**Le débat d'orientation des FiP (DOFiP, au printemps de chaque année) :** consultation des parlementaires sur les orientations envisagées pour le budget futur → avis simplement, pas de vote. Le gouvernement prépare la LF (l'Exécutif garde donc son monopole en matière de préparation de la loi de finances) : le parlement est consulté sur les choix financiers (dépenses et recettes) prévus par l'Exécutif, et il peut aussi à l'occasion faire part de ses préférences et de ses réticences au regard de certaines prévisions ou propositions du gouvernement. L'impact du DOFiP peut cependant être atténué par le fait majoritaire quant au contenu par exemple de la loi de finances : grâce à sa majorité, le gouvernement fera passer plus facilement ses propositions devant le parlement sans trop d'opposition.

Le Parlement est désormais informé des perspectives pluriannuelles des finances de l'ensemble des administrations publiques, notamment dans le cadre du rapport économique, social et financier qui accompagne le projet de loi de finances de l'année. De ce fait, il est associé à la définition du programme de stabilité que doit présenter le gouvernement dans le cadre de l'Union économique et monétaire. Il est prévu une fusion en 2023 du DOFiP, avec le débat relatif au Programme de stabilité,

pour plus de simplicité et surtout permettre une facile concordance entre le budget et le programme de stabilité de l'Union.

**La contribution de la nouvelle nomenclature et du principe de spécialité au renforcement du pouvoir de vote et de contrôle des parlementaires sur les finances publiques.** Le principe de spécialité (article 7 LOLF) est un principe qui au sens de la LOLF vise à donner davantage de pouvoirs au Parlement. Sous l'empire de l'Ordonnance de 1959, le vote du parlement était minimisé, soit 5% des dépenses, correspondant aux mesures nouvelles, tandis que l'Exécutif votait le reste des 95% correspondant aux services votés, crédits/dépenses reconduit(e)s annuellement : conséquence du parlementarisme rationalisé, le parlement n'avait donc aucune visibilité sur le vote des dépenses, compétence qui en réalité revenait à l'Exécutif. Désormais grâce à la LOLF, et surtout sa structuration du budget (nomenclature) en mission (élément le plus important de la nomenclature : une mission = un vote) - programme - action, l'ensemble du budget est présenté et voté par mission par le Parlement, une démarche qui permet au Parlement d'avoir un réel contrôle du vote des dépenses.

Fongibilité des crédits des programmes au sein des missions : il est possible pour le Parlement de moduler les crédits des programmes au sein d'une mission pourvu qu'ils n'augmentent pas le montant total des crédits de la mission (article 47 LOLF). Ce mécanisme représente ainsi un certain bémol à l'interdiction, d'aggraver les charges, imposée au Parlement par l'article 40 Constitution.

La nomenclature (Mission – Programme – Action - *objectifs et indicateurs de performance*) par sa clarté et la lisibilité budgétaire qu'elle offre, permet au parlement d'avoir une information plus simplifiée pour le vote des missions (*au sein desquelles toutes les politiques publiques sont définies, et auxquelles se rattachent de grands objectifs*) et un contrôle plus facile de la gestion publique. En effet le parlement en votant les objectifs et les indicateurs de performance de la gestion publique, contrôle aussi leur respect à l'occasion du vote de la Loi de règlement : cette exigence alors impulsée par la nouvelle nomenclature répond à une logique de résultat.

En outre, la discussion budgétaire porte, changement essentiel, sur les finalités de l'action publique, la loi de finances étant présentée selon les missions de l'État, elles-mêmes composées de programmes de politique publique auxquels sont associés des objectifs et des indicateurs, destinés à mesurer les coûts et les performances des administrations. En effet, les objectifs et indicateurs votés et contrôlés par le parlement concourent à la réalisation des programmes et plus haut des missions (*elles sont par ce fait des unités de vote du parlement, et ce vote est lieu pour la représentation nationale de donner son approbation ou non à la politique générale de l'Exécutif*), ce qui traduit de façon indéniable, le pouvoir décisionnaire, ou le pouvoir de vote et de contrôle du parlement quant au vote et l'usage des crédits, avec la LOLF.

Le contrôle du parlement s'effectue grâce aux RAP (rapports annuels de performance) accompagnant chaque programme. En effet, en fin de gestion, le Parlement peut exercer un véritable contrôle des performances réalisées par les

administrations, et les comparer aux objectifs prévus, ce grâce aux indicateurs de performance. Les RAP sont en effet présentés à l'appui de chaque programme à l'occasion de la loi de règlement, et analysés dans un rapport déposé conjointement par la Cour des comptes.

**En outre, la LOLF a permis un élargissement du droit/pouvoir d'amendement du parlement :** la Constitution de 1958 (article 40) et l'ordonnance de 1959 ont visiblement réduit le droit d'amendement du parlement. Avec la LOLF, et grâce à la globalisation des crédits au niveau de la mission, le pouvoir d'amendement du parlement sur les PLF (possibilité de modification du PLF) a été renforcé. Il est désormais possible pour le parlement de la créer/supprimer un programme dès lors que l'enveloppe des crédits affectés/votés pour la mission reste inchangée, tout comme il lui est possible d'affecter des crédits (augmentation/diminution) d'un programme à un autre au sein d'une même mission (le droit/pouvoir d'amendement du parlement s'exerce donc au niveau des programmes). Toutefois ce pouvoir reste limité, car le parlement ne peut par exemple pas limiter une mission à un seul programme (*Voir, C.Const n°2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006 : le conseil a limité la possibilité de modifier les missions, en interdisant les missions monoprogramme, ce conformément à l'article 7 de la LOLF, puisque pour le Conseil constitutionnel, une mission ne saurait être monoprogramme.*)

**La revalorisation de la loi de règlement (LR) :** la LR est donc comptable soumis à l'approbation du parlement. Avant la LOLF, elle n'avait quasiment pas de rôle (elle était parfois votée en retard, ou parfois même pas). Avec la LOLF, la LR est un gage de transparence des FiP et du budget par l'approbation du parlement de la gestion faite au cours du précédent exercice. La LR c'est : un tableau de financement de l'Etat au cours de l'année, le bilan étatique, et une évaluation de ses engagements hors bilan ; les annexes (RAP, les rapports de certification des comptes de l'Etat rédigés par la Cour des comptes). La LR en permet ainsi une amélioration de la lisibilité des documents budgétaires surtout ceux concernant l'exécution de la LF. La LR doit être déposée avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant celle à laquelle elle s'applique. Elle doit être examinée en première lecture, avant le vote du PLF (année n+1). La LR permet au Parlement d'apprécier la qualité de la gestion des politiques publiques (volet performance de la LR).

**La LOLF instaure un meilleur contrôle financier par le parlement de la stratégie de financement de l'Etat, et aussi de la pertinence des missions** (Voir par exemple l'article 48 de la LOLF : « *En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, avant le 15 juillet, un rapport indiquant les plafonds de crédits envisagés pour l'année à venir pour chaque mission du budget général [...]. Ce rapport indique également la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performance associés à chacune de ces missions et à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.*

*Le Gouvernement présente, avant le début de la session ordinaire, un rapport analysant la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette*

*de l'ensemble des administrations publiques et de leurs sous-secteurs. Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »).*

## **2.La normalisation de la gestion financière publique**

Elle s'est illustrée par l'instauration d'une nouvelle comptabilité, et l'établissement d'une chaîne de responsabilité : en permettant davantage la clarté des documents budgétaires et financiers, la démarche favorisait l'exercice du contrôle parlementaire de la gestion publique.

- Les exigences de la nouvelle comptabilité instaurée par la LOLF : avec le principe de sincérité budgétaire, on assiste à un renforcement des exigences comptables, car les documents comptables doivent désormais refléter la réalité de la situation économique et financière de l'Etat (*article 27 LOLF, les comptes doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine de l'Etat et de sa situation financière*). L'information donnée aux parlementaires se doit d'être complète, exacte et sincère. Ce faisant, le contrôle parlementaire s'est renforcé et a évolué vers l'évaluation de la bonne utilisation des crédits (logique de performance).

Les règles comptables ainsi instaurées permettent par exemple, de suivre les disponibilités de crédits à une période donnée : il s'agit de la comptabilité budgétaire qui, elle a toujours existé.

Grâce à la comptabilité générale en droits constatés, les gestionnaires peuvent prendre conscience des conséquences pluriannuelles de leurs décisions : la démarche permet à l'Etat d'avoir une vision claire de ses engagements et de sa situation patrimoniale, et de définir une meilleure trajectoire de ses FiP.

Sur les aspects comptables, le Parlement dispose d'une information plus rapide (reddition des comptes avant le 1er juin), plus utile (comptabilité d'exercice en droits constatés, et non de simples encaissements/décaissements), plus complète (présence notamment d'un compte de résultat et d'un bilan) et plus fiable (faisant l'objet d'une certification par la Cour des comptes).

- La responsabilité des gestionnaires publics : les responsables de programmes (chargés de mettre en œuvre les programmes) se voient désormais contraints au respect d'objectifs qui leur seront fixés, ainsi que des moyens qui leurs sont octroyés à cette fin (la démarche répond à la logique de résultat, instituée par la LOLF).

Ils sont jugés selon leurs performances, leurs résultats (logique de résultat) : en ce sens ils doivent rendre annuellement des rapports de performance. Par ailleurs la fongibilité permise au sein des programmes pilotés par ces responsables, leur permet d'utiliser, de façon efficace s'ils le jugent, les crédits afin d'atteindre les objectifs recherchés et visés à travers les politiques publiques.

***Transition*** *Cependant après 20 ans de mise en œuvre et d'exécution, la LOLF a révélé ses limites : le Parlement en réalité ne dispose pas suffisamment d'informations sur la préparation des LF et du budget, ce qui en outre nécessite une meilleure lisibilité du budget en l'état actuel. Par ailleurs sur plusieurs questions, son rôle se réduit à une consultation, ce qui contraste avec la finalité pour laquelle auquel ses initiateurs l'avaient proposée. En outre divers mécanismes existent et sont aux*

*mains de l'Exécutif et empêchent le parlement de jouer pleinement son rôle en matière de FiP, mettant ainsi à mal la démocratie financière tant souhaitée.*

## **II – La réalité pratique de la LOLF : une avancée/évolution théorique en matière de démocratie financière**

*Moins qu'une révolution en matière de démocratie financière, la LOLF a contribué à améliorer la participation du parlement aux discussions en matière de FiP. Il s'avère dès lors au regard de la réalité pratique que les pouvoirs conférés par la LOLF au parlement sont théoriques (A), et nécessitent en ce sens un renforcement (B), afin de les conformer avec la Constitution.*

### **A- Des pouvoirs théoriques conférés par la LOLF de 2001 au parlement, et limités par la réalité de la pratique budgétaire**

1. Les entraves tenant à la Constitution :

- **Les irrecevabilités financières et budgétaires** : elles concernent les amendements déposés par les parlementaires au cours de la procédure législative. Il s'agit des amendements qui sont discutés par la commission lorsqu'elle établit son texte comme ceux qui sont discutés en séance publique. Le gouvernement, dans ses projets de loi comme ses amendements, n'est en revanche pas concerné par l'article 40 (Constitution du 04 octobre 1958 : « 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. ») → il n'est possible de réduire une ressource publique que si le parlement propose/prévoit une compensation adéquate ; et il est impossible de créer ou d'aggraver une charge.

Le Parlement ne peut donc pas augmenter le niveau des crédits d'une mission (article 40 Constitution), il ne peut non plus créer une mission, compétence relevant du gouvernement. La LOLF n'a en réalité rien pu changer par exemple aux dispositions de l'article 40 Constitution qui semble davantage être favorable à l'Exécutif qu'au parlement.

2. Les blocages politiques :

- **Le poids/impact de la majorité parlementaire** : lorsque l'Exécutif et la majorité au parlement sont du même bord, il lui est facile de faire passer sa politique générale et donc de faire adopter les PLF par exemple sans que les débats soient allongés ou que des réticences lui soient opposées. Il faut noter que dans ce cas de figure, le parlement serait simplement relégué au second plan, devenant ainsi inutile ou presque.

- **Le 49.3 aux mains de l'Exécutif** : (article 49 alinéa 3 Constitution : « *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. »). C'est un mécanisme dont peut se servir le chef du gouvernement dès lors qu'il n'a pas la majorité au parlement et qu'il dispose que d'une majorité relative par exemple (utilisé 89 fois entre 1958 et 2017) pour faire adopter un texte de LF (le recours au 49.3 arrête immédiatement les débats parlementaires sur le projet de loi, et le texte est considéré comme adopté si dans les 24h qui suivent aucune motion de censure n'est déposée).*

Voir l'exemple récent de son utilisation par Mme BORNE pour faire passer plusieurs dispositions du PLF et du PLFSS : elle y a recouru 4 fois en deux semaines.

- **Le vote de la LR** : un autre rôle théorique du parlement se manifeste dans le vote de la LR. Ce vote a-t-il une finalité contraignante se demanderait-on ? En effet, la LR sert à arrêter le montant définitif des recettes et dépenses du budget exécuté (année n-1), celui des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à l'équilibre financier (année n-1). On constate que le rejet par exemple de la LR par le parlement n'a pas de conséquences financières, sinon politique, à savoir le désaveu de la gestion financière faite par l'Exécutif, et de ses politiques publiques.

## **B –La nécessité d'un renforcement du rôle du parlement dans les débats budgétaires et financiers**

- C'est d'ailleurs pour répondre à cette nécessité que la réforme de 2021 a été amenée à la table des discussions des parlementaires.

- Les insuffisances/limites de la LOLF de 2001 se sont traduites par la nécessité d'une mise à jour des textes, à travers la Loi organique de 2021 (*Loi organique n° 2021-1836 du 29 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques* 28 décembre 2021), pour renforcer les pouvoirs du parlement et conformer le rôle de ce dernier aux dispositions constitutionnelles.

- Les ambitions et finalités la réforme du 29 décembre 2021 (Loi organique n°2021-1836 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques 28 décembre 2021) peuvent dès lors être jugées légitimes d'autant plus qu'elle vise à :

*améliorer la qualité des débats/discussions portant sur les finances publiques (le budget entre autres), et renforcer les pouvoirs de décision en matière financière du parlement → ces deux actions tendent à améliorer l'information de la représentation nationale.*

-L'Exécutif doit aussi accepter de se conformer à la logique de la LOLF en acceptant notamment les critiques et les amendements du parlement.

Il est nécessaire que, par-delà l'autorisation du budget, le parlement puisse décider des finalités de l'action publique, s'assurer du bon emploi des fonds publics et orienter sans relâche la réforme et la modernisation des administrations publiques (cela lui permettra aussi une meilleure maîtrise de la programmation pluriannuelle).

## **COMMENTAIRE DE TEXE JURIDIQUE**

**Extrait de la Décision du Conseil constitutionnel n°2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la Loi organique relative aux lois de finances (Consid. n°22 à 29).**

**Thématique du sujet : Le principe de spécialité des dépenses, et le pouvoir d'amendement du parlement sous l'empire de la LOLF de 2001.**

Indications de lecture :

-Marc-Antoine GRANGER : « La rénovation du droit d'amendement », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 75, no. 3, 2008, pp. 585-599.

-Alain LAMBERT et Didier MIGAUD : « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, vol. no117, no. 1, 2006, pp. 11-14.

**Accroche** Selon Pierre Joxe, « *L'esprit de la LOLF est différent. Son socle est démocratique et non technocratique : c'est celui de la responsabilité, de la transparence et de la sincérité* » (« *À propos d'une réforme historique* », RFFP 2001, p. 29).

**Définition des termes** : mission = grande politique publique regroupant plusieurs programmes auxquels sont affectés des crédits votés par le parlement

Vote de crédits spécialisés (le caractère « spécialisé » oblige l'Exécutif à utiliser les crédits ouverts limitativement et selon leur destination/finalité conformément au budget voté par le Parlement) = les crédits (liés aux dépenses) sont votés d'abord par mission, ensuite repartis entre les différents programmes qui composent les missions.

**Contexte** Le vote des dépenses sous l'empire de l'ordonnance de 1959 se passait tel que des crédits étaient reconduits annuellement afin d'assurer la continuité de l'Etat : il s'agit des services votés, qui étaient des crédits reconduits chaque année, et qui ont progressivement évolué représentant presque la totalité du budget (95%) et ne laissant une infime possibilité de vote spécialisé au parlement (les 5% restants du budget). Dans cette configuration, le parlement n'avait donc aucune visibilité du vote des dépenses. La spécialisation du budget était telle que les crédits étaient votés par nature (moyens à mettre en œuvre) ou par destination (objectif à atteindre).

L'ordonnance de 1959 voit ainsi la consécration du parlementarisme rationalisé avec la volonté du Gal De GAULLE pour qui, il revient à l'Exécutif de gouverner : tous les pouvoirs de vote du budget sont octroyés à l'Exécutif (il votait 95% du budget qui concernait les services votés) tandis que le parlement lui ne votait quasiment rien (le reste des 5% du budget correspondant aux mesures nouvelles). Pour y remédier

puis redonner sa place au parlement en matière de vote du budget, et dans le but de mettre en place une budgétisation s'inscrivant dans sa dynamique de performance, l'Etat français à travers la réforme budgétaire à penser à organiser son budget par programmes (LOLF de 2001) : un système qui exprime une logique de résultats et s'y inscrit (ventilation des crédits selon les objectifs de politique publique auxquels ils vont concourir ; l'atteinte des objectifs sera mesurée grâce aux indicateurs de performance).

**Intérêt** Le principe de spécialité budgétaire au sens de la LOLF de 2001, vient renforcer les pouvoirs du parlement en matière de vote des dépenses. En effet, rien que par la nouvelle nomenclature, et la disposition du budget en Mission – Programmes – Actions auxquelles sont rattachés des objectifs eux mesurés grâce à des indicateurs de performance, et le vote des crédits qui s'effectue suivant cette disposition et par le biais des parlementaires, ces derniers ont vu leurs pouvoirs de vote accroître. En outre, il faut souligner que ce principe élargit aussi les pouvoirs/droits d'amendement du parlement : il peut ainsi supprimer/créer un programme (sous unité d'une grande politique publique), tout comme décider de la modulation des crédits affectés aux programmes d'une même mission dès lors que la démarche ne modifie pas le montant initial des crédits de la mission. On voit par ailleurs, que ces pouvoirs du parlement sont limités : par exemple pour les crédits liés aux dépenses de personnel (ces derniers sont plafonnés), et les interdictions de l'article 40 Constitution.

**Problème(s) de droit** Peut-on à la lumière de la LOLF de 2001 dire que le vote du budget par spécialité a permis de renforcer les pouvoirs du parlement ?

La spécialisation du vote du budget (le principe de spécialité) apporte-t-elle une vitalité aux pouvoirs du parlement ?

**Plan** Le principe de spécialité au sens de la LOLF de 2001, tout en restant conforme dans ses diverses dispositions à la Constitution, vient renforcer les pouvoirs du parlement en matière de vote et de contrôle des LF et du budget (I). Cependant, les multiples dérogations/exceptions que connaît ce principe montrent encore une fois le désir de l'Exécutif de rationaliser les pouvoirs du parlement (II) tel que l'ont voulu les pères de la V<sup>e</sup> République, afin de permettre à l'Exécutif de garder la compétence relative à la détermination et la conduite de la politique générale de la nation.

## **I – Les pouvoirs du parlement sous le prisme du principe de spécialité avec la LOLF**

La LOLF a été mise en place pour étoffer les failles et corriger les illégalités de l'ordonnance de 1959. En ce sens, de nouveaux principes tels que celui de la spécialité budgétaire ont vu le jour, et visent au renforcement des pouvoirs du parlement.

### **A – La vitalité des pouvoirs dans le vote des crédits, et le contrôle de l'exécution des LF et du budget**

Les parlementaires donnent leur approbation quant aux politiques publiques proposées par l'Exécutif à travers les missions et plus loin les programmes, tout en contrôlant la gestion faite par les responsables de programmes.

- Le vote des crédits par mission, spécialisés par programme ou dotation, et les programmes eux comprenant des actions elles, soumises à des objectifs et servant à l'évaluation de la performance, est une manifestation du renforcement du pouvoir du parlement sous l'empire de la LOLF.

- Cette nouvelle exigence permet ainsi au parlement grâce aux indicateurs de performance de contrôler la performance dans la gestion (à travers les PAP et RAP annexés au PLF, et permettant de contrôler la gestion faite par les responsables de programmes).

- Le vote par mission, permet ainsi d'effectuer une distinction entre les programmes et les dotations, de même qu'entre les comptes spéciaux (missions spécifiques) et le budget général. Ainsi les missions spécifiques = crédits des pouvoirs publics → dotations pour les dépenses accidentelles et imprévisibles, dotation pour les mesures générales en matière de rémunération.

- « *les votes du Parlement portent sur les missions* », alors que chaque mission fait l'objet d'un vote sous l'empire de la LOLF, et le budget est présenté par mission ; il est donc évident que le Parlement vote l'ensemble du budget (dépenses y comprises), ce qui lui permet ainsi de pouvoir contrôler l'ensemble des dépenses de l'Etat, contrairement à ce qu'il lui était possible de voter (5% des dépenses : mesures nouvelles) sous l'empire de l'ordonnance de 1959.

- Exigence de conformité des crédits votés et ceux issus des résultats à la suite de l'exercice ou l'exécution budgétaire (article 44 LOLF) : pourquoi cette exigence ? elle affirme la sincérité des comptes de l'Etat, et de l'exécution des LF, gage de transparence de la gestion.

Grâce aux « *annexes explicatives prévues* » (documents financiers exigés par la LOLF de 2001) dans la LOLF, le parlement est éclairé quant à l'exécution du budget, ce qui lui permet un meilleur contrôle de la gestion publique. Les annexes explicatives prévues dans la LOLF se présentent telles que : article 51 - annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des ressources affectées à des personnes morales autres que l'Etat ; article 53 - Rapport présentant évolutions de la situation éco et budgétaire ; et article 54 - PLR.

## **B – Le renforcement des pouvoirs d'amendement du parlement**

- Le droit d'amendement permet au Parlement de créer/supprimer un programme, de moduler les crédits relatifs aux programmes d'une même mission. Cependant, ce droit est limité, car il ne s'étend pas aux missions, dont la création/suppression relève de l'Exécutif, tel que le prévoit l'article 7 LOLF : « *seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission* ». Le Parlement ne peut en outre grâce à son droit/pouvoir d'amendement que réduire les dépenses, et à

condition qu'il prévoit une compensation adéquate. Au regard de l'ordonnance de 1959, on peut parler d'innovation, d'évolution, car le Parlement ne bénéficiait pas des mécanismes ci-dessus.

-Affirmation du pouvoir du parlement quant à la modification des crédits « *des emplois autorisés* » (plafond d'emplois correspondant aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel rémunéré par l'Etat) répartis entre ministères : par une LF (voir aussi l'article 18 LOLF sur la création d'un budget annexe) → l'affirmation du pouvoir du parlement procède du fait qu'avec la LOLF il appartient au parlement de voter l'ensemble budget, au sein duquel on a « *les emplois autorisés* ». Toutefois, les modifications en l'espèce devant être effectuées par voie de LF, le seront par l'intermédiaire l'Exécutif à qui la compétence revient en matière de rédaction/conception du PLF ;

-le droit d'amendement peut par ailleurs être utilisé par les parlementaires pour retarder le vote de certaines lois et prolonger les débats afin de parvenir à de meilleurs compromis, ou à un consensus : vu ainsi le droit d'amendement présente un avantage pour les parlementaires qui, pourraient tout au moins l'utiliser pour faire des propositions/rectifications.

-L'atténuation apportée ci-dessus aux pouvoirs de modification du parlement qui voit cette compétence dévolue à l'Exécutif, montre encore une fois le primat de l'Exécutif dans le remaniement/la rectification des dépenses/charges publiques.

***Transition*** La nouveauté apportée par la LOLF n'est pas sans faille. Les vertus du principe de spécialité budgétaire sont atténuées par l'entremise de divers mécanismes.

## **II - Des pouvoirs du parlement limités/atténués par divers mécanismes/instruments légaux**

Il existe plusieurs limitations aux pouvoirs du parlement tels qu'ils peuvent être interprétés à travers le principe de spécialité budgétaire. C'est une conséquence de la persistance du parlementarisme rationalisé.

### **A - les limites au droit d'amendement**

Elles s'inscrivent dans la volonté de l'Exécutif de perpétuer l'esprit des pères de la Vè République qui ont voulu que le Parlement soit diminué quant à la détermination des politiques publiques et aussi leur conduite, de même que la détermination de la politique générale de la nation.

-les dispositions limitant les pouvoirs du Parlement et résultant de l'article 7 LOLF sont conformes à la Constitution, comme l'a pu le souligner le C.Cnst, après un minutieux examen desdites dispositions : « *qu'il résulte de ce qui précède que l'article 7 ne contrevient à aucune règle constitutionnelle* ».

-La nouvelle nomenclature d'après la LOLF conserve quelques vestiges du parlementarisme rationalisé d'autant plus que le parlement ne peut aggraver les charges publiques, donc créer une mission. Cette interdiction est conforme aux dispositions de l'article 40 Constitution qui prévoit que les amendements des parlementaires « *ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence [...] la création ou l'aggravation d'une charge publique* » (au sens de l'article 40 C de la Constitution une mission équivaut à une charge publique).

-En effet, le Parlement vote les crédits afférents aux missions, sans pour autant être en mesure de créer une mission (politique publique) dont la compétence relève de la seule initiative gouvernementale (article 7 al.2 LOLF) : « *seule une disposition de la loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission* ».

-L'interdiction de l'article 40 Constitution est absolue, le bémol à cette interdiction réside dans la relativité conférée à celle liée à la diminution des dépenses (voir précédent).

La LOLF n'a ainsi donc pas pour autant restauré tous les pouvoirs du Parlement (comme le veut l'esprit de l'article 14 DDHC, ou encore celui de l'article 34 Constitution sur le domaine réservé à la loi) dont le rôle ne se limite qu'au vote des crédits afférents aux politiques publiques (missions = charges/dépenses publiques, voir article 40 C de la Constitution) dont la détermination revient à l'Exécutif.

-La prééminence de l'Exécutif se manifeste sans qu'elle soit en contradiction avec la Constitution comme en témoigne le cas de la création des missions interministérielles. Elles permettent en d'optimiser d'abord les moyens de l'Etat et de rendre plus efficace l'action de l'Etat à travers la mise en commun des moyens.

C'est bien là encore une preuve des limites aux pouvoirs du Parlement que l'Exécutif a fixé quant à la détermination des politiques publiques.

## **B - les limitations quant aux crédits relatifs aux dépenses de personnel/emplois autorisés et aux dépenses de l'Etat**

-La LOLF exige dans le souci et sa dynamique de performance la limitation des crédits relatifs aux dépenses de personnel : « *sont limitatifs les crédits ouverts sur le titre relatif aux dépenses de personnel* » → interdiction d'augmenter la masse salariale (l'une des exigences de la LOLF, dans sa recherche d'optimisation des coûts et des dépenses, et recherche de l'efficacité de l'action publique à travers l'exigence de la performance dans la gestion).

-Les crédits relatifs aux dépenses de personnel sont en outre plafonnés, autrement dit et aux termes du dernier alinéa de l'article 9 LOLF, ces crédits « sont assortis de plafonds d'autorisation d'emplois ». La démarche s'inscrit toujours dans la dynamique de performance et d'effort sur la masse salariale, dont les charges ne doivent surtout pas être aggravées. Le vote unique dont fait l'objet ces plafonds spécialisés par ministères est évocateur de la délicatesse de la question et de l'importance que lui accorde l'Exécutif.

- Outre cet évincement, on note une atténuation du pouvoir du Parlement, lorsqu'il est prévu conformément au principe de concurrence (article 34 Constitution) qu'il est possible de modifier « *les crédits et la répartition entre ministères des emplois autorisés* » *exceptionnellement « par voie réglementaire »*.

Cependant aux termes de l'article 34 Constitution, les ressources et charges de l'Etat sont déterminées par la LF « *sous les réserves prévues par une loi organique* » telle que la LOLF de 2001. La loi organique est la loi constitutionnelle financière, car c'est à « *la même loi organique de définir les limites et conditions particulières d'application de ces réserves* ».

-article 7 de la LOLF : les crédits sont votés par mission et ils « *sont spécialisés par programme ou par dotation* », au sein de chaque mission. Cependant « *une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations* » (article 7.1 al.3 LOLF). Les missions spécifiques ont été donc créées pour regrouper crédits (les dotations) des pouvoirs publics.

En effet, dans le souci de permettre aux pouvoirs publics (qui comprennent la présidence de la République, l'Assemblée nationale, le Sénat, la chaîne parlementaire, le Conseil constitutionnel, la Haute Cour de justice et la Cour de justice de la République) de jouir d'une grande autonomie, il leur est réservé un traitement spécial : ainsi, les pouvoirs publics déterminent eux-mêmes les crédits qui leur sont nécessaires, une démarche qui contribue alors à assurer « *la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* ». Il est évident que le vote de ces dépenses dites d'Etat, échappe au Parlement, une preuve encore de l'éternelle empreinte du parlementarisme rationalisé et de la prééminence de l'Exécutif, seul maître en matière de décision tenant aux politiques publiques.