

**LOIS DE FINANCES
ET LOIS DE
FINANCEMENT
À L'ASSEMBLÉE
NATIONALE**

Le présent texte est une réédition refondue, augmentée et mise à jour de la brochure « *L'Assemblée nationale et les lois de finances* » (Connaissance de l'Assemblée n° 3, 1^{ère} édition, 1996 ; 2^{ème} édition, 2000 ; 3^{ème} édition, 2007).

Il a été rédigé par :

Hervé MESSAGE (1^{ère}, 2^{ème} et 3^{ème} parties)

Michel BERMOND (4^{ème} partie)

Jean-Luc MATT (5^{ème} partie),

et mis à jour par :

Daniel HOCHEDÉZ (1^{ère}, 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} parties)

Simon CORLEY (5^{ème} partie).

Mis à jour au 31 août 2010.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE DE LA PRÉPARATION DU PROJET DE LOI DE FINANCES À SA PRÉSENTATION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	9
CHAPITRE PREMIER : LA SPÉCIFICITÉ DE LA LOI DE FINANCES	11
SECTION 1.– L'UNICITÉ DE LA LOI DE FINANCES ET SA STRUCTURE BIPARTITE	11
§1. L'unicité de la loi de finances	11
§2. La structure bipartite.....	12
SECTION 2.– LE CONTENU DE LA LOI.....	16
CHAPITRE DEUXIÈME : LA PRÉPARATION DU PROJET DE LOI DE FINANCES	23
SECTION 1.– LE MONOPOLE DU GOUVERNEMENT.....	23
SECTION 2.– LES INTERVENTIONS DES PARLEMENTAIRES ET LE DÉBAT D'ORIENTATION DES FINANCES PUBLIQUES	27
CHAPITRE TROISIÈME : LA PRÉSENTATION ET LE DÉPÔT DU PROJET DE LOI DE FINANCES	35
SECTION 1.– LA PRÉSENTATION DU PROJET PAR LE GOUVERNEMENT	35
SECTION 2.– LE DÉPÔT DU PROJET ET DE SES ANNEXES.....	38
DEUXIÈME PARTIE LE TRAVAIL EN COMMISSION	47
CHAPITRE PREMIER : LES RÔLES RESPECTIFS DES HUIT COMMISSIONS PERMANENTES	49
SECTION 1.– LA COMMISSION DES FINANCES	49
SECTION 2.– LES COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS	54
CHAPITRE DEUXIÈME : LES MOYENS D'INFORMATION ET LES MÉTHODES DE TRAVAIL	57
SECTION 1.– L'INFORMATION ÉCONOMIQUE	57
SECTION 2.– LE TRAVAIL DES RAPPORTEURS	59
CHAPITRE TROISIÈME : L'EXAMEN EN COMMISSION	69
SECTION 1.– L'EXAMEN DES ARTICLES.....	70
SECTION 2.– L'EXAMEN DES CRÉDITS	74

TROISIÈME PARTIE LA DISCUSSION BUDGÉTAIRE	81
CHAPITRE PREMIER : UNE SPÉCIFICITÉ PROCÉDURALE RENFORCÉE DANS LE CADRE DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE INTERVENUE EN 2008	83
SECTION 1.– L'INSCRIPTION PAR PRIORITÉ À L'ORDRE DU JOUR.....	84
SECTION 2.– LE TEXTE SERVANT DE BASE À LA DISCUSSION EN SÉANCE PUBLIQUE.....	85
SECTION 3.– LA POSSIBILITÉ POUR LE GOUVERNEMENT D'ENGAGER SA RESPONSABILITÉ..	86
CHAPITRE DEUXIÈME : LES DÉLAIS D'EXAMEN : UNE CONTRAINTE PARTAGÉE	87
SECTION 1.– UNE RÈGLE CONSTITUTIONNELLE STRICTE.....	87
SECTION 2.– UNE PRATIQUE CONCILIANTE.....	93
CHAPITRE TROISIÈME : LE DÉBAT EN SÉANCE PUBLIQUE	99
SECTION 1.– UNE ORGANISATION SPÉCIFIQUE.....	100
SECTION 2.– LE DÉROULEMENT DES DÉBATS.....	105
CHAPITRE QUATRIÈME : LES MODALITÉS DE VOTE ET D'ADOPTION DES LOIS DE FINANCES...	115
SECTION 1.– LES IRRECEVABILITÉS FINANCIÈRES.....	115
§1. L'article 40 de la Constitution.....	116
§2. L'article 47 de la LOLF et l'exercice du droit d'amendement sur les lois de finances ..	120
SECTION 2.– LE VOTE DE LA PREMIÈRE PARTIE.....	122
SECTION 3.– LE VOTE DES CRÉDITS ET DES PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS ...	128
§1. Le vote des crédits par mission.....	129
§2. L'exercice du droit d'amendement.....	129
§3. Le vote des plafonds d'autorisations des emplois.....	131
§4. Le vote des articles de récapitulation.....	132
SECTION 4.– LA SECONDE DÉLIBÉRATION ET LE VOTE D'ENSEMBLE.....	133
SECTION 5.– LA NAVETTE PARLEMENTAIRE ET LA PROMULGATION DE LA LOI.....	134
QUATRIÈME PARTIE LE POUVOIR DE CONTRÔLE	139
CHAPITRE PREMIER : LES MULTIPLES INSTRUMENTS DU CONTRÔLE	141
SECTION 1.– LES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES.....	142
§1. Les documents budgétaires et comptables.....	142
§2. Les informations recueillies par les membres de la Commission des finances.....	147
§3. Les rapports déposés par le Gouvernement.....	149
SECTION 2.– LES AUTRES MOYENS D'INFORMATION.....	151
SECTION 3.– L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	155

§1. Les enquêtes effectuées par la Cour des comptes à la demande de la Commission des finances	155
§2. L'échec de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques	158
§3. La Mission d'évaluation et de contrôle	159
§4. Le Comité d'évaluation et des contrôle des politiques publiques.....	162
CHAPITRE DEUXIÈME : LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE ET L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	165
SECTION 1.– UNE VIGILANCE GRADUÉE SUR LES INTERVENTIONS VISANT À ASSOULIR LES CONTRAINTES DE LA GESTION.....	166
SECTION 2.– VERS UN APAISEMENT DES CRITIQUES ADRESSÉES À LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE ?	174
CHAPITRE TROISIÈME : LES COLLECTIFS BUDGÉTAIRES.....	183
SECTION 1.– UNE CATÉGORIE PARTICULIÈRE DE LOIS DE FINANCES.....	183
SECTION 2.– DES TEXTES DIVERS ET D'INÉGALE IMPORTANCE	187
SECTION 3.– UN EXAMEN PARLEMENTAIRE CLASSIQUE	189
SECTION 4.– UN EXERCICE DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE.....	195
CHAPITRE QUATRIÈME : LES LOIS DE RÈGLEMENT	199
SECTION 1.– UNE LOI DE FINANCES TRÈS SPÉCIFIQUE	199
§1. Le dispositif : une loi de constatation et d'ajustement.....	199
§2. Les annexes : un outil d'analyse de la gestion.....	201
§3. Les règles applicables au projet de loi : un texte quasi ordinaire.....	204
SECTION 2.– L'ASSISTANCE DE LA COUR DES COMPTES.....	205
SECTION 3.– UN TRAVAIL PARLEMENTAIRE PROMIS À UNE RÉNOVATION EXIGEANTE.....	208
CINQUIÈME PARTIE LES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	217
CHAPITRE PREMIER : DE LA PRÉPARATION DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT À SON DÉPÔT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	219
SECTION 1.– LA SPÉCIFICITÉ DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	219
§1. Une portée de nature différente de la loi de finances	219
§2. Une structure spécifique	222
SECTION 2.– LA PRÉPARATION DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT ET SON ARTICULATION AVEC LE PROJET DE LOI DE FINANCES.....	223
SECTION 3.– LA PRÉSENTATION ET LE DÉPÔT DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	227
§1. La présentation du projet, en priorité à l'Assemblée nationale	227
§2. Le dépôt du projet et de ses annexes	227

CHAPITRE DEUXIÈME : LE TRAVAIL EN COMMISSION	231
SECTION 1.– LES RÔLES DES COMMISSIONS CONCERNÉES ET DE LEURS RAPPORTEURS...	231
SECTION 2.– LES MOYENS D'INFORMATION ET LES MÉTHODES DE TRAVAIL.....	232
SECTION 3.– L'EXAMEN EN COMMISSION.....	233
CHAPITRE TROISIÈME : LA DÉLIBÉRATION PARLEMENTAIRE	235
SECTION 1.– LES DÉLAIS D'EXAMEN PARLEMENTAIRE	235
SECTION 2.– LE DÉBAT EN SÉANCE PUBLIQUE	238
§1. L'organisation du débat	238
§2. L'exercice du droit d'amendement par les parlementaires	240
SECTION 3.– LA NAVETTE PARLEMENTAIRE ET LA PROMULGATION DE LA LOI.....	241
CHAPITRE QUATRIÈME : LE CONTRÔLE DES FINANCES SOCIALES	245
SECTION 1.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	245
SECTION 2.– LES MOYENS DE CONTRÔLE DÉVELOPPÉS PAR LE PARLEMENT	246
SECTION 3.– L'ASSISTANCE DE LA COUR DES COMPTES.....	248
CONCLUSION	251
ANNEXE : LISTE DES PRÉSIDENTS ET DES RAPPORTEURS GÉNÉRAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES	253
ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE	257

INTRODUCTION

« C'est le budget que je veux dire ou le débat sur le budget. Il tient une terrible place dans la soupe parlementaire et on n'en vient jamais à bout. Que fait la Chambre aujourd'hui ? Elle discute le budget. Que faisait-elle hier ? Elle discutait le budget. Que fera-t-elle demain ? Elle discutera le budget ».

Ce constat, dressé en 1913 par Jean Jaurès, n'est plus aujourd'hui d'actualité. Alors qu'à la fin des années 1990, l'Assemblée nationale consacrait encore en moyenne 180 heures au débat budgétaire, cette durée n'a été que d'environ 150 heures au cours des années 2000 à 2006 ; elle est même descendue à 110 heures pour les trois premières années de la XIII^{ème} législature (2007 à 2009).

Même si le budget n'occupe plus la place envahissante qui était la sienne avant l'avènement du parlementarisme rationalisé, sa discussion demeure, chaque année, un grand moment de la vie parlementaire.

Depuis 1996 et la création des lois de financement de la sécurité sociale, ce long débat public, jusque-là limité aux finances de l'État, concerne aussi les finances sociales.

Ayant en commun d'être encadrées par des textes de nature organique qui en fixent le contenu, en déterminent la présentation et en régissent l'examen et le vote, les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale justifient une étude particulière.

Tel est l'objet du présent ouvrage dont les quatre premières parties sont consacrées au projet de loi de finances et s'attachent à en décrire le cheminement, depuis la préparation par le Gouvernement jusqu'à la publication au *Journal Officiel*. On traitera également du « droit de suite » de l'Assemblée sur le budget voté, c'est-à-dire des conditions dans lesquelles elle exerce son pouvoir de contrôle, notamment à l'occasion de l'examen des projets de lois de finances rectificatives et des projets de lois de règlement.

La cinquième partie concerne l'examen et le vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale, dont les règles diffèrent sensiblement de celles applicables aux lois de finances, même si elles en sont largement inspirées.

Les procédures législatives spéciales applicables aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale reposent sur quelques articles de la Constitution du 4 octobre 1958 et surtout, respectivement, sur la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, pleinement applicable depuis le 1^{er} janvier 2005 (dénommée LOLF dans la suite du présent ouvrage) et sur la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement.

Dans un cas comme dans l'autre, les règles ainsi définies se sont substituées à d'autres beaucoup plus anciennes – l'ordonnance du 2 janvier 1959 pour les lois de finances – ou plus récentes – la loi organique du 22 juillet 1996 pour les lois de financement.

Les réformes ainsi mises en œuvre ont été porteuses de nombreuses et importantes innovations, mais n'en sont pas moins inscrites dans la continuité d'une évolution de long terme tendant à donner aux assemblées parlementaires un rôle accru en matière financière.

Aussi l'on s'efforcera ici, tout en mettant en évidence les changements les plus récents, de décrire sur une longue période les pratiques et leurs évolutions.

Contrairement à la procédure législative ordinaire, dont la description repose essentiellement sur des notions de droit constitutionnel et de droit parlementaire, la compréhension des procédures spécifiques applicables aux lois financières requiert la connaissance de règles et de mécanismes propres aux finances de l'État et aux finances sociales qui ne seront que succinctement rappelés dans les développements qui suivent. Pour une connaissance plus approfondie, le lecteur voudra bien se référer aux éléments de bibliographie présentés en annexe.

PREMIÈRE PARTIE
DE LA PRÉPARATION DU PROJET DE LOI
DE FINANCES
À SA PRÉSENTATION
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Spécifique à plus d'un titre, le projet de loi de finances dont le contenu, la structure et la présentation sont régis par la loi organique du 1^{er} août 2001 (LOLF), est préparé par le Gouvernement dont le monopole en la matière laisse peu de place aux interventions des parlementaires. Multiformes et souvent discrètes, celles-ci ont connu, depuis une quinzaine d'années, une évolution sensible marquée notamment par l'organisation, au printemps, d'un débat d'orientation budgétaire, élargi, depuis 2008, à l'ensemble des finances publiques.

Aux termes de la Constitution, ce projet de loi doit être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, prioritaire en matière financière. Il est immédiatement présenté devant la Commission des finances par le ou les ministres chargés des finances et du budget.

CHAPITRE PREMIER :

LA SPÉCIFICITÉ DE LA LOI DE FINANCES

La spécificité de la loi de finances conduit à examiner la nature et le contenu du texte dont sont saisis prioritairement les députés, en application de l'article 39 de la Constitution. L'image du parlementaire désarmé devant la masse et la complexité des documents budgétaires et dont la marge de manœuvre est limitée par les règles du parlementarisme rationalisé est si fréquemment utilisée qu'elle aboutit à masquer les pouvoirs réels du Parlement. Ceux-ci résultent en particulier de la structure juridique de la loi de finances et de la définition précise de son contenu.

SECTION 1.- L'UNICITÉ DE LA LOI DE FINANCES ET SA STRUCTURE BIPARTITE

L'article premier de la LOLF donne des lois de finances la définition suivante : « *les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte* ».

§1. L'unicité de la loi de finances

L'unicité de la loi de finances a permis de mettre fin à l'éclatement des lois budgétaires qui a caractérisé la IV^e République. L'objectif est de rassembler dans un même texte l'évaluation de toutes les ressources du budget de l'État, la fixation des plafonds des charges budgétaires et d'autorisation des emplois et de permettre ainsi, en tenant compte des hypothèses économiques associées au budget (ou « *équilibre économique* »), de déterminer dans la plus grande clarté l'équilibre financier qui en résulte.

Même si la mise en œuvre d'un tel principe se heurte parfois à certaines difficultés, elle a mis fin à une situation confuse préjudiciable à une bonne gestion des finances publiques. Ainsi le budget de 1947 avait-il fait l'objet de quatre lois successives, trois d'entre elles n'étant promulguées qu'en août 1947. L'année

suivante, le « train budgétaire » comportait cinq lois, la dernière, relative à l'évaluation des « voies et moyens » du budget général, étant datée du 26 septembre 1948.

Le mécanisme de la loi des maxima (loi n° 48-1921 du 21 décembre 1948) avait déjà pour objectif « *de restaurer l'unité du budget sous une forme synthétique* » et de permettre « *de prendre une vue immédiate et précise des conditions d'équilibre du budget* »⁽¹⁾. Mais son application concrète ne fut pas couronnée de succès : la loi de finances pour 1951 n'a pu être promulguée que le 24 mai 1951, en même temps que dix-huit lois de développement (ces lois arrêtaient le montant définitif des crédits dans la limite des plafonds fixés par la loi des maxima) et alors que quinze lois de même nature étaient déjà intervenues.

Même si l'on fait abstraction de ces bouleversements chronologiques, il manquait à cette procédure le texte réalisant la synthèse budgétaire qu'a imposé l'ordonnance organique de 1959 et maintenu la LOLF.

Les députés sont donc saisis, depuis les débuts de la V^{ème} République, d'un projet unique qui leur permet d'abord d'examiner la politique budgétaire proposée par le Gouvernement, puis de se prononcer sur elle. Cet avantage, considérable par rapport à la pratique antérieure, est souvent passé sous silence tant il paraît aujourd'hui indissociable d'une gestion saine des autorisations budgétaires.

§2. La structure bipartite

Ce projet unique est présenté selon une structure bipartite dont la fonction et la chronologie de discussion n'ont pas toujours été bien perçues, mais qui ont été consacrées par la retentissante annulation de la loi de finances pour 1980 par le Conseil constitutionnel⁽²⁾.

L'article 34 de la LOLF a maintenu la structure bipartite de la loi de finances, son article 42 clarifiant le texte de l'ordonnance

(1) Rapport AN n° 8425 de Jean-Raymond Guyon sur le projet de loi de finances pour 1950, 22 novembre 1949, tome I, page 9.

(2) Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979.

de 1959 (article 40), en précisant que « *la seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de loi de finances rectificative ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie* » (sur les modalités de vote de la loi de finances, cf. pages 115 et suivantes).

Selon l'article 34 précité, **la première partie** du projet de loi de finances de l'année :

– autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ;

– comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire de l'exercice considéré ;

– évalue chacun des prélèvements sur recettes effectués au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes (LOLF art. 6) ;

– évalue chacune des recettes budgétaires (fiscales ou non fiscales) ;

– fixe les plafonds des dépenses de l'État (pour le budget général et les budgets annexes) et les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ;

– fixe le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État ;

– arrête les données générales de l'équilibre budgétaire ;

– évalue les ressources et les charges de trésorerie de l'État présentées dans un tableau de financement et comporte les autorisations relatives aux emprunts ;

– fixe, enfin, le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État.

Élargie à l'équilibre financier et complétée par un plafond global d'autorisation d'emplois, la première partie rassemble les dispositions de la loi de finances « *qui constituent sa raison d'être*

et sont indispensables pour qu'elle puisse remplir son objet »⁽¹⁾. Elle reste ainsi conforme à l'intention des auteurs de l'ordonnance organique de 1959, telle qu'exprimée avec une grande clarté par l'un de ses principaux rédacteurs : la distinction des deux parties de la loi de finances doit permettre « *de résoudre les problèmes généraux de politique financière avant d'aborder les problèmes particuliers sur les crédits* » afin que « *l'étude détaillée des éléments de train de vie de l'État soit dominée par la situation d'ensemble des finances publiques et par la conjoncture économique du pays* »⁽²⁾. Elle se termine par un article d'équilibre et son adoption conditionne le passage à l'examen de la seconde partie.

Cette seconde partie, également définie par l'article 34 de la LOLF :

– fixe, pour le budget général, par mission, et pour chaque budget annexe et compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

– fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

– fixe le montant du plafond des reports ;

– autorise l'octroi des garanties de l'État et la prise en charge par l'État des dettes de tiers.

La seconde partie peut également comporter des dispositions étrangères aux autorisations de dépense, au premier rang desquelles figurent les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire. Peuvent également y être insérées les dispositions relatives au régime des dépenses de l'État (règles de calcul, champ des bénéficiaires) de l'année ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

Cette structure, qui s'impose au Gouvernement dans la préparation de son projet de loi, comporte pour le Parlement de nombreux avantages.

(1) Décision DC n° 79-110 précitée.

(2) Gilbert Devaux, « *Les institutions et la procédure budgétaire. L'accusée est-elle coupable ?* », in *Le Monde*, 28 décembre 1980.

La lecture du budget en est facilitée, l'ensemble des comptes du budget de l'État (budget général, budgets annexes, comptes spéciaux) se trouvant réunis au sein d'un même document. Compte tenu des mouvements qui peuvent intervenir, au fil des années, entre ces différents compartiments du budget (budgétisation ou débudgétisation de telle ou telle dépense, création d'un nouveau prélèvement sur recettes, modification du mode d'imputation des recettes de privatisation, etc.), la permanence de la structure de la loi de finances et celle de sa présentation fournissent également les moyens de comparaison entre les exercices budgétaires successifs. Cela contribue à la clarté des comptes et à leur transparence. Bien entendu, cela ne suffit pas à garantir la sincérité du projet de loi, devenue par ailleurs un principe budgétaire de nature organique dans les conditions prévues par l'article 32 de la LOLF, mais les parlementaires disposent d'éléments nécessaires pour l'apprécier. Rendu plus lisible, le budget n'est cependant pas d'une lecture toujours aisée. Les débats auxquels donne lieu, presque chaque année, le taux de progression des dépenses annoncé par le Gouvernement en fournissent une bonne illustration.

La structure bipartite favorise également le suivi de l'exécution budgétaire. L'ensemble des mouvements qui affectent, en cours d'exercice, les recettes ou les dépenses trouvent leur traduction dans l'équilibre budgétaire tel qu'il est prévu par la loi de finances initiale et modifié par les lois de finances rectificatives (*cf.* pages 183 à 198) qui doivent elles aussi comporter un article d'équilibre et respecter cette structure bipartite (LOLF article 35).

Enfin, l'unité de la loi de finances, subdivisée en deux parties, est l'un des éléments essentiels de la méthode de travail qui s'impose tant au pouvoir exécutif qu'au législateur. Elle oblige le Gouvernement à une approche globale de la politique budgétaire replacée dans son contexte économique et financier, approche que doit transcrire le projet de budget. Cette structure sert également de support aux votes du Parlement.

La définition du contenu des lois de finances par la loi organique renforce leur cohérence et contribue à leur clarté.

SECTION 2.- LE CONTENU DE LA LOI

Dans un souci de simplification, la première partie de la loi de finances est souvent présentée comme relative aux recettes, la seconde ayant trait aux dépenses. Cette vision est cependant trop réductrice et mérite d'être nuancée.

Certes la première partie, intitulée « **Conditions générales de l'équilibre financier** », comporte les dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire de l'année et c'est, en conséquence, en son sein, que trouvent place chaque année la plupart des mesures fiscales les plus importantes qui focalisent l'attention des parlementaires et de l'opinion⁽¹⁾.

Mais elle doit surtout comporter certains éléments qui, comme on l'a vu, constituent sa « *raison d'être* ». Outre l'autorisation de perception des ressources permanentes qui fait traditionnellement l'objet de l'article premier, il s'agit des dispositions qui sont aujourd'hui regroupées au sein d'un seul article, **l'article d'équilibre**.

Cet article constitue un outil précieux pour comprendre l'articulation entre les différents compartiments du budget de l'État et appréhender la signification de ses divers agrégats.

L'article d'équilibre, clef de voûte du projet de loi de finances, comprend les principales dispositions qui, en application de l'article 34 de la LOLF, doivent figurer dans la première partie.

Il s'ouvre par la présentation, dans un « tableau d'équilibre », des « *données générales de l'équilibre budgétaire* ». La structure de ce tableau, dont l'existence est désormais prévue par la LOLF (art. 34. I. 7°), reprend, en les complétant, les données qui y étaient traditionnellement retracées : montant total des recettes fiscales et des recettes non fiscales, montant des prélèvements sur recettes, montant des recettes du budget général nettes de prélèvements sur recettes.

(1) Le cas du projet de loi de finances pour 2006 constitue une exception notable puisque les réformes fiscales les plus importantes y figuraient en seconde partie (plafonnement et réforme du barème de l'impôt sur le revenu, réforme de la taxe professionnelle) car n'ayant pas d'incidence sur l'équilibre de l'exercice 2006.

Comme antérieurement à la LOLF, le passage des « *recettes fiscales brutes* » aux « *recettes fiscales nettes* » s'effectue par déduction des « *remboursements et dégrèvements d'impôts* ». Pratiquée depuis 1973, cette méthode a un impact sur les masses budgétaires, puisque, parallèlement, la même déduction est opérée pour passer des « *dépenses brutes* » aux « *dépenses nettes* ». Neutre pour l'équilibre, cette présentation est parfaitement justifiée pour les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (remboursements d'excédents de versement d'impôt sur les sociétés, de TVA, admissions en non-valeur ou correction d'erreurs dans l'assiette ou le calcul de l'impôt). En pareil cas, la dépense constatée a bien pour objet de compenser directement une recette indûment perçue ou qui ne résulterait que d'un jeu d'écritures⁽¹⁾ : il est légitime d'en faire abstraction pour évaluer le montant réel tant des ressources que des dépenses de l'État (d'où la notion de « *dépenses en atténuation de recettes* »). Pour la prise en charge par l'État des dégrèvements portant sur les impôts locaux (plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu ou de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée), la méthode est plus contestable⁽²⁾.

Aux recettes nettes ainsi calculées, viennent s'ajouter, depuis 2006, les fonds de concours dont les recettes doivent être prévues et évaluées par la loi de finances (LOLF art. 17), les crédits correspondant l'étant également dans les programmes des missions concernées.

Cela vaut également pour les budgets annexes dont les plafonds de ressources et de dépenses sont majorés des évaluations des fonds de concours.

S'agissant des dépenses, la présentation retenue est la suivante :

(1) Ce dernier cas concerne les admissions en non-valeur : lorsqu'une créance de l'État devient irrécouvrable, il faut pour clore le dossier et apurer l'ensemble des écritures passées dans les comptes, simultanément constater la recette (qui est donc fictive) et effectuer une dépense (elle aussi fictive) pour un montant identique, afin de ne pas majorer artificiellement le solde budgétaire.

(2) Cf. Rapport général de M. Gilles Carrez sur le PLF 2007 (n° 3363, tome I, page 45).

– pour le budget général : montant des dépenses brutes dont sont déduits les remboursements et dégrèvements pour obtenir les dépenses nettes ;

– pour les budgets annexes : montant global des dépenses pour chacun des budgets annexes, sans distinction entre les opérations courantes et les opérations en capital ;

– pour chacune des catégories de comptes spéciaux : le plafond global des dépenses (comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financier) ou le solde du compte (comptes de commerce et comptes d'opérations monétaires).

L'article d'équilibre fait apparaître trois soldes budgétaires :

– le solde du budget général,

– le solde des comptes spéciaux,

– le solde général, somme des deux précédents.

Le deuxième volet de l'article d'équilibre comporte les éléments suivants :

– un tableau de financement retraçant les ressources et les charges de trésorerie concourant à l'équilibre financier. Ce tableau – innovation forte de la LOLF – permet d'appréhender les charges de remboursement de la dette de l'État ainsi que les grandes lignes de la politique d'émission de l'État sur les marchés financiers ;

– les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État, accordées au ministre chargé des finances ;

– le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État ;

– le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État exprimé en « *équivalents temps plein travaillé* » (ETPT) ;

– les conditions d'affectation des éventuels surplus de recettes fiscales.

En dehors de ces dispositions essentielles et nécessaires, on rappellera que la première partie de la loi de finances regroupe **toutes les mesures relatives aux ressources du budget de l'État qui ont une incidence sur le montant de celles-ci au cours de l'exercice concerné**. Les autres dispositions fiscales, celles relatives aux impôts d'État mais dont l'incidence n'est effective qu'à compter des exercices postérieurs à la loi de finances, celles afférentes aux impôts locaux ou aux impositions de toute nature affectées à des établissements publics ou à divers organismes, ont leur place en deuxième partie.

On rappellera également que **les dispositions fiscales n'appartiennent pas au domaine exclusif des lois de finances et peuvent tout aussi bien trouver place dans une loi ordinaire**.

S'agissant des recettes non fiscales, seules peuvent figurer dans la loi de finances (en première ou en seconde partie selon leur incidence budgétaire) les mesures législatives, au demeurant assez rares, relatives aux ressources de l'État.

La première partie de la loi de finances comporte enfin des mesures diverses : confirmation ou modification des affectations existantes, modification, pour l'exercice concerné, des ressources des budgets annexes et des comptes spéciaux et dispositions afférentes aux divers prélèvements sur recettes (un article fixant l'évaluation de chacun des prélèvements opérés au profit des collectivités territoriales, un autre article évaluant le prélèvement opéré au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes).

La seconde partie⁽¹⁾, intitulée « **Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales** », est divisée en quatre titres. Les titres I^{er} et II sont relatifs aux autorisations budgétaires annuelles (crédits des missions et autorisations de découvert des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires). Les trois premiers articles qui constituent le titre I^{er} ouvrent les crédits de paiement et les autorisations d'engagement par mission pour le budget général, pour chacun des budgets annexes et pour chacun des comptes spéciaux (les états B, C et D respectivement annexés à

(1) Bien que l'article 31 de l'ordonnance de 1959 et l'article 34 de la LOLF utilisent l'expression « seconde partie », l'usage fait le plus souvent référence à la « deuxième partie ».

chacun de ces articles en retracent le détail par programme). Le titre II porte sur les plafonds des autorisations d'emplois. À l'origine, ce titre comportait un seul article relatif aux emplois de l'État, détaillant par ministère la répartition du plafond global d'autorisation des emplois rémunérés par l'État figurant en première partie. Ce titre comporte en outre, depuis la loi de finances pour 2009, un article fixant les plafonds des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État et, depuis la loi de finances pour 2010, un article fixant ces plafonds pour les établissements à autonomie financière⁽¹⁾.

Le titre III, comprenant un article unique, porte sur les reports de crédits et fixe la liste des programmes bénéficiant d'une exception à la règle de limitation de ces reports prévue par l'article 15 de la LOLF.

Le titre IV de la seconde partie regroupe les « **dispositions permanentes** ». Cet intitulé est source d'ambiguïté, car les dispositions fiscales ou non fiscales ainsi désignées ne diffèrent pas par leur nature de celles inscrites en première partie de la loi de finances. La distinction entre les deux catégories tient seulement à l'incidence ou à l'absence d'incidence sur l'exercice budgétaire concerné. L'utilisation de l'adjectif « permanent » a seulement pour but de préciser que, contrairement aux articles antérieurs de la seconde partie, ces dispositions ne sont pas soumises au principe de l'annualité budgétaire.

En pratique, il s'agit des mesures relatives aux recettes de l'État n'ayant pas d'effet immédiat sur l'équilibre, de celles afférentes à la fiscalité locale ou aux impositions de toute nature qui n'entrent pas dans la première partie et de celles modifiant les procédures fiscales qui, sauf exception, sont considérées comme n'ayant pas d'incidence sur l'équilibre. La plupart de ces articles sont dits « non rattachés », leur examen n'étant pas lié à celui d'une mission du budget de l'État.

(1) *Résultant d'initiatives parlementaires motivées par le souci de permettre une approche consolidée de l'emploi public, les articles 64 de la loi de finances pour 2008 et 76 de la loi de finances pour 2009 prévoient respectivement la fixation de plafonds des autorisations d'emplois pour les opérateurs de l'État (entités dotées de la personnalité morale, exerçant une activité de service public, dont le financement est assuré majoritairement par l'État et placés sous le contrôle direct de la puissance publique) et les établissements à autonomie financière (centres et instituts culturels et centres de recherche situés à l'étranger et relevant du ministère des affaires étrangères).*

Peuvent également figurer dans la seconde partie les autorisations d'octroi des garanties de l'État et la fixation de leur régime et les autorisations de prise en charge par l'État des dettes de tiers.

L'article 34 de la LOLF prévoit aussi que les dispositions relatives à la définition des modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales et à l'approbation des conventions financières ainsi qu'au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ont leur place en seconde partie.

Sont également insérées parmi les « dispositions permanentes » les mesures relatives aux dépenses budgétaires de l'année, c'est-à-dire les dispositions législatives nécessaires à l'utilisation des crédits demandés. La modification et, *a fortiori*, le rejet de l'une d'entre elles ont pour conséquence une rectification des charges dont le montant tient compte de l'ensemble du dispositif du projet de loi de finances. La plupart de ces mesures sont présentées sous le titre de la mission à laquelle elles sont associées : on dit alors qu'elles sont « rattachées » à cette mission⁽¹⁾.

(1) Sur le « rattachement » des articles, cf. pages 71 et 72

CHAPITRE DEUXIÈME :

LA PRÉPARATION DU PROJET DE LOI DE FINANCES

La préparation du projet de loi de finances relève exclusivement de la compétence gouvernementale. La description, même rapide, de cette phase de l'élaboration du budget, de loin la plus longue, permet de mieux comprendre les raisons qui, sous des formes diverses, conduisent les parlementaires à essayer d'intervenir en amont de l'adoption par le Conseil des ministres du projet de loi de finances de l'année et les suites que peuvent effectivement connaître ces différentes tentatives.

SECTION 1.– LE MONOPOLE DU GOUVERNEMENT

Au début de la V^e République, nombreux ont été ceux qui ont dénoncé le déclin du pouvoir budgétaire du Parlement. En 1959, un député déclarait : « *La véritable discussion (...) échappe au Parlement. Elle a lieu entre le ministre des finances et les autres ministères avant la présentation du budget* »⁽¹⁾. Entre le vote définitif d'une loi de finances et le dépôt du projet de loi de finances initiale suivant, députés et sénateurs ont longtemps eu l'impression d'être mis entre parenthèses et, en quelque sorte, placés hors jeu.

Le monopole conféré au Gouvernement en matière de lois de finances par les articles 39 et 47 de la Constitution – l'article 38 de la LOLF confiant au ministre chargé des finances, sous l'autorité du Premier ministre, le soin de préparer « *les projets de loi de finances qui sont délibérés en conseil des ministres* » – ne constitue pourtant pas une innovation. Progressivement admis sous la III^e République, ce monopole avait été consacré par l'article 16 de la Constitution du 27 octobre 1946, qui disposait que l'Assemblée nationale était saisie du « *projet de budget* », dont le mode de présentation devait être réglé par une loi organique. Mais la véritable innovation a résulté de l'article 42 de la Constitution du 4 octobre 1958, selon lequel la discussion de tous les projets de loi

(1) Jean-Paul Palewski, *JO Débats AN*, 6 novembre 1959, page 2241.

portait, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement. Si le texte issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 prévoit désormais que la discussion des projets de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission, le dispositif antérieur a été conservé pour trois catégories de texte : les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale. Cette disposition essentielle, explicitement maintenue dans le cadre d'une réforme constitutionnelle dont l'objectif était pourtant de renforcer les pouvoirs du Parlement, a contribué à conforter l'exclusion des parlementaires de la phase de préparation du budget.

Le temps où Joseph Barthélémy pouvait faire « *le procès de la Commission des finances* » et dénoncer une situation qui aurait dû conduire « *à lui abandonner l'entière fabrication du budget* » et « *à faire l'économie d'un ministre des finances* »⁽¹⁾ est bien révolu. Comme cela est très souvent le cas en matière budgétaire, on constate un passage progressif d'une situation extrême – décrite par Léon Say en 1885 et dans laquelle « *la Commission du budget veut se mettre à la place de l'administration et préparer le budget elle-même, au lieu de se contenter de le recevoir tout préparé pour le contrôler* »⁽²⁾ – à une pratique mieux adaptée à l'évolution des finances publiques et au rôle joué par le budget, devenu l'expression privilégiée de la politique gouvernementale.

Adaptées par touches successives depuis 1995, notamment pour favoriser la collégialité de l'exercice et prendre en compte les procédures de programmation pluriannuelle résultant des engagements européens de la France, les modalités de la préparation du projet de loi de finances ont connu un profond renouvellement lors du passage de l'ordonnance organique de 1959 à la LOLF.

Mise en œuvre à compter de la préparation du projet de loi de finances de l'année 2006, la nouvelle procédure a même été qualifiée de « *véritable révolution copernicienne* »⁽³⁾, puisque l'on est passé d'une logique ascendante, dans laquelle les arbitrages

(1) Joseph Barthélémy, « *Le procès de la Commission des finances* », Mélanges Carré de Malberg, page 265, 1933.

(2) Léon Say, Les Finances, page 24, 1885.

(3) Julien Dubertret, *La préparation des lois de finances dans le cadre de la LOLF*, in *La Revue du Trésor* n° 7 – juillet 2006, page 437.

successifs sur les crédits remontaient jusqu'au Premier ministre, à une logique plus descendante où ce dernier arrête en amont les grands arbitrages stratégiques du budget en définissant le montant des enveloppes par mission, c'est-à-dire par politique publique.

Une innovation résultant de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 renforce encore cette logique, tout en associant le Parlement à sa mise en œuvre : dans sa nouvelle rédaction, l'article 34, avant-dernier alinéa, de la Constitution prévoit que des lois de programmation définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques, en s'inscrivant dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

La loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 a mis en œuvre pour la première fois cette disposition constitutionnelle.

Depuis cette date, le Gouvernement prépare un budget « triennal », qui comprend des plafonds de dépenses par mission pour trois années, dont deux années pour lesquelles ces plafonds sont arrêtés de façon ferme et une troisième année pour laquelle les crédits sont ajustables. Les modalités de préparation du projet de loi de finances sont alors simplifiées une année sur deux, au moment des années impaires (par exemple en 2009 pour le projet de loi de finances 2010).

Pour les années paires, les principales étapes de cette procédure sont les suivantes :

– une conférence nationale des finances publiques (décret n° 2006-515 du 5 mai 2006) permet une présentation de la situation des finances de l'État, des organismes sociaux et des collectivités territoriales sur la base de laquelle le Premier ministre arrête les objectifs en matière de dépense publique ; une telle conférence n'est toutefois pas systématiquement organisée en début de procédure ⁽¹⁾ ;

– une lettre de cadrage est ensuite adressée par le Premier ministre aux membres du Gouvernement, dans laquelle il fixe

(1) Une première conférence s'est réunie le 11 janvier 2006. Une deuxième s'est tenue le 12 février 2007, une troisième le 28 mai 2008.

notamment la norme de progression des dépenses de l'État et les grandes orientations du prochain budget ;

– les conférences budgétaires, qui réunissent de février à mai la direction du budget et les représentants des ministres gestionnaires, se déroulent en plusieurs phases : réunions d'examen des stratégies sectorielles, réunions techniques au cours desquelles sont examinés tous les déterminants de la dépense et le bilan de l'exécution de l'année antérieure et réunions de budgétisation en mai qui présentent les demandes d'emplois et de crédits et analysent les dépenses fiscales ;

– les réunions d'arbitrage, organisées successivement au niveau des cabinets des ministres, des ministres puis du Premier ministre pour les sujets les plus délicats, permettent ensuite d'arrêter les plafonds de crédits par mission, les schémas d'emplois et les plafonds d'effectifs par ministère.

– sur la base ainsi définie et notifiée par lettre du Premier ministre en juin, les ministres procèdent à la répartition des crédits entre les programmes, et en leur sein, entre les actions ; le ministre chargé du budget s'assure, au cours des conférences de répartition en juillet-août, de la sincérité et de la soutenabilité des choix ainsi opérés par chaque gestionnaire ; cette phase d'échange peut également donner lieu à des arbitrages du Premier ministre ;

– les travaux relatifs au volet « performance » du budget se déroulent parallèlement à ces diverses réunions, les conférences « performance » ayant pour objet de passer en revue les objectifs et indicateurs des programmes, d'analyser les résultats de l'exercice précédent et de fixer les cibles de résultats pour l'exercice à venir ;

– enfin, les mois de juillet-août sont également consacrés à la finalisation des documents budgétaires (justification des crédits au premier euro et présentation des projets annuels de performances).

Depuis que le Gouvernement prépare un projet de budget pour trois ans, une procédure simplifiée s'applique les années impaires. Dans ce cas, les plafonds de crédits par mission et les plafonds d'emplois ministériels sont déjà fixés et le Gouvernement procède, en tant que de besoin, à une simple actualisation des

crédits et des emplois. Après les réunions techniques et les réunions sur la performance, la direction du budget organise directement les réunions de répartition des crédits.

Quelle que soit l'année concernée (paire ou impaire), la fin de la procédure est identique. Début septembre, les ultimes arbitrages relatifs aux mesures fiscales sont rendus par le ministre chargé du budget ou par le Premier ministre.

Le Gouvernement prépare alors les projets d'articles qui composeront le projet de loi de finances ainsi que les évaluations préalables qui les accompagnent depuis la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

L'ensemble de ces articles est soumis par le Gouvernement au Conseil d'État tout au long du mois de septembre. Le projet de loi de finances ainsi élaboré est adopté par le Conseil des ministres, le plus souvent au cours de la deuxième quinzaine du mois de septembre. Le projet de loi et l'ensemble de ses annexes doivent être déposés au plus tard le premier mardi d'octobre à l'Assemblée nationale.

SECTION 2.- LES INTERVENTIONS DES PARLEMENTAIRES ET LE DÉBAT D'ORIENTATION DES FINANCES PUBLIQUES

Les tentatives d'infléchissement des choix budgétaires par les parlementaires avant les arbitrages gouvernementaux sont, par nature, difficiles à appréhender. Multifformes, parfois volontairement discrètes, elles ne laissent de traces que lorsqu'elles font l'objet d'une certaine médiatisation, utilisée comme un moyen supplémentaire de peser sur la décision finale. Elles émanent bien entendu de la seule majorité, le rôle de l'opposition étant, du moins à ce stade, exclusivement critique ou tribunicien.

Les exemples abondent, depuis la demande formulée par la Commission des finances, en août 1988, de limiter l'ampleur de la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés envisagée par le

Gouvernement⁽¹⁾ jusqu'au débat, lancé par la mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances en 1999, sur la suppression de certaines aides à l'emploi jugées inefficaces⁽²⁾ ou encore les interventions en juin 2004 du Président et du Rapporteur général de la Commission des finances contre une nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu⁽³⁾. Des interventions de même nature ont été rapportées en mai 2010, à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances pour 2011⁽⁴⁾.

Plusieurs de ces multiples tentatives se sont inscrites dans un cadre institutionnel : le débat parlementaire sur les orientations budgétaires pour l'année 1991, l'exercice de « révision des services votés » auquel s'est livrée la Commission des finances au printemps 1994, les travaux conduits depuis 1999 par la mission d'évaluation et de contrôle constituée par cette commission et le débat d'orientation budgétaire, tel qu'il est maintenant ancré dans la pratique depuis le printemps 1996.

Les conditions dans lesquelles le premier débat d'orientation budgétaire a été organisé sont instructives. Intervenant à l'Assemblée, en avril 1990, avant l'envoi des lettres de cadrage, ce débat, considéré comme « *une novation dans le mécanisme parlementaire* »⁽⁵⁾, et comme « *une grande première dans l'histoire parlementaire* »⁽⁶⁾ n'était pas destiné, de l'aveu même des participants, à avoir une incidence sensible sur le projet de budget en cours de préparation, même si le Président la Commission des finances estimait qu'il devrait éviter « *aux parlementaires de se retrouver, lors du début de la session budgétaire, devant un débat largement engagé dans le pays, notamment par le biais de la presse, sans qu'eux-mêmes aient pu en délibérer avec le Gouvernement* »⁽⁷⁾. Nombreux sont en revanche ceux qui, comme

(1) La Tribune de l'expansion, 17 octobre 1988.

(2) Didier Migaud, rapport d'information n° 1781 (7 juillet 1999), Annexe n° 3, *Les aides à l'emploi*, par Gérard Bapt.

(3) Le Monde du 25 juin 2004 « *Divergences entre Matignon et la majorité sur la poursuite des baisses d'impôt en 2005* ».

(4) « *Les spécialistes budgétaires des commissions des Finances du Parlement multiplient les rencontres informelles pour peser sur ces choix gouvernementaux. Dans trois directions : compétitivité des entreprises, mesures d'équité et contreparties sociales, en particulier en matière de prélèvements* ». La Lettre de l'expansion ; 3 mai 2010.

(5) Laurent Fabius, Président de l'Assemblée nationale, JO Débats AN, 12 avril 1990, page 316.

(6) Michel Charasse, ministre du budget, ibid. page 339.

(7) Dominique Strauss-Kahn, Président de la Commission des finances, ibid. page 327.

le Rapporteur général, ont souligné qu'une telle discussion permettrait au Parlement « *hors de la contrainte, hors du compte à rebours* » de la session budgétaire, « *d'organiser sa réflexion dans une perspective pluriannuelle dépassant le cadre étroit de l'annualité* »⁽¹⁾.

L'opposition a jugé ce débat prématuré et a souhaité « *qu'il ait lieu plus tard dans la session (...) à un moment où l'on aurait pu disposer d'un véritable rapport sur l'exécution de la loi de finances en cours et sur la base d'un document gouvernemental indiquant précisément les orientations sur lesquelles le Gouvernement entend s'engager* »⁽²⁾. Cependant, organisé en juin au Sénat, le débat d'orientation n'en a pas pour autant changé de nature.

Ces appréciations diverses suffisent à montrer la difficulté d'un tel exercice, qui sera cependant renouvelé chaque année à partir de 1996, à l'exception des années 1997, en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale le 21 avril, et 2002, du fait de l'installation d'un nouveau Gouvernement.

C'est dans la continuité de ces évolutions que se situe la consécration par l'article 48 de la LOLF du débat d'orientation budgétaire (DOB), devenu depuis 2008, le **débat d'orientation des finances publiques** (DOFP). Même si ce débat reste facultatif et ne se conclut, sauf exception⁽³⁾, par aucun vote, il est peu à peu devenu un moment privilégié de l'association de l'Assemblée nationale à la phase de préparation du projet de loi de finances de l'année.

(1) Alain Richard, *Rapporteur général*, ibid. page 329.

(2) Philippe Auberger, ibid. page 344.

(3) Le débat intervenu le 6 juillet 2010, sur une « déclaration du Gouvernement sur les finances publiques », dans un contexte marqué par les conséquences de la crise financière, s'est conclu par un vote. L'Assemblée nationale a ainsi inauguré la procédure prévue par le nouvel article 50-1 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui dispose : « Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité ». *Intervenant à l'occasion de la présentation du rapport préparatoire à ce débat devant la Commission des finances, le 30 juin 2010, M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, a présenté comme étant « la norme des années à venir [...] des débats d'orientation des finances publiques régulièrement suivis de vote » (Rapport AN n° 2689 de M. Gilles Carrez du 30 juin 2010, page 71).*

**DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE ET DÉBAT D'ORIENTATION
DES FINANCES PUBLIQUES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Année	Date	Nombre de séances	Durée du débat
1996	14 et 15 mai	2	7 h 55
1998	9 juin	2	6 h 25
1999	17 juin	2	6 h 30
2000	16 mai	2	5 h 45
2001	6 juin	2	4 h 25
2003	26 juin	1	4 h 55
2004	24 juin	2	8 h 40
2005	5 juillet	1	3 h
2006	22 juin	2	6 h 10
2007	16 juillet	1	4 h 35
2008	15 juillet	2	5 h 25
2009	30 juin	2	3 h 45
2010	6 juillet	1	3 h 50

À l'origine, le débat s'engageait principalement sur la base d'un rapport déposé par le Gouvernement joint au traditionnel rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques, d'une contribution de la Cour des comptes retraçant principalement les résultats de l'exercice précédent et d'un rapport d'information du Rapporteur général. Plusieurs intervenants ont souligné que cette initiative n'avait pas pour objet de remettre en cause l'équilibre institutionnel mais, au contraire, dans le respect de cet équilibre, « *d'associer le Parlement à la préparation du budget en lui permettant de s'exprimer sur les grandes orientations budgétaires, d'être informé, dès ce stade du processus d'élaboration de la prochaine loi de finances, des principaux choix envisagés par le Gouvernement pour la mise en œuvre de ces orientations et d'indiquer le cas échéant, les solutions qui auraient sa préférence* »⁽¹⁾.

Le support de ce débat reste aujourd'hui un rapport que le Gouvernement doit présenter au cours du dernier trimestre de la session ordinaire (avril-juin) et qui porte sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques.

(1) Rapport AN n° 2760 de M. Philippe Auberger (7 mai 1996), page 13.

L'article 48 de la LOLF précise que ce rapport doit comporter les quatre éléments suivants :

- une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation (annexe au projet de loi de finances de l'année prévue à l'article 50 de la LOLF) ;

- une description des grandes orientations de la politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;

- une évaluation à moyen terme des ressources de l'État et de ses charges ventilées par grandes fonctions ;

- la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun d'entre eux, envisagée pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

En apportant ces précisions, le législateur organique a souhaité enrichir le rapport support du débat d'orientation budgétaire et donner à ce dernier plus de substance. En outre, et bien que la présentation de l'architecture budgétaire n'ait à ce stade qu'une valeur indicative, elle permet aux parlementaires, soit d'intervenir en amont pour demander une modification de la maquette budgétaire (missions, programmes), soit de préparer avec plus de visibilité certains des argumentaires qui seront développés ultérieurement au cours de la discussion du projet de loi de finances.

Dans la continuité des efforts faits depuis de nombreuses années pour mieux appréhender l'ensemble des finances publiques, le DOB est, depuis 2006, couplé au débat sur l'orientation des finances sociales institué par l'article 6 de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Sa nouvelle dénomination – débat d'orientation des finances publiques – consacre cette évolution qui avait d'ailleurs été traduite en 2007 dans la structure gouvernementale avec la nomination d'un ministre en charge du budget *et des comptes publics*.

Enfin, le débat d'orientation des finances publiques intervenu au début de l'été 2008 a été marqué par une innovation que le Rapporteur général de la commission des Finances a jugée « *spécialement remarquable* », car « *pour la première fois, il ne se contente pas de porter sur les seules perspectives pour l'année prochaine, mais a vocation à embrasser l'ensemble de la stratégie budgétaire d'ici à la fin de la XIII^{ème} législature* »⁽¹⁾. Le débat est en effet intervenu dans un contexte nouveau : d'une part, la préparation par le Gouvernement du projet de loi de finances pour 2009 concernait non seulement cet exercice mais aussi les exercices 2010 et 2011 ; d'autre part, le Gouvernement envisageait de déposer, à l'automne, un projet de loi de programmation de l'ensemble des finances publiques afin de tracer le chemin d'un retour à l'équilibre des comptes publics pour 2012. La consécration d'une telle programmation des orientations pluriannuelles des finances publiques par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a permis de concrétiser cette intention avec le vote de la loi n° 2009-135 du 9 février de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, qui fixe notamment les montants que « *respectent les crédits alloués aux missions du budget général pour 2009, 2010 et 2011* ».

Dernier élément à prendre en compte pour apprécier la portée du débat d'orientation des finances publiques : le dépôt du projet de loi de règlement avant le 1^{er} juin de l'année suivant l'exécution du budget auquel il se rapporte (article 46 de la LOLF). Cette nouvelle chronologie (*cf.* pages 204 et suivantes) améliore sensiblement le cadre dans lequel les assemblées parlementaires sont désormais associées à l'élaboration du projet de budget.

Le travail entrepris, début 1994, à l'initiative du Président de la Commission des finances, par cinq rapporteurs spéciaux chargés d'examiner les « services votés » des budgets dont ils avaient la charge, s'inscrivait lui aussi dans une perspective d'intervention en amont. Portant sur une masse importante de crédits (les budgets retenus étaient ceux des Charges communes, des Affaires sociales, du Logement, de la Fonction publique et de la Formation professionnelle), cet examen a débouché, fin juin 1994, sur des propositions concrètes d'économies budgétaires envisageables dès l'exercice 1995 ou à moyen terme : suppression

(1) Gilles Carrez, rapport d'information n° 1033, page 5.

du Fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS), réduction des crédits de la formation professionnelle, modification des modalités de gestion du revenu minimum d'insertion, limitation de la charge résultant du plafonnement de la taxe professionnelle, etc. Menée en collaboration avec le ministre chargé du budget, cette analyse des « services votés » s'inscrivait dans la même logique que le débat d'orientation précité : « *Le dialogue entre le Gouvernement et le Parlement doit être plus étroit et se situer plus en amont. Cela vaut pour les services votés, mais cela vaut également pour une meilleure mise en perspective des engagements nouveaux et des contraintes budgétaires* »⁽¹⁾. Quelques-unes des propositions émises par les rapporteurs spéciaux ont inspiré certaines des dispositions retenues par le Gouvernement et les longs et difficiles débats qu'elles ont suscités ont montré tout à la fois l'intérêt et la difficulté d'un tel exercice. Comme l'a déclaré l'un des rapporteurs spéciaux concernés, il s'agit d'« *une possibilité offerte aux parlementaires, qu'ils se doivent de saisir. Il en va de l'intérêt du Parlement et des possibilités de modifier la loi de finances. Cela fait pièce à ceux qui pensent que nous ne servirions à rien* »⁽²⁾.

La constitution, depuis 1999, au sein de la Commission des finances, d'une **Mission d'évaluation et de contrôle** (MEC) au cours du premier semestre de chaque année traduit également la volonté des parlementaires de disposer d'« *un outil d'aide à la décision budgétaire leur permettant d'affecter les dotations budgétaires au regard de l'efficacité des interventions financières de l'État* », ces travaux ayant « *vocation à avoir des répercussions concrètes lors du débat budgétaire de l'automne* »⁽³⁾ (sur cette mission, cf. pages 159 à 162).

(1) Jacques Barrot, *Président de la Commission des finances, JO Débats AN, 11 octobre 1994, page 5264.*

(2) Jean-Jacques Jégou, *JO Débats AN, 12 octobre 1994, page 5355.*

(3) Didier Migaud, *rapport d'information n° 1781, op. cit., pages 30 et 31.*

CHAPITRE TROISIÈME :

LA PRÉSENTATION ET LE DÉPÔT DU PROJET DE LOI DE FINANCES

Même unique, le projet de loi de finances initiale reste complexe et le nombre des documents qui le constitue impressionnant. La masse des informations ainsi rassemblées et l'importance politique de l'action budgétaire conduisent inévitablement le Gouvernement à différentes présentations de son projet. Pour des raisons multiples, qui vont des contraintes matérielles aux nécessités d'une communication de plus en plus développée, le pouvoir exécutif fournit donc, parallèlement à la publication des « bleus » et des « jaunes », un volumineux « dossier de presse » à l'appui du projet. Dans cet exercice difficile, le Gouvernement doit concilier les droits du Parlement, seul détenteur du pouvoir d'autorisation budgétaire, et la mise en valeur de la politique qu'il conduit au travers du projet de loi de finances.

SECTION 1.– LA PRÉSENTATION DU PROJET PAR LE GOUVERNEMENT

La spécificité du projet de loi de finances n'est pas sans conséquence sur les modalités de sa présentation et de sa diffusion.

Il est en effet rarissime de voir un ministre, sauf lorsqu'il s'agit d'un texte d'une urgence extrême, venir présenter un projet de loi au Parlement le jour même de son adoption par le Conseil des ministres.

S'agissant de la loi de finances initiale, cette pratique est constante. Elle a même été confortée depuis que la Commission des finances du Sénat a obtenu du Gouvernement, en 1988, qu'il se rende également devant elle le même jour.

Dès son adoption par le Conseil des ministres, le plus souvent dans les dix derniers jours de septembre⁽¹⁾, le projet de budget, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale en vertu de la priorité dont elle bénéficie en matière de lois de finances, est d'abord présenté à sa Commission des finances.

Cette **audition** du ou des ministres chargés du budget et des finances se déroule dans des conditions assez particulières.

Elle connaît tout d'abord une contrainte horaire généralement peu appréciée par les députés. Commençant en fin de matinée, elle doit impérativement prendre fin rapidement, les mêmes ministres se rendant ensuite devant la Commission des finances du Sénat, puis tenant une conférence de presse sur le même sujet. Cet emploi du temps resserré contraint le Président de la Commission à organiser rigoureusement les débats.

L'audition débute traditionnellement par une intervention des ministres. Ceux-ci tentent de concilier des exigences contradictoires : si leur discours introductif est jugé trop long, ils se le voient reprocher par les membres de la Commission s'estimant réduits au silence faute de temps ; si, au contraire, la présentation est trop rapide, la critique risque de porter sur le manque d'informations précises. Ainsi, à un député qui jugeait trop brève la présentation du projet de budget pour 1991, le ministre des finances répondait que « *cette brièveté devait permettre de privilégier le dialogue et les échanges de vue* »⁽²⁾.

Pour mieux comprendre cette situation *a priori* paradoxale, il faut savoir que, lors de cette audition, les députés n'ont pas sous les yeux le projet de loi de finances. Ce volumineux document, adopté le matin même en Conseil des ministres et le plus souvent mis au point définitivement la veille, n'est pas encore disponible. Même si son dépôt officiel intervient le jour même, il ne sera distribué à tous les parlementaires que plusieurs jours plus tard (cf. pages 93 à 98).

(1) Cf. tableau ci-après, page 98.

(2) Échange entre Michel d'Ornano et Pierre Bérégovoy, Bulletin des Commissions AN, n° 15 (1990), pages 2052 et 2057.

Quelques minutes avant leur arrivée, les ministres font mettre à la disposition du secrétariat de la Commission quelques dizaines d'exemplaires d'un « **dossier de presse** », distribués aux parlementaires à leur entrée en réunion de commission⁽¹⁾. C'est ce même dossier qui sera remis aux journalistes quelques heures après. Son contenu, dépourvu de valeur juridique, répond aux seuls besoins de la communication gouvernementale.

Après l'intervention des ministres, le Rapporteur général de la Commission fait part de ses observations et pose les premières questions. Cette priorité et le fait que les ministres lui répondent immédiatement tiennent au rôle privilégié qui est le sien (*cf.* pages 59 et suivantes).

Prend ensuite la parole un représentant de chacun des groupes parlementaires. Après les réponses ministérielles, le temps de parole disponible pour les autres orateurs est très réduit, voire inexistant. Pour pallier ces inconvénients, une seconde audition des ministres est parfois organisée⁽²⁾, soit le soir même, soit ultérieurement et en toute hypothèse avant que la Commission n'aborde l'examen de la première partie du projet de loi.

Pour les parlementaires, ce dialogue avec les ministres est avant tout la première occasion d'exprimer un point de vue, le plus souvent global, sur le budget. L'exercice est difficile, puisque les informations dont ils disposent viennent juste de leur être communiquées, ce qui ne facilite pas leur exploitation. Cela ne les empêche cependant pas de poser quelques questions plus précises sur telle ou telle disposition du projet. Il est vrai que la lecture de la presse, dans les jours qui précèdent l'adoption du texte en Conseil des ministres, est souvent riche d'enseignements, à tel point qu'en 1989 le ministre des finances regrettait devant la Commission des finances que « *la presse ait déjà largement rendu compte du projet de loi de finances pour 1990* »⁽³⁾. Une telle situation s'est reproduite en 2003, l'opposition « *saluant la tonalité agréable de la*

(1) En 2004, la mise à disposition tardive de ce dossier a fait l'objet de vives critiques, l'opposition ayant « déploré que pour la première fois, la Commission (*des finances*) ait auditionné un ministre des finances sans disposer au préalable des éléments d'information indispensables à un débat constructif sur le projet de loi de finances » (*Commission des finances, réunion du 22 septembre 2004 – Bulletin des Commissions AN n° 22 (2004), page 8484.*

(2) Cela a été le cas en 2003, 2004 et 2006.

(3) Pierre Bérégoz, *Bulletin des Commissions AN, n°17 (1989), page 1784.*

présentation du projet de loi de finances » mais estimant « *regrettable que les parlementaires n'aient disposé que très tardivement, et après la presse, du dossier de présentation.* »⁽¹⁾

Cette concurrence entre la presse écrite et audiovisuelle et le Parlement n'est certes pas nouvelle – en 1948, un parlementaire protestait contre l'absence d'information du Parlement sur les chiffres du budget de 1949 alors même que le journal *Le Monde* faisait état des intentions du Gouvernement⁽²⁾ – et n'est pas propre aux projets de loi de finances.

Les conséquences indirectes de la conférence de presse sur le déroulement de l'audition des ministres la rendent cependant plus vive. On comprend mieux dès lors l'importance du « dossier de presse ». Ce document⁽³⁾ assez volumineux (plus de 220 pages pour le budget 2010) comporte les éléments suivants : présentation du projet par le ou les ministres, grandes orientations des finances publiques, grandes lignes du projet, chiffres clés, dispositions fiscales, politiques publiques : crédits et performances⁽⁴⁾. Dans ce cadre, les informations sont traitées et présentées pour valoriser le projet gouvernemental et sont parfois replacées dans une perspective à moyen terme.

Ce dossier est donc pour les députés une simple source d'informations et non un document de travail.

Ce n'est en fait qu'à partir des documents budgétaires que les députés peuvent entreprendre un travail d'analyse approfondie.

SECTION 2.– LE DÉPÔT DU PROJET ET DE SES ANNEXES

Le projet de loi de finances est enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le jour de sa réception, c'est-à-dire, en principe, celui de son adoption par le Conseil des ministres.

(1) Didier Migaud, *Commission des finances, réunion du 25 septembre 2003, Bulletin des Commissions AN n° 25, page 3092.*

(2) Georges Marrane, *JO Débats AN, 16 décembre 1948, page 3592.*

(3) Il fait l'objet chaque année d'un numéro hors série de la publication périodique des ministères de l'économie et du budget « Les Notes bleues de Bercy ».

(4) *Le dossier statistique de référence du budget de l'État, auparavant joint au dossier de presse n'est plus publié depuis 2006.*

Intervenant en principe hors session – sauf session extraordinaire –, le dépôt du projet fait, en application de l'article 81 du Règlement de l'Assemblée, l'objet d'une insertion au *Journal officiel*.⁽¹⁾

Cette procédure est commune à tous les projets de loi. Mais le projet de loi de finances présente de nombreuses particularités, au premier rang desquels figurent **la multiplicité et la diversité de ses annexes**. Celles-ci se répartissent en plusieurs catégories désignées par la couleur de leur couverture : les « bleus », les « jaunes », naguère les « blancs », qui n'existent plus depuis 1997, et depuis 2006 les « oranges » (documents de politique transversale).

Quelques annexes sont distribuées avant même l'adoption du projet par le Conseil des ministres. Il en va ainsi chaque année pour le rapport sur les comptes de la Nation⁽²⁾, disponible dès le mois de juin, et également pour un certain nombre d'annexes explicatives (les bleus) mises en distribution sur une période s'étendant habituellement de début septembre à début octobre. C'est d'ailleurs la date d'envoi par le Gouvernement d'un document constatant le dépôt de l'ensemble de ces annexes à caractère obligatoire qui constitue le point de départ des délais fixés par la Constitution pour l'examen du budget (sur les délais et le calendrier du dépôt des documents budgétaires *cf.* pages 93 à 98).

Autre particularité des projets de loi de finances : bien qu'il s'agisse de « documents parlementaires », et par exception à la règle selon laquelle la mise au point et l'impression de tous les projets déposés à l'Assemblée sont assurées par ses services, tous les documents budgétaires sont imprimés sous la responsabilité du Gouvernement, qui les met à la disposition de l'Assemblée aux fins de distribution à tous les députés. Cette situation s'explique tout à la fois par le monopole gouvernemental en matière de lois de finances et par la complexité et le volume des documents.

(1) Antérieurement à la réforme du Règlement opérée par la résolution du 27 mai 2009, ce dépôt faisait également l'objet, à l'ouverture de la session, d'une annonce en séance publique.

(2) Annexe au rapport économique et financier initialement prévue par l'article 163 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 (loi de finances pour 1959) et aujourd'hui mentionnée à l'article 50, alinéa 2 de la LOLF.

Ceux-ci fournissent au Parlement une masse d'informations qui peut paraître difficile à maîtriser. Tous n'ont cependant pas la même importance.

Le premier d'entre eux est le projet de loi lui-même, parfois appelé « **bleu général** ». Son originalité ne tient pas seulement à son volume (200 à 300 pages en moyenne ; 271 pages pour le projet de loi de finances pour 2010), mais aussi à la présentation d'un exposé des motifs par article, auquel est venu s'ajouter, depuis 1987, un exposé général. Ce choix gouvernemental, devenu une très solide tradition, s'explique tout à la fois par la technicité fréquente des dispositions, notamment fiscales, et par leur très grande diversité. Le « bleu général » comporte également cinq états annexés, et des informations annexes (présentation des recettes et dépenses budgétaires en une section de fonctionnement et une section d'investissement ; tableaux d'évolution des dépenses du budget général et observations générales⁽¹⁾ ; tableaux de synthèse des comptes spéciaux). L'exposé des motifs intègre, depuis le projet de loi de finances pour 2001, une « **charte de budgétisation** » destinée à faciliter les comparaisons d'une année sur l'autre en neutralisant les changements de périmètre des dépenses du budget général de l'État. Une telle présentation est devenue obligatoire en application de l'article 51, alinéa 2 de la LOLF.

Les articles 50 et 51 de la LOLF prévoient plusieurs types d'annexes au projet de loi de finances : rapport sur la situation et les perspectives économiques sociales et financières de la Nation, diverses annexes explicatives, des annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement, ainsi que l'évaluation préalable des articles du projet⁽²⁾.

La loi organique précise et enrichit le contenu du « **rapport économique, social et financier** ». Celui-ci constitue toujours la présentation générale du projet de loi et de la politique budgétaire dont il est le support, replacée dans son contexte économique, social et financier. Mais il doit, désormais, prendre en compte la notion de pluriannualité en présentant les perspectives d'évolution, pour au moins quatre années, des finances (recettes, dépenses et

(1) À ce titre, sont notamment présentés des tableaux comparant, à structure budgétaire de l'exercice considéré (n+1), les crédits proposés pour l'année n+1 à ceux votés pour l'année n.

(2) Cette annexe résulte de l'article 12 de la loi organique du 15 avril 2009, qui a modifié l'article 51 de la LOLF.

solde) de l'ensemble des administrations publiques en les replaçant dans le contexte des engagements européens de la France. Ce rapport doit également retracer, le cas échéant, les recommandations formulées par les instances communautaires sur le fondement des articles 99 et 104 du Traité instituant la Communauté européenne, afin notamment d'éviter les déficits publics excessifs. Le deuxième tome de ce rapport est constitué par une annexe statistique retraçant les données économiques issues des comptes nationaux et celles relatives à la situation des finances publiques.

Les « **annexes explicatives** », communément appelées « **bleus** » ou encore « **fascicules budgétaires** » ou désormais (et improprement) « **projets annuels de performances** » (PAP) sont sans conteste les plus importantes. Alors que jusque-là leur contenu n'était pas défini de façon exhaustive par le texte organique, la LOLF (article 51, 5°) en décrit les différents éléments de façon très détaillée.

Ces « **bleus** » budgétaires qui, dans un passé récent, avaient fait l'objet de réformes successives (la dernière en date ayant été mise en œuvre en 1996) ont connu, en application de la LOLF, une véritable transformation. Ils sont, en effet, le reflet de la nouvelle approche budgétaire en développant les crédits de chacun des programmes (regroupés par mission) et de chacune des dotations conformément aux dispositions de l'article 5 de la LOLF qui fixe la nouvelle nomenclature dite « par nature » des charges budgétaires de l'État ⁽¹⁾. Cette présentation est accompagnée du « **projet annuel de performances** » de chaque programme, ces PAP étant regroupés dans des fascicules par mission.

Chaque PAP doit, en application du texte organique, présenter les actions de chacun des programmes, les coûts associés, les objectifs poursuivis et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs de résultats (dans le projet de loi de finances pour 2010, on recensait 499 objectifs et 1030 indicateurs, le nombre des uns comme des autres ayant sensiblement diminué par rapport aux premières années de mise en œuvre de la LOLF).

(1) Ces charges sont regroupées sous les sept titres suivants : dotations des pouvoirs publics, dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement, charges de la dette de l'État, dépenses d'investissement, dépenses d'intervention et dépenses d'opérations financières.

À cette présentation des crédits s'ajoutent notamment l'estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours, l'évaluation des dépenses fiscales, la justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement et la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État.

Des « bleus » accompagnés de PAP sont également prévus pour chaque budget annexe et chaque compte spécial⁽¹⁾.

L'ensemble constitue une masse considérable d'informations (7 392 pages pour les 49 « bleus » annexés au projet de loi de finances pour 2010) dont le contenu enrichi et clarifié est devenu, depuis la mise en œuvre de la LOLF, plus accessible et plus lisible⁽²⁾.

À ces annexes, viennent s'ajouter le fascicule « **Évaluation des voies et moyens** » (article 51, 4^o de la LOLF) et un **rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires** (article 52)⁽³⁾.

L'« évaluation des voies et moyens » comporte deux tomes. Le premier retrace les évaluations de recettes (recettes fiscales ; remboursements et dégrèvements ; recettes non fiscales ; prélèvements sur les recettes fiscales de l'État), y compris (novation considérable de la LOLF) les fonds de concours et la liste et l'évaluation des taxes affectées à des personnes morales autres que l'État (par grands secteurs bénéficiaires : secteur social, emploi et formation professionnelle, organismes consulaires, secteur de l'équipement, du logement, des transports et de l'urbanisme, secteur agricole, secteur de l'industrie, de la recherche, du commerce et de l'artisanat, collectivités territoriales, secteur culturel, environnement, organismes divers)⁽⁴⁾. Ce premier tome comporte

(1) Les annexes explicatives relatives aux comptes spéciaux sont réunies en un seul fascicule.

(2) À la fin des années 1990, le volume des fascicules budgétaires bleus était de l'ordre de 5 000 pages.

(3) Aux termes de cet article, ce rapport est présenté « en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale » et ne constitue pas une annexe à ces projets.

(4) Cette annexe, initialement prévue par l'article premier (II) de la loi de finances pour 1986 modifiée par l'article 40 (III) de la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000, a été confirmée et étendue par l'article 51.1^o de la LOLF. Elle ne comprend ni les impôts locaux inscrits dans le compte d'avances aux collectivités locales, ni la

en outre une synthèse des résultats du contrôle fiscal et, depuis le projet de loi de finances pour 2009, la liste des mesures fiscales adoptées depuis le dépôt du précédent projet de loi de finances⁽¹⁾. Le second tome est consacré à l'évaluation des dépenses fiscales. Ce document a été profondément renouvelé à l'occasion de la présentation des projets de loi de finances pour 2009 et 2010, afin d'accroître la quantité et la lisibilité des informations présentées, de permettre une évaluation qualitative de ces dépenses et de se conformer aux exigences nouvelles résultant de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012⁽²⁾.

Le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution répond au besoin exprimé par les parlementaires d'avoir une vue d'ensemble prospective sur les ressources de l'État, des collectivités locales et des organismes sociaux.

Il peut faire l'objet d'un débat devant chacune des assemblées, faculté qui jusqu'à présent n'a été mise en œuvre qu'une seule fois à l'Assemblée nationale⁽³⁾.

Les annexes générales, les « **jaunes** » sont celles prévues par les lois et règlement et destinées à l'information et au contrôle du Parlement. Leur dépôt intervient tout au long de la discussion budgétaire et leur nombre est variable, certaines d'entre elles n'ayant pas une périodicité annuelle. Ces documents budgétaires de portée informative, qui n'étaient souvent mis à la disposition des députés que le jour du débat auquel ils se rapportent, doivent désormais (article 39 de la LOLF) l'être cinq jours francs avant le débat. Il est vrai qu'ils apportent des informations souvent plus utiles pour l'exercice du pouvoir de contrôle du Parlement que pour l'examen du projet de loi de finances lui-même. Le projet de loi de finances pour 2010 était accompagné de 20 jaunes.

redevance inscrite en recette du compte d'emploi de la redevance audiovisuelle : « Avances à l'audiovisuel public ».

(1) Application de l'article 12 de la loi de règlement pour 2007.

(2) Loi n°2009-135 du 9 février 2009. Ses articles 10, 11 et 12 prévoient un encadrement des dépenses fiscales, et notamment une règle de « gage » des dépenses nouvelles par des suppressions ou diminutions de mesures existantes.

(3) Cf. JO Débats AN, 2^{ème} séance du 10 octobre 2002, pages 3223 et suivantes.

ANNEXES GÉNÉRALES AU PLF 2010
« JAUNES »

Intitulé	Texte de référence	Nombre de pages
1. Agences de l'eau	Art L. 213.9 du code de l'environnement	70
2. Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale	Art. 40 LFR du 13/07/2000	33
3. Effort financier au titre de la protection de la nature et de l'environnement		70
4. Effort financier de l'État dans le domaine culturel		82
5. Effort financier de l'État en faveur des associations	Art 186 LF 2009	1 878
6. Effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales	Art. 103 LFR 2007	195
7. Effort financier de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises	Art. 106 LF 1986	66
8. État récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits (2008/2009)		49
9. Formation professionnelle		167
10. Liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres	Art. 11 LFR 2002	135
11. Opérateurs de l'État	Art. 14 LR pour 2005	337
12. Personnels affectés dans les cabinets ministériels		87
13. Efficacité des dépenses fiscales en faveur du logement	Art 136 LF 2008	27
14. Rapport relatif à l'État actionnaire		248
15. Rapport sur la gestion du fonds de solidarité	Art. 8 Loi n° 82-939 du 4/11/82 et Ord. n° 84-198 du 21/3/84	16
16. Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures	Art. 129 LFR 2005	218
17. Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations	Art. 113 LF2007	218
18. Rapport sur les moyens consacrés à la politique énergétique	Art. 106 Loi n° 2005-78 du 13/07/05	63
19. Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique	Art. 102 LFR 2007	97
20. Relations financières avec l'Union européenne	Art. 128 LFR 2005	171
Total		4 297

Une nouvelle catégorie d'annexes générales au projet de loi de finances a été créée par l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005⁽¹⁾: il s'agit des documents de politique

(1) *Signe de l'intérêt porté à ces annexes, cet article a été modifié et complété à huit reprises depuis son entrée en vigueur : par la loi de finances rectificative pour 2006 (article 128), la loi de finances pour 2007 (article 169), la loi de finances rectificative pour 2007 (article 84), la loi de finances pour 2008 (article 104), la seconde loi de finances rectificative pour 2008*

transversale. De couleur **orange** et au nombre de 15 ⁽¹⁾, ils ont pour objet de présenter une politique transversale, c'est-à-dire concernant plusieurs missions, en détaillant, notamment, l'effort financier qui lui est consacré par l'État.

**DOCUMENTS DE POLITIQUE TRANSVERSALE
ANNEXÉS AU PLF 2010**

Intitulé	Nombre de missions concernées	Nombre de pages
Action extérieure de l'État	22	111
Aménagement du territoire	16	84
Inclusion sociale	14	185
Lutte contre le changement climatique	11	94
Orientation et insertion professionnelle des jeunes	11	59
Outre-mer	27	216
Politique française de l'immigration et de l'intégration	11	54
Politique française en faveur du développement	12	90
Prévention de la délinquance	7	58
Sécurité civile	5	61
Sécurité routière	10	51
Ville	17	114
Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes	9	71
Politiques de lutte contre les drogues et les toxicomanies	18	77
Défense et sécurité nationale	10	69
Total		1 394

Enfin, en application de l'article 51, 8° de la LOLF⁽²⁾, un nouveau document, intitulé « évaluation préalable des articles du projet de loi », a été présenté pour la première fois en annexe au projet de loi de finances pour 2010. Il s'agit d'une obligation nouvelle prévoyant l'évaluation préalable de chaque disposition ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances. Pour chaque article concerné⁽³⁾, sont ainsi présentés :

(article 138), la loi de finances pour 2009 (article 183), la loi de finances pour 2010 (article 137) et la loi de règlement 2009 (article 7).

(1) L'article 7 de la loi de règlement pour 2009 prévoit un seizième document, relatif à la justice des mineurs.

(2) Introduit par l'article 12 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

(3) De fait, l'exercice d'évaluation préalable a été étendu à certains articles appartenant au domaine exclusif des lois de finances, dans le souci d'assurer la meilleure information possible du Parlement : 51 des 61 articles du projet de loi de finances pour 2010 ont fait ainsi l'objet de ce qu'il est convenu d'appeler une « étude d'impact ».

- le diagnostic des difficultés à résoudre et les objectifs de la réforme envisagée ;
- les différentes options envisageables et leurs avantages et inconvénients respectifs ;
- le dispositif juridique retenu, en précisant notamment l'articulation de la mesure avec le droit européen ;
- l'impact de la disposition envisagée pour les différentes catégories de personnes intéressées et pour les administrations publiques concernées ;
- les consultations menées avant la saisine du Conseil d'État ;
- les conditions de mise en œuvre de la disposition.

C'est sur la base de l'ensemble de ces documents (soit au total plus de 14 400 pages pour le budget 2010) que s'engage le travail des commissions permanentes sur le projet de loi de finances⁽¹⁾.

(1) On observera que le volume de l'ensemble des documents budgétaires était de l'ordre de 7 700 pages pour le projet de loi de finances pour 2007.

DEUXIÈME PARTIE

LE TRAVAIL EN COMMISSION

Même si le projet gouvernemental reste la base du débat en séance public, le travail en commission constitue une phase essentielle de l'examen par l'Assemblée du projet de loi de finances. Il mobilise les huit commissions permanentes et plus particulièrement, en leur sein, plus d'une centaine de députés qui ont été désignés en qualité de rapporteurs, soit par la Commission des finances, soit par les autres commissions, saisies pour avis.

La Commission des finances, saisie de droit au fond, joue naturellement un rôle prépondérant, assuré grâce à une organisation spécifique caractérisée par la désignation d'un Rapporteur général et de rapporteurs spéciaux dotés d'un pouvoir permanent de contrôle. Assistés de fonctionnaires parlementaires, ces rapporteurs réunissent, notamment par la voie des questionnaires budgétaires, une masse d'informations considérable qui nourrit les rapports présentés à la Commission des finances. Celle-ci les examine selon des modalités originales dont la chronologie n'est pas celle de la procédure législative ordinaire.

CHAPITRE PREMIER :

LES RÔLES RESPECTIFS DES HUIT COMMISSIONS PERMANENTES

L'article 39 de la LOLF, apportant une dérogation limitée et justifiée par les particularités des lois de finances aux termes de l'article 43 de la Constitution ⁽¹⁾, précise que le projet de loi de finances est, dès son dépôt, « *immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances* ». Il interdit ainsi la constitution d'une commission spéciale. Auparavant, un tel renvoi à la Commission des finances était prévu par l'article 117 du Règlement de l'Assemblée et aucun projet de loi de finances n'avait donné lieu à la constitution d'une commission spéciale. Par ailleurs, en application de l'article 87 du Règlement de l'Assemblée, les sept autres commissions permanentes se saisissent pour avis.

Le projet de loi de finances de l'année mobilise donc les huit commissions permanentes ⁽²⁾ et plus particulièrement, en leur sein, plus d'une centaine de députés. Leur travail, dont les modalités diffèrent, a déjà commencé lorsqu'intervient le dépôt du projet. Sa spécificité, qui répond à celle du budget, rend nécessaire une description des rôles respectifs de la Commission des finances et des commissions saisies pour avis ⁽³⁾.

SECTION 1.– LA COMMISSION DES FINANCES

Saisie au fond de tous les projets de loi de finances, la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ⁽⁴⁾ de l'Assemblée tient naturellement **le premier rôle dans la discussion budgétaire**. Ses compétences, définies par

(1) Décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, considérant 92.

(2) La Commission des affaires européennes, qui examine chaque année l'avant-projet de budget général des Communautés européennes, est également appelée à intervenir dans la discussion du projet de loi de finances, généralement par la voix de son président, à l'occasion de l'examen de l'article du projet fixant le montant du prélèvement sur recettes au profit du budget communautaire (cf. pages 101 et 102).

(3) Sur l'organisation, le rôle et les conditions de travail des commissions, voir dans la collection *Connaissance de l'Assemblée* « Les Commissions à l'Assemblée nationale » (n° 12 - janvier 2000).

(4) Cette dénomination résulte de réforme du Règlement réalisée par la résolution du 27 mai 2009. Auparavant, la dénomination était : « Commission des finances, de l'économie générale et du Plan ». Cette résolution a également actualisé et précisé le domaine de compétences de la commission, s'agissant notamment de la fiscalité locale.

l'article 36 du Règlement de l'Assemblée, sont les suivantes : finances publiques ; lois de finances ; lois de programmation des orientations pluriannuelles des finances publiques ; contrôle de l'exécution du budget ; fiscalité locale ; conjoncture économique ; politique monétaire ; banques ; assurances ; domaine et participations de l'État. L'inclusion dans les lois de finances de la plupart des mesures relatives à la fiscalité locale et la multiplication des prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales ont, en pratique, au cours des vingt-cinq dernières années, étendu cette compétence aux finances locales. De même, le poids économique croissant des dépenses sociales et celui du prélèvement opéré sur les recettes au profit des Communautés européennes ont conduit la Commission des finances à suivre avec attention ces questions⁽¹⁾. En outre, l'article 57 de la LOLF avait étendu la compétence de la Commission des finances à l'évaluation de toute question relative aux « finances publiques », ce qui inclut les entreprises publiques, les établissements publics, les finances locales et les finances sociales.

« C'est en raison de ses responsabilités financières que la Commission des finances dispose de pouvoirs propres qui la singularisent par rapport aux autres commissions permanentes »⁽²⁾. Mais, même si elle reste l'une des commissions les plus recherchées par les députés, elle n'a plus totalement le rôle prééminent qui fut autrefois le sien.

Son organisation présente deux principales particularités.

La première est fort ancienne, puisqu'elle remonte aux origines de la III^e République. Il s'agit de la désignation d'un **Rapporteur général** dont l'existence et le rôle ont été consacrés par l'article 57 de la LOLF. Élu chaque année – à l'ouverture de la session de printemps jusqu'en 1995, et depuis, début octobre, à l'ouverture de la session unique –, en même temps que le bureau de la Commission des finances, le Rapporteur général a pour charge d'examiner et de présenter à la commission tous les projets de lois de finances. Sa permanence contraste avec le caractère temporaire

(1) *La Commission des finances se saisit systématiquement pour avis des projets de loi de financement de la sécurité sociale* (cf. Cinquième partie, « Les lois de financement de la sécurité sociale »).

(2) *Dominique Strauss-Kahn, Président de la Commission des finances, La lettre de la Commission des finances, n° 2, juin-juillet 1989.*

de la mission confiée aux rapporteurs des autres projets de loi, limitée à la durée de l'examen du texte pour lequel ils ont été désignés⁽¹⁾. L'importance, la périodicité et la technicité des lois de finances expliquent que le titulaire de cette fonction, membre de la Conférence des Présidents, soit considéré comme un interlocuteur privilégié du Gouvernement. Cette situation est renforcée par la désignation du même Rapporteur général tout au long d'une législature – cela a toujours été le cas depuis 1973 – et par le fait qu'il est, le plus souvent, politiquement issu des mêmes rangs que le Premier ministre (voir, en annexe, la liste des rapporteurs généraux depuis 1959).

La seconde est très récente et marque une rupture avec une pratique, constante sous la V^e République, selon laquelle les présidences des commissions permanentes étaient, sauf circonstances exceptionnelles, dévolues à des députés appartenant à la majorité. Il s'agit, depuis le début de la XIII^{ème} législature, de **l'élection, à la présidence de la Commission des finances, d'un député appartenant à l'opposition**. À l'occasion de l'élection du bureau de la commission, en juin 2007 et en octobre 2008, conformément à un engagement pris par le Chef de l'État au cours de la campagne présidentielle, les groupes de la majorité n'ont pas présenté de candidat à la présidence, permettant à un député de l'opposition, seul candidat, d'être proclamé élu. Depuis lors, la résolution du 27 mai 2009 a inscrit dans le Règlement (article 39, alinéa 3) la règle selon laquelle « *ne peut être élu à la présidence de la Commission des finances [...] qu'un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition* ».

Le **Président de la Commission des finances** se distingue lui aussi de ses homologues. Outre les prérogatives générales d'un président de commission, il exerce, par délégation du Président de l'Assemblée, le pouvoir de contrôle de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire déposés sur le bureau de l'Assemblée. Il peut également être consulté par les présidents des autres commissions sur la recevabilité des amendements présentés en commission et il est appelé, en cas de litige, à apprécier l'irrecevabilité des propositions de loi, des amendements et des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles

(1) Sous réserve cependant des dispositions de l'article 145-7 du Règlement relatives aux rapports sur la mise en application des lois.

sont saisies. Même si cette compétence n'est pas limitée aux seuls projets de loi de finances, elle revêt à cette occasion une importance toute particulière, puisque la totalité des amendements déposés sur ces projets par les députés sont, en raison de leur contenu, soumis au contrôle de recevabilité (sur les irrecevabilités financières, cf. pages 115 à 120). Mais l'exercice de cette prérogative n'explique pas, à lui seul, le rôle essentiel joué par le Président de la Commission tout au long du processus budgétaire. Bénéficiant, lui aussi, d'une certaine continuité dans ses fonctions (voir, en annexe, la liste des présidents de la Commission des finances depuis 1959), son rôle politique a toujours été éminent⁽¹⁾, même s'il connaît une évolution sensible sous la XIII^{ème} législature, en raison de l'exercice de cette fonction par un membre de l'opposition.

Le Président et le Rapporteur général de la Commission des finances se sont vu attribuer des pouvoirs spécifiques de contrôle, sur pièces et sur place, de l'emploi des crédits des départements ministériels, de l'évolution des recettes de l'État et des recettes publiques affectées et de la gestion des entreprises et organismes publics par l'article 30 de la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000.

Auparavant, de tels pouvoirs n'étaient expressément prévus qu'au bénéfice des **rapporteurs spéciaux** dont l'existence constitue une des plus remarquables spécificités de l'organisation de la Commission des finances. Ayant désormais un caractère organique (article 57 de la LOLF) et précisés dans leur portée par l'article 119 de la loi de finances pour 2006⁽²⁾, les pouvoirs des rapporteurs spéciaux leur permettent de jouer un rôle moteur dans l'examen des projets de loi de finances et de façon plus générale dans l'activité de contrôle budgétaire.

Désignés chaque année au cours du premier trimestre (sauf à l'ouverture de la législature où leur désignation intervient début

(1) Depuis le début de la V^e République, la quasi-totalité des présidents de la Commission des finances ont exercé des responsabilités ministérielles.

(2) Cet article a modifié le IV de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 afin de procéder à une harmonisation totale des champs de compétence du Président de la Commission des finances, du Rapporteur général et des rapporteurs spéciaux et de les autoriser à contrôler les organismes privés bénéficiant du concours financier d'une autre personne (ex. : une entreprise publique) soumise au contrôle de l'État (cf. Rapport AN n° 2568, tome III, pages 486 et 487).

juillet), les rapporteurs spéciaux dont les fonctions sont permanentes sont souvent reconduits tout au long de la législature, cette permanence leur permettant d’acquérir une connaissance approfondie du secteur relevant de leur compétence.

Le nombre des rapporteurs spéciaux varie en fonction de la structure du budget, de l’importance accordée à telle ou telle politique publique, les problèmes posés par l’attribution de ces fonctions aux différents commissaires dans le respect des équilibres politiques étant également pris en compte.

Le nombre de rapports, après avoir atteint un maximum de 53 en 1984 avait, depuis cette date, tendance à diminuer. On en comptait 46 en 1986, 45 en 1988, 44 en 1993 et 1997 et 42 en 2005 et 2006. Mais, en 2007, 50 rapporteurs spéciaux ont été désignés pour 49 rapports⁽¹⁾. Le volume total de ces rapports est considérable : près de 3 900 pages pour le budget 2010.

Le changement de la structure budgétaire consécutif à l’entrée en vigueur de la LOLF (PLF 2006) ne s’est pas traduit par une baisse du nombre de rapports, le découpage de ces derniers n’ayant pas été calqué sur celui du budget général (34 missions), les missions hors budget général (12 pour les comptes spéciaux et 2 pour les budgets annexes) ayant toutes (à l’exception du compte « Participations financières de l’État ») été rattachées aux missions du budget général concourant aux mêmes politiques (ex. : la mission « Avances à l’audiovisuel public » rattachée à la mission « Médias »).

En revanche, certains rapports portent sur un ou plusieurs programmes d’une mission (ex : rapport « Patrimoines », programme de la mission « Culture » ou rapport « Fonction publique », programme de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »).

On rappellera ici que la Commission des finances de l’Assemblée compte 73 membres et qu’il n’est pas envisageable

(1) Deux rapporteurs spéciaux ont été désignés pour le rapport « Régimes et de retraite ; Pensions »

– contrairement à la pratique en usage au Sénat ⁽¹⁾ – que chacun d’entre eux puisse se voir confier un rapport spécial.

Ces rapports, longtemps réservés aux seuls membres de la majorité, sont, depuis 1973, également attribués à des représentants de l’opposition pour un tiers d’entre eux environ ⁽²⁾. Tous n’ont évidemment pas la même importance et les rapporteurs spéciaux d’opposition se voient rarement confier certains domaines jugés essentiels par la majorité. Le rôle du rapporteur spécial étant de présenter à la Commission le budget dont il a la charge et sur lequel il dispose d’un pouvoir de contrôle permanent, il peut difficilement en aller autrement. Certains rapports confiés à des membres de l’opposition se concluent par une formule attirant l’attention sur la contradiction entre la position personnelle du rapporteur et celle de la Commission dont le rapport doit retracer les travaux : elle précise que, contrairement aux recommandations du rapporteur spécial, la Commission a adopté les crédits. L’idée parfois émise de « *confier les budgets à l’examen de deux rapporteurs, l’un appartenant à la majorité, l’autre à l’opposition* » ⁽³⁾, n’a pas été concrétisée, sans doute en raison des difficultés pratiques de son application.

SECTION 2.– LES COMMISSIONS SAISIES POUR AVIS

Si les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances se doivent d’abord d’analyser de manière exhaustive les crédits dont ils ont la charge, cela ne les empêche évidemment pas de porter des appréciations politiques ou plus qualitatives. Les **rapporteurs pour avis** privilégient, pour leur part, cette seconde approche. S’exprimant au nom des autres commissions permanentes dans les domaines qui entrent plus particulièrement dans le champ de leurs compétences, ils sont plus spécialisés, mais leurs travaux ne couvrent pas nécessairement l’ensemble du budget. C’est ainsi que la mission « Engagements financiers de l’État » ne fait l’objet d’aucun avis (il en allait de même, dans l’ancienne

(1) La Commission des finances du Sénat compte 48 membres et a publié 34 rapports spéciaux sur le budget 2010, certains rapports étant fait au nom de plusieurs rapporteurs spéciaux et portant, le cas échéant, à la fois sur des missions du budget général et des comptes spéciaux ou budgets annexes.

(2) 16 sur 51 en 1981, 13 sur 44 en 1997, 10 sur 43 en 2002, 15 sur 49 en 2007.

(3) Jacques Marette, Commission des finances de l’Assemblée nationale, 12 avril 1973, Bulletin des Commissions AN, n° 2, page 38.

nomenclature, du budget des Charges communes). Aucun des comptes spéciaux ne fait l'objet d'un avis spécifique. En revanche, la mission « Recherche et enseignement supérieur » ou la mission « Défense » font l'objet de plusieurs avis.

En outre, la structure des rapports pour avis se distingue de celle des rapports spéciaux. Le meilleur exemple est sans doute celui des avis émis par la Commission de la défense nationale. Celle-ci a adopté huit avis sur les crédits de la mission « Défense » du projet de loi de finances pour 2010, quatre d'entre eux portant sur le même programme (Préparation et emploi des forces). Autre exemple : la commission des Affaires économiques a rendu sur ce même projet cinq avis relatifs à la mission « Politique des territoires » (Entreprises ; Tourisme ; Commerce extérieur ; Consommation ; Communications électroniques et postes).

Au total, le nombre d'avis dépasse celui des rapports spéciaux (61 contre 49 sur le budget de 2010).

On relèvera enfin qu'une commission peut se saisir pour avis des dispositions d'un projet de loi de finances ne portant pas sur les crédits. Cette pratique est toutefois peu fréquente, s'agissant des articles non rattachés.

La multiplication des rapporteurs pour avis ne va pas sans poser des problèmes de coordination avec les travaux des rapporteurs spéciaux. Et ce d'autant plus que, dans la pratique, les moyens d'information et les méthodes de travail des uns et des autres ne diffèrent pas sensiblement.

RAPPORTS POUR AVIS SUR LE PLF 2010

Commission	Nbre de rapports	Nbre de pages
Affaires culturelles	9	758
Affaires économiques	13	571
Affaires étrangères	9	745
Affaires sociales	6	396
Défense nationale et forces armées	8	648
Développement durable	7	384
Lois constitutionnelles, législation et admin. générale de la République	9	758
TOTAL	61	4 260

CHAPITRE DEUXIÈME :

LES MOYENS D'INFORMATION ET LES MÉTHODES DE TRAVAIL

L'examen d'un projet de loi de finances est souvent perçu comme un exercice difficile en raison de la masse et de la diversité des informations qu'il faut exploiter, du nombre considérable de documents qu'il faut manipuler. Face au Gouvernement et à son armada d'administrations centrales, le député peut apparaître mal armé, voire se sentir en état d'infériorité.

L'ampleur de la tâche, sa technicité, sa périodicité ont, depuis longtemps, conduit la Commission des finances à se doter, la première, de moyens spécifiques : c'est avant 1914 que des fonctionnaires ont été chargés d'assister les membres de la commission dans leur travail sur le budget de l'État.

De profonds changements ont marqué les informations économiques auxquelles ont accès les parlementaires, alors même que les méthodes de travail des rapporteurs budgétaires, reposant sur une procédure écrite et sur des auditions, n'ont que peu évolué.

SECTION 1.– L'INFORMATION ÉCONOMIQUE

Certaines des informations économiques nécessaires pour apprécier le contexte dans lequel vient s'inscrire le projet de loi de finances initiale font l'objet d'annexes à ce projet.

La première d'entre elles, disponible dès le mois de juin, est le **rapport sur les comptes de la Nation**. Annexé au rapport économique, social et financier, ce document, rédigé par les services de l'INSEE, en collaboration avec la direction générale du Trésor et la Banque de France, fournit une vue d'ensemble de l'économie française au cours de l'année écoulée, complétée par plusieurs « dossiers » sur des thèmes d'actualité tels que « Quelle croissance de moyen terme après la crise ? », « Les préconisations du rapport [sur la mesure de la performance économique et du

progrès social] : quelques illustrations » et « Les émissions de CO₂ du circuit économique en France », dans le rapport annexé au projet de loi de finances pour 2011 ⁽¹⁾.

C'est à partir de ce socle, et compte tenu des évolutions conjoncturelles constatées durant le premier semestre de l'année en cours, que le Gouvernement va arrêter les hypothèses économiques et élaborer les « budgets économiques » associés au projet de loi de finances et publiés dans **le rapport économique, social et financier** ⁽²⁾.

Cette seconde annexe économique du projet de loi de finances, publiée fin septembre, suscite fréquemment des controverses. La contestation politique des hypothèses économiques retenues par le Gouvernement pour construire son projet de budget est souvent l'une des premières critiques formulées par l'opposition parlementaire. Le débat a toutefois changé de nature depuis que les députés peuvent confronter les prévisions du Gouvernement à celles des nombreux organismes indépendants associés aux travaux de la Commission des comptes de la nation, à laquelle s'est substituée, en 1999, la Commission économique de la Nation. Depuis 1988, le Rapporteur général retrace, et éventuellement commente, l'ensemble de ces prévisions dans le tome I de son rapport (*cf.* page 62). La multiplication des travaux économiques n'a cependant pas fait taire toutes les critiques. Mais celles-ci, moins virulentes que par le passé, passent souvent au second plan derrière celles qui portent sur la sincérité des lois de finances, principe qui a aujourd'hui une valeur organique, l'article 52 de la LOLF disposant que « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État* » ⁽³⁾, cette sincérité s'appréciant « *compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ». Or ces

(1) *Quant aux données détaillées des comptes nationaux, elles ne sont plus disponibles que sur le site Internet de l'Insee à la rubrique « comptes nationaux annuels ». La publication, papier et cédéroms, qui constituait le deuxième tome du Rapport sur les comptes de la nation, a été supprimée en mai 2005.*

(2) *Expression toujours en usage pour désigner le « Rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation » prévu par l'article 50 de la LOLF (cf. ci-dessus, page 40).*

(3) *Le Conseil constitutionnel vérifiait déjà, dès avant l'entrée en vigueur de la LOLF, la sincérité de l'ensemble de la loi de finances et notamment l'évaluation des recettes fiscales (Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999) et l'évaluation du déficit prévisionnel (Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997).*

critiques concernent plus les données budgétaires (estimation des recettes, évaluation des dépenses, modifications du périmètre du budget) que les hypothèses économiques elles-mêmes.

SECTION 2.– LE TRAVAIL DES RAPPORTEURS

Si le travail du Rapporteur général de la Commission des finances ne se distingue pas ou peu, quant à la méthode suivie, de celui des autres rapporteurs sur les projets de loi ordinaire, il n'en va pas de même de celui des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis.

Chargé de préparer et de présenter un rapport sur l'ensemble du projet de budget, le **Rapporteur général** est le seul à traiter à la fois des questions économiques, financières, fiscales et budgétaires. Son rapport est traditionnellement composé de trois tomes :

– le **tome I** (qui constitue le rapport général *stricto sensu*) est consacré à une analyse globale du budget replacé dans son contexte économique et financier ;

– le **tome II** comprend les commentaires des dispositions de la première partie du projet de loi de finances ;

– le **tome III** traite des dispositions de la seconde partie ; il présente les commentaires des « articles non rattachés » (sur le « rattachement » des articles, *cf.* pages 71 et 72), renvoyant, depuis 2006 pour les « articles rattachés » aux commentaires figurant dans les rapports spéciaux correspondants.

L'ensemble est souvent volumineux (1 294 pages pour le rapport sur le projet de loi de finances pour 2009 ; 1 887 pour celui relatif à l'exercice 2010). Pour ce travail, nécessairement réalisé dans un délai relativement bref (sur les délais *cf.* pages 87 et suivantes), le Rapporteur général dispose d'une **équipe permanente** composée exclusivement, depuis 1981, de fonctionnaires de l'Assemblée (un chef de secrétariat, sept

conseillers ou administrateurs et un administrateur-adjoint appartenant au service des Finances publiques⁽¹⁾).

Antérieurement, les fonctionnaires chargés de l'assister étaient mis à sa disposition par le ministre des finances. Cette pratique ancienne ne semblait présenter que des avantages pour le Gouvernement si l'on en croit un ancien directeur du budget, qui estimait, en 1954, qu'« *en mettant à la disposition des commissions financières un certain nombre de ses agents, et souvent les meilleurs, (le ministre des finances) est très loin de faire le marché de dupes dont s'indignent ceux qui croient qu'il fournit ainsi des verges pour se faire fouetter. Nourris dans le sérail et formés aux disciplines de la rue de Rivoli, ces apparents transfuges en conservent l'esprit. Même s'il devait douter de leur loyalisme politique, (le ministre) pourrait toujours se fier à la sûreté de leurs réflexes professionnels. Ainsi, en un certain sens du mot, (il) "contrôle" l'œuvre budgétaire du Parlement* »⁽²⁾.

Le contrôle ainsi assuré par le contrôlé n'était sans doute pas la meilleure des solutions, surtout dans un cadre institutionnel où cette fonction était censée se développer afin de faire contrepoids à l'application, dans le domaine budgétaire, des règles du parlementarisme rationalisé.

La méthode de travail suivie par le Rapporteur général pour l'examen de la loi de finances est très classique : réunions avec le cabinet du ministre et contacts politiques directs avec celui-ci, demandes d'informations, d'explications et de renseignements adressées par son secrétariat à toutes les administrations concernées, au premier rang desquelles la direction de la législation fiscale (DLF) et la direction du budget.

Très sollicité par toutes les parties prenantes qui interviennent habituellement au cours du processus législatif (souvent improprement désignées sous le terme de « *lobbies* »), le Rapporteur général complète son information et forme son

(1) Créé le 1^{er} janvier 2006, le service des Finances publiques est l'un des six « pôles fonctionnels » créés ou réorganisés à la suite de la suppression du service des Commissions de l'Assemblée nationale.

(2) M. Gourdin, « Les fonctions de contrôle du ministre des Finances », in La réforme budgétaire, tome II (page 181), *Études de finances publiques, 1954, Les éditions de l'Épargne*.

jugement au cours des nombreux entretiens qu'il a pendant cette période de travail intense. Contrairement aux rapporteurs spéciaux, il n'utilise que dans des cas exceptionnels la procédure du questionnaire écrit, la brièveté des délais rendant en l'espèce plus efficaces, car mieux adaptés à ses besoins spécifiques, les contacts directs notamment avec le cabinet du ministre chargé du budget qui assure un rôle politique de centralisation des informations et des justifications fournies par le Gouvernement à l'appui des dispositions de son projet de loi. Cette procédure, en pratique assez souple, même si sa mise en œuvre demande souvent une ténacité certaine, n'exclut évidemment pas les relations directes avec les services administratifs. S'agissant plus particulièrement des mesures fiscales, le cabinet du ministre et le bureau de la DLF chargé de la coordination des travaux avec le Parlement organisent conjointement une série d'entretiens entre les fonctionnaires concernés (qu'ils appartiennent à la DLF elle-même et plus généralement, à la direction générale des finances publiques ou encore à celle des douanes et des droits indirects) et les fonctionnaires de l'Assemblée qui assistent le Rapporteur général. Il en va de même avec la première sous-direction chargée de la synthèse des finances publiques au sein de la direction du budget.

Bien entendu, les services du ministère des finances jouent un rôle privilégié, mais n'ont pas le monopole des relations avec le Rapporteur général. Le caractère en quelque sorte pluridisciplinaire de certaines dispositions des lois de finances conduit souvent celui-ci à consulter d'autres ministères, ce dialogue pouvant alors parfois s'apparenter à une concertation interministérielle *a posteriori*.

La conception du rapport général s'inscrit dans une tradition symbolisée par l'existence des trois tomes précités, sans être pour autant figée. On peut même constater une très nette évolution, notamment pour le tome I de ce document. Depuis le début des années quatre-vingt, celui-ci a été de plus en plus consacré à un **examen détaillé des conditions de l'équilibre budgétaire** (ressources, dépenses, solde). Alors que le tome I ne traitait auparavant que de la situation économique conjoncturelle et des grandes lignes de la politique économique et budgétaire, le rééquilibrage au profit de l'analyse du budget lui-même s'est, à partir du projet de budget pour 1994, traduit par la présentation de

ce tome en deux volumes séparés. Depuis la XII^{ème} législature, le tome I du Rapport général, de nouveau constitué d'un seul volume, est presque exclusivement consacré à l'examen des données budgétaires, le cadrage économique n'en constituant plus que le dernier chapitre (depuis le projet de budget pour 2004) d'une vingtaine de pages seulement, accompagné d'annexes constituées d'une sélection de données économiques et financières complémentaires de celles présentées dans les rapports déposés par le Gouvernement⁽¹⁾.

Le tome I est habituellement divisé en trois ou quatre chapitres traitant successivement des choix budgétaires, des ressources de l'État, des charges budgétaires et du cadrage économique. Le Rapporteur général s'attache traditionnellement à fournir sur le budget un éclairage différent de celui du « dossier de presse »⁽²⁾ du ministère des finances. Il donne notamment tous les éléments permettant une comparaison avec le ou les exercices précédents, comparaison rendue parfois délicate – nonobstant la « charte de budgétisation » figurant dans l'exposé des motifs du projet depuis le budget pour 2001⁽³⁾ – en raison des changements de structure du budget de l'État. On y trouve notamment, chaque année, un tableau intitulé « *Synthèse des charges budgétaires* » qui présente plusieurs agrégats de référence permettant d'évaluer l'évolution des dépenses en prenant en compte les changements de périmètre⁽⁴⁾. Depuis le rapport sur le projet de loi de finances pour 2003, le Rapporteur général l'a enrichi d'« *un agrégat élargi des charges budgétaires* » qui prend en compte les prélèvements sur recettes et les remboursements et dégrèvements d'impositions locales⁽⁵⁾.

La présentation des dépenses reste principalement centrée sur les priorités retenues par le Gouvernement et sur les économies que traduit le projet de budget. Elle retrace l'évolution des crédits

(1) Cf. par exemple les rapports de M. Gilles Carrez, n° 1199 tome I (pages 107 et suivantes) sur le projet de loi de finances pour 2009, et n° 1967 tome I (pages 128 et suivantes) sur le projet de loi de finances pour 2010.

(2) Cf. page 37 ci-dessus.

(3) Cf. page 40 ci-dessus.

(4) Jusqu'au PLF 2007, ce tableau était intitulé « Charges budgétaires après correction des changements de périmètre : les agrégats et leur taux d'évolution ».

(5) Cf. Rapport n° 1967 sur le PLF 2010, tome I, page 109.

par fonction, leur examen détaillé par mission étant du ressort des rapporteurs spéciaux.

On a déjà dit que, seul à bénéficier en permanence de l'assistance d'une équipe de fonctionnaires parlementaires, le Rapporteur général dispose de moyens plus importants que ceux des autres rapporteurs, exception faite parfois de ceux qui sont chargés des projets de loi de grande ampleur.

Tel n'est pas le cas des **rapporteurs spéciaux**. Le service des Finances publiques, chargé, depuis 2006, de gérer les moyens mis à la disposition du secrétariat de la Commission des finances, moyens en léger accroissement depuis une quinzaine d'années, ne comprend au total que vingt-sept conseillers, administrateurs et administrateurs-adjoints, tous fonctionnaires parlementaires, chargés d'assister le Président de la Commission, notamment pour le contrôle de la recevabilité financière des amendements, le Rapporteur général et les rapporteurs spéciaux. Il n'est donc pas rare qu'un seul et même fonctionnaire soit chargé d'assister trois, voire quatre rapporteurs spéciaux. Pour leur part, certains des fonctionnaires secondant le Rapporteur général apportent également leur concours à un rapporteur spécial. Malgré l'importance inégale des rapports et en raison des contraintes fortes résultant des délais d'examen des fascicules budgétaires (les rapports spéciaux doivent tous être publiés en moins d'un mois, entre la mi-octobre et la mi-novembre), cette situation est parfois jugée préjudiciable par certains des rapporteurs concernés, surtout pour ce qui est du suivi permanent de l'utilisation des crédits budgétaires.

Pour l'élaboration de leur rapport, les rapporteurs spéciaux utilisent principalement la procédure du **questionnaire budgétaire**. Cette pratique est très ancienne et même antérieure au premier texte législatif dotant les rapporteurs de la Commission des finances de pouvoirs spécifiques, à savoir l'article 7 de la loi du 30 juin 1917. Ce texte y faisait indirectement référence en prévoyant que « *doivent être fournis à ces rapporteurs tous les renseignements d'ordre budgétaire de nature à faciliter leur mission* ».

La procédure du questionnaire, bien qu'elle ait toujours fait l'objet de sévères critiques – les uns dénonçant le trop grand nombre de questions, les autres l'insuffisance voire l'absence de certaines réponses – a été consacrée par l'article 49 de la LOLF qui

prévoit que les commissions des finances et – importante innovation – les commissions saisies pour avis du projet de budget « adressent des questionnaires au Gouvernement avant le 10 juillet de chaque année », celui-ci devant y répondre « par écrit au plus tard le 10 octobre »⁽¹⁾.

Conformément au texte organique qui prévoit que les questionnaires émanent des commissions (et non de leurs rapporteurs), le Président de la Commission des finances les fait parvenir à chacun des ministres concernés. Centralisées par le secrétariat de la commission, les réponses sont transmises aux rapporteurs spéciaux. Une procédure similaire est suivie par les commissions pour avis.

QUESTIONNAIRES BUDGÉTAIRES DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Projet de loi de finances	Nombre de questions	Nombre de réponses *	Taux de réponse
2003	3 155	1 672	53 %
2004	3 545	2 548	72 %
2005	3 856	2 003	52 %
2006	4 271	2 485	58 %
2007	4 628	3 620	78 %
2008	4 635	3 318	72 %
2009	4 258	3 504	82 %
2010	4 084	3 019	74 %

* Nombre de réponses parvenues dans le respect du délai organique (10 octobre). Le nombre total de réponses est évidemment plus élevé : pour le projet de loi de finances pour 2010, il a atteint 3 268, soit un taux de réponse de 80 %, en repli par rapport à l'année précédente (91 %).

L'enrichissement des informations contenues dans les bleus budgétaires depuis l'entrée en vigueur de toutes les dispositions de la LOLF (PLF 2006) n'a pas, pour le moment, eu pour effet une diminution du nombre des questions. On a même observé un mouvement de sens inverse pour les PLF 2006 et 2007, sans doute dû aux incertitudes relatives au contenu concret des annexes explicatives et des projets annuels de performances qui les accompagnent et à la nécessité d'assurer un suivi budgétaire à moyen terme, sans solution de continuité. Après cette période de transition, on assiste à un début de reflux qui pourrait s'amplifier avec le développement de l'exploitation des rapports annuels de

(1) Initialement fixé à huit jours francs après la date prévue par l'article 39 de la LOLF pour le dépôt du projet (soit le premier mardi d'octobre), ce délai a été modifié par la loi organique n° 2005-79 du 12 juillet 2005 (art. 3).

performances annexés, depuis l'exercice 2006, au projet de loi de règlement.

Quoi qu'il en soit, le nombre des questions, qui portent aussi bien sur le bilan de l'action gouvernementale que sur la justification des crédits demandés ou encore sur des données statistiques budgétaires, économiques et financières, restera élevé.

On comprend ainsi pourquoi « *les ministères, tenus d'y répondre, sont parfois réticents* » et pourquoi « *chaque année, quelques propos un peu vifs sont adressés par des membres de la Commission des finances au Gouvernement lorsque certaines réponses sont absentes, tardives... ou laconiques* »⁽¹⁾. Dans les cas manifestant un réel dysfonctionnement de la procédure, la protestation du rapporteur spécial est parfois rendue publique et peut alors prendre, par exemple, la forme d'un report de l'examen des crédits en commission ou même d'un rejet des crédits⁽²⁾. Toutefois, ces reproches semblent devenus moins fréquents depuis quelques années.

Afin de stimuler le zèle des ministres, depuis la consécration des questionnaires par la LOLF, les rapporteurs spéciaux font systématiquement figurer au début de leur rapport un encadré faisant état du pourcentage des réponses leur étant parvenues dans les délais.

Dans l'ensemble, et malgré le caractère inégal des réponses, les questionnaires budgétaires remplissent leur office. Ils représentent d'ailleurs une tâche lourde pour les administrations concernées, et ce d'autant plus que les rapporteurs pour avis utilisent la même technique... tout comme les rapporteurs, spéciaux et pour avis du Sénat. De fait, nombre de questions se recoupent et le problème de la coordination des différents questionnaires est soulevé de façon récurrente. En 1973, le Bureau de l'Assemblée avait même pris une décision prévoyant une concertation entre les rapporteurs budgétaires pour l'établissement de leurs

(1) Dominique Strauss-Kahn, *Président de la Commission des finances*, La lettre de la Commission des finances, n° 2, juin-juillet 1989.

(2) Cf. *l'exemple des crédits de la Communication, dont l'examen, prévu le 16 octobre 1992, a été reporté à la demande du rapporteur spécial, Robert-André Vivien et celui du rejet des crédits du SGAE à la demande de M. Jean-Pierre Brard (Rapport AN n° 2568 annexe n° 12 PLF 2006 (page 101))*.

questionnaires. Mais, là encore, le problème semble moins aigu qu'il y a quelques années, les rapprochements entre les rapporteurs devenant plus fréquents et pouvant même conduire à l'établissement de questionnaires totalement communs.

Pour l'élaboration de leur rapport, les rapporteurs spéciaux, dont on a déjà dit qu'ils étaient « permanents », tout comme le Rapporteur général, bénéficient aussi du résultat du travail de contrôle auquel ils peuvent se livrer toute l'année, notamment dans le cadre de leur pouvoir spécifique de contrôle (cf. page 148).

Le questionnaire n'est évidemment pas le seul mode de relation entre le rapporteur spécial et le ou les ministères responsables de la gestion des crédits et des politiques publiques relevant de leur compétence. De fait, les contacts directs avec le ministre et son cabinet jouent, là aussi, un rôle important, plus politique que le questionnaire dont l'objet est avant tout informatif. En outre, les rapporteurs spéciaux sont très souvent conduits à entrer en relation avec les responsables des entreprises et des organismes bénéficiant de financements publics, les syndicats, organismes socioprofessionnels et les associations.

L'intensité du travail des rapporteurs spéciaux est habituellement inégale. Le Président de la Commission des finances ne manque pas de rappeler périodiquement l'importance de ces fonctions, souhaitant, par exemple, que les « *rapporteurs effectuent un travail de contrôle réel et complet tout au long de l'année* »⁽¹⁾ ou rappelant, avant l'attribution des rapports spéciaux, « *la nécessité pour leurs titulaires de répondre pleinement à leurs fonctions [chacun devant] s'astreindre à faire au moins un contrôle sur pièces et sur place par an* » et soulignant que « *l'impulsion des contrôles relève de la seule initiative des rapporteurs spéciaux, avec l'aide technique des administrateurs* »⁽²⁾.

La consultation des rapports spéciaux sur le projet de budget pour 2010 montre que 42 des 50 rapporteurs ont, dans le cadre de leurs fonctions, procédé à de très nombreuses auditions tout au long de l'année 2009, les auditions constituant l'un des

(1) Pierre Méhaignerie, *Commission des finances, réunion du 3 juillet 2002*, Bulletin des commissions AN n° 2, page 60.

(2) *Commission des finances, réunion du mercredi 5 mai 2004*, Bulletin des commissions AN n° 12 (pages 6900 et 6901).

moyens de travail privilégié du contrôle parlementaire. En vue de la préparation de leurs rapports sur le projet de budget pour 2010, les rapporteurs spéciaux ont ainsi entendu plus de 600 personnalités diverses, les rapporteurs pour avis près de 800.

Ces rapports constituent une source très riche d'informations de plus en plus souvent exploitées en dehors du cadre parlementaire. Certes leur tirage moyen a beaucoup diminué (passant de 2 800 en 1999 à 880 en 2009 pour les rapports spéciaux et les avis budgétaires et de 3 700 à 1 030 pour le rapport général), mais la consultation sur Internet de ces documents parlementaires a dans le même temps augmenté de façon spectaculaire : le dossier législatif consacré au projet de loi de finances pour 2010, qui donne notamment accès à ces documents, a été consulté à plus de 110 000 reprises entre le début d'octobre et la mi-décembre 2009, nombre en progression de près de 85 % par rapport à la même période de 2006.

Les rapports budgétaires, dont le volume est considérable (plus de 8 000 pages pour les rapports spéciaux et les rapports pour avis sur le budget de 2010), constituent la seule description critique détaillée du budget de l'État et des politiques suivies par chacun des départements ministériels.

Leur contenu est présenté par leurs auteurs aux commissions dont ils sont membres et leur version finale retrace les travaux de ces mêmes commissions⁽¹⁾.

(1) Depuis 2008, l'Assemblée nationale publie une brochure présentant une brève analyse de chacun des rapports budgétaires, avec une introduction du Président de l'Assemblée.

CHAPITRE TROISIÈME :

L'EXAMEN EN COMMISSION

L'examen du projet de loi de finances en commission obéit, pour l'essentiel, aux règles habituellement suivies pour les autres projets de loi. Néanmoins, il présente quelques caractéristiques propres qui correspondent aux spécificités de la loi de finances. En outre, les commissions étant maîtresses de l'organisation de leurs travaux, la méthode suivie pour examiner le budget a évolué au fil des ans, dans le respect des procédures inspirées de celles prévues par le Règlement de l'Assemblée pour le débat en séance publique.

L'importance du travail à effectuer et le nombre de réunions nécessaire pour y parvenir (29 réunions d'une durée totale d'environ 36 heures pour le budget de 2010⁽¹⁾) expliquent pourquoi la Commission des finances ne commence pas toujours ses travaux par l'examen et le vote des articles de la première partie du projet de loi. En revanche, elle les achève bien par l'examen des articles non rattachés de la deuxième partie du projet comme le montre le tableau ci-après qui retrace la chronologie du débat budgétaire au sein de la Commission au cours des dernières années.

Autre particularité, sans équivalent dans la procédure législative ordinaire, l'ouverture de la discussion en séance publique intervient avant que la Commission ait fini l'examen de l'ensemble du projet de loi.

Seule la souplesse ainsi apportée aux règles habituelles est susceptible d'assurer un étalement de la charge de travail considérable de la Commission sans lequel on ne pourrait garantir une analyse complète du budget de l'État.

(1) Les réunions de commission élargie ne sont pas comprises dans ce total.

**CHRONOLOGIE DU DÉBAT BUDGÉTAIRE EN COMMISSION DES FINANCES
(PREMIÈRE LECTURE)**

Années	Première partie	Fascicules		Seconde partie (articles non rattachés)
		Début	Fin	
1981	14 et 15 oct.	7 oct.	21 oct.	10 et 17 nov.
1982	19 et 20 oct.	30 sept.	21 oct.	18 et 19 nov.
1983	11, 12 et 13 oct.	22 sept.	19 oct.	26 oct. et 9 nov.
1984	17, 18 et 19 oct.	2 oct.	23 oct.	7 nov.
1985	8 oct.	25 sept.	22 oct.	5 nov.
1986	7, 8 et 9 oct.	24 sept.	20 oct.	4 nov.
1987	6 oct.	29 sept.	19 oct.	4 nov.
1988	11 et 12 oct.	28 sept.	10 nov.	10 nov.
1989	10 et 11 oct.	4 oct.	23 oct.	8 et 9 nov.
1990	9 oct.	11 oct.	25 oct.	8 nov.
1991	8 et 9 oct.	10 oct.	21 oct.	6 nov.
1992	13 oct.	7 oct.	4 nov.	12 nov.
1993	5 oct.	7 oct.	18 oct.	9 et 10 nov.
1994	4 et 5 oct.	4 oct.	3 nov.	8 nov.
1995	10 et 11 oct.	3 oct.	31 oct.	8 nov.
1996	8 et 9 oct.	1 ^{er} oct.	30 oct.	13 nov.
1997	7 et 8 oct.	2 oct.	29 oct.	12 nov.
1998	6 et 7 oct.	1 ^{er} oct.	20 oct.	10 nov.
1999	12 et 13 oct.	7 oct.	16 nov.	16 nov.
2000	10 et 11 oct.	9 oct.	14 nov.	15 nov.
2001	10 oct.	10 oct.	15 nov.	15 nov.
2002	9 oct.	8 oct.	7 nov.	6 nov.
2003	8 oct.	7 oct.	6 nov.	6 nov.
2004	12 et 13 oct.	7 oct.	17 nov.	17 nov.
2005	11 oct.	13 oct.	16 nov.	9 nov.
2006	11 oct.	4 oct.	14 nov.	14 nov.
2007	10 oct.	10 oct.	13 nov.	13 nov.
2008	15 oct.	7 oct.	12 oct.	12 nov.
2009	14 oct.	13 oct.	10 nov.	6 et 10 nov.

Sans suivre ici cette chronologie bouleversée, et pour tenir compte des différences de méthode qui les caractérisent, on distinguera deux phases du débat : l'examen des articles et celui des crédits, communément intitulé « examen des fascicules budgétaires ».

SECTION 1.– L'EXAMEN DES ARTICLES

Du point de vue de la procédure législative, les articles d'un projet de loi de finances se répartissent en quatre catégories distinctes :

*** les articles de la première partie**, qui sont de la compétence du Rapporteur général ;

*** les articles de la seconde partie relatifs aux autorisations budgétaires**, relevant également de la compétence du Rapporteur général, qui comprennent :

- un article relatif aux crédits du budget général,
- un article relatif aux crédits des budgets annexes,
- un article relatif aux crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers,
- un article relatif aux autorisations de découvert au titre des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires.

Le vote de chacun de ces articles, dits de « récapitulation », intervient avant le vote sur l'ensemble du projet de loi et doit être précédé, conformément à l'article 43 de la LOLF, d'un vote par mission des crédits du budget général (vote portant à la fois sur les crédits de paiement et les autorisations d'engagement) et d'un vote des crédits ou découverts par compte spécial et par budget annexe.

- l'article fixant les plafonds des autorisations d'emplois qui font l'objet d'un vote unique (cet article répartit entre les différents ministères le plafond global inscrit dans l'article d'équilibre général qui clôt la première partie du projet de loi),
- l'article fixant les plafonds des emplois des opérateurs de l'État (prévu par l'article 64 de la loi de finances pour 2008),
- l'article fixant les plafonds des emplois des établissements à autonomie financière (prévu par l'article 76 de la loi de finances pour 2009),
- et, le cas échéant, un article portant majoration des plafonds de reports de crédits de paiement (article 15 de la LOLF).

*** les articles de la seconde partie du projet de loi qui ne portent pas ouverture de crédits** et sont « rattachés » à l'examen des crédits de telle ou telle mission du budget général ou à un compte spécial ou un budget annexe ; ainsi un article revalorisant la

retraite du combattant sera rattaché à la mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation » et un article modifiant les règles d’attribution de l’allocation aux adultes handicapés (AAH) le sera à la mission Solidarité et intégration.

La décision de rattachement, qui a pour conséquence de faire entrer l’article concerné dans le champ de compétence du rapporteur spécial correspondant, est du seul ressort du Président de la Commission des finances. Habituellement, celui-ci respecte les indications fournies par le Gouvernement dans la présentation même de son projet, où certains des articles de la seconde partie figurent sous l’intitulé de telle ou telle mission. Le choix opéré de part et d’autre n’est pas neutre, puisqu’il aboutira, en séance publique, sur les dispositions en cause, soit à un dialogue entre le ministre et le rapporteur spécial concernés dans le cas du rattachement, soit entre le ministre chargé du budget et le Rapporteur général dans le cas contraire. Aussi le Président de la Commission peut-il ne pas suivre le choix indirectement suggéré par le Gouvernement⁽¹⁾.

*** les autres articles de la seconde partie** du projet de loi de finances, ou « **articles non rattachés** », sont, comme ceux de la première partie, de la compétence du seul Rapporteur général.

L’examen des articles de la première partie par la Commission des finances se déroule toujours dans la semaine qui précède le débat en séance publique, c’est-à-dire au début du mois d’octobre. Sa durée est très inégale : si l’on fait abstraction des deux projets de loi de finances exceptionnels de 1982 et 1989, qui comprenaient des dispositions instituant un impôt sur la fortune (la durée du débat a atteint respectivement 16 h 40 et 14 h 25) et de celui de 2010, marqué par la suppression de la taxe professionnelle (14 h), elle était, le plus souvent, jusqu’au milieu des années quatre-vingt-dix, comprise entre six et neuf heures. De 1995 à 1999, cette moyenne était d’environ douze heures. Depuis cette date, elle s’est établit à un peu plus de sept heures.

(1) Cela a, par exemple, été le cas de l’article 87 du projet de loi de finances pour 1992 relatif à la réforme de la compensation des exonérations de taxe sur les propriétés bâties présenté par le Gouvernement comme « rattaché » au ministère de l’intérieur et finalement inclus dans les articles non rattachés.

**DURÉE DE L'EXAMEN DES ARTICLES DE LA PREMIÈRE PARTIE
DES PROJETS DE LOI DE FINANCES EN COMMISSION DES FINANCES**

PLF	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Durée	6 h 20	5 h 05	3 h 20	8 h 40	8 h 40	13 h 45	11 h 20	13 h 35	13 h 40	10 h 50
PLF	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Durée	6 h 15	6 h	6 h 10	9 h	11 h	5 h 40	4 h	6 h 50	6 h	14 h

Il est maintenant établi que cet examen n'est plus précédé d'une discussion générale, les débats intervenus à l'occasion de l'audition des ministres des finances et du budget sur la présentation du projet en tenant lieu.

L'examen des articles de la première partie, retracé dans le tome II du rapport général, est donc entièrement consacré aux amendements déposés par les membres de la Commission⁽¹⁾. Le nombre de ces amendements, après s'être fortement accru à la fin des années 1990 (le maximum, soit 347, a été atteint en 1998) s'est, en moyenne, établi à environ 145 au cours de la XII^{ème} législature (2002-2007) et à environ 150 pour les trois premiers budgets de la XIII^{ème} législature (2007-2009). Beaucoup d'entre eux ont pour objet des mesures additionnelles au projet du Gouvernement et sont fréquemment repris de propositions de loi antérieurement déposées.

**AMENDEMENTS AUX ARTICLES DE LA PREMIÈRE PARTIE DU PROJET DE
LOI DE FINANCES EXAMINÉS EN COMMISSION DES FINANCES ***

	PLF 2003	PLF 2004	PLF 2005	PLF 2006	PLF 2007	PLF 2008	PLF 2009	PLF 2010
Nombre d'amendements dont amendements du <i>Rapporteur général</i>	115 15	128 20	241 11	127 7	123 3	187 4	107 7	165 4
Amendements adoptés par la Commission dont amendements du <i>Rapporteur général</i>	23 13	32 20	22 10	21 7	13 2	11 3	14 7	17 4

* Art. 86 du Règlement. Les amendements examinés lors des réunions tenues en application des articles 88 et 91 du Règlement (c'est-à-dire postérieurement à l'adoption du rapport) ne sont pas pris en compte.

L'examen des articles de la première partie et des amendements s'y rapportant constitue, tout comme ce sera le cas en

(1) L'article 117-1, alinéa 3 du Règlement, introduit par la résolution n° 292 du 27 mai 2009, applicable aux révisions constitutionnelles, aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, dispose que ne peuvent déposer d'amendements en commission que les députés appartenant à celle-ci. Avant l'intervention de cette disposition réglementaire, le dépôt en Commission des finances d'amendements par des députés non membres de celle-ci était très rare.

séance publique, le moment privilégié du débat. Le Rapporteur général y joue évidemment le rôle essentiel et les amendements dont il est l'auteur sont presque toujours adoptés par la Commission. Or, les amendements adoptés par la Commission connaissent un taux d'adoption en séance publique très nettement supérieur à celui constaté pour les autres amendements déposés par les députés. Il est vrai que la Commission des finances a le plus souvent une attitude sélective, préférant ne retenir qu'un faible nombre de dispositions dont elle sait qu'elles ont de fortes chances d'être acceptées par le Gouvernement et qui font généralement l'objet d'une concertation préalable. Font néanmoins exception les projets de loi de finances pour 1994 et 1996, sur la première partie desquels la Commission des finances a adopté 39, 40 amendements, l'Assemblée n'en retenant respectivement que 10 et 18.

En toute hypothèse, c'est presque toujours dans le cadre de la première partie que sont adoptés les amendements les plus importants tant d'un point de vue strictement politique que d'un point de vue financier.

L'examen des articles non rattachés de la seconde partie clôt le débat budgétaire en Commission. Il se déroule mi-novembre. D'une durée beaucoup plus courte, comprise entre deux et trois heures, il obéit aux mêmes règles. Les travaux correspondants sont retracés dans le tome III du rapport général.

Quant aux autres articles de la seconde partie, ils sont examinés à la suite des crédits auxquels ils sont rattachés et sur le rapport du Rapporteur spécial concerné, dont le rapport retrace les travaux correspondants de la Commission.

SECTION 2.- L'EXAMEN DES CRÉDITS

« (...) du 25 septembre 1952 au 6 février 1953 (la Commission des finances) a consacré 85 séances à l'étude des fascicules et documents divers dont l'ensemble, une fois voté, constitue le budget de l'exercice 1953 »⁽¹⁾. Une telle pratique est aujourd'hui totalement révolue. En fixant des délais constitutionnels pour l'examen de la loi de finances (cf. pages 87 et

(1) Charles Barangé, Rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, in *Revue Banque et Bourse*, mars 1953.

suivantes) et en limitant strictement le droit d’initiative en matière de dépenses (cf. pages 115 et suivantes), la Constitution du 4 octobre 1958 a profondément modifié les conditions du débat budgétaire et ce, davantage encore en commission qu’en séance publique. Ces deux facteurs sont déterminants, la suppression en 1959 du vote des crédits par chapitre, déjà opérée de fait, n’ayant pas eu, à cet égard, la portée qu’on lui a trop souvent prêtée.

L’examen des crédits par la Commission des finances se déroule sur une période d’un mois environ et commence le plus souvent avant celui des articles de la première partie du projet de loi. Jusqu’en 1989, ses modalités sont restées pratiquement inchangées par rapport à celles définies en 1973 par la Commission, suivant les conclusions d’un groupe de travail créé en son sein. Leur objectif était de faire cesser « *les reproches communément adressés à la procédure – longueur, caractère fastidieux, manque d’efficacité – qui se traduisent par un absentéisme croissant* »⁽¹⁾. Initialement, l’exposé oral du rapporteur spécial devait être remplacé par une note de synthèse adressée à l’ensemble des membres de la Commission au plus tard la veille de la discussion. Mais, très rapidement, les rapporteurs spéciaux reprirent l’habitude d’une présentation orale, même sommaire, des crédits, faisant ainsi, pour partie, double emploi avec la note de synthèse fournie à l’occasion de cette présentation. Le débat qui suivait permettait au rapporteur spécial de répondre aux questions de ses collègues. Il s’achevait par la discussion et l’adoption d’observations et le cas échéant d’amendements. La Commission se prononçait enfin, par ministère et par titre, sur les crédits.

La lecture du compte rendu des travaux montre que l’examen des fascicules budgétaires – dont la durée dépasse régulièrement la vingtaine d’heures – ne mobilise que difficilement les parlementaires.

(1) Mario Bénard, *Réunion de la Commission des finances du 12 avril 1973*, Bulletin des Commissions AN, n° 2, page 390.

**DURÉE DE L'EXAMEN DE LA DEUXIÈME PARTIE DES PROJETS DE
LOI DE FINANCES EN COMMISSION DES FINANCES ***

PLF	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Commission des Finances	31 h 25	30 h	33 h 45	33 h 41	24 h 40	20 h 55	24 h 20	19 h
Nombre de réunions	12	18	21	20	17	20	28	23

* Y compris les réunions tenues à l'issue des commissions élargies pour l'examen des amendements et le vote des crédits.

Cette situation a conduit à plusieurs tentatives de réforme de la procédure. À compter du projet de loi de finances pour 1991, mettant fin à l'usage selon lequel elle ne procédait pas, à cette occasion, à l'audition de ministres, la Commission des finances a fait venir devant elle certains des « ministres dépensiers ». Ces auditions, au cours desquelles le ou les rapporteurs spéciaux interviennent en priorité pour interroger le ministre, étaient immédiatement suivies du vote des crédits, sans autre débat. Cette nouvelle méthode de travail avait divisé par deux le nombre d'heures consacré par la Commission au vote des crédits, mais elle n'a pas vraiment conduit au regain d'intérêt initialement escompté. Le nombre des auditions a d'ailleurs beaucoup diminué depuis le milieu des années 2000 (7 auditions en 2003, 9 en 2004, une en 2005 et 2006, aucune en 2007 et 2008, une en 2009⁽¹⁾).

Une autre réforme a succédé à celle-ci à partir de 1999. Reprenant une idée déjà mise en œuvre sans réel succès en 1975, elle consiste à prévoir un débat au cours d'une réunion commune de la Commission des finances et de la ou des commissions saisies pour avis, élargie à l'ensemble des députés qui le souhaitent.

En constante évolution, cette procédure dite d'« **examen en commission élargie** » a finalement été inscrite en juin 2006 dans le Règlement de l'Assemblée nationale dont l'article 120 prévoit désormais ⁽²⁾ que « *la Conférence des Présidents peut décider que l'examen de certaines missions de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année aura lieu, à titre principal et à l'exclusion des votes, au cours d'une réunion commune de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire et de la ou des commissions saisies pour avis. La réunion est coprésidée par les présidents des commissions concernées et son compte rendu*

(1) Audition du directeur de cabinet du Président de la République, sur les crédits de la présidence.

(2) Résolutions des 7 juin 2006 et 27 mai 2009.

est publié au Journal officiel à la suite du compte rendu intégral de la séance au cours de laquelle la mission est discutée. »

Même si cette modalité de discussion des crédits n'a pas toujours atteint ses objectifs (redonner une certaine vigueur au débat budgétaire et alléger la séance publique), elle a été utilisée chaque année depuis 1999 (à l'exception de l'année 2002).

NOMBRE DE COMMISSIONS ÉLARGIES DEPUIS 1999

Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre	5	6	7	-	3	6	6	6	10	17	18

La Conférence des Présidents fixe le nombre de commissions élargies et arrête ensuite la liste des discussions budgétaires concernées. Elle retient habituellement les propositions formulées par le Président de la Commission des finances et établies après consultation des rapporteurs spéciaux et pour avis concernés, des présidents des autres commissions, des présidents des groupes parlementaires et du Gouvernement.

Chaque réunion de commission élargie est coprésidée par le Président de la Commission des finances et le ou les présidents des commissions pour avis concernées. Elle s'ouvre par une audition du ou des ministres intéressés, suivie des interventions (en principe brèves et prenant la forme de questions ⁽¹⁾ des rapporteurs spéciaux et pour avis compétents, puis de celles des représentants des groupes parlementaires et enfin des autres députés.

Elles peuvent réglementairement se dérouler lorsque l'Assemblée nationale tient séance (cela est de plus en plus fréquemment le cas : si une seule d'entre elles s'est tenue dans ces conditions en 2005, 15 l'ont été en 2008 et 14 en 2009).

Ouvertes à la presse et au public, les réunions de commission élargie font, à l'instar des débats en séance publique, l'objet d'un compte rendu publié immédiatement puis annexé à

(1) Lors de la réunion du 2 novembre 2006, le Président de la Commission des finances a rappelé que cette procédure avait pour objet de « favoriser la souplesse et le dynamisme des débats » et souhaité, en conséquence, que « chacun s'astreigne à des interventions courtes plutôt sous la forme de questions, afin d'éviter les travers habituels des discussions générales en séance publique, qui se limitent souvent à des monologues successifs ».

celui de la séance de l'Assemblée au cours de laquelle les crédits concernés sont votés (sur ce vote, *cf.* page 128).

Les discussions budgétaires retenues pour l'application de cette procédure varient d'une année à l'autre, certaines l'étant à plusieurs reprises (4 fois sur 4 pour la Culture entre 2007 et 2009 ; 3 fois sur 4 pour la Justice, les Transports, la Ville et le logement).

La durée de chacune de ces réunions, presque toujours supérieure à deux heures, peut atteindre cinq heures, la durée moyenne au cours des trois premières années de la XIII^{ème} législature étant un peu supérieure à trois heures

Comme en séance publique, le nombre de députés présents varie selon l'intérêt porté à la discussion. Il est souvent plus élevé que celui constaté dans l'hémicycle (ex. : 47 députés présents pour la discussion budgétaire Politique des territoires en 2008 ; 82 pour la discussion Sport, jeunesse et vie associative et 77 pour la discussion Économie - Plan de relance en 2009). Cette présence s'explique largement par les possibilités de parole offertes par la procédure : en 2009, outre les interventions des présidents de séance (40) et des rapporteurs spéciaux et pour avis (69), on a compté, pour l'ensemble des commissions élargies, 279 interventions de députés. La parole étant donnée « à guichets ouverts », les groupes appartenant à l'opposition obtiennent un temps de parole très supérieur à leur poids relatif au sein de l'Assemblée (en 2009, les députés du groupe SRC, qui représente un peu plus du tiers des effectifs de l'Assemblée, ont utilisé 46,1 % du temps de parole total ; ceux du groupe GDR ont obtenu près de 12 % du temps de parole, alors que ce groupe compte 4,3 % des effectifs).

Néanmoins, d'une manière générale, comme on le verra plus loin (*cf.* pages 99 à 114), le débat a encore lieu, pour l'essentiel, en séance publique.

L'une des raisons particulières de cette situation est sans doute celle qu'indiquait déjà, il y a près de quarante ans, Jacques Marette : « *il est très difficile d'échapper à l'ambiguïté de la discussion budgétaire qui est en même temps un examen des crédits et une occasion annuelle de contrôler la politique du*

Gouvernement »⁽¹⁾. Or la fonction de contrôle n'avait pas encore connu, jusqu'à l'entrée en vigueur de la LOLF, le développement qui aurait dû être le sien compte tenu de l'équilibre institutionnel de la V^e République.

Quant au déroulement des travaux des commissions pour avis, il se caractérise par le recours quasi systématique à l'audition des ministres concernés.

(1) *Réunion de la Commission des finances du 13 juin 1973, Bulletin des Commissions AN, n° 10, page 395.*

TROISIÈME PARTIE

LA DISCUSSION BUDGÉTAIRE

Encadrée par des délais stricts assortis de sanctions dissuasives, la discussion budgétaire permet, grâce à une pratique empreinte de souplesse, de concilier ces exigences constitutionnelles avec l'exercice normal de son pouvoir budgétaire par l'Assemblée nationale.

Doté d'une organisation spécifique, le débat en séance publique reste encore très critiqué en raison de sa longueur, de sa monotonie et de son apparente inefficacité. Mais ce débat n'en continue pas moins de susciter un intérêt certain chez les députés : près de la moitié d'entre eux y participent chaque année.

Pourtant, leurs initiatives sont limitées par les règles de recevabilité financière, les autres contraintes spécifiques aux lois de finances (vote préalable de la première partie, vote des crédits par mission) étant plus apparentes que réelles. En outre, le Gouvernement n'hésite pas à recourir aux armes classiques que la Constitution met à sa disposition pour imposer son point de vue.

CHAPITRE PREMIER :

UNE SPÉCIFICITÉ PROCÉDURALE RENFORCÉE DANS LE CADRE DE LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE INTERVENUE EN 2008

Jusqu'à la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, la discussion des projets de loi de finances présentait, par rapport à celle des autres projets de loi, deux principales spécificités résultant de la Constitution et de la loi organique.

Tout d'abord, elle était encadrée par des délais stricts, fixés par l'article 47 de la Constitution. Ensuite, en application du même article et de l'ordonnance organique, puis de la LOLF (article 40), la procédure d'urgence était de droit, sans qu'il soit nécessaire pour le Gouvernement de la déclarer.

Essentiellement marquée par le souci de renforcer les pouvoirs du Parlement en revenant sur certaines dispositions relevant du « parlementarisme rationalisé », la révision constitutionnelle de 2008, ainsi que les textes organiques et les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale qui en tirent les conséquences, ont sensiblement modifié la procédure applicable à l'examen des textes législatifs par les assemblées, s'agissant notamment du texte servant de base à la discussion en séance publique, de la fixation de l'ordre du jour, du délai minimum accordé aux assemblées pour examiner un texte, de la possibilité pour le Gouvernement d'engager sa responsabilité sur le vote d'un texte, ainsi que de la procédure d'urgence. Cependant, compte tenu de leur importance particulière pour la vie de la Nation, les lois de finances - tout comme les lois de financement de la sécurité sociale et les lois constitutionnelles – ont été tenues à l'écart de cette évolution.

Les délais d'examen des projets de loi de finances ont été conservés en l'état (sur ces délais, *cf.* le chapitre deuxième ci-dessous), la nouvelle procédure du « temps législatif programmé » ne leur étant d'ailleurs pas applicable ; de même,

l'application de droit à ces projets de la procédure accélérée, qui s'est substituée à la procédure d'urgence, a été maintenue (*cf.* page 134).

Par ailleurs, les projets de loi de finances continuent à relever pleinement des règles antérieures à la révision constitutionnelle relativement à l'ordre du jour prioritaire, au texte servant de base à la discussion en séance publique et à la possibilité pour le Gouvernement d'engager sa responsabilité sur le vote d'un texte.

SECTION 1.– L'INSCRIPTION PAR PRIORITÉ À L'ORDRE DU JOUR

Après la loi constitutionnelle du 4 août 1995, qui avait quelque peu battu en brèche la maîtrise quasi totale de l'ordre du jour des assemblées par le Gouvernement, en prévoyant une séance mensuelle d'initiative parlementaire, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a mis en place un système d'ordre du jour partagé.

Désormais, en application de l'article 48 de la Constitution, deux semaines de séance sur quatre seulement sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande inscription à l'ordre du jour. Les deux autres semaines sont consacrées à un ordre du jour fixé par les assemblées elles-mêmes, sous réserve du respect de certaines prescriptions constitutionnelles (semaine mensuelle réservée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques ; journée mensuelle réservée aux initiatives des groupes d'opposition et des groupes minoritaires ; séance hebdomadaire réservée aux questions).

Cependant, le troisième alinéa de l'article 48 prévoit des exceptions à cette nouvelle règle de partage de l'ordre du jour, pour certaines catégories de textes jugés importants pour assurer la continuité de la vie nationale. L'examen des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale continue donc à pouvoir être inscrit à l'ordre du jour par priorité, à la demande du Gouvernement⁽¹⁾. Si celui-ci le juge nécessaire, ces

(1) *Bénéficient également de cette priorité les projets relatifs aux états de crise et les demandes d'autorisation visées à l'article 35 (déclaration de guerre ; prolongation d'une intervention des*

projets peuvent être inscrits à l'ordre du jour pendant les semaines dites « de l'Assemblée » ou « de contrôle ».

Par exemple, le Gouvernement a demandé, en juin 2009, l'inscription à l'ordre du jour prioritaire de l'examen du projet de loi de règlement pour 2008 au cours d'une semaine de contrôle. À l'automne, le partage de l'ordre du jour est même, par la force des choses, léonin : ainsi, en novembre 2009, deux semaines ont été consacrées à l'examen du projet de loi de finances pour 2010 et deux semaines à un ordre du jour d'initiative gouvernementale, une journée de séance seulement ayant pu être consacrée à un ordre du jour d'initiative parlementaire (journée mensuelle réservée à l'opposition).

On observera également que l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi de finances au cours d'une semaine réservée à l'Assemblée peut parfois résulter d'une demande du président du principal groupe de la majorité, sans que le Gouvernement fasse lui-même usage de ses prérogatives (discussion les 18 et 19 mars 2009 du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2009).

SECTION 2.– LE TEXTE SERVANT DE BASE À LA DISCUSSION EN SÉANCE PUBLIQUE

Rompant avec la pratique des républiques précédentes, selon laquelle les projets et propositions de loi étaient examinés en séance publique dans le texte résultant des délibérations de la commission saisie au fond, le Constituant de 1958 avait prévu (article 42 de la Constitution) que les projets de loi seraient examinés, par l'assemblée saisie en première lecture, dans le texte du Gouvernement, puis, au cours de la navette, dans le texte adopté par l'autre assemblée.

La loi constitutionnelle du 23 juillet est revenue sur cette disposition dont l'objet – et l'effet – était de faciliter la tâche du Gouvernement lors de la discussion de ses projets. Selon la nouvelle rédaction de l'article 42, la discussion des projets et des propositions de loi porte désormais, en séance, sur le texte adopté

forces armées à l'étranger). Il en va de même, sous réserve du respect de la semaine mensuelle de contrôle, pour les textes transmis depuis six semaines au moins par le Sénat

par la commission saisie au fond et, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

Le Constituant de 2008 a cependant souhaité maintenir cette prérogative gouvernementale pour les projets de loi jugés les plus importants, à savoir les projets de loi constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Pour l'examen en séance publique des projets de loi de finances, le Gouvernement conserve dont la situation confortable qui était la sienne depuis les origines de la Ve République. Il est vrai que, pour les textes soumis au nouveau droit commun, le Gouvernement, systématiquement présent en commission, peut ainsi « peser » sur les délibérations.

SECTION 3.– LA POSSIBILITÉ POUR LE GOUVERNEMENT D'ENGAGER SA RESPONSABILITÉ

Avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2000, le Gouvernement pouvait recourir à la procédure de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, autant de fois qu'il l'estimait nécessaire et quelle que soit la nature du texte. Cette procédure permet qu'un texte puisse être considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, à défaut du dépôt d'une motion de censure dans un délai de 24 heures, ou, si une motion est déposée, en cas de rejet de celle-ci. Depuis la révision constitutionnelle, le Gouvernement ne peut y recourir que sur un seul projet ou proposition de loi par session, ordinaire ou extraordinaire.

Cette limitation ne s'applique cependant pas pour le vote des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, projets pour lesquelles le Constituant a entendu maintenir cette arme permettant au Gouvernement d'imposer, à chaque lecture, ses choix lorsqu'il ne dispose que d'une majorité étroite ou fragile ou de faire face à ce qu'il considère comme des manœuvres d'obstruction⁽¹⁾.

(1) Sur le recours par le Gouvernement à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, cf. page 133.

CHAPITRE DEUXIÈME :

LES DÉLAIS D'EXAMEN : UNE CONTRAINTE PARTAGÉE

Les délais stricts impartis au Parlement pour l'examen du projet de loi de finances et la sanction dont est assorti leur éventuel dépassement constituent une réaction, parfois jugée trop brutale, aux pratiques antérieures à la V^e République, qui avaient rendu exceptionnelle l'adoption d'un budget avant l'ouverture de l'exercice.

Souvent considérée comme une contrainte forte pour les seules assemblées parlementaires et comme l'un des facteurs principaux du déclin de leur pouvoir budgétaire, cette règle constitutionnelle impose aussi au Gouvernement, qui a seul l'initiative des lois de finances, une discipline rigoureuse qu'il a toujours respectée.

Les modalités pratiques de la mise en œuvre de cette contrainte partagée ont permis de l'enraciner dans la vie parlementaire. À tel point qu'aujourd'hui, l'encadrement de la discussion budgétaire n'est plus guère contesté et que les règles initiales ont été maintenues malgré la réforme du régime des sessions parlementaires intervenue en 1995.

SECTION 1.- UNE RÈGLE CONSTITUTIONNELLE STRICTE

L'incapacité dans laquelle le Parlement s'est trop souvent trouvé, tant sous la III^e que sous la IV^e République, d'adopter définitivement un projet de budget avant l'ouverture de l'exercice, c'est-à-dire avant le début de l'année civile, a sans nul doute contribué à jeter le discrédit sur les assemblées parlementaires.

Le recours aux « *douzièmes provisoires* », procédure selon laquelle « *un budget partiel, préparé en hâte et calculé grosso modo, reçoit une exécution provisoire de quelques mois* »⁽¹⁾, a été si fréquent, notamment à la fin du XIX^{ème} siècle, qu'il a été considéré

(1) René Stourm, *Le Budget*, 7^{ème} édition Guillaumin, 1912, page 318.

comme « *le simple résultat d'un désordre parlementaire* »⁽¹⁾ alors qu'il aurait dû se limiter à des situations exceptionnelles.

Même si le Gouvernement n'était pas toujours exempt de tout reproche, la responsabilité de ces retards répétés incombait le plus souvent aux deux chambres : bien que déposé dès février, le budget de 1885 ne fut pas entièrement adopté avant la fin 1884. De 1920 à 1934, les douzièmes provisoires furent nécessaires à dix reprises. Or, malgré les critiques répétées et les réformes successives de la procédure budgétaire après 1946, la situation ne s'est pas vraiment améliorée. L'éclatement du budget en plusieurs textes législatifs ne facilitait pas la tâche. Ainsi en 1955, le ministre des finances soulignait-il l'incohérence de la situation budgétaire en déclarant : « *Nous voici le 29 juillet et le budget de 1955 n'est pas entièrement voté. Toutefois, les principaux budgets ont été adoptés et la loi de finances a reçu la consécration législative* »⁽²⁾.

Le décret du 19 juin 1956 a cherché à remédier à l'un des dysfonctionnements les plus marquants de la procédure de vote du budget de l'État, sans pour autant prévoir des sanctions efficaces en cas de dépassement des délais accordés au Parlement pour voter la loi de finances. En prévoyant **un délai global et des délais spécifiques** pour chacune des assemblées et en les assortissant de sanctions efficaces, la Constitution du 4 octobre 1958 a franchi un pas décisif, la discipline ainsi instaurée s'appliquant en réalité tant au Parlement qu'au Gouvernement.

Les règles sont claires et précises. L'article 47 de la Constitution accorde **70 jours** au Parlement pour se prononcer sur le projet de loi de finances, et ce quelle que soit la date effective de son dépôt, qui ne peut être postérieur au premier mardi d'octobre. On verra plus loin que le mode de computation de ce délai et l'application des dispositions relatives au dépôt lui-même permettent de concilier le respect du délai ainsi fixé et le vote du projet avant le 1^{er} janvier, date d'ouverture de l'exercice budgétaire. On observera que les dispositions du troisième alinéa de l'article 42 de la Constitution, telles que résultant de la révision du 23 juillet 2008, ne s'appliquent pas au projet de loi de finances : le délai de

(1) Ibid, page 321.

(2) JO Débats AN, 29 juillet 1955, page 2003.

six semaines entre le dépôt du projet de loi et sa discussion en séance publique n'est donc pas requis.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé à l'issue de cette période de 70 jours, le Gouvernement a la faculté de mettre en œuvre par ordonnance les dispositions du projet de loi de finances. Ce dessaisissement du législateur n'a pas un caractère automatique et laisse au Gouvernement une marge d'appréciation dans l'hypothèse où l'adoption définitive du projet de loi de finances interviendrait quelques jours après l'expiration du délai constitutionnel sans pour autant compromettre le respect du principe de l'annualité budgétaire. Tel a été le cas en 1960 et 1961, le Parlement ayant utilisé 71 jours pour mener le débat budgétaire à son terme.

Ce délai global de vote se subdivise en délais internes qui déterminent le calendrier que la procédure parlementaire se doit de respecter au sein de chacune des deux assemblées.

Bénéficiant de la priorité prévue par l'article 39 de la Constitution, l'Assemblée nationale dispose, en vertu de l'article 47 de la Constitution, de **40 jours** pour se prononcer en première lecture.

L'article 47 fait courir ce délai après le dépôt du projet, formulation reprise par l'article 39 de l'ordonnance de 1959 puis par l'article 40 de la LOLF. Nombre de députés ont craint, dans un premier temps, d'être ainsi placés dans une situation ne leur permettant pas d'exercer normalement leur pouvoir budgétaire. Ils redoutaient de voir le délai qui leur est imparti commencer à courir avant même d'avoir pu prendre connaissance d'un texte, certes officiellement déposé, mais dont la distribution effective n'interviendrait qu'ultérieurement. Ce risque est bien réel, mais on verra ci-après que la pratique l'a écarté et a permis de concilier le respect de la règle constitutionnelle et l'exercice normal des prérogatives de l'Assemblée.

Lorsque la procédure se déroule normalement, le Sénat dispose de **20 jours** maximum (15 jours jusqu'en 1971⁽¹⁾) pour examiner le texte en première lecture (article 40, alinéa 2, de la LOLF).

Les deux assemblées ont ensuite **10 jours** pour, selon la procédure d'urgence applicable de plein droit (article 40, avant-dernier alinéa, de la LOLF) achever l'examen du texte, le Gouvernement ayant la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire après la première lecture au Sénat (*cf.* pages 134 à 136).

Le non-respect du délai qui lui est imparti par l'une des assemblées permet au Gouvernement – ce fut récemment le cas en 1999 – de saisir l'autre assemblée de son projet de loi. Il peut alors retenir soit le texte initial, soit ce même texte modifié par les amendements votés par l'assemblée qui ne s'est pas prononcée dans les délais et qui sont acceptés par lui.

Si l'Assemblée nationale dépasse le délai de 40 jours sans pour autant être dessaisie par le Gouvernement, la procédure n'est contraire à la Constitution que si le Sénat ne dispose plus d'un délai de 15 jours pour se prononcer en première lecture⁽²⁾.

Enfin, le non-respect par le Parlement de ce délai global de 70 jours autorise le Gouvernement à mettre en vigueur les dispositions de son projet par ordonnance. Cette disposition n'a jusqu'à présent jamais trouvé à s'appliquer.

Cette sanction radicale ne contraint pas le Parlement à adopter le projet de loi de finances. Il lui fait seulement obligation de se prononcer sur ce texte.

Aucune disposition n'est prévue dans l'hypothèse où, à l'issue du délai de 70 jours, le projet de budget est rejeté par le Parlement. Cette situation de conflit majeur, politiquement équivalente au vote d'une motion de censure, n'a pas été envisagée par la Constitution, laquelle, en revanche, prévoit une procédure particulière dans le cas où

(1) La loi organique n° 71-474 du 22 juin 1971 a porté à 20 jours le délai dont dispose le Sénat pour examiner le projet de loi de finances lorsque l'Assemblée nationale s'est prononcée dans le délai de 40 jours. Dans le cas contraire, le délai applicable au Sénat est celui de 15 jours fixé par l'article 47 de la Constitution.

(2) Décision du Conseil constitutionnel n° 86-209 DC du 3 juillet 1986.

« la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice » (article 47, alinéa 4).

Cette procédure est détaillée par l'article 45 de la LOLF reprenant les dispositions de l'article 44 de l'ordonnance de 1959. Elle a pour objet de faire face aux conséquences d'une défaillance du Gouvernement, éventuellement due à un cas de force majeure. C'est sur l'insistance du ministre des finances qu'elle a été introduite dans la Constitution. Quelle que soit la cause du retard, le Gouvernement a le choix entre deux procédures.

Il peut, tout d'abord, demander à l'Assemblée nationale d'émettre, avant le 11 décembre de l'année (10 jours au moins avant la clôture de la première session ordinaire jusqu'en 1994), un vote séparé sur la première partie du projet de loi de finances. Ce « *projet de loi partiel* » est ensuite soumis au Sénat, selon la procédure d'urgence. Ces dispositions ont été utilisées, à la fin de l'année 1962, afin de permettre l'adoption de la première partie de la loi de finances pour 1963, un nouveau projet ayant dû être déposé, le 11 décembre, après les élections législatives consécutives à la dissolution de l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement a également la possibilité, si cette procédure n'a pas pu aboutir ou s'il n'a pas souhaité y recourir, de déposer, toujours devant l'Assemblée nationale, un « *projet de loi spéciale* » ayant pour objet de l'autoriser à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. L'Assemblée doit être saisie avant le 19 décembre (quarante-huit heures avant la clôture de la première session ordinaire jusqu'en 1994) et le projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Le vote du « *projet de loi spéciale* » ou du « *projet de loi partiel* » étant acquis, le Gouvernement, ainsi autorisé à percevoir les ressources fiscales, prend des décrets portant répartition des crédits applicables aux seuls services votés. L'article 45 de la LOLF prévoit que ces services votés (notion à laquelle la loi organique ne fait plus référence dans le cadre de la procédure normale de vote des crédits) « *représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement* » et précise qu'« *ils ne peuvent*

excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année. »

Ce dispositif a pour seul objectif, comme l'ensemble des procédures prévues par l'article 47 de la Constitution, de « *permettre qu'interviennent en temps utile et plus spécialement avant le début d'un exercice les mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale* »⁽¹⁾.

Conçu pour faire face aussi bien à la défaillance du Parlement (dépassement du délai de 70 jours) qu'à la carence du Gouvernement (retard dans le dépôt du projet de loi), l'article 47 de la Constitution ne prévoit pas la situation où les délais sont respectés mais où la loi de finances ne peut néanmoins pas être promulguée avant le 1^{er} janvier. Tel a été le cas, fin 1979, lorsque le Conseil constitutionnel a annulé la loi de finances pour 1980. Le Gouvernement, s'inspirant de la procédure du projet de loi spéciale, a alors déposé un projet l'autorisant à percevoir les impôts et taxes en 1980.

La procédure à suivre en pareille hypothèse est désormais fixée par l'article 45 de la LOLF : le Gouvernement doit déposer immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants (projet examiné selon la procédure d'urgence). Il peut ensuite, après la promulgation de cette loi, prendre les décrets ouvrant les crédits applicables aux services votés dans les mêmes conditions que celles mentionnées ci-dessus.

S'il refusait de se prononcer dans un délai raisonnable, le Parlement s'exposerait à la sanction la plus forte : le dessaisissement, qui lui ferait perdre tout pouvoir budgétaire. Lorsqu'il est dans l'incapacité de déposer en temps utile le projet de loi de finances, le Gouvernement, qu'il soit ou non responsable de ce retard, n'est pas dépourvu des moyens de mettre en œuvre une bonne partie de son projet, sous réserve, toutefois, d'obtenir préalablement l'autorisation parlementaire de percevoir l'impôt.

(1) *Décision du Conseil constitutionnel n° 86-209 DC du 3 juillet 1986.*

On vient de voir qu'à l'exception du budget de 1963 (en raison de la crise politique qui a conduit à l'adoption, unique à ce jour sous le V^e République, d'une motion de censure) et de celui pour 1980 (en raison de l'annulation par le Conseil constitutionnel de la loi de finances), ces procédures n'ont jamais été mises en œuvre.

Garde-fou efficace contre les débordements d'antan, l'encadrement strict de la discussion a ainsi démontré sa totale efficacité. Les modalités pratiques de sa mise en œuvre, en apaisant les craintes initiales, y ont beaucoup contribué.

SECTION 2.– UNE PRATIQUE CONCILIANTE

Plus encore que la fixation d'un délai global de 70 jours pour l'examen de la loi de finances, c'est son mode de computation qui, à l'origine, a suscité le plus de critiques. Les textes, imprécis et parfois contradictoires, pouvaient laisser craindre le pire, le Gouvernement disposant juridiquement des moyens de réduire la durée utile de l'examen du budget par les assemblées.

L'article 47 de la Constitution fait ainsi courir le délai de 40 jours à compter du **dépôt du projet de loi**. Mais il peut s'écouler plusieurs jours entre ce dépôt et la mise à disposition du projet qui, contrairement aux autres projets de loi, est assurée par le seul Gouvernement. Aussi, certains députés s'étaient-ils inquiétés de voir courir le délai dont l'Assemblée dispose pour mener à son terme sa première lecture sans même avoir pu prendre connaissance du texte gouvernemental.

L'article 39 de la LOLF – reprenant et complétant les dispositions de l'article 38 de l'ordonnance de 1959 – qui fixe les règles relatives au dépôt des projets de loi de finances, n'est pas de nature à apaiser ces inquiétudes. Il prévoit que le projet de loi et les documents annexés prévus par les articles 50⁽¹⁾ et 51⁽²⁾, sont déposés et distribués « *au plus tard le premier mardi d'octobre* ».

(1) L'article 50 vise le rapport économique, social et financier et les rapports sur les comptes de la nation qui lui sont joints.

(2) L'article 51 vise principalement l'évaluation des voies et moyens, les annexes explicatives (les « bleus ») et les annexes générales (les « jaunes »).

Appliquée à la lettre, cette disposition pourrait conduire à imputer, sur le délai de 40 jours, le temps nécessaire à l'examen du projet en commission.

La pratique s'est très rapidement montrée plus souple et a permis de concilier les exigences constitutionnelles et celles d'un travail suffisamment approfondi, condition indispensable à l'exercice normal de son pouvoir budgétaire par l'Assemblée.

Depuis 1960, le dépôt du projet de loi de finances initiale (dont la date correspond, en principe, à celle de son adoption par le Conseil des ministres) est toujours intervenu au mois de septembre (sauf en 1969), le plus souvent vers le 25 du mois. Les annexes explicatives sont, quant à elles, distribuées de façon échelonnée sur une période qui s'ouvre quelques jours avant le dépôt du projet et prend fin au début du mois d'octobre.

Mais ce calendrier n'est pas celui qui détermine **le point de départ du délai de 40 jours**. En effet, d'**un commun accord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée**, ce délai est fixé de telle sorte que l'expiration du délai global de 70 jours intervienne le dernier jour prévisible de séance du mois de décembre depuis l'institution de la session parlementaire unique (jusqu'en 1994, la date retenue était celle du dernier jour de la première session ordinaire, dont la durée était fixée à 80 jours). La mise en œuvre de cet accord, protecteur des droits du Parlement, suppose que l'une des annexes explicatives soit déposée par le Gouvernement après l'ouverture de la session. Cette pratique a été avalisée par le Conseil constitutionnel, qui a considéré que l'obligation de dépôt et de distribution des annexes avait pour objet d'assurer l'information des parlementaires « *en temps utile pour leur permettre de se prononcer sur le projet de loi de finances dans les délais prévus à l'article 47 de la Constitution* » et qu'en l'espèce « *le retard invoqué, à le supposer établi, n'a pu avoir pour effet de priver le Parlement de l'information à laquelle il a droit pendant toute la durée du délai dont il dispose pour l'examen de la loi de finances* » ⁽¹⁾.

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

Le Conseil constitutionnel a également considéré, dans un cas où le dépôt officiel des annexes explicatives était intervenu quatre jours après le délai fixé par le texte organique du 2 janvier 1959, que la procédure n'était pas inconstitutionnelle dans la mesure où le rapport économique, social et financier et les annexes explicatives étaient à la disposition des parlementaires avant le premier mardi d'octobre⁽¹⁾.

Traditionnellement, le Gouvernement déposait, le jour fixé comme point de départ du délai constitutionnel, le bleu budgétaire relatif au rapport du conseil de direction du Fonds de développement économique et social. Le choix de ce document s'expliquait par son caractère accessoire, du moins au regard des informations nécessaires pour que les députés puissent procéder à l'examen global de l'équilibre budgétaire et à celui des articles de la première partie du projet de loi. Ce retard de quelques jours, volontairement apporté au dépôt et à la distribution de cette annexe sans portée juridique, n'était pas de nature à gêner le travail de l'Assemblée. Son caractère d'annexe obligatoire, au sens de l'article 32 de l'ordonnance organique, était d'ailleurs douteux. À tel point qu'en 1992 le Gouvernement a pu la transformer en une annexe jaune.

Depuis lors, la mise en œuvre de l'accord précité repose sur l'envoi par le Gouvernement d'une lettre au Président de l'Assemblée qui, « *en complément de dépôt* », dresse la liste de toutes les annexes ayant un caractère obligatoire. Les délais constitutionnels commencent à courir le lendemain de la date de cette récapitulation⁽²⁾.

S'agissant des annexes générales (les « jaunes ») destinées à l'information et au contrôle du Parlement, l'article 39 de la LOLF, afin de mettre fin à la pratique antérieure de dépôt très tardif tout en évitant une contrainte trop forte pour le Gouvernement, a prévu qu'elles devaient être déposées et distribuées « *au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits* » auxquels elles se rapportent.

(1) Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997.

(2) La transmission de cette liste est, selon l'usage, insérée au compte rendu de la plus prochaine séance de l'Assemblée au cours de laquelle elle est annoncée.

Cette pratique conduit à **une grande régularité du calendrier budgétaire**, le point de départ des délais étant presque toujours fixé entre les 11 et 15 octobre. La discussion de la première partie du projet de loi de finances s'engage le jour même s'il s'agit d'un mardi, ou le mardi suivant dans le cas contraire.

Ce mode de computation des délais présente le grand avantage de faciliter la tâche des commissions parlementaires, et notamment de la Commission des finances, en leur permettant de travailler sur le projet de loi de finances bien avant que les délais ne commencent à courir.

Les conditions de travail des députés ne sont cependant pas toujours jugées satisfaisantes, surtout lorsque le projet de loi est, comme cela a souvent été le cas depuis 1985, déposé au cours de la deuxième quinzaine de septembre. Aussi n'est-il pas rare, en pareilles circonstances, d'entendre quelques protestations, d'autant plus vives que les « bleus » les plus utiles (c'est-à-dire le rapport économique, social et financier, les voies et moyens et les principaux fascicules budgétaires) sont fréquemment parmi les dernières annexes disponibles. Le « bleu général » lui-même n'est distribué que plusieurs jours après l'adoption du projet en Conseil des ministres. On observe d'ailleurs que plus cette adoption est précoce, plus le délai de distribution est long (14 jours en 1987, 16 jours en 1990, 14 jours en 1996). En revanche, depuis le début de la XII^{ème} législature, le dépôt du projet de loi ayant été très tardif (cf. tableau page 98), ce délai a été ramené à environ cinq jours.

On constate même qu'à plusieurs reprises (1993, 1994 et 1997), ce document n'a été distribué qu'à la veille de l'ouverture du débat en commission.

Aussi, et bien qu'un texte provisoire lui soit habituellement transmis auparavant, n'est-il pas surprenant de voir le Président de la Commission des finances rappeler au ministre de l'économie « *la nécessité (pour la Commission) de disposer en temps utile du projet de loi, de ses annexes et, en particulier de l'ensemble des fascicules budgétaires* »⁽¹⁾.

(1) Pierre Méhaignerie, réunion de la Commission des finances, 28 septembre 1995, Bulletin des Commissions AN n° 15, page 1360.

Le dépôt électronique du projet de loi de finances, effectué à compter de l'année 2007, permet désormais un accès beaucoup plus rapide aux documents budgétaires.

Par rapport à une stricte application des textes, la pratique permet à la Commission des finances, et notamment à son Rapporteur général, de travailler deux ou trois semaines (exceptionnellement quatre en 1999) entre le dépôt du projet de loi par le Gouvernement et le début de l'examen de la première partie en commission. Compte tenu de l'ampleur de la tâche, ce délai est loin d'être excessif.

Le respect constant de cette contrainte, dans l'esprit plus encore que dans la lettre de la règle constitutionnelle, impose au Gouvernement un calendrier serré pour la mise au point définitive de son projet de budget. Elle conduit également l'Assemblée nationale, puis à son tour le Sénat, à se lancer dans ce que l'on a coutume d'appeler le « *marathon budgétaire* ».

**DÉLAIS D'EXAMEN DES PROJETS DE LOI DE FINANCES INITIALE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE
EN PREMIÈRE LECTURE**

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Date de dépôt	22/9	21/9	20/9	18/9	24/9	9/9	15/9	20/9	18/9	25/9	25/9	22/9	28/9	27/9	26/9	26/9	30/9
Date de distribution du « bleu général »	4/10	3/10	2/10	1/10	6/10	14/9	20/9	25/9	24/9	30/9	30/9	28/9	3/10	2/10	2/10	7/10	6/10
Date de début de l'examen de la première partie en Commission des finances	5/10	4/10	10/10	8/10	7/10	6/10	12/10	10/10	10/10	9/10	8/10	12/10	11/10	11/10	10/10	11/10	14/10
Date du point de départ du délai de 40 jours	12/10	11/10	12/10	12/10	12/10	11/10	13/10	13/10	12/10	12/10	12/10	15/10	14/10	14/10	13/10	11/10	10/10
Date du début de l'examen en première lecture	12/10	11/10	17/10	15/10	14/10	13/10	19/10	17/10	16/10	15/10	14/10	19/10	18/10	17/10	16/10	20/10	20/10
Date de la fin de l'examen en première lecture	18/11	17/11	16/11	20/11	18/11	18/11	23/11	21/11	20/11	19/11	18/11	23/11	23/11	21/11	20/11	19/11	17/11
Nombre de jours écoulés depuis le point de départ du délai de 40 jours	38	38	36	40	38	39	42 ⁽¹⁾	40	40	39	38	39	40	39	39	40	39
Nombre de jours écoulés depuis le dépôt	58	58	58	64	56	70	69	64	64	56	55	63	57	55	56	55	49

(1) On rappellera que le Conseil constitutionnel a décidé qu'en cas de dépassement du délai de 40 jours, la procédure ne serait contraire à la Constitution que si le Sénat ne disposait plus de 15 jours pour se prononcer en première lecture.

CHAPITRE TROISIÈME : LE DÉBAT EN SÉANCE PUBLIQUE

Le débat budgétaire est le plus contesté de tous les débats parlementaires. Sa longueur, sa concentration sur une courte période, sa monotonie, son apparente inefficacité font, chaque année et d'une façon tout aussi rituelle que son déroulement, l'objet de critiques répétées qui, à défaut de renouveler l'analyse, confortent ses détracteurs.

Certes, personne ou presque n'en remet en cause le bien-fondé, l'autorisation budgétaire étant la première raison d'être du Parlement. Mais chacun s'accorde à reconnaître que la formule, déjà ancienne et trop célèbre d'Edgar Faure, « *liturgie, léthargie, litanie* », correspond encore trop bien à une certaine réalité pour apparaître dépassée.

Il est vrai qu'au cours des dernières années l'intérêt suscité par le débat budgétaire a semblé légèrement faiblir (le nombre d'amendements déposés sur le projet de loi de finances est en progression – 830 en moyenne au cours des cinq dernières années au lieu de 700 au cours des cinq années précédentes – mais le nombre des députés intervenant au cours de la discussion des crédits a tendance à diminuer : 160 en moyenne pour les trois premiers PLF de la XIII^{ème} législature (PLF 2008, 2009 et 2010), au lieu de 210 en moyenne entre 2002 et 2006 et 260 entre 1997 et 2001).

Une organisation spécifique de la discussion budgétaire reste toutefois nécessaire tant pour canaliser le flot des intervenants que pour s'assurer du respect de la contrainte imposée par les délais constitutionnels.

Elle se veut aussi respectueuse des traditions à tel point que celles-ci l'ont emporté sur la lettre de l'ordonnance organique en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2005 en laissant subsister le vote des crédits, et donc leur examen, par ministère. Au-delà des adaptations qu'il a connues au fil des ans, presque toutes destinées à le « réveiller », le débat budgétaire fait constamment l'objet de propositions de réformes plus ou moins audacieuses. Mais les

contraintes auxquelles il ne peut échapper et le rôle fondamental qui reste le sien n'ont pas encore jusqu'à présent permis de déboucher sur une réforme en profondeur. Les règles nouvelles prévues par la LOLF conduiront peut-être à une telle réforme, mais elles sont encore trop récentes pour avoir produit tous leurs effets. La situation devrait cependant évoluer très prochainement en s'inscrivant dans la continuité de l'innovation la plus marquante de ces dernières années, celle de la procédure des « commissions élargies », finalement inscrite dans le Règlement de l'Assemblée en 2006 (*cf.* pages 76 et suivantes).

SECTION 1.– UNE ORGANISATION SPÉCIFIQUE

Limité à quarante jours, l'examen en première lecture du projet de loi de finances initiale fait l'objet d'une organisation spécifique dont la mise en œuvre débute dès le printemps. La Conférence des Présidents, sur proposition du Président de l'Assemblée, arrête, dans le courant du mois de juin, compte tenu des délais constitutionnels, **les dates et les grandes lignes du calendrier budgétaire** : date de l'ouverture du débat sur la première partie en séance publique (un mardi), jours de séances et nombre d'heures disponibles tant pour l'examen de la première que de la deuxième partie. Elle définit également les modalités retenues pour le débat sur les fascicules (fixation du nombre des discussions budgétaires, principe de l'organisation en deux phases notamment et, depuis 1999, nombre de discussions devant avoir lieu en « commission élargie »).

La discussion de la première partie de la loi de finances occupe traditionnellement la première semaine des débats. Elle obéit à des règles quasi identiques à celles suivies pour les autres projets de loi. Elle débute par l'intervention du ministre chargé de l'économie et des finances⁽¹⁾, ou exceptionnellement par celle du Premier ministre. Le Rapporteur général de la Commission des finances puis, le cas échéant, son Président, interviennent ensuite.

(1) Jusqu'en 1992, le Rapporteur général de la Commission des finances ouvrait le débat. Son intervention était suivie, le cas échéant, de celle du Président de la Commission, puis de celle du ministre de l'économie et des finances. Le changement intervenu en 1993 dans cet ordre traditionnel des prises de parole s'applique à la discussion de l'ensemble des projets de loi. Il correspond à un retour à l'application de la lettre de l'article 91, alinéa 2, du Règlement de l'Assemblée nationale.

S'ouvre ensuite la **discussion générale**, dont la durée est habituellement fixée à six heures et qui commence par les interventions des orateurs des groupes, qui se sont vu répartir, selon un système de type proportionnel corrigé au bénéfice des groupes les moins nombreux, le temps décidé par la Conférence des Présidents. L'habitude a été prise de ne faire intervenir les porte-parole de chacun des groupes que le mercredi après-midi, afin d'assurer aux intéressés la meilleure « couverture médiatique » et une réponse immédiate du Gouvernement. La parole est ensuite donnée aux orateurs restant inscrits.

Il est habituel de voir ce déroulement infléchi par le recours des groupes de l'opposition aux diverses motions de procédure (exception d'irrecevabilité, question préalable et motion de renvoi en commission jusqu'à la réforme du Règlement de l'Assemblée intervenue en mai 2009 ; motion de rejet préalable et motion de renvoi en commission depuis lors), dont chacun reconnaît qu'il permet surtout une prise de parole supplémentaire, dont la durée, jusqu'à une modification du Règlement intervenue en juin 1999, présentait l'avantage de n'être pas limitée. Avant même cette limitation et contrairement à ce que l'on peut constater sur d'autres textes importants, ces motions n'ont quasiment jamais donné lieu, s'agissant des projets de loi de finances, à des comportements s'apparentant à de l'obstruction parlementaire⁽¹⁾.

À l'issue de la discussion générale, l'Assemblée aborde la **discussion des articles** de la première partie. Celle-ci présente une seule particularité : depuis 1992, le prélèvement sur recettes au profit du budget des Communautés européennes fait l'objet d'un article spécifique dont la discussion est organisée⁽²⁾. Jusqu'en 2003, elle intervenait le jeudi au début de la séance de l'après-midi, quel que soit le stade du débat auquel était parvenue l'Assemblée.

(1) L'article 91 du Règlement a, en 1999, limité à 1 h 30 la durée de l'intervention de l'orateur présentant une motion, durée réduite à 30 minutes en 2006, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents. Le temps de séance utilisé pour les motions de procédure, qui s'était accru (s'établissant autour de 4 heures en 1998 et 1999), dépassait rarement deux heures au début des années quatre-vingt-dix. Aucune motion n'a été défendue en 1988 et 1989.

(2) La conférence des Présidents du 2 octobre 2007 a renoncé à l'organisation spécifique de cette discussion, en raison de l'indisponibilité du secrétaire d'État aux Affaires européennes à la date initialement prévue pour cette discussion.

Depuis 2004, elle se déroule, en règle générale⁽¹⁾, le lundi de la semaine suivant le début de la discussion sur la première partie. Outre les présidents et les rapporteurs des commissions intéressées (Rapporteur général et rapporteur spécial chargé des Affaires européennes de la Commission des finances et rapporteur pour avis de la Commission des affaires étrangères), le Président de la Commission des affaires européennes et les porte-parole des groupes peuvent intervenir chacun pour dix minutes. L'inscription des autres orateurs souhaitant s'exprimer sur cet article s'effectue dans les conditions de droit commun (l'article 95, alinéa 2, du Règlement de l'Assemblée fixe à deux minutes la durée maximale de l'intervention d'un député sur un article⁽²⁾). Ce débat sur le prélèvement européen s'étend, en pratique, sur un peu plus de deux heures (2 h 10 en 2008, 2 h 20 en 2009).

Après l'examen de chacun des articles et des amendements, s'y rattachant ou portant article additionnel, il est procédé à un vote sur l'ensemble de la première partie (jusqu'en 1993, le vote concluant la première partie ne portait que sur l'article d'équilibre), éventuellement précédé d'une seconde délibération sur tout ou partie du texte et dans les conditions de droit commun (article 101 du Règlement de l'Assemblée nationale). Ce vote sur la première partie peut être, sur décision de la Conférence des Présidents, reporté à la séance du mardi suivant après les questions au Gouvernement (c'est la pratique du « scrutin solennel » instituée en 1993), ce qui a été le cas au cours des dix dernières années.

Après l'adoption de la première partie⁽³⁾, la discussion budgétaire est interrompue⁽⁴⁾ par l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale⁽⁵⁾, puis s'ouvre la **discussion de la seconde partie**, qui débute par celle des différents fascicules budgétaires. C'est la phase la plus longue du débat.

(1) En 2009, cette discussion a eu lieu le jeudi 29 octobre, en soirée.

(2) Avant la modification du Règlement par la résolution n° 292 du 27 mai 2009, cette durée était de cinq minutes.

(3) Sur les modalités de vote de la loi de finances, cf. pages 115 et suivantes.

(4) En 1996, 2002 et 2003, cette interruption est intervenue plus tard dans la discussion budgétaire (cf. tableau p. 233).

(5) Il est fréquent, depuis plusieurs années, que la discussion budgétaire soit également interrompue pour l'examen d'autres textes ou même pour une déclaration du Gouvernement (ex. : déclaration sur la situation créée par les violences urbaines le 8 novembre 2005 ; déclaration sur le paquet « énergie-climat le 18 novembre 2008 »).

La liste des discussions est établie par la Conférence des Présidents sur proposition du Président de la Commission des finances au vu, notamment, de la structure des fascicules budgétaires⁽¹⁾. Le temps global d'organisation, d'une durée variable, est fixé par la Conférence des Présidents fin juin ou début juillet. S'agissant du projet de loi de finances pour 2010, il était de 33 heures 15⁽²⁾ pour les dix discussions budgétaires dont l'examen devait se dérouler exclusivement en séance publique (les 18 discussions ayant principalement lieu en commission élargie ne faisant l'objet que d'un débat restreint dans l'hémicycle pour une durée totale prévisionnelle de 15 heures). Ce temps était réparti de la façon suivante : 6 heures 30 pour le Gouvernement (temps de réponse aux questions non compris), 8 heures 30 pour les commissions (dont la moitié pour la Commission des finances) et 18 heures pour les groupes parlementaires.

Alors que la répartition du temps de parole des groupes était traditionnellement effectuée selon le principe de la proportionnelle (corrigée), la Conférence des Présidents a décidé, pour le projet de loi de finances pour 2010, de fonder cette répartition sur le principe de parité entre la majorité et l'opposition, à savoir, d'une part, 6 heures 55 pour le groupe UMP (314 membres) et 2 heures 05 pour le groupe Nouveau Centre (24 membres), et, d'autre part, 6 heures 45 pour le groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche (204 membres) et 2 heures 15 pour le groupe Gauche démocrate et républicaine (25 membres). De fait, cette répartition n'était pas trop éloignée des temps effectivement utilisés par les groupes lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, les groupes de la majorité ayant tendance à ne pas utiliser tout leur temps de parole et les groupes de l'opposition à le dépasser. La Conférence des Présidents du 6 juillet 2010 a reconduit la même répartition paritaire que l'année précédente pour l'organisation de la discussion du projet de loi de finances pour 2011.

Dès que la liste des discussions a été établie, le Gouvernement, chacune des commissions et chacun des groupes parlementaires répartissent librement entre les différents budgets le temps de parole global qui leur a été attribué.

(1) *Le nombre de discussions budgétaires ne correspond donc pas aux nombres de missions du budget ou au nombre de bleus budgétaires portant sur les crédits. Il ne correspond pas non plus à celui des rapports spéciaux. Il est en outre variable (27 en 2000, 25 en 2002, 29 en 2005 et 28 en 2009).*

(2) *On rappellera que ce temps était de 60 heures pour les 23 discussions budgétaires programmées en séance publique pour le projet de loi de finances pour 2007.*

Une fois cette répartition connue, début octobre, le calendrier définitif de l'examen des fascicules est arrêté en Conférence des Présidents. Il fixe, outre la date et l'heure des séances consacrées à chaque débat, la durée prévue de la discussion, qui diffère de la durée d'organisation. En effet, celle-ci ne prend en compte ni le temps des réponses du Gouvernement aux questions des députés, ni celui de l'examen des amendements. En outre, et par souci de réalisme, les dépassements éventuels de temps de parole, les scrutins et suspensions de séance sont pris en compte de façon forfaitaire. On verra ci-après que le déroulement effectif des débats justifie pleinement cette sage précaution.

La discussion de chaque fascicule a lieu en deux phases⁽¹⁾. La première s'apparente à une discussion générale classique et voit intervenir successivement, outre le ministre, les rapporteurs et les orateurs des groupes (le principe d'un orateur unique par groupe, institué en 1988, a été abandonné en 1994). La seconde phase est constituée par des questions des députés, dont la durée, tout comme celle des réponses immédiates des ministres, est limitée à deux minutes. À l'issue de ces échanges, sont successivement examinés les amendements portant sur les crédits concernés, puis, le cas échéant, les articles rattachés et les amendements y afférents.

Après la discussion du dernier fascicule, l'Assemblée aborde **l'examen des articles non rattachés et des articles de récapitulation**, sur lequel s'achève le débat.

Le vote sur l'ensemble, en pratique toujours précédé d'une seconde délibération⁽²⁾, peut faire lui aussi l'objet d'un report, afin d'éviter qu'il n'intervienne à l'issue d'une séance de nuit souvent très longue.

Cette organisation, « véritable mécanisme d'horlogerie »⁽³⁾, plus souple qu'il n'y paraît, conduit l'Assemblée à siéger selon un rythme très soutenu.

(1) Expérimentée en 1978 sur le budget de l'Intérieur, cette procédure a été progressivement étendue avant d'être généralisée en 1984.

(2) Sur les modalités de vote des lois de finances, cf. pages 115 et suivantes.

(3) Paul Amselek, Le budget de l'État sous la V^e République, L.G.D.J., 1967, page 524.

C'est notamment afin de réduire le temps de séance consacré à l'examen des fascicules, mais aussi pour que ces débats, concentrés sur l'essentiel, gagnent en densité et en intérêt, qu'a été mise en place, à titre expérimental d'abord puis dans le cadre prévu par le Règlement de l'Assemblée à compter de 2006, la procédure d'examen en commission élargie décrite ci-dessus (*cf.* pages 76 à 79).

Le débat restreint en séance publique sur les missions ayant fait l'objet de cette procédure est également organisé par la Conférence des Présidents de la façon suivante : brève intervention du ministre, un orateur par groupe pour une « explication de vote » de 5 minutes, examen, le cas échéant, des amendements, puis vote des crédits et éventuellement des articles rattachés⁽¹⁾.

SECTION 2.– LE DÉROULEMENT DES DÉBATS

La première lecture du projet de loi de finances s'étend, en moyenne, sur un peu moins de **vingt jours de séances** (avec un maximum de 24 en 1994 et 1995 et un minimum de 16 en 2008). Ce chiffre peut paraître faible, comparé au délai constitutionnel de 40 jours. Mais il faut, pour l'apprécier, tenir compte du mode de computation des délais, dont le point de départ précède souvent de quatre à cinq jours, voire de dix jours en 1999, le début de la discussion en séance publique, ainsi que de l'existence, au cours de cette période, de deux jours fériés (1^{er} et 11 novembre).

Au cours de cette vingtaine de jours – dont plusieurs jours « non réglementaires » (trois lundis, quatre vendredis, deux samedis et un dimanche en 1995 ; trois lundis, trois vendredis et un samedi en 2009) – l'Assemblée tient, en moyenne, 45 séances (58 en 1995, 29 en 2009) dont – à l'exclusion de l'année 1996, marquée par la suppression des séances de nuit – une douzaine en moyenne ont lieu le soir, en se prolongeant le plus souvent au-delà de minuit (15 en 1998, 5 en 2009).

(1) La procédure des « questions écrites budgétaires » initialement associée à l'examen en commission élargie a été abandonnée.

Au total, au cours des trois premières années de la XIII^{ème} législature, l'Assemblée a consacré en moyenne quelque **110 heures** au débat budgétaire. Cette durée avait atteint un maximum de 209 heures en 1981 ⁽¹⁾ et un minimum de 108 heures en 2008. La tendance à la réduction de la durée de ce débat – qui ne s'explique que pour partie par la mise en œuvre de la procédure des commissions élargies – est très nette : sa durée moyenne était déjà passée de 192 heures sur la période 1987-1996 à 155 heures sur la période 1997-2006.

(1) La durée totale de 212 heures constatée en 1991 comporte plus de 4 heures consacrées au débat sur une motion de censure portant sur les articles du projet de loi de finances tendant à instituer la contribution sociale généralisée.

**ASSEMBLÉE NATIONALE
(PREMIÈRE LECTURE)
I. – DURÉE DU DÉBAT SUR LA LOI DE FINANCES**

Loi de finances	DISCUSSION GÉNÉRALE ET PREMIÈRE PARTIE			SECONDE PARTIE			Durée totale du débat
	Discussion générale	Articles	Total	Discussion des fascicules et des articles rattachés	Articles non rattachés - crédits réservés et seconde délibération	Total	
1991	12 h 15	23 h 45	36 h 00	162 h 47	13 h 20 (a)	176 h 07	212 h 07
1992	12 h 00	17 h 45	29 h 45	152 h 35	12 h 30 (b)	165 h 05	194 h 50
1993	10 h 50	26 h 40	37 h 30	151 h 00	11 h 40 (c)	162 h 40	200 h 10
1994	11 h 13	26 h 58	38 h 11	134 h 52	12 h 01	146 h 53	185 h 04
1995	12 h 09	22 h 25	34 h 34	130 h 18	11 h 33	141 h 51	176 h 25
1996	11 h 15	37 h 00	48 h 15	137 h 10	12 h 05	149 h 15	197 h 30
1997	11 h 30	33 h 04	44 h 34	116 h 41	18 h 11	134 h 52	179 h 26
1998	12 h 32	32 h 31	45 h 03	113 h 17	18 h 05	128 h 32	173 h 35
1999	15 h 08	33 h 36	48 h 44	121 h 26	11 h 08	132 h 34	181 h 18
2000	13 h 10	31 h 18	44 h 28	96 h 48	9 h 07	105 h 55	150 h 23
2001	11 h 15	27 h 33	38 h 48	100 h 04	7 h 43	107 h 47	146 h 35
2002	11 h 02	23 h 07	34 h 09	102 h 26	7 h 12	109 h 38	143 h 47
2003	11 h 42	27 h 50	39 h 32	107 h 42	7 h 40	115 h 22	154 h 54
2004	16 h 23	39 h 44	56 h 07	96 h 32	7 h 49	104 h 21	160 h 28
2005	15 h 13	30 h 26	45 h 39	93 h 37	7 h 46	101 h 23	147 h 02
2006	15 h 09	28 h 08	43 h 17	97 h 49	21 h 32	119 h 21	162 h 38
2007	11 h 05	19 h 03	30 h 08	92 h 20	4 h 35	96 h 55	127 h 03
2008	12 h 43	15 h 42	28 h 25	77 h 59	4 h 11	82 h 10	110 h 35
2009	11 h 25	19 h 50	31 h 15	62 h 12	15 h 05	77 h 17	108 h 32
2010	11 h 14	35 h 58	47 h 12	53 h 31	8 h 19	61 h 51	109 h 03

(a) Y compris le débat sur la motion de censure (art. 49, al. 3, de la Constitution), sur les articles 92 à 99 et 99 *bis* du projet instituant la contribution sociale généralisée, d'une durée de 4 h 40'.

(b) Y compris le débat sur la motion de censure (art. 49, al. 3, de la Constitution), sur la seconde partie et l'ensemble du projet, d'une durée de 3 h 20'.

(c) Y compris le débat sur la motion de censure (art. 49, al. 3, de la Constitution), sur la seconde partie et l'ensemble du projet, d'une durée de 3 h.

II. – RÉPARTITION DU TEMPS DE SÉANCE

Loi de finances	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de jours de séances	21	19	17	17	19	20	19	16	17	17
dont jours non réglementaires	4 lundis 4 vend.	5 lundis 3 vend.	4 vend.	1 lundi 4 vend.	3 lundis 3 vend.	4 lundis 3 vend.	2 lundis 4 vend.	3 vend.	4 lundis 2 vend.	3 lundis 3 vend. 1 samedi
Nombre de séances :										
– discussion générale et 1 ^{ère} partie	12 ^(b)	11 ^(b)	12 ^(a)	14 ^(a)	12 ^(b)	13 ^(b)	10 ^(b)	9 ^(b)	12 (b)	14
– 2 ^{ème} partie	30	34	34	29	30	32	28	25	20	15
TOTAL	42	45 ^(c)	46 ^(d)	43 ^(e)	42	45	38	34	32	29
Répartition des séances :										
– matin	14	10	13	11	9	11	11	10	8	8
– après-midi	18	19	17	17	18	19	17	15	15	14
– soir	10	16	15	14	16	15	10	9	9	7
dont après 24 heures	8	12	9	13	13	11	8	5	7	5

(a) Une séance est comptée deux fois : pour le vote solennel sur la première partie et pour le début de l'examen des budgets.

(b) Y compris la partie de séance consacrée au vote solennel sur la première partie.

La discussion reste donc longue et concentrée dans le temps. Dès le début de la V^e République, le rythme des travaux ainsi imposé aux députés souleva de leur part de vigoureuses protestations. Mais les diverses mesures prises au fil des années ⁽¹⁾ pour réduire la durée du débat n'ont même pas pu, jusqu'à une date récente, empêcher son accroissement.

Cet allongement des débats a surtout concerné l'examen de la première partie (discussion générale comprise) qui, d'environ 23 heures en moyenne sur la période 1970-1979, est passé à près de 36 heures sur la période de 1980-1989 et à un peu plus de 40 heures sur la période 1990-1999, pour se stabiliser à 39 heures 30 pour la période 2000-2009. Cette évolution ne saurait surprendre, car elle accompagne celle de l'ensemble des débats législatifs, caractérisée depuis plus de vingt-cinq ans par la croissance du nombre des amendements. Sans s'attarder ici sur les multiples raisons de ce phénomène, on observera qu'il trouve dans la première partie de la loi de finances, malgré certaines règles contraignantes de la

(1) Dès 1960, la durée de présentation des rapports et avis a été limitée à 15 minutes, une décision du Bureau de l'Assemblée ayant parallèlement décidé leur publication au Journal officiel en annexe au compte rendu intégral des séances. Cette publication fut abandonnée en 1965, la mesure n'ayant pas produit l'effet espéré (cf. Paul Amselek, op. cit., pages 535 et 536).

procédure budgétaire (respect de la distinction entre les deux parties du projet de loi, interdiction des « cavaliers budgétaires »), un terrain favorable.

L'examen du projet de loi de finances fournit en effet l'occasion à chaque député de « passer en revue » l'ensemble des dispositions fiscales relatives aux impôts d'État ou locaux et toutes les mesures concernant les finances locales dès lors qu'elles font appel à la technique des prélèvements sur recettes que le Gouvernement a multipliés au cours des vingt dernières années (leur nombre est passé de 3 en 1980 à 11 en 2000 et à 20 en 2010) ou qu'elles concernent la répartition des autres concours de l'État aux collectivités territoriales (LOLF art. 34). On voit donc fleurir de multiples amendements portant articles additionnels, qui suscitent des discussions sur les sujets les plus divers où l'essentiel ne se distingue pas toujours facilement de l'accessoire. Du taux de la TVA sur le chocolat à la réforme de la fiscalité de l'assurance-vie, du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune en fonction du revenu à la réforme de la taxe d'habitation, sans oublier le régime fiscal des « bouilleurs de cru » et, depuis le début de la XIII^{ème} législature, le « bouclier fiscal », les thèmes abordés sont d'une extrême variété.

Pour peu que le projet de loi comporte quelques dispositions de grande ampleur ou touche des questions complexes et sensibles, les amendements sont plus nombreux et la discussion s'allonge : ainsi, l'article 18 du projet de loi de finances pour 1989 instituant un impôt de solidarité sur la fortune a fait l'objet de 158 amendements, soit près de la moitié du nombre total des amendements sur la première partie du projet ; l'article 2 du projet de loi de finances pour 1999 relatif à l'aménagement de l'impôt sur le revenu, notamment en ce qui concerne le quotient familial, a fait l'objet de 54 amendements. Plus récemment, on citera les 43 amendements à l'article 29 du projet de loi de finances pour 2006 relatif à la réforme de la dotation globale de fonctionnement, l'année suivante les 96 amendements à l'article 67 réformant la taxe professionnelle et, en 2009, les 291 amendements et sous-amendements à l'article 2 du projet de loi de finances pour 2010 portant suppression de la taxe professionnelle, ainsi que les 71 amendements à l'article 5 du même texte instaurant une taxe carbone.

Le nombre des amendements portant articles additionnels est très élevé : par exemple, 256 sur 471 amendements⁽¹⁾ en 2004 (54,4 %), 158 sur 253 en 2006 (62,5 %), 188 sur 271 en 2008 (69,4 %) et encore 229 sur 675 (33,9 %) en 2009, année marquée, comme on l'a vu, par le dépôt d'un très grand nombre d'amendements portant sur deux articles du projet. Le débat est donc parfois plus long sur des propositions parlementaires qui ne portent pas sur le texte du projet de loi que sur ce texte même. La discussion du projet de loi de finances, et plus particulièrement celle de sa première partie, fournit, en effet, chaque année aux députés l'occasion d'inscrire, en quelque sorte, à l'ordre du jour les diverses propositions de loi de nature fiscale qu'ils ont déposées antérieurement et sur lesquelles ils peuvent ainsi dialoguer avec le Gouvernement et obtenir que celui-ci prenne publiquement position.

L'examen des articles de la première partie retient l'attention de l'Assemblée beaucoup plus longtemps que la discussion générale sur le projet de loi de finances : 37 heures contre 11 heures en 1995, près de 40 heures contre 16 heures en 2003, 36 heures contre 11 heures en 2009. Si l'on ajoute à cela que certains orateurs intervenant dans la discussion générale choisissent de traiter de tel ou tel aspect particulier du projet de budget, voire de telle ou telle disposition fiscale, et anticipent ainsi soit sur la discussion des fascicules, soit sur celle des articles, on comprend mieux le reproche souvent fait au débat budgétaire d'être trop pointilliste et de ne pas porter sur la politique économique et budgétaire elle-même.

Il n'en reste pas moins que cette première semaine de débats est celle qui connaît le plus grand retentissement politique et médiatique.

Commence alors la **deuxième étape de la discussion**, celle des fascicules budgétaires, la plus longue et la plus critiquée. Sa durée moyenne qui était de près de 132 heures au cours des années 1990⁽²⁾ a enregistré un recul sensible au cours des années 2000, s'établissant à 88 heures. Ce mouvement de recul s'est d'ailleurs

(1) *Amendements recevables, première délibération, y compris les amendements du Gouvernement.*

(2) *On rappellera que le maximum avait été atteint en 1978 (180 heures).*

très sensiblement accéléré au cours des trois premières années de la XIII^{ème} législature (78 heures en 2007 ; 62 heures en 2008 ; 55 heures en 2009), en raison notamment d'un recours accru à la procédure des commissions élargies, qui se sont substituées de façon croissante aux séances publiques. Elle nécessite, en moyenne, la tenue d'une trentaine de séances réparties sur environ 17 jours.

S'agissant de la procédure traditionnelle, au cours de la première phase de la discussion de chaque fascicule, et contrairement aux règles en général applicables en matière de discussion législative, le Gouvernement intervient le plus souvent une seule fois et le dernier. Cette pratique est destinée à raccourcir le débat, le ministre pouvant, en une seule intervention, présenter son budget et répondre à la fois aux commissions et aux représentants des groupes. Le Gouvernement a pourtant longtemps dépassé largement et régulièrement le temps qui lui était imparti : il s'est ainsi exprimé pendant 23 heures (pour un temps « attribué » de 19 heures, soit un dépassement de 20 %) en 1997 et pendant 15 heures (pour un temps attribué de 12 heures, soit + 25 % en 1998). Cependant, on observe, depuis quelques années une plus grande rigueur gouvernementale dans le respect du temps d'organisation : le dépassement n'a été que de 9 % en 2007 et de moins de 1 % en 2008 ; on observe même une sous-consommation de 10 % en 2009.

Au cours de la deuxième phase, celle consacrée aux questions, le temps de réponse du Gouvernement n'est plus pris en compte dans l'organisation de la discussion depuis 1990. Le temps réellement utilisé a tendance à baisser depuis quelques années (de 29 heures en 1990, il est passé à un peu plus de 18 heures en 1995, pour se situer en dessous de 10 heures depuis 1999 et descendre à quatre heures pour les dix discussions tenues en séance publique en 2009).

Les commissions, dont les rapporteurs ne s'expriment que dans la première phase (et ultérieurement sur les amendements portant sur les crédits), et les groupes, qui répartissent librement entre les deux phases leur temps de parole, connaissent, en général, des dépassements qui restent cependant plus limités. Le temps utilisé par les commissions, qui dépassait régulièrement de trois à quatre heures celui qui leur était attribué (24 heures, contre

20 heures en 1995), tend à se rapprocher du temps d'organisation (inférieur à 20 heures depuis 1999, le temps imparti aux commissions n'est en moyenne dépassé que de 6 %). Depuis le début de la XIII^{ème} législature, ce dépassement a été d'un peu moins de 10 % en 2007, et de 12,5 % en 2008, l'année 2009 étant marquée par une exceptionnelle sous-consommation de 2,7 %.

Les groupes respectent mieux le temps imparti, les dépassements n'ayant été, depuis plusieurs années, qu'exceptionnellement supérieurs à 5 %. Ce dépassement a été négligeable en 2008 (8 minutes pour un temps de 18 heures) ; en 2007 et 2009, les groupes ont même utilisé moins de temps qu'ils n'en disposaient, chacune de ces années étant marquée par une sous-consommation (de l'ordre de 10 %). Sur longue période, le temps utilisé par les groupes parlementaires a très nettement diminué : alors qu'il dépassait souvent 70 heures dans les années soixante-dix (et plus de 84 heures en 1974), il est, depuis 1999, inférieur à quarante-cinq heures avec un minimum de 16 heures en 2009.

Globalement, la durée de la discussion des fascicules (amendements sur les crédits et articles rattachés compris) a diminué au cours des dix dernières années, pour s'établir, en moyenne, à moins de 100 heures sous la XII^{ème} législature et à 64 heures au cours des trois premières années de la XIII^{ème} législature. Cette évolution (la moyenne était de 152 heures au cours de la période 1980-1989 et de 107 heures de 1997 à 2001) s'explique pour partie par le recours à la procédure des commissions élargies.

DURÉE TOTALE DE L'EXAMEN DES CRÉDITS

PLF	Commissions élargies	Séance	Total
2000	19 h 15	96 h 48	116 h 03
2001	19 h 48	100 h 04	119 h 52
2002	22 h 40	102 h 26	125 h 06
2003	-	107 h 42	107 h 42
2004	8 h 46	96 h 32	105 h 18
2005	16 h 40	93 h 37	110 h 17
2006	17 h 50	97 h 49	115 h 39
2007	15 h	92 h 20	107 h 20
2008	32 h 05	77 h 59	110 h 04
2009	43 h 15	62 h 12	105 h 27
2010	54 h	53 h 31	109 h 03

Tous les budgets ne suscitent pas le même intérêt et la durée de la discussion de chacun d'entre eux est un critère pertinent de leur importance politique. Le débat sur les crédits de l'Agriculture reste encore très prisé, mais l'Assemblée n'y consacre désormais qu'environ 7 heures (au lieu de 8 h 35 en 1999 et 12 h 35 en 1991). Les autres débats les plus longs (entre 5 et 6 heures) sont ceux relatifs à la Recherche et enseignement supérieur, à la Défense, à l'Écologie, développement et aménagement durables. Certains budgets, pour ne représenter qu'une très faible part des crédits du budget général, retiennent néanmoins longuement l'attention des députés. C'est le cas de crédits des Anciens combattants (7 heures en 2006, 6 heures 30 en 2009) ou de ceux de l'Outre-mer (6 heures en 2005 et 2009 et 5 heures en 2006). À l'inverse, la discussion des crédits relatifs aux Finances publiques (qui comprend notamment les Engagements financiers de l'État – ancien budget des Charges communes) est toujours très rapide (un peu moins d'une heure en 2005, une heure et demie en 2009). Mais il est vrai que les crédits de la dette publique sont également traités, compte tenu de l'importance économique et politique du sujet, dans le cadre de la discussion générale du projet de loi de finances.

La phase des questions est incontestablement la plus vivante et celle qui suscite le plus d'intérêt de la part des députés. En témoignent le nombre des députés ayant posé au moins une question pendant la discussion budgétaire (120 en moyenne sur les cinq dernières années) et celui des questions posées (220 en moyenne). Même si la plupart de ces questions sont ponctuelles, ce qui correspond d'ailleurs à l'objectif recherché, puisque l'échange question-réponse est limité à moins de cinq minutes, cette partie du débat présente l'avantage d'ouvrir un dialogue direct et public entre les élus et les ministres. Les statistiques annuelles traduisent cependant une désaffection certaine des députés, après le « pic » constaté au début de la X^{ème} législature : 647 questions en 1993, 430 en 1995, 349 en 1997, 271 en 1998, 234 en 2003, 197 en 2006, 111 en 2008 et seulement 86 en 2009. Mais, là encore, il faut tenir compte des effets de la mise en œuvre de la procédure des commissions élargies.

Une fois la phase des questions terminée, le débat sur chaque fascicule se poursuit par l'examen des éventuels amendements portant sur les crédits. De leur nombre, très variable

mais souvent peu élevé (sur les modalités de vote et d'adoption des crédits *cf.* pages 128 à 130), dépend la durée totale de chaque débat, qui s'achève, le cas échéant, par l'examen du ou des « articles rattachés » et des amendements y afférents.

CHAPITRE QUATRIÈME :

LES MODALITÉS DE VOTE ET D'ADOPTION DES LOIS DE FINANCES

Pour faire adopter son projet de loi de finances, le Gouvernement dispose de l'arsenal que la Constitution du 4 octobre 1958 lui offre dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Le vote bloqué, la demande d'une seconde délibération, l'engagement de responsabilité, lui permettent soit de contraindre sa majorité, soit de faire face à l'opposition.

À ces armes classiques, auxquelles, compte tenu de l'importance politique des projets de budget, le Gouvernement n'hésite pas à recourir, s'ajoutent quelques moyens supplémentaires spécifiques aux lois de finances ou qui, comme les règles de recevabilité financière, trouvent en la matière un terrain privilégié d'application. D'inégale importance, ils ont été conçus tout à la fois pour rationaliser le débat en assurant sa cohérence et pour en accélérer le déroulement. Mais, à l'usage, leur portée réelle est apparue différente de celle que redoutaient la plupart des observateurs au tout début de la V^e République.

Destinés à faire respecter une stricte discipline par le Parlement, certains d'entre eux se sont également révélés contraignants pour le Gouvernement. Aujourd'hui, leur efficacité n'est plus guère mise en doute.

En décrivant successivement les diverses étapes de la procédure d'adoption des lois de finances et les différents votes qui la jalonnent, on s'attachera à mettre en évidence la portée réelle de ces pratiques résultant des règles constitutionnelles ou organiques, en mettant l'accent sur celles spécifiques aux lois de finances.

SECTION 1.- LES IRRECEVABILITÉS FINANCIÈRES

Compte tenu de la nature du projet de loi de finances, l'article 40 de la Constitution est toujours la règle essentielle en matière d'irrecevabilité financière. Mais s'agissant uniquement des crédits budgétaires, ses conditions d'application ont été aménagées par l'article 47 de la LOLF qui – remplaçant le dispositif prévu par l'ordonnance de 1959 – étend l'irrecevabilité aux amendements non conformes à la LOLF.

§1. L'article 40 de la Constitution

L'article 40 de la Constitution est de portée générale, puisqu'il frappe d'irrecevabilité « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement (...) lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ». Mais bien évidemment, et compte tenu de leur nature même, cette restriction à l'initiative parlementaire est particulièrement forte dans le cadre de l'examen des projets de loi de finances.

On ne rappellera ici que les principales conséquences de l'article 40, sans entrer dans le détail d'une jurisprudence abondante ⁽¹⁾ dont on critique parfois la complexité en omettant de souligner qu'elle joue souvent en faveur des députés.

Là encore, il faut souligner que cette irrecevabilité s'inscrit dans un long processus, engagé sous la III^e République. Sa sévérité « *est d'autant plus ressentie que ce sont les assemblées elles-mêmes qui ont à mettre en œuvre une prescription constitutionnelle apparemment claire et pourtant riche en possibilités d'interprétation* »⁽²⁾.

La pratique suivie à l'Assemblée nationale accorde un rôle prépondérant au Président de la Commission des finances, qui agit en vertu d'une délégation du Président de l'Assemblée. Quatre administrateurs l'assistent dans cette tâche, mais les décisions ne relèvent que du Président de la Commission⁽³⁾. Il doit ainsi statuer sur la recevabilité de tous les amendements susceptibles d'avoir une incidence financière.

(1) Cf. *Rapport AN n° 1273 de M. Jacques Barrot, Président de la Commission des finances, sur la recevabilité financière des amendements (mai 1994), et rapport AN n° 3247 de M. Pierre Méhaignerie, Président de la commission des Finances sur la recevabilité financière dans la procédure législative à l'AN (juillet 2006).*

(2) *Philippe Séguin, Président de l'Assemblée nationale, préface du rapport AN n° 1273 précité.*

(3) *Depuis la modification du règlement de l'Assemblée consécutive à la révision constitutionnelle de juillet 2008, le Président de la Commission des finances peut également être consulté par les présidents de commission, à qui il revient d'apprécier la recevabilité des amendements déposés en commission. Il est également appelé à se prononcer, en cas de contestation, sur la recevabilité des propositions de loi, des amendements et des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles sont saisies (article 89).*

La faiblesse des taux d'irrecevabilité ne doit pas être mal interprétée : elle est le signe d'une bonne connaissance des règles de recevabilité par les députés et non celui d'une faible influence de l'article 40 sur leurs initiatives.

À vrai dire, la portée de cet article diffère radicalement selon que l'initiative porte sur les ressources ou sur les charges.

**ASSEMBLÉE NATIONALE - PREMIÈRE LECTURE
AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES SUR LES PROJETS DE LOI DE
FINANCES INITIALE**

Lois de finances	Enregistrés (1)	Irrecevables au dépôt (2)	(2/1) (en %)
2001			
1 ^{ère} partie	560	62	11
2 ^{ème} partie	318	48	15
Total	878	110	13
2002			
1 ^{ère} partie	465	62	13
2 ^{ème} partie	356	22	6
Total	821	84	10
2003			
1 ^{ère} partie	328	28	9
2 ^{ème} partie	274	55	20
Total	602	83	14
2004			
1 ^{ère} partie	490	57	12
2 ^{ème} partie	349	40	11
Total	839	97	12
2005			
1 ^{ère} partie	500	29	6
2 ^{ème} partie	321	23	7
Total	821	52	6
2006			
1 ^{ère} partie	458	33	7
2 ^{ème} partie	719	80	11
Total	1 177	113	10
2007			
1 ^{ère} partie	332	79	24
2 ^{ème} partie	397	78	20
Total	729	157	22
2008			
1 ^{ère} partie	307	52	17
2 ^{ème} partie	352	32	9
Total	659	84	13
2009			
1 ^{ère} partie	304	33	11
2 ^{ème} partie	691	49	7
Total	995	82	8
2010			
1 ^{ère} partie	776	101	13
2 ^{ème} partie	388	34	9
Total	1 164	135	12

S'agissant des **ressources**, l'article 40 interdit à un parlementaire d'en proposer une diminution sans la « gager » par la création d'une ressource équivalente. Cette interdiction s'applique à toutes les ressources publiques, qu'il s'agisse de celles de l'État, des collectivités locales, des régimes de base de la sécurité sociale ⁽¹⁾ et de l'aide sociale, des établissements publics à caractère administratif ou de certaines entreprises publiques.

Le champ ainsi défini est très large. Mais l'obligation de la compensation ne se révèle, en pratique, pas très difficile à respecter. Certes le « gage », terme usuel pour désigner la contrepartie indispensable d'un amendement tendant à diminuer une ressource publique, ne peut pas consister en une économie sur la dépense. En outre, et comme l'a confirmé le Conseil constitutionnel, il faut que *« la ressource destinée à compenser la diminution d'une ressource publique soit réelle, qu'elle bénéficie aux mêmes collectivités ou organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution et que la compensation soit immédiate »*⁽²⁾.

Malgré cela, et compte tenu d'une jurisprudence constante et favorable à l'initiative parlementaire, la recherche d'un « gage » ne soulève guère de difficultés. C'est ainsi que l'auteur d'un amendement n'est pas tenu de calculer avec précision la perte de recettes résultant de son initiative. En effet, le juge de la recevabilité admet l'utilisation de la formule « à due concurrence » appliquée, pour définir le « gage », à telle ou telle majoration d'impôt. Cette pratique conduit à un certain formalisme de la compensation sans porter préjudice à la qualité juridique des amendements finalement adoptés, le Gouvernement ayant pris l'habitude, en séance publique, de « lever le gage » des amendements qu'il accepte, juste avant leur adoption ⁽³⁾.

(1) *Les régimes mutualistes d'assurance et les régimes complémentaires, même obligatoires, sont exclus du champ d'application de l'article 40.*

(2) *Décision n° 76-64 DC du 2 juin 1976.*

(3) *« Lever le gage » consiste à ne retenir que la « partie utile » de l'amendement, en supprimant « la compensation », qui fait d'ailleurs toujours l'objet d'un ou plusieurs paragraphes distincts dans le dispositif de l'amendement. On observera que la circulaire du Premier ministre, en date du 4 juin 2010, relative à l'édition de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale, prescrit aux membres du Gouvernement de s'opposer à l'insertion de telles mesures dans les textes « ordinaires » et, « dans l'hypothèse où un amendement parlementaire serait malgré tout adopté, de s'abstenir, le cas échéant de lever le gage. »*

Reste toutefois à respecter le principe selon lequel la ressource compensatoire doit bénéficier à la même personne morale que celle au profit de laquelle est perçue la ressource que l'amendement tend à réduire.

Dans le cas de l'État, il suffit que la compensation intervienne soit entre ressources du budget général, soit entre ressources ayant la même affectation (budget annexe, compte spécial). Pour les collectivités locales ou les organismes de protection sociale, la difficulté tient au fait que la plupart de leurs recettes n'entrent pas totalement dans la compétence du législateur. Il ne lui est ainsi pas possible d'augmenter le taux de tel ou tel impôt local, décision qui relève des seules collectivités territoriales, pour compenser une exonération de tel ou tel autre impôt local. L'obstacle peut cependant être aisément contourné par la création au profit de l'organisme concerné d'une imposition additionnelle à un impôt existant, le plus souvent un impôt d'État. On note toutefois un rétrécissement des choix possibles dont les causes sont multiples (transfert des droits de consommation sur les alcools et les tabacs à la sécurité sociale, niveau jugé excessif de certains droits de timbre, réalisation progressive d'opérations de privatisations, etc.) et un recours de plus en plus fréquent au « gage tabacs », c'est-à-dire à « *la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts* ».

En outre, s'agissant toujours des recettes, et compte tenu d'un choix de la base de référence la plus favorable à l'initiative parlementaire, les députés conservent une marge de manœuvre appréciable sans avoir à gager leurs propositions : si le texte gouvernemental propose une diminution d'un impôt existant, ils peuvent la refuser ou la limiter ; de même, si le Gouvernement souhaite créer un nouvel impôt ou augmenter une taxe existante, le législateur peut également s'y opposer ou en réduire la portée.

L'ensemble de ces règles explique le caractère peu restrictif de l'article 40 en matière de recettes. Même si le choix d'un « gage » peut soulever des difficultés politiques, son caractère formel permet le plus souvent de contourner l'obstacle.

Tout autres sont les conséquences de l'article 40 en matière de **charge publique** et, plus particulièrement à l'occasion des projets de loi de finances, pour les initiatives portant sur les crédits. L'article 40 interdit la création ou l'aggravation d'une charge publique, aucune compensation n'étant possible. Cette interprétation a été confirmée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui précise que ce texte «*fait obstacle à toute initiative se traduisant par l'aggravation d'une charge, fût-elle compensée par la diminution d'une autre charge ou par une augmentation des ressources publiques*»⁽¹⁾. Dans ces conditions, la marge de manœuvre était extrêmement faible pour l'initiative parlementaire. Elle a été sensiblement accrue s'agissant des amendements portant sur les crédits par l'article 47 de la LOLF.

§2. L'article 47 de la LOLF et l'exercice du droit d'amendement sur les lois de finances

L'article 47 de la LOLF, remplaçant l'article 42 de l'ordonnance de 1959, fixe les conditions dans lesquelles doit s'exercer le droit d'amendement sur les projets de loi de finances : tout en maintenant l'exigence de motivation des amendements, il assouplit les conditions d'application de l'article 40 de la Constitution pour les seuls amendements portant sur les crédits et étend à la méconnaissance de l'ensemble des règles organiques les motifs d'irrecevabilité.

L'objet essentiel de l'article 47 est de préciser que, dans le cadre de la nouvelle nomenclature budgétaire mise en place par la LOLF, la « charge » dont l'article 40 de la Constitution interdit toute augmentation, s'entend de la mission.

Élément de la revalorisation du rôle du Parlement, cette disposition autorise les parlementaires à proposer des transferts de crédits entre les programmes d'une même mission, sans, bien entendu, que cela ait pour effet d'augmenter le total des crédits de la mission concernée.

(1) Décision n° 85-203 DC du 28 décembre 1985.

Considéré comme la contrepartie principale de la fongibilité des crédits (article 7. II de la LOLF) qui accorde aux gestionnaires une très grande liberté d'action, cet élargissement limité (un amendement parlementaire ne peut pas créer une mission⁽¹⁾ ni proposer un transfert de crédits entre deux missions différentes) du droit d'amendement reste encore trop récent (il s'est appliqué pour la première fois au projet de loi de finances pour 2006) pour que l'on puisse en apprécier la portée réelle.

Comme tous les amendements, ceux qui portent sur les crédits doivent être motivés. Reprenant mot pour mot le texte de l'article 42 de l'ordonnance de 1959, l'article 47 de la LOLF (2^e alinéa) prend une importance particulière pour les amendements parlementaires portant sur les crédits puisque son application permet, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel, de vérifier, dans le cadre des procédures d'examen de la recevabilité financière, la réalité de la compensation entre les mouvements de crédits proposés⁽²⁾.

En conséquence, « *chaque mouvement de crédit doit être expliqué pour soi-même, à la hausse comme à la baisse. En particulier, la diminution du montant d'un programme doit renvoyer à une réalité et à une imputation précise et être la traduction d'un choix du parlementaire qui estime que des crédits seraient plus utiles pour financer telle politique plutôt que telle autre* ». ⁽³⁾

Enfin, le dernier alinéa de l'article 47 de la LOLF frappe d'irrecevabilité les amendements qui seraient contraires aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances⁽⁴⁾. Applicable à tous les amendements quels que soient les textes auxquels ils se rapportent, cette opposabilité a avant tout pour objet

(1) L'article 7 de la LOLF précise que la création d'une mission est une compétence exclusive du Gouvernement.

(2) Décision n° 2001-448 DC, considérant 98.

(3) Rapport de M. Pierre Méhaignerie sur la recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée nationale, n° 3247 (5 juillet 2006), page 87.

(4) Avant l'entrée en vigueur de cet article (soit le 1^{er} janvier 2005), l'article 92, alinéa 5, du Règlement de l'Assemblée nationale posait le principe de l'irrecevabilité des initiatives méconnaissant une disposition quelconque de l'ordonnance organique de 1959. En pratique, l'irrecevabilité n'était appliquée que pour certaines des dispositions organiques (article 18, alinéa 3, relatif à l'interdiction des affectations de recettes ; article 4 interdisant la création de taxes parafiscales ou la modification de leur taux ou assiette ; article 31 subdivisant la loi de finances en deux parties).

de protéger le domaine des lois de finances. « *Cette protection a essentiellement deux objectifs : d'une part, empêcher qu'une loi ordinaire n'empiète sur le domaine exclusif des lois de finances, d'autre part, veiller, compte tenu de la procédure d'examen spécifique aux lois de finances, à ce que ne figurent en loi de finances que les dispositions autorisées par la loi organique, à l'exclusion de toute autre* ». ⁽¹⁾

Cette prohibition des « **cavaliers budgétaires** » est souvent répertoriée parmi les règles contraignantes limitant le droit d'amendement des parlementaires. Or, la protection du contenu des lois de finances, complément naturel des délais constitutionnels stricts et des procédures prévues à l'article 47 de la Constitution, est de l'intérêt même du Parlement. Elle empêche le Gouvernement d'insérer, par voie d'amendement, diverses dispositions totalement étrangères au domaine budgétaire et évite de les voir bénéficier de procédures spécifiques d'examen et d'adoption plus restrictives pour les assemblées que celles applicables aux lois ordinaires. De fait, parmi les « cavaliers budgétaires » sanctionnés par le Conseil constitutionnel (51 depuis 1976), nombreuses sont les dispositions d'origine gouvernementale.

Les limites ainsi apportées par les diverses règles d'irrecevabilité n'empêchent pas la multiplicité d'initiatives parlementaires ayant des conséquences importantes sur les modalités pratiques d'adoption et de vote des lois de finances.

SECTION 2.- LE VOTE DE LA PREMIÈRE PARTIE

La discussion du projet de loi de finances se caractérise par le vote d'ensemble de sa première partie qui peut être précédé d'une seconde délibération (deux phases de la procédure qui ne peuvent ordinairement intervenir qu'à la fin de l'examen d'un texte) et par l'impossibilité pour une assemblée de poursuivre l'examen du projet avant d'avoir adopté cette première partie.

Avant d'examiner les raisons de ces modalités très particulières d'adoption, on se limitera à un bref rappel de la procédure législative ordinaire tout en montrant comment, pratiquement, elle s'applique aux projets de loi de finances.

(1) Rapport n° 3247 précité, page 68.

La discussion porte successivement sur chaque article et sur les amendements qui s’y rapportent, les amendements portant articles additionnels étant soumis aux mêmes dispositions que les articles initiaux lorsqu’ils sont proposés par le Gouvernement ou par les commissions : chaque député a la faculté d’intervenir sur chacun de ces amendements pour une durée de deux minutes⁽¹⁾.

La règle générale applicable au dépôt des amendements est celle fixée par l’article 99, alinéa premier⁽²⁾, du Règlement de l’Assemblée nationale, tel qu’il résulte de la révision du Règlement par la résolution n° 292 du 27 mai 2009.

« Sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, les amendements des députés doivent être présentés au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date de début de la discussion du texte, à 17 heures ».

Ce texte a prévu une nouvelle réduction du délai de dépôt des amendements⁽³⁾ qui semble cependant devoir être sans incidence sur le nombre de ceux-ci.

(1) Avant la modification du Règlement par la résolution du 27 mai 2009, cette durée était de cinq minutes.

(2) Dans la rédaction résultant de la résolution n° 582 du 7 juin 2006.

(3) Avant 1994, le délai expirait à la fin de la discussion générale, c’est-à-dire pour la première partie du projet de loi de finances en début ou fin de soirée du mercredi. De 1994 à 2006, le délai prenait fin dès le début de la discussion générale, soit, en pratique et compte tenu des motions de procédure, dans la soirée du mardi (le rapport général ne pouvant être distribué que la veille du débat, le délai de quatre jours ouvrables suivant la distribution du rapport ne pouvait jamais jouer). De juin 2006 à mai 2009, le délai expirait la veille de la discussion, à 17 heures, ce délai étant cependant reporté au début de la discussion générale, à défaut de la mise à disposition du rapport par voie électronique 48 heures avant le début de cette discussion. La chronologie habituelle des travaux de la Commission des finances et de la discussion en séance publique a permis, pendant cette période, d’appliquer à la première partie de la loi de finances le délai de principe.

De fait, et malgré les irrecevabilités financières, le nombre des amendements portant sur la première partie du projet de loi de finances est élevé.

**NOMBRE D'AMENDEMENTS SUR LA PREMIÈRE PARTIE
DU PROJET DE LOI DE FINANCES**

Lois de finances	Recevables	Adoptés
1991	404	36
1992	316	39
1993	332	31
1994	335	38
1995	242	17
1996	478	52
1997	334	47
1998	452	60
1999	513	90
2000	490	72
2001	498	96
2002	403	36
2003	300	31
2004	433	65
2005	471	86
2006	425	113
2007	253	53
2008	255	48
2009	271	51
2010	675	104

On a déjà vu que cela s'explique notamment par les nombreuses initiatives parlementaires ou gouvernementales tendant à insérer dans le projet des **articles additionnels**. Les chiffres retracés dans le tableau ci-dessous montrent (même s'ils prennent aussi en compte l'examen par le Sénat) que ces amendements connaissent un certain succès, le nombre des articles de la première partie de la loi de finances dépassant toujours très largement celui des articles initiaux (+ 60 % sur la décennie 2000).

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DES ARTICLES DE LA PREMIÈRE PARTIE
DU PROJET DE LOI DE FINANCES INITIALE**

Loi de finances	2001		2002		2003		2004		2005	
	Projet	Loi	Projet	Loi	Projet	Loi	Projet	Loi	Projet	Loi
Première partie	29	46	27	51	34	57	42	62	44	63
Loi de finances	2006		2007		2008		2009		2010	
	Projet	Loi	Projet	Loi	Projet	Loi	Projet	Loi	Projet	Loi
Première partie	51	66	51	66	32	58	34	70	34	67

Le même phénomène s’observant pour les articles de la deuxième partie, on constate que les règles protectrices du contenu matériel des lois de finances n’empêchent pas la manifestation d’une certaine « inflation législative », alors même que leur respect peut être étroitement contrôlé par le Conseil constitutionnel.

La spécificité du projet de loi de finances tient à l’existence d’un « article d’équilibre » et à la disposition de l’article 42 de la LOLF qui fait de l’adoption de la première partie un préalable à la mise en discussion de la seconde partie du projet de loi.

Cette obligation constitue une reprise de l’article 40 de l’ordonnance de 1959 dans une rédaction plus précise (le mot « adoption » étant substitué au mot « vote ») confirmant l’interprétation du texte organique faite par le Conseil constitutionnel en 1979 dans sa décision annulant le projet de loi de finances pour 1980.

Jusqu’à cette date, la signification de cette disposition était restée méconnue.

Les commentateurs s’accordent aujourd’hui à reconnaître que cette décision marque un tournant essentiel en introduisant « *la notion de principe fondamental en matière budgétaire* » et estiment aussi qu’« *elle consacre, dans une certaine mesure, l’éclatement de la loi de finances* »⁽¹⁾. Ce dernier point de vue semble plus contestable et l’on serait même tenté d’écrire, à l’inverse, que cette décision consacre l’unité de la loi de finances.

Contrairement à ce que l’on avait pu penser jusqu’à la décision du Conseil du 24 décembre 1979, **l’article d’équilibre** n’est pas une simple « *traduction comptable des propositions du Gouvernement* »⁽²⁾. Il ne s’agit pas d’un article de récapitulation qui ne ferait que tirer les conséquences des décisions prises à l’occasion des votes intervenus sur les autres articles et amendements de la première partie. Il va bien au-delà, puisqu’il évalue l’ensemble des

(1) Louis Favoreu et Loïc Philip, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 8^{ème} édition, 1995, Dalloz, page 393.

(2) Note jointe au recours du Président de l’Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 1980 (citée par M. Didier Maus : « Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V^e République », La Documentation française, 2^{ème} édition, 1982, pages 474 et suivantes).

ressources du budget de l'État, détaillées dans l'état A qui lui est annexé et mis aux voix en même temps que lui⁽¹⁾, et qu'il fixe les plafonds des charges, arrêtant ainsi l'équilibre financier, et le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État (art. 24 de la LOLF).

Le vote de cet article vaut donc approbation, par l'assemblée qui l'adopte, d'un cadre budgétaire clairement défini et de la politique qu'il retrace. Sa portée n'est cependant pas identique pour les ressources et pour les dépenses.

Pour les ressources, l'adoption de l'article d'équilibre marque un point de non-retour : une assemblée ne peut plus, après le vote de la première partie, modifier les recettes de l'exercice. On oublie d'ailleurs très souvent que cette contrainte pèse tout autant sur le Gouvernement que sur les parlementaires. Toute modification du montant, de la nature ou de l'affectation des ressources du budget de l'État pour l'exercice concerné n'est plus possible après le vote de l'article d'équilibre⁽²⁾. C'est la raison – et la seule – pour laquelle on peut considérer qu'il y a préséance des recettes par rapport aux dépenses.

Pour les dépenses, et comme l'a souligné le Conseil constitutionnel, la règle de l'adoption préalable de la première partie tend seulement « à garantir qu'il ne sera pas porté atteinte, lors de l'examen des dépenses, aux grandes lignes de l'équilibre ». Outre les modifications qu'il peut naturellement apporter à leur répartition, l'examen des crédits peut donc aussi conduire à en ajuster le montant global, de façon limitée, à la hausse ou à la baisse. En conséquence, les plafonds des charges fixées par l'article d'équilibre peuvent se trouver modifiés. En pareil cas, à vrai dire le plus fréquent, cet article fait l'objet, pour coordination, d'une seconde délibération avant le vote d'ensemble du projet.

(1) L'article 43 de la LOLF prévoit un vote d'ensemble des évaluations de recettes pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux. C'est la même procédure que celle auparavant suivie, procédure contraire à la lettre de l'article 41 de l'ordonnance de 1959 qui prévoyait des votes distincts.

(2) Il reste toutefois possible, lors de la seconde délibération à laquelle il peut être procédé avant le vote sur l'ensemble du projet de loi de finances, d'apporter aux montants des ressources les modifications nécessitées, « pour coordination », par les votes intervenus sur les articles de la seconde partie. (Cf. pages 133 et suivantes).

Apparemment, l'adoption préalable de la première partie n'est guère contraignante pour les parlementaires compte tenu des limites imposées à leurs initiatives par l'article 40 de la Constitution et l'article 47 de la loi organique. De même, cette règle peut-elle paraître dépourvue de signification pour le Gouvernement, qui n'a pas de raison de bouleverser son projet lors de l'examen de la seconde partie.

En réalité, la situation se révèle plus complexe. Les conséquences juridiques du vote de la première partie empêchent les députés d'obtenir du Gouvernement, lors de l'examen des crédits, soit des majorations de recettes pour compenser des dépenses supplémentaires, soit une modification sensible de l'équilibre budgétaire. Quant au Gouvernement, ainsi protégé des pressions exercées par les députés, il est aussi dans l'incapacité d'opérer tardivement un ajustement de grande ampleur de nature à remettre en cause la politique budgétaire qu'il a initialement proposée.

Des amendements peuvent porter sur l'article d'équilibre et tendre à modifier le plafond des charges. Le Gouvernement, anticipant des décisions qu'il sera conduit à prendre ultérieurement, le plus souvent sous la pression de sa majorité, peut majorer ce plafond ou à l'inverse, comme cela s'est produit lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1996, le réduire. C'est même à ce stade qu'il doit, s'il le souhaite, proposer des modifications de grande ampleur, l'article 42 de la loi organique lui interdisant, conformément à la décision du Conseil constitutionnel précitée, de « *porter atteinte aux grandes lignes de l'équilibre* » lors de l'examen de la deuxième partie. Les députés ont seulement la possibilité de proposer une réduction des charges⁽¹⁾. La rareté de telles initiatives aurait presque pu laisser penser qu'elles étaient impossibles. Mais, en octobre 1995, la Commission des finances a adopté plusieurs amendements de réduction des plafonds des charges, dont l'un proposait des économies de 4 milliards de francs sur les dépenses à caractère définitif (avec l'indication de leur répartition par catégories de dépenses, par titre et par ministère).

(1) *La faculté ouverte par la LOLF aux parlementaires de proposer des transferts de crédits entre programmes d'une même mission n'a pas d'incidence sur le plafond des charges de l'article d'équilibre.*

Pratiquement, l'Assemblée nationale a été conduite, à la suite de l'annulation de la loi de finances pour 1980, à modifier son Règlement et à prévoir la possibilité d'une **seconde délibération à l'issue de l'examen de la première partie**, tout en précisant qu'en cas de seconde délibération sur l'ensemble du projet de loi, les dispositions de la première partie ne peuvent être modifiées que pour coordination. En outre, en 1994, s'alignant sur la procédure retenue par le Sénat dès 1980, l'Assemblée a prévu de procéder « à un vote sur l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances ou d'un projet de loi de finances rectificative dans les mêmes conditions que sur l'ensemble d'un projet de loi. » (art. 118 du Règlement, dans sa rédaction modifiée en 2005 afin de viser les projets de loi de finances rectificative).

Depuis 1980, une seconde délibération sur certains articles de la première partie a été demandée par le Gouvernement ⁽¹⁾ sur presque tous les projets de loi de finances initiale (font seuls exception ceux pour 1992, 1995, 2002 et 2009), cette demande pouvant se conjuguer avec l'engagement de responsabilité (lois de finances pour 1990 et 1993) ou avec le vote bloqué (lois de finances pour 1981, 1988, 1989, 1991, 1994 et pour les exercices 1997 à 2001, 2003 et 2004).

SECTION 3.- LE VOTE DES CRÉDITS ET DES PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

Les règles prévues par l'ordonnance de 1959 pour le vote des crédits ont fait l'objet de nombreuses critiques et incompréhensions. Alors que, la pratique aidant, elles laissaient aux parlementaires une marge de manœuvre non négligeable, elles ont laissé place, dans le cadre de la LOLF, à des dispositions apparemment moins restrictives souvent présentées comme accordant aux parlementaires un pouvoir d'influence sans précédent sur les dépenses, contrepartie de la liberté d'action accordée aux gestionnaires grâce à la suppression de la spécialisation des crédits par chapitre et à leur fongibilité.

(1) À noter un cas récent de demande de seconde délibération par un député de l'opposition, rejetée par l'Assemblée après avis défavorable de la Commission, JO débats AN, 19 octobre 2007, page 3025.

§1. Le vote des crédits par mission

Considéré comme équivalent à un « *référéndum appliqué aux dépenses publiques* »⁽¹⁾, le vote unique des services votés du budget général et le vote par ministère et par titre des mesures nouvelles (négatives ou positives) ont laissé place à un vote des crédits par mission (article 43 de la LOLF).

Ce vote unique porte à la fois sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiement. Même s'il n'est pas pertinent de mesurer le pouvoir d'une assemblée parlementaire au nombre de votes qu'elle peut émettre, il faut constater que cette nouvelle procédure fait passer le nombre de votes d'environ 120 à environ 50, les crédits des budgets annexes et les crédits ou les découverts des comptes spéciaux étant votés par budget annexe et par compte spécial.

Mais, tout comme les députés conservaient, sous le régime de l'ordonnance de 1959, la possibilité de conduire l'Assemblée à se prononcer sur chacun des chapitres budgétaires en déposant des amendements de réduction des crédits, il leur est désormais possible de provoquer un vote, par le même moyen, sur chacune des actions de chacun des programmes d'une mission. De surcroît l'article 47 de la LOLF leur ouvre désormais, comme on l'a vu, la faculté de proposer, toujours par voie d'amendement, des transferts de crédits entre programmes d'une même mission (*cf.* pages.120 et 121).

§2. L'exercice du droit d'amendement

Les députés, qui ont toujours eu le droit de proposer par voie d'amendement une réduction des crédits, ont aujourd'hui la faculté – dans les conditions décrites ci-dessus – de modifier la répartition des crédits entre les différents programmes d'une même mission.

Peu nombreux, les amendements portant sur les crédits répondent à des intentions très diverses. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la LOLF, la plupart d'entre eux permettaient d'obliger le Gouvernement à fournir sur tel ou tel aspect de sa politique des précisions ou des informations complémentaires, voire à formuler publiquement des engagements. Ce type d'initiative relève plus du pouvoir de contrôle, exercé le plus souvent, mais pas

(1) René Pléven, *JO Débats AN*, 12 novembre 1959, page 2330.

exclusivement, par l'opposition, que du pouvoir de réformation. Relèvent, en revanche, de ce dernier, les amendements, il est vrai plus rares, qui tendent à obtenir une réduction effective des crédits.

À ces amendements sont venus s'ajouter ceux qui opèrent un transfert de crédits entre les programmes d'une mission. Il est encore un peu tôt pour apprécier pleinement la portée réelle de cette innovation. On observera cependant que le nombre annuel moyen d'amendements portant sur les crédits déposés par les députés, qui était de 26 sur les projets de loi de finances pour 1991 à 2005, a plus que triplé depuis la mise en œuvre des dispositions plus libérales de la LOLF, passant à 90 sur les projets de loi de finances pour 2006 à 2010. Sur les seules missions du budget général pour 2007, les députés ont déposé 59 amendements, dont 7 ont été adoptés (4 amendements modifiant la répartition des crédits au sein d'une mission, un amendement de réduction de crédit, deux amendements modifiant l'imputation budgétaire au sein d'une mission ou entre deux missions⁽¹⁾). Pour le budget général pour 2010, sur les 88 amendements déposés par les députés, 6 ont été adoptés (5 amendements modifiant la répartition des crédits au sein d'une mission et un amendement de réduction de crédits), le montant total des crédits concernés étant toutefois modeste (15 millions d'euros). Il reste que l'ouverture réalisée par la LOLF aura permis de rendre plus animé l'examen des crédits, en permettant des interventions plus ciblées des parlementaires.

(1) Dans ce dernier cas, l'amendement parlementaire supprimait des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », le Gouvernement majorant en conséquence les crédits de la mission « Anciens combattants » par un amendement de seconde délibération.

NOMBRE D'AMENDEMENTS PORTANT SUR LES CRÉDITS *
(Amendements recevables, première lecture, première délibération)

Projet de loi de finances	Députés	Gouvernement	Total
1991	11	13	24
1992	7	–	7
1993	8	6	14
1994	20	4	24
1995	9	2	11
1996	115 ^(a)	15	130
1997	29	7	36
1998	10	8	18
1999	33	4	37
2000	22	6	28
2001	20	14	34
2002	23	14	37
2003	34	3	37
2004	34	7	41
2005	16	7	23
2006	89	12	101
2007	59	14	73
2008	83	9	94
2009	131	9	140
2010	88	4	92

* Du PLF 1991 au PLF 2005 crédits des comptes spéciaux non compris.

§3. Le vote des plafonds d'autorisations des emplois

Contrairement aux crédits tout d'abord votés par mission puis, *in fine*, soumis à un vote d'ensemble (cf. ci-après le vote des articles de récapitulation), les plafonds des autorisations d'emplois par ministère et par budget annexe font l'objet d'un vote unique (article 43 de la LOLF).

Le vote porte sur un article de la seconde partie (article non rattaché) qui retrace dans un tableau les différents plafonds (15 pour le budget général et 2 pour les budgets annexes dans le projet de loi de finances pour 2010)⁽¹⁾. La spécialisation des plafonds d'emplois par ministère – les dépenses de personnel étant spécialisées par programme – induit une déconnexion qui fait perdre son intérêt à la discussion des plafonds⁽²⁾.

(1) Dans le projet de loi de finances pour 2006, l'article concerné renvoyait à un tableau annexé la répartition des différents plafonds. La Commission des finances a modifié cette présentation afin de favoriser « la lisibilité de la loi de finances » (cf. rapport AN n° 2568, tome III (vol. 2) de M. Gilles Carrez, novembre 2005, pages 28 et 29).

(2) Cf. rapport AN n° 3363, tome III, de M. Gilles Carrez sur le projet de loi de finances pour 2007 (novembre 2006), pages 26 et 27.

Interviennent ensuite les votes sur les deux articles relatifs respectivement aux plafonds des emplois des opérateurs de l'État et des établissements à autonomie financière, répartis par missions et programmes.

§4. Le vote des articles de récapitulation

Une fois achevée la discussion des crédits par mission et intervenus les votes correspondants, l'Assemblée doit se prononcer sur les articles dits « de récapitulation » en prenant en compte, le cas échéant, les modifications adoptées lors des votes par mission.

Ces **articles de récapitulation** renvoient à des états annexés au projet de loi :

– l'état B, qui retrace la répartition, par mission et programme des crédits du budget général en distinguant (à compter du PLF 2007) les crédits du titre 2 (dépenses de personnel) ;

– l'état C, qui retrace la répartition, par mission et programme, des crédits des budgets annexes ;

– l'état D, qui retrace la répartition, par mission et programme, des crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers ;

– l'état E, qui retrace la répartition des autorisations de découvert pour chacun des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires.

À ce stade, aucun amendement n'est plus possible⁽¹⁾, même de la part du Gouvernement. Mais, curiosité de la procédure parlementaire, un vote négatif d'un de ces articles de récapitulation entraînerait le rejet de tous les crédits concernés quand bien même ceux-ci auraient été adoptés ligne par ligne lors de l'examen des fascicules.

(1) A l'exception des amendements rédactionnels ou rectifiant une erreur matérielle.

SECTION 4.– LA SECONDE DÉLIBÉRATION ET LE VOTE D'ENSEMBLE

Lorsque s'achève la discussion budgétaire, les articles non rattachés de la deuxième partie ayant été examinés selon la procédure législative ordinaire tout comme les articles rattachés à l'examen des crédits⁽¹⁾, le Gouvernement peut avoir recours, comme pour tout projet de loi, à une seconde délibération.

Celle-ci mérite toutefois une attention particulière pour deux raisons : sa portée est limitée, son usage est systématique.

Sa portée est limitée, puisque, comme on l'a déjà vu, elle ne peut avoir pour effet d'apporter d'autres modifications aux dispositions de la première partie que celles nécessitées, pour coordination, par les votes intervenus sur les articles de la seconde partie (article 119, alinéa 6, du Règlement de l'Assemblée). Cette seconde délibération ne peut conduire l'Assemblée qu'à modifier les décisions qu'elle a prises sur les crédits ou sur les articles, rattachés ou non, de la deuxième partie. Quant aux mesures de coordination, elles peuvent en principe concerner soit les évaluations de recettes, soit le plafond des charges ou le plafond d'autorisation des emplois et portent en conséquence sur le seul article d'équilibre. S'agissant des recettes, il ne peut s'agir que de tirer les conséquences des effets indirects qu'aurait une modification apportée à une disposition de la deuxième partie sur les ressources du budget de l'État. Tel peut être le cas, au demeurant très rare, d'un amendement portant sur une disposition initiale de la deuxième partie, modifiant sa date d'application et lui donnant un effet sur les ressources de l'exercice. Cela n'est évidemment possible que si les « *grandes lignes de l'équilibre* » ne sont pas remises en cause⁽²⁾.

(1) La seule règle spécifique aux lois de finances est celle du délai applicable au dépôt des amendements sur ces articles. L'article 119, alinéa 2, du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que, sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, les amendements des députés aux articles rattachés doivent être présentés au plus tard l'avant-veille de la discussion de la mission concernée à 13 heures, l'alinéa 3 de ce même article prévoyant que les amendements aux articles non rattachés doivent être présentés au plus tard la veille de la discussion de ces articles à 13 heures.

(2) Cf. Décision n° 82-154 DC précitée du Conseil constitutionnel.

S'agissant des dépenses, la seconde délibération peut bien entendu porter sur les crédits et conduire à rectifier en conséquence les plafonds des charges tels qu'ils ont été déterminés par l'article d'équilibre. Là encore, une telle rectification ne saurait porter atteinte aux « *grandes lignes de l'équilibre* » sans méconnaître les dispositions organiques.

Le Gouvernement recourt de façon systématique à cette seconde délibération pour déposer des amendements destinés à apporter des ajustements mineurs aux crédits. Il le fait soit pour traduire des engagements qu'il a pris au cours des débats, soit pour tirer les conséquences d'une décision de l'Assemblée sur un article de la deuxième partie ayant une incidence sur les charges de l'État, soit enfin pour répondre aux souhaits des députés exprimés par le Président et le Rapporteur général de la Commission des finances, dans le cadre de la pratique dite de « la réserve parlementaire »⁽¹⁾.

Une fois qu'il a été procédé à cette seconde délibération, intervient le vote d'ensemble, dans les mêmes conditions que pour tout projet de loi. Le Gouvernement peut, à cette occasion, avoir recours aux armes constitutionnelles classiques. On se contentera ici de rappeler qu'il a engagé sa responsabilité (article 49, alinéa 3, de la Constitution) sur l'ensemble du projet de loi de finances à quatre reprises depuis 1980 (projets de lois de finances pour 1990, 1991, 1992 et 1993) et qu'au cours de la même période, il a eu recours, au même stade de la procédure, par vingt fois au vote bloqué (article 44, alinéa 3, de la Constitution), ce recours ayant été systématique depuis le projet de loi de finances pour 1994 (à l'exception des projets de loi de finances pour 2007 et 2008).

SECTION 5.– LA NAVETTE PARLEMENTAIRE ET LA PROMULGATION DE LA LOI

Examiné selon la procédure accélérée – dite « procédure d'urgence » avant la révision constitutionnelle de 2008 – sans que le Gouvernement ait besoin de la déclarer (articles 47 de la Constitution et 40 de la LOLF), le projet de loi de finances fait l'objet, après sa première lecture au Sénat dans le délai de vingt

(1) Sur cette pratique, cf. J.-B. de Montvalon, « Cet argent réservé au Parlement », in *Le Monde*, 17 novembre 1998, page 15.

jours qui lui est imparti, de la réunion d'une commission mixte paritaire chargée d'examiner les dispositions du texte restant en discussion, c'est-à-dire celles introduites par le Sénat et celles sur lesquelles il n'a pas émis un vote conforme à celui de l'Assemblée.

Le fait que la procédure accélérée soit de droit n'oblige pas le Gouvernement à user, dès la fin de la première lecture au Sénat, du droit de convoquer la commission mixte paritaire. Mais, compte tenu des délais globaux et du temps nécessaire pour les lectures ultérieures en cas d'échec de la commission mixte, celle-ci a toujours été convoquée dès que possible, sauf en 1960 et 1961.

Au sein de la commission mixte, le débat, qui s'engage directement sur les articles restant en discussion, a pour acteurs principaux les deux rapporteurs généraux. Lorsque la commission mixte parvient à un accord, le texte finalement retenu, sur chaque article, est soit celui du Sénat, soit celui de l'Assemblée, soit celui résultant d'une proposition transactionnelle formulée le plus souvent par l'un ou l'autre des rapporteurs généraux, ou de façon plus exceptionnelle par un autre membre de la commission. Lorsque ce dialogue entre les majorités des deux assemblées se révèle difficile, le rôle d'arbitre joué par les Présidents des Commissions des finances est souvent prépondérant.

Lorsque la commission qui, depuis de nombreuses années, se tient toujours à l'Assemblée nationale⁽¹⁾, aboutit à l'élaboration d'un texte, celui-ci est ensuite soumis au vote de l'Assemblée nationale puis à celui du Sénat.

À ce stade de la procédure, conformément à l'article 45 de la Constitution, seul le Gouvernement a le pouvoir de présenter des amendements ou d'accepter le dépôt d'un amendement parlementaire. Toutefois, comme pour tout projet de loi, ces amendements ne peuvent, en principe, remettre en cause les dispositions adoptées en termes identiques en première lecture, et doivent être en relation directe avec une disposition restant en

(1) *Pour des raisons de calendrier, le Sénat examinant parallèlement le collectif budgétaire de fin d'exercice.*

discussion⁽¹⁾. En pratique, et sauf rares exceptions⁽²⁾, le texte issu des travaux de la commission mixte est le texte définitif de la loi de finances.

Si la commission mixte échoue, ce qui s'est produit chaque année de 1981 à 1985, de 1988 à 1992 et de 1997 à 2001, les majorités de chacune des assemblées ayant des positions politiques inconciliables, l'Assemblée nationale procède à une nouvelle lecture du projet de loi de finances. Elle examine alors soit le texte voté par elle en première lecture s'il a été rejeté par le Sénat (cela a été le cas en 1982, 1984, 1985 et 1992), soit le texte adopté par le Sénat. Cette nouvelle lecture donne lieu à un seul rapport, celui présenté au nom de la Commission des finances par son Rapporteur général. Celui-ci peut notamment être conduit, afin de rétablir le texte voté par l'Assemblée en première lecture, à présenter des amendements de majoration des crédits lorsque le Sénat a réduit, voire supprimé ceux-ci, pour manifester son opposition à la politique budgétaire du Gouvernement. C'est l'un des rares cas de recevabilité technique de tels amendements. Le texte ainsi adopté est transmis au Sénat qui, en pareil cas, l'a toujours rejeté. À la demande du Gouvernement, le dernier mot revient alors à l'Assemblée nationale qui, en lecture définitive, ne peut, en pratique, que reprendre le dernier texte voté par elle.

Avant sa promulgation, la loi de finances est habituellement soumise à l'appréciation du **Conseil constitutionnel**. Depuis la réforme des conditions de sa saisine en 1974, le Conseil s'est en effet prononcé sur toutes les lois de finances initiales, à l'exception de celles pour 1989, 1993, 2007, 2008 et 2009. Le caractère quasi systématique de l'usage de cette faculté de recours par l'opposition parlementaire s'explique par la sensibilité politique des dispositions des lois de finances et par le nombre, la diversité et la complexité des règles budgétaires. En incluant dès 1960 l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances dans le « *bloc de constitutionnalité* », le Conseil a conféré valeur constitutionnelle aux grands principes du droit budgétaire et a fait des finances

(1) *Décisions du Conseil constitutionnel n° 2000-430 DC du 29 juin 2000 et n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000.*

(2) *Le texte de la commission mixte paritaire a été rejeté par le Sénat à six reprises (en 1959, 1961, 1965, 1967, 1968 et 1971). Dans ce cas, la procédure suivie est identique à celle prévue après l'échec de la commission mixte paritaire.*

publiques un champ privilégié de « *la constitutionnalisation du droit* »⁽¹⁾.

L'abondante jurisprudence constitutionnelle a pour partie été consolidée par le législateur organique. C'est ainsi que la LOLF a repris le principe de sincérité budgétaire (art. 32) initialement évoqué par le Conseil constitutionnel⁽²⁾, l'inclusion dans le domaine exclusif de lois de finances de mesures de transfert d'une ressource de l'État vers une autre personne morale (art. 36) ou encore l'extension aux projets de loi de finances rectificative de l'adoption préalable de la première partie (art. 42). Une fois prise la décision du Conseil constitutionnel, la loi de finances est publiée au *Journal officiel*, au plus tard le 31 décembre, afin d'éviter toute solution de continuité dans la perception des impôts autorisée annuellement par son article premier. Cette publication s'accompagne de celle des **décrets de répartition**, dont l'article 44 de la LOLF prévoit qu'ils portent répartition par programme ou par dotation des crédits ouverts sur chaque mission, budget annexe ou compte spécial et fixant, par programme, le montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel. On observera que ces décrets ont perdu de leur utilité puisqu'ils retracent les mêmes données que celles constituant les états B,⁽³⁾ C et D du projet de loi de finances.

(1) *Loïc Philip*, op. cit., page 5.

(2) Cf. notamment DC n° 93-320 du 21 juin 1993 et n° 93-330 du 29 décembre 1993.

(3) Dans la présentation de cet état adoptée à compter du PLF 2007.

QUATRIÈME PARTIE
LE POUVOIR DE CONTRÔLE

Le monopole d'initiative du Gouvernement en matière de lois de finances, l'encadrement du débat budgétaire et les limitations apportées aux initiatives financières des parlementaires sont autant de facteurs atténuant le pouvoir de réformation du Parlement. L'équilibre institutionnel ainsi défini, qui laisse néanmoins une marge de manœuvre aux assemblées, suppose que ces dernières mettent l'accent sur le contrôle budgétaire. Le contrôle n'a sans doute pas connu le développement auquel on pouvait légitimement s'attendre après l'entrée en vigueur de l'ordonnance organique de 1959, mais ces dernières années ont été marquées par des progrès significatifs dont certains ont été consolidés par la LOLF.

L'Assemblée nationale a manifesté la volonté constante d'améliorer les instruments dont elle dispose pour exercer son contrôle sur le budget de l'État. Elle en a d'autant plus ressenti le besoin que l'évolution de la situation des finances publiques et les contraintes fortes qui en résultent ont conduit le Gouvernement à user, et parfois à abuser, de son pouvoir réglementaire dans la gestion des crédits. Longtemps cantonné au contrôle des dépenses et des recettes dans le cadre de l'examen des différentes catégories de lois de finances, le rôle de l'Assemblée s'est progressivement étendu à un contrôle portant sur l'ensemble du champ des finances publiques, pour déboucher plus récemment sur des travaux d'évaluation de politiques publiques, aujourd'hui en plein essor.

CHAPITRE PREMIER :

LES MULTIPLES INSTRUMENTS DU CONTRÔLE

L'exercice du pouvoir de contrôle budgétaire repose avant tout sur l'exploitation des données relatives à l'exécution du budget. Le contrôle a pour objet premier de s'assurer du respect de l'autorisation parlementaire qui, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, porte non seulement sur le montant et la nature des crédits mais encore, et surtout, sur les performances des différentes politiques publiques.

De ce point de vue, la multiplicité des documents transmis à la Commission des finances de l'Assemblée permet, malgré quelques insuffisances et grâce aux progrès dus à la LOLF, un suivi assez précis des modifications de crédits, des dépenses et des recettes du budget de l'État.

Les données ainsi recueillies et celles présentées dans les rapports annuels de performances (RAP) ⁽¹⁾ peuvent être complétées par celles fournies dans les réponses aux questionnaires budgétaires, grâce auxquelles les rapporteurs spéciaux obtiennent également des éléments détaillés leur permettant d'évaluer le bon emploi des crédits.

Du contrôle de régularité à l'évaluation des politiques financées par l'État, il n'y a qu'un pas que le Parlement a franchi en multipliant les rapports ou missions d'information, les commissions d'enquête, les demandes de rapports adressées au Gouvernement. La masse des informations ainsi rassemblées est considérable. Dans la continuité d'une évolution qui a conduit l'Assemblée nationale à multiplier les initiatives pour renforcer sa capacité de contrôle, la création, en 1999, au sein de la Commission des finances, de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) a traduit un nouveau progrès. Dix ans plus tard, l'Assemblée nationale a souhaité donner un nouveau prolongement à cette initiative en créant en son sein, en juin 2009, un Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

(1) Sur les RAP, cf. pages 199 et suivantes.

SECTION 1.- LES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES

Le contrôle budgétaire s'appuie tout d'abord sur le détail des crédits votés et sur les informations contenues dans les situations périodiques établies par les directions concernées du ministère chargé du budget. Elles sont évidemment complétées par les réponses aux questionnaires budgétaires des rapporteurs spéciaux et par les renseignements recueillis par ces derniers dans l'exercice de leur pouvoir de contrôle sur pièces et sur place.

§1. Les documents budgétaires et comptables

Les premiers documents disponibles pour suivre l'exécution de la loi de finances retracent les crédits votés, c'est-à-dire ceux que le décret de répartition, pour chaque mission, ventile par programme et fixe pour le titre 2 (dépenses de personnel) de chaque programme⁽¹⁾, ainsi que les emplois autorisés. L'information n'est pas plus détaillée que celle présentée dans les « bleus » joints au projet de loi de finances, mais les documents sont disponibles sous forme électronique dès les tout premiers jours de janvier. Au contraire, les documents similaires établis sous le régime de l'ordonnance de 1959 – appelés habituellement les « verts » – voyaient leur distribution très étalée dans le temps, les derniers n'étant pas disponibles avant la fin du premier semestre, bien que leur élaboration commençât avant même la fin du débat budgétaire ; l'information fournie permettait une approche des dotations initiales par article et, surtout, par paragraphe, le niveau le plus fin de la nomenclature budgétaire de l'époque.

Pour suivre l'exécution de la dépense, la Commission des finances est destinataire de situations périodiques plus ou moins détaillées, qui sont relatives au budget général et aux comptes spéciaux, mais aucun document ne permet de suivre l'exécution des budgets annexes en cours d'année.

(1) Il faut ici rappeler que, sous le régime de l'ordonnance de 1959, un décret de répartition pris pour chaque ministère ventilaient par chapitre les crédits votés.

La **situation mensuelle des crédits consommés par missions, programmes, actions et articles d'exécution** permet de prendre connaissance de la consommation des crédits de paiement *au niveau le plus fin de la nomenclature par destination* : l'article d'exécution. Celui-ci peut correspondre soit à une action d'un programme, soit à une sous-action d'une action, soit à une subdivision encore plus précise d'une sous-action. Les dépenses sont présentées de façon hiérarchisée, d'abord par article d'exécution, puis avec des sous-totaux par action, par programme et par mission.

La **situation mensuelle des crédits consommés par titre et catégorie** permet de prendre connaissance de la consommation des crédits de paiement *au niveau le plus fin de la nomenclature par nature* : le compte du plan comptable de l'État. Les dépenses sont présentées de façon hiérarchisée, d'abord par compte du plan comptable, puis avec des sous-totaux par catégorie de dépenses et par titre.

La lecture de ces deux situations pâtit du fait que les articles d'exécution comme les comptes du plan comptable ne sont référencés que par leur numéro. Pour connaître leur libellé, donc savoir précisément la dépense à laquelle ils se rapportent, il faut se reporter à la **nomenclature d'exécution**, ensemble de fascicules de couleur blanche établis, par ministère, pour chaque loi de finances et détaillant la nomenclature des programmes rattachés à ce ministère ; les fascicules ministériels sont assortis d'un « Guide d'utilisation » qui présente notamment l'extrait du plan comptable de l'État nécessaire à la bonne imputation des dépenses budgétaires.

Pour les deux situations mensuelles de dépenses, les données sont présentées en cumul depuis le début de l'année et ne distinguent pas les dépenses effectuées sur crédits ouverts par voie de fonds de concours⁽¹⁾. De même, aucune mention n'est faite des crédits ouverts au niveau des missions, des programmes et des

(1) Il faut noter qu'une vingtaine de programmes dits « techniques » ont été créés pour suivre l'ouverture par voie de fonds de concours et la consommation des crédits provenant des versements de l'Union européenne au titre du FEAGA, du FEADER, du FSE, etc. pour les trois ministères concernés (Intérieur, Agriculture et Emploi). Ces programmes ne sont pas inclus dans la loi de finances soumise au vote du Parlement. Les dépenses qui sont imputées sur eux ne sont pas retracées dans les deux situations mensuelles de dépenses.

actions, ou des titres et des catégories, ce qui ne permet pas d'intégrer dans les documents le taux de consommation des crédits. Les situations sont transmises à la Commission des finances sous forme de deux fichiers électroniques, dont l'un est un tableur. Le contenu des fichiers est finalisé environ 20 jours après la fin du mois correspondant, mais il faut encore une quinzaine de jours de délais techniques et administratifs pour que la Commission des finances en dispose effectivement.

Ces données sont précieuses pour apprécier, au vu de l'utilisation effective des dotations en cours de gestion, l'opportunité des crédits supplémentaires dont l'ouverture est effectuée par décret d'avance ou demandée par le Gouvernement dans un collectif budgétaire ou même de ceux inscrits dans le projet de loi de finances initiale de l'année suivante. Elles permettent également, lorsque l'année est suffisamment avancée, d'analyser les raisons d'éventuels dérapages ou sous-consommations budgétaires.

Avec les systèmes d'information actuels, en l'attente du système Chorus dont le développement, initialement annoncé pour 2009, pourrait intervenir au 1^{er} janvier 2011, un suivi centralisé de la consommation des autorisations d'engagement (AE) n'est pas possible. Aucune restitution n'est donc établie par le service comptable de l'État. En guise de succédané, la Commission des finances est destinataire, avant comme après la mise en œuvre de la LOLF, d'une **situation mensuelle des dépenses engagées** ⁽¹⁾ qui a un fondement législatif dans l'article 164-III de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959. Elle est établie par la direction du budget sur la base des informations transmises par les différents services du contrôle budgétaire et comptable ministériel. Depuis le début de l'année 2010, ce document est construit de la même façon que les situations mensuelles des crédits consommés. La somme des éléments présentés donne le montant total des AE utilisées « du point de vue » de l'ordonnateur principal ; sont aussi calculés le montant des AE qui restent disponibles pour cet ordonnateur et le taux d'utilisation des crédits.

La situation mensuelle des dépenses engagées est transmise sous forme papier au Président et au Rapporteur général de la

(1) Jusqu'en 2002 inclus, cette situation était trimestrielle.

Commission des finances, deux mois au plus tôt après la fin du mois concerné. Son utilisation est moins intensive que celle des deux situations relatives aux consommations des crédits de paiement : en effet, la situation mensuelle des dépenses engagées ne reflète pas la réalité des engagements financiers de l'État pris au fil de la gestion, dans un département ministériel donné, mais, on l'a vu, le montant des crédits rendus non disponibles pour l'ordonnateur principal, soit du fait d'un engagement juridique, soit du fait de leur délégation à d'autres ordonnateurs.

Des données afférentes aux recettes sont également disponibles pour le budget général et les comptes spéciaux. La **situation mensuelle des recettes encaissées**, disponible dans un délai d'un peu plus d'un mois, permet un examen ligne par ligne des recouvrements cumulés à compter du 1^{er} janvier. Depuis 2006, elle ne fait plus apparaître les recouvrements du mois ni la comparaison avec l'année précédente (en données mensuelles comme en données cumulées). Alors que la situation permet de prendre connaissance des encaissements réalisés jusqu'au niveau de la sous-ligne de recettes, les libellés insuffisamment précis associés à ces sous-lignes empêchent trop souvent de mettre à profit ce degré de détail : par exemple, les recettes d'impôt sur les sociétés sont réparties en dix sous-lignes, mais les libellés de celles-ci ne font apparaître que des formules au contenu purement administratif – et répétitif – comme « *recouvré par les comptables des impôts Medoc au comptant* » ou « *recettes au comptant* ».

Adressées au Président et au Rapporteur général de la Commission des finances, ces différentes situations sont à la disposition des députés, et plus particulièrement des rapporteurs spéciaux ainsi que des fonctionnaires chargés de les assister.

Enfin, depuis l'été 2000, le Président et le Rapporteur général de la Commission des finances sont destinataires de la **situation hebdomadaire** budgétaire et financière de l'État, qui fournit, au moyen de dix-huit tableaux et graphiques commentés, une vision très détaillée de l'évolution des finances de l'État. L'analyse des informations relatives à la trésorerie de l'État est cependant plus aisée que celle des informations relatives au budget, notamment en vue d'une comparaison synthétique vis-à-vis de l'année précédente.

À ces documents élaborés à l'intention des institutions parties prenantes au pilotage des finances publiques, s'ajoutent les informations mises à la disposition du public par le ministère chargé des finances. Depuis 1995, une **situation du budget de l'État** est publiée mensuellement par la direction du budget ⁽¹⁾ ; elle fait apparaître l'évolution des grandes composantes du solde budgétaire, des recettes et des dépenses, assortie de comparaisons avec l'année précédente et de commentaires succincts.

Le service comptable de l'État publie pour sa part une **situation mensuelle de l'État** qui retrace (arrondis au million d'euros) le solde budgétaire de l'exercice, le solde budgétaire de la gestion ⁽²⁾, les dépenses du budget général par titre et catégorie, les dépenses du budget général par mission et programme, les recettes du budget général (en présentant la totalité des lignes de recettes) ainsi que les prélèvements sur recettes et les fonds de concours encaissés, les opérations des comptes spéciaux en dépenses, en recettes et en solde, détaillées pour chaque compte spécial. La situation inclut des éléments de comparaison : les crédits ouverts, les évaluations de recettes prévues par les lois de finances, les données d'exécution de l'année précédente.

La situation mensuelle de l'État présente également quelques informations relatives à la trésorerie : un tableau des flux de trésorerie, en données mensuelles et en données cumulées sur l'année, mais qui n'apporte qu'une information partielle (en particulier, aucun élément ne permet de faire le lien entre la variation de la trésorerie et les opérations budgétaires ou de trésorerie effectuées au cours du mois) ; une situation des correspondants du Trésor et personnes habilitées, qui fait apparaître la situation en début d'année, les augmentations et les diminutions imputées sur les différents comptes et la situation en fin de mois ; un tableau relatif à la dette financière de l'État, qui retrace, comme le précédent, la situation en début d'année, les augmentations et les diminutions imputées sur les différents comptes et la situation en fin de mois, mais qui n'apporte pas d'éclairage sur certains facteurs

(1) Auparavant diffusée sous forme de « 4 pages » annexée aux Notes Bleues, elle n'est plus désormais disponible que sur Internet.

(2) Ce solde résulte des opérations effectuées pendant la période allant du 1^{er} janvier de l'année à la fin du mois concerné et inclut donc les opérations effectuées durant la période complémentaire de l'exercice précédent et celles effectuées par anticipation au titre de l'exercice suivant (à partir du 1^{er} novembre).

particuliers d'évolution de la dette de l'État, par exemple l'effet de l'indexation, à chaque mois de juillet, des obligations du Trésor sur l'inflation.

La situation mensuelle de l'État est publiée au *Journal officiel*, avec un délai qui peut atteindre deux mois ; elle remplace la situation résumée des opérations du Trésor (S.R.O.T.), qui présentait aussi les résultats de l'exécution des lois de finances et des opérations de trésorerie mais incluait des informations plus détaillées sur des éléments du bilan de l'État.

À ces informations sur l'exécution budgétaire en cours, s'ajoutent celles annexées au projet de loi de règlement, qui permettent une appréciation à la fois globale et détaillée des résultats du dernier exercice clos (*cf.* pages 201 à 204).

En outre, l'article 164-IV de l'ordonnance du 30 décembre 1958 prévoit que le ministre chargé du budget adresse au Parlement « *le rapport d'ensemble établi par chaque contrôleur financier sur l'exécution du budget du département ministériel dont il assume le contrôle* ». Ces rapports sont notamment mis à la disposition des rapporteurs spéciaux. Ils tirent l'essentiel de leur intérêt des commentaires du contrôleur sur les données d'exécution, celles-ci étant, pour la plupart, accessibles par ailleurs dans les documents annexés au projet de loi de règlement. De même, ces rapports présentent parfois des développements inédits sur l'activité des organismes publics financés ou pilotés par le ministère.

La Commission des finances est, en outre, destinataire des rapports du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), dont les audits réalisés en « vagues » semestrielles par des équipes issues des différents corps d'inspection, portent sur la pertinence de l'architecture du budget. Leurs conclusions rejoignent fréquemment celles des rapports spéciaux ou celles des rapports d'information des missions d'information de la Commission sur la mise en œuvre de la LOLF.

§2. Les informations recueillies par les membres de la Commission des finances

Pour compléter ces informations et demander au Gouvernement les explications que certaines d'entre elles peuvent

nécessiter, les rapporteurs spéciaux disposent de l'outil traditionnel des questionnaires budgétaires (*cf.* ci-dessus pages 63 à 66). Ils peuvent également faire usage de leur pouvoir de contrôle sur pièces et sur place prévu, à l'origine, par l'article 164-IV de l'ordonnance de 1958, qui a été renforcée par la première loi de finances rectificative pour 2000 et étendu à cette occasion au Président de la Commission et à son Rapporteur général. La substance du pouvoir de contrôle (investigations sur pièces et sur place, auditions, communication de toute information et tout document à caractère financier, obligation de répondre à une demande d'audition du Président et du Rapporteur général, levée du secret professionnel, cessation des entraves à l'exercice du pouvoir de contrôle, réponse du Gouvernement aux observations de la Commission, etc.) est désormais définie par les articles 57, 59 et 60 de la LOLF.

L'usage de ces prérogatives, qui naguère n'était pas très fréquent, devient plus répandu. Il n'est pas rare de voir le Président de la Commission des finances rappeler à ses collègues que leur pouvoir de contrôle doit s'exercer tout au long de l'année. Outre les réticences parfois exprimées par certaines administrations, sa mise en œuvre souffre encore des liens que le « fait majoritaire » tisse entre les ministres et les rapporteurs spéciaux.

Certains rapporteurs n'hésitent pourtant pas à exercer leur pouvoir de contrôle et les résultats de leurs travaux ont parfois un grand retentissement⁽¹⁾. S'il ne prend pas toujours formellement l'aspect d'un contrôle sur pièces et sur place, le travail de nombreux rapporteurs repose sur des entretiens avec le ministre et ses collaborateurs, des visites au sein des administrations centrales ou déconcentrées. Cette activité permanente trouve sa traduction dans les rapports spéciaux relatifs à la plus prochaine loi de finances, ou dans le tome II (commentaires des rapports annuels de

(1) Voir, par exemple, s'agissant du projet de loi de finances pour 1996, le rapport spécial d'Alain Griotteray (n° 2270, annexe n° 12) sur la communication et les difficultés rencontrées par son auteur pour exercer son contrôle sur France 2 (page 31) et le rapport spécial de M. Jean-Jacques Jégou sur la formation professionnelle (n° 2270, annexe n° 38) et le contrôle exercé sur l'A.F.P.A. (Association pour la formation professionnelle des adultes) (page 47). On pourra également se référer au rapport d'information (n° 2244 du 14 mars 2000) de M. Didier Migaud, Rapporteur général, sur l'évaluation des recettes de l'État, à l'occasion des débats sur ce qu'il était convenu, dans la presse, d'appeler la « cagnotte fiscale ».

performances par les rapporteurs spéciaux) du rapport sur le projet de loi de règlement, ou bien dans des rapports d'information. Cette dernière possibilité résulte d'une modification de l'article 146 du Règlement de l'Assemblée nationale intervenue en 1991. Les membres de la Commission des finances ont largement recours à cette faculté (*cf.* pages 152 et suivantes). La lecture de ces rapports d'information, consécutifs à des opérations de contrôle, ne permet pas toujours de deviner l'appartenance politique de leurs auteurs. Le dialogue de contrôle s'instaure désormais entre le Parlement et l'exécutif, bien plus qu'entre majorité et opposition⁽¹⁾.

§3. Les rapports déposés par le Gouvernement

Les articles 34 et 37 de la LOLF⁽²⁾ incluent dans le domaine des lois de finances les dispositions « *relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ».

Au fil des années, la liste des rapports, bilans ou autres documents que le législateur a fait obligation au Gouvernement de joindre, selon une périodicité variable, à ses projets de loi de finances s'est considérablement allongée. À tel point que certains de ces rapports ne sont plus aujourd'hui déposés, tout simplement parce qu'ils ont perdu tout intérêt. Il reste que, même dépourvues de toute sanction autre que politique, les obligations ainsi faites au Gouvernement et le plus souvent respectées, sont une source précieuse d'informations pour les parlementaires.

Parmi les annexes ainsi créées (les « jaunes »), dont certaines ont été intégrées dans des documents préexistants⁽³⁾, certaines sont essentiellement une collation de tableaux de chiffres, relatifs aux crédits⁽⁴⁾ ou à diverses autres informations (par

(1) Depuis le début de l'année 2010, on peut trouver sur le site Internet de l'Assemblée nationale, sous la rubrique « Commission des finances », une présentation des activités de contrôle des rapporteurs spéciaux.

(2) Et, auparavant, l'article 42 de l'ordonnance organique de 1959.

(3) L'évaluation du produit des impôts, autres que les taxes parafiscales, affectés aux établissements publics et organismes divers (loi n° 86-824 du 11 juillet 1986, article 32) et celle des dépenses fiscales (loi n° 80-30 du 18 janvier 1980, article 32-IV) figurent dans le fascicule bleu « Évaluation des voies et moyens ». Sur les « jaunes », cf. également ci-dessus pages 43 et 44.

(4) L'éclatement entre divers départements ministériels des crédits ou autres modes de financement direct ou indirect des actions de l'État a conduit le législateur à multiplier les « états récapitulatifs ». Ces récapitulations concernent, par exemple, l'effort financier de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises et l'effort financier de l'État dans le domaine culturel.

exemple les annexes « Personnels affectés dans les cabinets ministériels » ou « Opérateurs de l'État ») ; d'autres exposent avec plus ou moins de détail le contenu des politiques concernées (par exemple les annexes « Formation professionnelle », « Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures » ou « Environnement »).

Si la disparition de fait de certains de ces rapports passe parfois inaperçue, en raison de leur désuétude, il n'en va pas de même lorsque le Gouvernement omet de déposer un rapport politiquement sensible ou ne le fait qu'avec retard. Ainsi, l'absence de dépôt en 1993 du rapport du conseil de direction du Fonds de développement économique et social (FDES) avait provoqué une audition du ministre de l'économie par la Commission des finances de l'Assemblée⁽¹⁾.

On relèvera aussi que certains de ces rapports ne voient pas facilement le jour, leur institution n'étant alors due qu'à la persévérance des parlementaires devant la réticence naturelle des ministres et de leurs administrations face à des initiatives avant tout perçues comme générant une charge de travail supplémentaire et parfois comme traduisant un souci excessif de transparence⁽²⁾.

Il est vrai que, bien souvent, les députés utilisent ce type d'instruments pour mieux assurer leur contrôle sur des aspects sensibles des finances publiques. C'est le cas, par exemple, du rapport relatif aux opérations effectuées par la COFACE pour le compte de l'État (article 134 de la loi de finances pour 2006). Il en est de même pour des rapports qui ne constituent pas des annexes au projet de loi de finances, comme le rapport relatif aux activités du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale et aux opérations financières réalisées entre la France et les institutions financières internationales (article 44 de la loi de finances rectificative pour 1998) ou le rapport sur les conditions d'emploi des fonds spéciaux (article 154 de la loi de finances pour 2002 modifié par l'article 135 de la loi de finances pour 2006).

(1) *Audition du 26 janvier 1994, Bulletin des Commissions AN, n° 3.*

(2) *La discussion des crédits des Services financiers a régulièrement donné lieu, dans les années quatre-vingt-dix, à des débats sur des amendements ayant pour objet d'améliorer l'information du Parlement sur les fonds de concours ou assimilés rattachés à ce budget ainsi que sur ses dépenses extrabudgétaires.*

SECTION 2.– LES AUTRES MOYENS D'INFORMATION

Outre le recours croissant à l'assistance de la Cour des comptes – notamment à l'occasion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (*cf.* pages 159 à 162), alors que l'intervention de la haute juridiction financière restait, naguère, concentrée, pour l'essentiel, sur les projets de loi de règlement (*cf.* pages 199 et suivantes) – les députés disposent d'autres moyens d'information.

Leur **participation à des organismes extraparlimentaires** leur permet de suivre des secteurs particuliers. En dehors de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, on peut citer le Comité des finances locales⁽¹⁾, les conseils d'administration de nombreux établissements publics ou de sociétés à capitaux publics (comme les sociétés audiovisuelles du secteur public), la Commission de vérification de l'utilisation des fonds spéciaux, le Conseil de l'immobilier de l'État⁽²⁾...

Les autres moyens d'information appartiennent à l'arsenal classique du contrôle parlementaire. Les **questions** au Gouvernement et les questions orales qui, par nature, n'autorisent qu'un échange d'informations relativement succinctes, sont surtout utilisées pour attirer l'attention de l'opinion publique sur tel ou tel aspect de la politique budgétaire.

Les **auditions** organisées par les commissions permanentes, et notamment par la Commission des finances, permettent des échanges plus approfondis dont les comptes rendus détaillés font l'objet d'une diffusion immédiate. La Commission des finances a ainsi procédé à 48 auditions de ministres au cours de la XII^{ème} législature, dont 27 auditions des ministres de l'économie, des finances ou du budget (y compris celles relatives à la présentation des projets de lois de finances). Ces auditions ont pris une dimension nouvelle avec la LOLF. En faisant des responsables du programme, hauts fonctionnaires des ministères, les interlocuteurs naturels du Parlement à côté des ministres, elle a

(1) *Le Rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale en a même été élu président le 7 décembre 2004.*

(2) *Le Recueil Pouvoirs publics, accessible sur www.assemblee-nationale.fr, présente la liste intégrale des organismes extraparlimentaires (partie VIII – Assemblées parlementaires, annexe 1).*

ouvert la voie à une multiplication d'auditions à caractère technique autant que politique. Le nombre des auditions s'est ainsi sensiblement accru : pour la seule session 2008-2009 (1^{er} octobre 2008 – 30 septembre 2009), la Commission a ainsi procédé à l'audition de 44 membres du Gouvernement et de 39 personnalités diverses.

La Commission des finances peut également charger certains de ses membres de constituer une mission d'information ou désigner un rapporteur d'information sur tel ou tel sujet de son choix. L'article 57 de la LOLF, dans sa rédaction issue de la loi organique du 12 juillet 2005, a d'ailleurs étendu les pouvoirs des rapporteurs spéciaux à un ou plusieurs membres des commissions chargées des finances désignés chaque année par elles à cet effet. Expressément conçu pour développer les droits de l'opposition, ce dispositif, qui voit sa mise en œuvre rester soumise à une décision expresse de la Commission des finances – donc de la majorité parlementaire –, est encadré dans son objet et sa durée. La Commission des finances en a fait application pour la première fois lors de sa réunion du 6 juin 2006, en confiant deux rapports d'information à des membres de l'opposition sur le fondement de l'article 57. Les rapporteurs ainsi désignés n'ont pas éprouvé le besoin d'actionner les pouvoirs « coercitifs » associés à la notion de contrôle sur pièces et sur place et, *in fine*, les rapports publiés respectivement en décembre 2006 et mars 2007 ne diffèrent en rien d'un rapport d'information classique⁽¹⁾. Ces travaux débouchent sur des **rapports d'information** prévus par l'article 146 du Règlement de l'Assemblée nationale. Des missions d'information communes à plusieurs commissions permanentes peuvent également être mises en place. Moins encadrée que celle des commissions d'enquête, la conduite des travaux de ces différents organes est très libre, leur durée étant notamment variable selon les circonstances.

Rarement utilisée jusqu'en 1989, la publication de rapports d'information par la Commission des finances est devenue une pratique très développée depuis lors. Ces rapports n'ont pas tous nécessairement et directement un caractère budgétaire au sens strict

(1) Rapport AN n° 3514 (13 décembre 2006) de M. Augustin Bonrepaux sur le coût de la réintroduction de l'ours dans les Pyrénées et n° 3779 (13 mars 2007) de M. Didier Migaud sur le prélèvement à la source et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG.

du terme, mais c'est néanmoins le cas de la plupart d'entre eux. Depuis la IX^{ème} législature, la Commission des finances a autorisé, sous chaque législature, la publication d'une soixantaine de rapports d'information sur des sujets relevant de la fiscalité ou du contrôle des finances publiques (notamment l'emploi des crédits de certains ministères) et sur des questions économiques ou financières.

L'examen des rapports déposés par la Commission des finances au cours des trois premières années de la XIII^{ème} législature montre la diversité des sujets abordés : 52 rapports ont été publiés au total, dont 11 en conclusion des travaux d'une MEC et quatre en conclusion de mission d'information et groupes de travail communs avec d'autres commissions. La statistique donne la mesure de l'intensification des activités de contrôle et d'évaluation : en trois ans, la Commission aura présenté presque autant de rapports qu'au cours des cinq années de la XII^{ème} législature (2002-2007), où elle en a publié 57. Outre les rapports du Rapporteur général sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances, on relève notamment plusieurs rapports à caractère strictement budgétaire présentés par le Rapporteur général (exécution du budget de l'État ; préparation des débats d'orientation des finances publiques pour les budgets 2008 à 2011), ainsi que des analyses plus globales des finances publiques (la gestion des découverts de trésorerie et le financement de la dette sociale, la fiscalité écologique, les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales). Trois rapports ont été consacrés à la mise en œuvre de la LOLF. D'autres ont analysé les moyens et la gestion de certains ministères ou actions publiques (les politiques de l'emploi, la politique du spectacle vivant, les systèmes d'information de l'État, la modernisation du ministère des Affaires étrangères et de l'outil diplomatique...); certains, enfin, ont abordé divers sujets d'actualité économique et financière (le financement en fonds propres des PME, les emprunts immobiliers à taux variable, les enjeux des nouvelles normes comptables, la crise financière de 2007-2008, le droit individuel à la formation, la mesure des grandes données économiques et sociales, les paradis fiscaux...).

Naturellement, les autres commissions permanentes peuvent aussi constituer une mission d'information ou désigner un rapporteur d'information sur un sujet à caractère budgétaire. L'initiative la plus significative à cet égard revient à la Commission de la défense, qui à partir de 2003, a « *mis en place un dispositif innovant de contrôle parlementaire en créant une mission d'information chargée de veiller à la bonne exécution des crédits de la défense* »⁽¹⁾. Cette initiative a été renouvelée au cours de la XIII^{ème} législature.

Les **commissions d'enquête** constituent également des instruments privilégiés du contrôle parlementaire, notamment en raison des pouvoirs spécifiques dont elles disposent et du retentissement habituellement donné à leurs travaux. Peu d'entre elles s'inscrivent directement dans le cadre du contrôle budgétaire. Mais certaines traitent de sujets essentiels pour les finances publiques : des exemples probants sont ceux de la commission d'enquête sur le Crédit lyonnais (1994), de celle sur les aides à l'emploi (1996), ou encore de celles sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des services publics en Corse (1998), sur la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision (2003) ou sur l'évolution de la fiscalité locale (2005).

L'ensemble des travaux ainsi réalisés représente une masse considérable d'informations. La plupart d'entre eux relèvent autant de l'évaluation des actions ou politiques conduites dans tel ou tel secteur par la puissance publique que du contrôle budgétaire classique. On assiste, en effet, depuis quelques années, au développement de la fonction d'évaluation des politiques publiques, qui a connu un nouvel essor grâce à la création d'une mission d'évaluation et de contrôle au sein de la Commission des finances. La LOLF a consacré ce mouvement en confiant à la Commission des finances le soin de procéder à « *l'évaluation de toute question relative aux finances publiques* » (article 57).

(1) M. Guy Teissier (président), *Rapport d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour l'exercice 2006 (Assemblée nationale – XII^{ème} législature, n° 3753, 21 février 2007), page 5.*

SECTION 3.– L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

La volonté de dépasser l'approche strictement budgétaire du contrôle de l'utilisation des crédits pour s'efforcer de mesurer l'efficacité des politiques publiques s'est traduite, au cours de la période récente, par l'importance croissante des enquêtes demandées par la Commission des finances à la Cour des comptes ainsi que par la création de deux organes : l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, qui n'a guère répondu aux attentes de ses promoteurs et a été supprimé par la loi de finances pour 2001, et la Mission d'évaluation et de contrôle, créée depuis 1999 au sein de la Commission des finances. La récente création du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques a marqué la volonté de l'Assemblée nationale de donner une nouvelle dimension à des activités auxquelles la Constitution fait directement référence depuis la révision constitutionnelle de juillet 2008.

§1. Les enquêtes effectuées par la Cour des comptes à la demande de la Commission des finances

Si, depuis longtemps⁽¹⁾, l'article L. 132-4 du code des juridictions financières prévoit que la Cour des comptes « *procède aux enquêtes qui lui sont demandées par les commissions des finances et par les commissions d'enquête du Parlement sur la gestion des services ou organismes soumis à son contrôle, ainsi que des organismes et entreprises qu'elle contrôle en vertu des articles L. 133-1 et L. 133-2 [du même code]* », celle-ci n'a été que modérément sollicitée par la Commission des finances pendant de nombreuses années⁽²⁾. Au contraire, l'entrée en vigueur, en 2002, de l'article 58 de la LOLF a suscité une multiplication des enquêtes effectuées par la Cour à la demande de la Commission des finances, qui sont généralement au nombre de cinq à six chaque année.

(1) L'article 18 de la Constitution de 1946 disposait que « l'Assemblée nationale peut charger la Cour des comptes de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques ou à la gestion de la Trésorerie. » L'article 10 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes a confié ce pouvoir aux commissions des finances du Parlement.

(2) Surtout, la procédure se caractérisait par sa discrétion. Elle se traduisait en pratique par l'envoi d'une demi-douzaine de questions, en général de portée limitée, sur le projet de loi de règlement. Les réponses étaient publiées en annexe au rapport du rapporteur général.

Les sujets sont choisis par le bureau de la Commission parmi les suggestions avancées par les rapporteurs spéciaux, régulièrement sollicités à cet effet par le Président de la Commission. Celui-ci saisit le Premier président de la Cour des comptes de la liste des enquêtes demandées par la Commission des finances. Les sujets évoqués sont diversifiés et concernent aussi bien le fonctionnement des services de l'État ou d'établissements publics que le contenu de politiques publiques. On peut mentionner par exemple les enquêtes relatives à l'immobilier du ministère de la Défense (octobre 2006), aux exonérations de charges sociales (octobre 2006), au bilan de la réforme de la redevance audiovisuelle, aux systèmes d'information de l'État (septembre 2007), aux autorités de régulation et de médiation dans le domaine économique, à la gestion de trésorerie de l'ACOSS et la couverture des découverts de trésorerie des régimes de sécurité sociale (décembre 2008).

En décembre 2009, six rapport ont été demandés à la Cour, portant sur :

- l'évaluation des interventions de l'État dans l'économie par des moyens extrabudgétaires ;
- la mise en œuvre du plan de relance de l'économie ;
- la soutenabilité de la dette de la RATP ;
- l'Agence française de développement ;
- la taxe de solidarité sur les billets d'avions et l'utilisation de ses recettes ;
- le coût et les bénéfices attendus de l'externalisation au sein du ministère de la défense.

Parfois, des sujets d'enquête ont servi de point de départ aux travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (*cf.* page 159 et suivantes) : la mesure de l'efficacité et de l'efficience des établissements d'enseignement supérieur (novembre 2004) et le programme d'armement VBCI – véhicule blindé de combat d'infanterie (novembre 2005).

Dans un délai qui excède parfois la limite de huit mois fixée par le 2° de l'article 58 de la LOLF ⁽¹⁾, chaque enquête achevée est adressée au Président de la Commission, qui en informe le Rapporteur spécial concerné et le diffuse auprès des membres de la Commission. Les enquêtes s'appuient à la fois sur des investigations spécifiques et sur les résultats de travaux conduits antérieurement par la Cour ; les rapports sont de longueur très variable : 28 pages pour l'enquête relative aux relations entre le ministère de la Jeunesse et des sports, l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) et les associations intervenant en direction des jeunes (remise en novembre 2006), et 120 pages pour l'enquête sur la mesure de l'efficacité et de l'efficience des établissements d'enseignement supérieur (remise en décembre 2005).

Jusqu'en 2005, la diffusion des enquêtes demandées à la Cour des comptes n'obéissait pas à de règles strictes. En mars 2005, à la suite des « fuites » constatées dans la presse sur l'enquête consacrée à « la gestion des personnels détachés dans des fonctions autres que d'enseignement ou demeurant sans affectation », la Commission des finances a entendu une communication de M. Jean-Yves Chamard, rapporteur spécial à l'origine de la demande d'enquête, et a décidé la publication d'un rapport d'information auquel serait annexée ladite enquête. Il avait également été décidé qu'à l'avenir, chaque enquête ferait l'objet d'un examen liminaire par le rapporteur spécial compétent puis, sauf opposition de celui-ci ou du bureau de la Commission, serait diffusée à la demande. À l'expérience, la Commission des finances a jugé préférable d'assurer une plus large publicité à ces travaux. D'une part, les deux enquêtes demandées dans le cadre des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle ont été publiées en annexe aux rapports de celle-ci. D'autre part, depuis septembre 2006, la réception d'une enquête de la Cour des comptes demandée sur le fondement de l'article 58-2° de la LOLF fait l'objet d'une annonce lors de la plus prochaine réunion de la Commission des finances ; à l'issue d'un délai de quelques semaines, pendant lequel le

(1) Chaque demande donne lieu à une réunion de concertation entre les représentants de la chambre de la Cour chargée de réaliser l'enquête et le rapporteur spécial concerné. Le contenu de l'enquête, sa méthode et son calendrier y sont définis d'un commun accord. Il peut advenir que la réponse soit précédée d'une note d'étape, en cas d'urgence, ou au contraire répartie sur deux ans, par exemple, en cas d'enquête inter-chambres conduites avec des chambres régionales des comptes.

rapporteur spécial compétent analyse le contenu de l'enquête, la Commission des finances débat de celle-ci, examine les conclusions du rapporteur et statue sur la publication de l'enquête. Formellement, cette publication prend généralement la forme d'un rapport d'information de la Commission, organisé autour d'un développement – bref – élaboré par le rapporteur spécial, éventuellement assorti de ses propositions et recommandations, du compte rendu de la réunion de commission et, enfin, de la reproduction *in extenso* du rapport d'enquête remis par la Cour des comptes. Plusieurs rapports ont été publiés sur ce fondement⁽¹⁾. Le rapport d'enquête peut également être publié en annexe à un rapport spécial⁽²⁾.

§2. L'échec de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques

La création d'un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques a eu pour origine une proposition de loi déposée à la suite du rapport d'une mission d'information commune à trois commissions permanentes de l'Assemblée, constituée en mai 1994⁽³⁾.

La loi n° 96-517 du 14 juin 1996 a institué un Office, constitué de deux délégations conformément à un souhait du Sénat. Chaque délégation était composée du Président et du Rapporteur général de la Commission des finances et d'un représentant de chacune des commissions permanentes, membres de droit. Ses huit autres membres étaient désignés par les groupes politiques. La présidence de l'Office devait être assurée, alternativement et pour un an, par les présidents des commissions des finances de chacune des assemblées.

(1) Dont certains conjointement avec la commission des Affaires sociales, comme le rapport n° 1933 du 29 septembre 2009 sur la gestion des découverts de trésorerie et le financement de la dette sociale.

(2) Par exemple, en 2009, le rapport sur « Les instances de médiation dans le domaine économique » annexé au rapport spécial de M. Jérôme Chartier sur le programme Développement des entreprises et de l'emploi, doc. AN n° 1946, annexe n° 17, PLF pour 2010.

(3) Proposition n° 2108 de MM. Laurent Dominati et Jean-Michel Fourgous. Rapport d'information n° 2065 de M. Laurent Dominati « De l'information du Parlement au contrôle du Gouvernement » (mai 1995)

L'Office pouvait être saisi par le Bureau de l'une des assemblées, à son initiative ou à celle d'un président de groupe, ou par une commission, spéciale ou permanente. La loi disposait que l'Office «*reçoit communication de tous renseignements d'ordre administratif et financier de nature à faciliter sa mission*». Elle prévoyait également que, pour la réalisation des études, il pouvait «*faire appel à des personnes ou à des organismes choisis en fonction de leurs compétences dans le domaine concerné*». L'Office disposait d'un budget doté à part égale par l'Assemblée nationale et le Sénat et dont les dépenses étaient financées et exécutées comme celles de ces assemblées.

Institutionnellement, le Parlement avait donc choisi de maintenir un lien étroit entre un nouvel organisme chargé de renforcer sa capacité d'évaluation et les commissions des finances, qui assurent l'essentiel des tâches de contrôle budgétaire.

La solution retenue a vite montré ses limites. Un très faible nombre de rapports, qui ne se distinguaient pas vraiment de rapports d'information classiques, une procédure trop lourde, la difficulté de faire fonctionner une structure paritaire surtout lorsque les majorités des deux assemblées ne concordaient pas, enfin le fait qu'à l'Assemblée nationale la Mission d'évaluation et de contrôle remplisse désormais l'objectif qui lui était assigné, ont conduit à supprimer l'Office (article 94 de la loi de finances pour 2001), qui, de fait, ne fonctionnait plus depuis 1999 ⁽¹⁾.

§3. La Mission d'évaluation et de contrôle

Constatant l'échec de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, le groupe de travail sur le contrôle parlementaire et l'efficacité de la dépense publique, soucieux de promouvoir une démarche d'évaluation, a proposé, en janvier 1999, la constitution, chaque année, au sein de la Commission des

(1) Pour un bilan de l'Office, cf. Didier Migaud, Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, *Les documents d'information de l'Assemblée nationale*, n° 3/1999. Tirant les conséquences de la mise en sommeil de l'Office, le Sénat a constitué, en juin 2000, un Comité d'évaluation des politiques publiques.

finances, d'une mission d'évaluation et de contrôle ⁽¹⁾« chargée d'auditionner les responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits et de mener des investigations approfondies sur quatre ou cinq politiques publiques ». Une telle mission a été constituée dès février 1999 ; elle a ensuite été reconstituée au début de chaque année ⁽²⁾, les rapporteurs ayant ainsi la possibilité de conduire l'essentiel de leurs travaux durant le premier semestre.

Les modalités de fonctionnement de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) marquent la volonté de dépasser les clivages politiques : elle est constituée non pas à la proportionnelle des groupes, mais selon une représentation plus égalitaire de ceux-ci : sous la XIII^{ème} législature, elle comprend 5 membres de chacun des groupes UMP et SRC et 2 membres de chacun des groupes NC et GDR. Elle est coprésidée par un député de la majorité et un de l'opposition. Le Président et le Rapporteur général de la Commission en sont membres de droit, de sorte que, depuis 2007, elle est composée à parité entre majorité et opposition, pour un total de seize membres. De plus en plus, les rapports sont confiés à deux ou trois rapporteurs issus à la fois de la majorité et de l'opposition ainsi que des commissions permanentes intéressées par le sujet traité (par exemple, les commissions des affaires culturelles et des affaires étrangères pour la MEC sur l'enseignement français à l'étranger constituée en 2010). La MEC cherche également à s'appuyer sur l'expertise de la Cour des comptes, systématiquement représentée à chacune de ses réunions. Outre les co-présidents, le Président de la Commission des finances et le Rapporteur général, membres de droit, la conduite des travaux de la MEC repose, en fonction des thèmes choisis, sur les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances ; les rapporteurs ou les membres intéressés des commissions saisies pour avis sont invités à participer à ces travaux. Les propositions de la MEC tirent leur légitimité de l'expression d'un consensus au sein d'un organe de l'Assemblée nationale dans son évaluation de l'activité de l'exécutif.

(1) Pour une analyse plus détaillée, cf. Daniel Hochedez, « La Mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Une volonté de retour aux sources du Parlement : la défense du citoyen contribuable », in : Revue française de finances publiques, n° 68, 1999.

(2) A l'exception des années 2002 et 2007, en raison du renouvellement de l'Assemblée nationale.

Procédant à de nombreuses auditions (de trente à soixante-dix, selon les années), pour la plupart publiques, la MEC a présenté trente et un rapports entre 1999 et 2010, qui couvrent les thèmes les plus divers, parmi lesquels on peut citer la politique autoroutière (1999), les aides à l'emploi (1999), la modernisation de la gestion des universités (2000), le recouvrement de l'impôt (2000), le logement social (2001), l'emploi des moyens de la justice (2001), la redevance audiovisuelle (2003), le financement du secteur ferroviaire (2004), la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État (2005), les services de l'État à l'étranger (2006), le financement des projets d'équipement naval militaire (2008), le musée du Louvre et le financement des services départementaux d'incendie et de secours (2009), l'enseignement français à l'étranger et le crédit d'impôt recherche (2010).

Comme l'a noté, en octobre 1999, le Rapporteur général de la Commission des finances, si « *le projet de budget pour 2000 intègre des dispositions qui répondent à certaines des recommandations formulées par la Mission* »⁽¹⁾, c'est dans la durée qu'il conviendra de juger les « retombées » des travaux de cette Mission, qui a déjà eu le mérite de placer l'administration dans l'obligation de mieux rendre compte de son action. On observera que la MEC a souhaité mettre l'accent sur le suivi de ses propositions. Le Rapporteur général, après avoir interrogé les ministres concernés, a ainsi présenté, en octobre 2000, dans son rapport d'information concluant les travaux de la MEC en 2000, une analyse des suites données aux conclusions adoptées par celle-ci en 1999⁽²⁾. Il en a été de même en mars 2002, le rapport du Rapporteur général revenant sur les suites données à l'ensemble des conclusions de la MEC depuis sa création et mettant l'accent sur un sujet particulier : la réforme de l'administration fiscale, en liaison avec les recommandations adoptées par la MEC en juillet 2000.

Sous la XII^{ème} législature, les trois rapports présentés en 2005 ont fait l'objet d'un suivi particulier en 2006, donnant lieu, pour chacun, à une communication du ou des rapporteurs devant la

(1) *Rapport Assemblée nationale n° 1861 de M. Didier Migaud sur le projet de loi de finances pour 2000, tome I, volume 1, page 190.*

(2) *Rapport AN n° 2599 de M. Didier Migaud, concluant les travaux de la Mission en 2000.*

Commission des finances et, pour deux d'entre eux, à la publication d'un rapport de suivi⁽¹⁾.

Sous la législature suivante, les travaux relatifs à l'immobilier de l'État ont donné lieu à un nouveau rapport de suivi⁽²⁾, puis à un suivi dans les rapports spéciaux consécutifs⁽³⁾.

Dans d'autres cas, les suites ont été examinées dans des rapports spéciaux, voire dans des rapports législatifs, ainsi l'avis présenté par M. Louis Giscard d'Estaing sur le projet de loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014⁽⁴⁾, faisant le bilan des propositions présentées par la MEC en 2008 sur les projets d'équipement naval militaire⁽⁵⁾.

§4. Le Comité d'évaluation et des contrôle des politiques publiques

Consacrant une évolution engagée depuis une dizaine d'années, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a inscrit dans l'article 24 de la Constitution les fonctions de contrôle et d'évaluation : « *[Le Parlement] contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ».

Aussi bien, dans sa proposition de résolution tendant à adapter le Règlement à la suite de cette révision⁽⁶⁾, le Président de l'Assemblée nationale, a-t-il proposé la création, au sein de celle-ci, d'un comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, observant que la « *création d'un organe ad hoc semble souhaitable pour dépasser les séparations structurelles qui existent entre les commissions : certaines politiques publiques ont une dimension transversale et doivent être appréhendées en conséquence* ».

(1) Rapport AN n° 2926 (7 mars 2006) de M. Georges Tron sur le suivi de la MEC sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'État ; rapport AN n° 3012 (5 avril 2006) de Mme Marie-Hélène des Esgaulx relatif au suivi des travaux de la MEC sur l'évolution des coûts budgétaires des demandes d'asile.

(2) Rapport AN n° 923 (4 juin 2008) de MM. Yves Deniaud et Jean-Louis Dumont.

(3) Rapports spéciaux n° 1198, annexe 26, projet de loi de finances pour 2009, et n° 1967, annexe 26, projet de loi de finances pour 2010.

(4) Rapport AN n° 1720, 3 juin 2009.

(5) Rapport AN n° 717 précité.

(6) Proposition de résolution (n° 1546) de M. Bernard Accoyer.

La résolution n° 292 du 27 mai 2009 a inséré dans le Règlement les nouveaux articles 146-2 à 146-7, instituant un tel comité, dont la première réunion a eu lieu le 2 juillet 2009.

Le Comité (CEC) comprend en premier lieu dix-sept membres de droit représentant les principales instances de l'Assemblée : le Président de l'Assemblée, qui le préside, les présidents des huit commissions permanentes et celui de la Commission des affaires européennes ; le rapporteur général de la Commission des finances, le président ou le premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ; le président de la Délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ; les présidents des groupes.

Le CEC comprend également quinze députés désignés par les groupes, de façon à ce que la composition d'ensemble reproduise la configuration politique de l'Assemblée : compte tenu de la prédominance de la majorité parmi les membres de droit, ces quinze députés émanent pour dix d'entre eux de l'opposition, et pour cinq de la majorité.

En matière d'évaluation⁽¹⁾, il peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente, réaliser des travaux portant sur des sujets transversaux. Son programme annuel fait une place renouvelée à l'opposition, puisque, d'une part, chaque groupe politique peut librement choisir une étude d'évaluation par an, et, d'autre part, chaque sujet est traité par deux co-rapporteurs, dont un appartenant à l'opposition.

Les rapporteurs peuvent tout naturellement s'appuyer sur les services de l'Assemblée, mais des experts extérieurs peuvent également apporter leur concours.

En outre, le CEC est appelé à jouer un rôle de « coordination » s'agissant de l'évaluation et du contrôle à l'Assemblée. Il peut faire toute proposition utile à la Conférence des Présidents concernant l'ordre du jour de la semaine mensuelle

(1) Le CEC peut également être appelé à donner son avis sur des études d'impact accompagnant les projets de loi et à réaliser l'évaluation préalable d'amendements parlementaires.

de la séance publique consacrée en priorité au contrôle et à l'évaluation, prévu par l'article 48, alinéa 4, de la Constitution.

Depuis sa création, le CEC a publié deux rapports, l'un sur la mise en œuvre des recommandations formulées en janvier 2008 par la Commission pour la libération de la croissance française, l'autre sur l'évaluation de la mise en œuvre du principe de précaution. Des travaux ont également été engagés sur les autorités administratives indépendantes, les aides en faveur des quartiers défavorisés, l'aide médicale d'État et la couverture maladie universelle.

CHAPITRE DEUXIÈME :

LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE ET L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Même si la LOLF, comme avant elle l'ordonnance organique de 1959 et les textes qui l'ont précédée, repose toujours sur les grands principes du droit budgétaire classique (annualité, universalité, unité, spécialité), elle n'en met pas moins à la disposition du pouvoir exécutif une panoplie de techniques peu ou prou dérogatoires, toutes destinées à assurer une gestion plus souple, capable de s'adapter rapidement aux inévitables à-coups conjoncturels et aux besoins imprévisibles ou mal prévus. La tentation est forte de voir dans le Parlement un pouvoir d'autant plus affaibli que l'exécution budgétaire lui échappe en grande partie, et cela même s'il dispose des nombreux et multiformes moyens de contrôle que l'on vient de décrire. La situation dégradée des finances de l'État, en conduisant à un recours quasi systématique à la pratique dite de la « régulation budgétaire », a sans conteste accentué cette impression. Pour autant, la LOLF encadre désormais plus strictement qu'auparavant l'usage de ces techniques dérogatoires, montrant ainsi que les nécessités d'une gestion moderne des finances de l'État ne supposent pas nécessairement un affaiblissement de la portée de l'autorisation parlementaire.

Après avoir rappelé les principales techniques dont dispose le Gouvernement pour exécuter le budget dans des conditions différentes de celles initialement prévues par l'autorisation parlementaire, on essaiera de mieux mesurer la portée réelle des modifications ainsi apportées au budget de l'État sans qu'il soit besoin de saisir *a priori* le législateur.

SECTION 1.- UNE VIGILANCE GRADUÉE SUR LES INTERVENTIONS VISANT À ASSOULPIR LES CONTRAINTES DE LA GESTION

L'autorisation parlementaire garde toute sa portée en matière de recettes fiscales. Seule la loi peut fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement d'un impôt⁽¹⁾. La loi de finances autorise chaque année, en vertu du principe de l'annualité, la perception des impôts conformément aux dispositions en vigueur. L'obligation d'exécution qui en résulte pour le Gouvernement est stricte. Certes, elle ne donne évidemment pas l'assurance du respect des évaluations de recettes arrêtées par la loi de finances. Mais, dans ce domaine, la compétence du législateur reste pleine et entière, du moins en principe : il arrive parfois que, pour des raisons politiques autant que techniques, des mesures fiscales soient mises en œuvre par un simple arrêté du ministre des finances, voire par instruction administrative, et « ratifiées » par la suite par le législateur. Il en a été ainsi, par exemple, des abaissements successifs du taux majoré de la taxe sur la valeur ajoutée, qui ont conduit à sa suppression, et, au printemps 2000, de la réduction du taux normal de cette même taxe. S'appliquant pour l'essentiel à des allègements fiscaux, ce procédé ne suscite généralement guère plus que quelques commentaires de députés rappelant la portée des principes... et l'opportunité d'y déroger ponctuellement.

Quant aux ressources non fiscales, elles ressortissent quasi exclusivement au pouvoir réglementaire, dont la marge de manœuvre est presque totale, quoique limitée de fait par les conséquences que le non-respect des évaluations inscrites en loi de finances initiale aurait sur l'équilibre budgétaire.

La portée de l'autorisation budgétaire est très différente pour les dépenses : en ouvrant les crédits, les lois de finances autorisent la dépense, mais ne créent nulle obligation de dépenser. Là encore, le Gouvernement ne dispose pas d'une totale liberté d'appréciation, la plupart des dépenses étant par nature « obligatoires » (intérêts de la dette, charges de personnel, pensions,

(1) La LOLF n'a pas reconduit le dispositif des taxes parafiscales, prévues par l'article 4 de l'ordonnance organique de 1959, qui permettait au pouvoir réglementaire d'instituer seul des taxes « perçues dans un intérêt économique et social » et limitait l'intervention du Parlement à l'approbation annuelle de la perception de ces taxes.

dépenses résultant de l'application de textes législatifs ouvrant droit à telle ou telle prestation, etc.). En outre, l'emploi des crédits n'est pas libre. L'autorisation parlementaire est donnée à des dépenses précises pour un montant et une durée d'utilisation déterminés.

Mais ces règles connaissent de nombreuses dérogations qui accordent au Gouvernement une assez large liberté dans l'exécution budgétaire. Certaines d'entre elles permettent au pouvoir exécutif de s'écarter de l'autorisation initiale afin d'assouplir les conditions de la gestion.

Une première catégorie de règles permet de déroger au caractère limitatif des crédits ouverts par le Parlement, c'est-à-dire au fait qu'ils constituent la limite maximale des dépenses susceptibles d'être effectuées pour un objet donné. **Les crédits évaluatifs** sont ceux dont le Parlement, en fixant leur montant dans la loi de finances, ne procède qu'à une simple évaluation, la dépense pouvant excéder le crédit ouvert sans modification préalable de l'autorisation parlementaire. En moyenne annuelle, les dépassements de crédits évaluatifs ont atteint 2,6 milliards d'euros sur les années 1995 à 1999, montant ramené à 1,6 milliard d'euros sur la période 2000-2005. La part importante que représentent les crédits évaluatifs au sein du budget général et l'ampleur des dépassements constatés chaque année ont alimenté une certaine méfiance du Parlement, qui s'est traduite, avec la LOLF, par une réduction du champ des crédits évaluatifs par nature⁽¹⁾ et par la suppression des crédits évaluatifs par décision du législateur⁽²⁾. Pour autant, les crédits évaluatifs représentent encore des montants importants : 137,5 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2010, soit 36,2 % du total des crédits du budget général – mais cette proportion atteignait environ 45 % sous le régime de l'ordonnance de 1959. Les dépassements peuvent encore être significatifs : 4,4 milliards d'euros pour l'exercice 2009.

(1) Par exemple, les charges de pension ou les « frais de justice et réparations civiles » ne font plus l'objet de crédits évaluatifs. Seuls les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État ont un caractère évaluatif (art. 10 LOLF).

(2) Dans le cadre de l'ordonnance de 1959, certains crédits pouvaient être définis comme évaluatifs par un article de loi de finances, la liste des chapitres concernés étant fixée dans l'état F annexé à cette loi. Le montant total des crédits évaluatifs par inscription à l'état F atteignait 13,5 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2005.

Les **rétablissements de crédits** (2,1 milliards d'euros en 2009) permettent d'affecter une recette au sein du budget général ou d'un budget annexe. La LOLF en a limité le champ aux recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires et aux recettes provenant de cessions entre services de l'État ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires. Ils correspondent à des mouvements intervenant entre les différents compartiments du budget de l'État et bien qu'ils ne soient portés à la connaissance du Parlement qu'au stade du projet de loi de règlement, leur mise en œuvre n'est guère contestée.

La procédure de rattachement des **fonds de concours** a pour sa part une importance considérable, qui tient notamment à ce qu'elle offre au pouvoir exécutif la faculté d'ouvrir de plein droit des crédits supplémentaires à due concurrence des recettes de fonds de concours. Jusqu'en 1998, ces ouvertures de crédits dépassaient régulièrement 3,5 % des crédits initiaux. Sur le budget retraçant les crédits des services du ministère chargé des finances, le recours aux fonds de concours conduisait à un écart supérieur à 30 % entre les dépenses effectives et les crédits votés par le Parlement. Autant dire que, dans ce cas précis, le législateur se prononçait sur un « budget virtuel » lors de l'examen du projet de loi de finances ; plus globalement, la procédure des fonds de concours pouvait être considérée, en raison de son ampleur, comme réellement attentatoire au pouvoir budgétaire du Parlement.

C'est pourquoi l'Assemblée nationale a logiquement, mais seulement à compter du début des années quatre-vingt, fait porter son effort sur les fonds de concours pour accroître son information et son contrôle. Sur ce sujet, le Rapporteur général a adressé à la Cour des comptes de nombreuses questions à l'occasion de l'examen des projets de loi de règlement (*cf.* note 3 page 206). Les rapporteurs spéciaux, notamment celui chargé de la Fonction publique et surtout celui des services du ministère chargé des finances, ont multiplié les initiatives dans ce domaine⁽¹⁾. Dans la même perspective, la LOLF a resserré le régime des fonds de concours : d'une part, elle a mis fin à la faculté dont a usé, voire abusé, le Gouvernement, d'assimiler par décret à de tels fonds « *le*

(1) Cf. Hervé Message, « La procédure des fonds de concours », in *Revue française de finances publiques*, n° 26, 1989.

produit de certaines recettes de caractère non fiscal »⁽¹⁾ ; d'autre part, elle a obligé celui-ci à évaluer les ressources correspondantes dans le projet de loi de finances initiale⁽²⁾, et à inclure le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours dans les plafonds des charges inscrits dans le tableau d'équilibre ; enfin, elle a créé une procédure spéciale, dite « *d'attribution de produits* », destinée à rattacher directement à un service ses « menues recettes ». De fait, les crédits de fonds de concours ne représentent plus désormais qu'une majoration inférieure à 1,5 % des crédits du budget général (3,5 milliards d'euros en 2009, soit 1,3 % des crédits initiaux nets du budget général).

Le pouvoir exécutif peut également, dans des limites fixées assez strictement par la LOLF, modifier la *répartition* des crédits. Les répartitions de **crédits globaux** n'ont que des effets limités, surtout depuis que l'amélioration de la gestion des crédits de personnel des services civils a rendu inutile une « *grande répartition civile* », longtemps critiquée car entachée d'une double irrégularité, « *consistant à répartir des crédits devenus indisponibles au 1^{er} janvier et à les ajuster aux dépenses, couvrant ainsi des dépassements temporaires* »⁽³⁾. La LOLF n'a conservé comme crédits globaux que ceux relatifs aux « *dépenses accidentelles et imprévisibles* » et au financement des mesures générales relatives aux rémunérations des fonctionnaires qui constituent deux « *dotations spécifiques* » ; ils représentent 58,5 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2010⁽⁴⁾.

(1) La part des fonds de concours « par assimilation », qui représentaient traditionnellement plus de 65 % du total des rattachements, s'était déjà sensiblement réduite au début des années 2000.

(2) On rappellera que la procédure des fonds de concours est, en principe, neutre pour l'équilibre budgétaire, les ouvertures de crédits opérées en cours d'exercice (les « rattachements ») étant égales aux ressources effectivement encaissées. Depuis 1995, le « jaune » relative au fonds de concours comporte une prévision des rattachements par chapitre pour l'exercice suivant.

(3) Rapport de la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement du budget de 1992, pages 188 et 189.

(4) Les répartitions de crédits globaux représentaient 0,8 à 1,5 milliard d'euros selon les années, dans le cadre de l'ordonnance de 1959. L'article 7 de cette ordonnance n'exigeait pas le « cantonnement » des crédits globaux dans des chapitres spécifiques, ce qui nuisait à l'information du Parlement au moment du vote du projet de loi de finances et donnait une grande latitude d'appréciation au pouvoir exécutif. En 2010, la provision relative aux rémunérations publiques n'a pas été dotée.

Outre les crédits globaux, le Gouvernement peut mettre en œuvre des **transferts de crédits** ou des **virements**, pris par décret après information des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat⁽¹⁾. Les virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère, sous réserve de ne pas excéder, pour chaque programme concerné, 2 % des crédits initiaux ; ils permettent de gérer des « ajustements frictionnels » résultant d'un mauvais calibrage des crédits d'un programme. Les transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts (et, le cas échéant, des effectifs correspondants), dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transféré correspond à des actions du programme d'origine ; le transfert permet la mise en œuvre de politiques interministérielles ou une optimisation de la gestion publique.

Les virements qui, par nature, portent une atteinte grave au principe de la spécialité des crédits, revêtent désormais un caractère limité (entre 500 et 900 millions d'euros dans la première moitié des années 2000, 86 millions d'euros en 2008, 146 millions d'euros en 2009) et ne sont guère contestés. Les transferts, eux, ont constitué jusqu'en 2005 le poste principal des modifications réglementaires des crédits initiaux (32 milliards d'euros en 2005), mais le plus important (29 milliards d'euros en 2005, soit 90 % du total) était celui qui portait les crédits de pensions de divers budgets vers celui des Charges communes. Cette pratique, en usage depuis 1977 à la demande expresse de l'Assemblée nationale, était parfaitement connue du Parlement et n'avait aucune incidence sur la portée de l'autorisation budgétaire⁽²⁾. La LOLF a modifié les principes d'inscription des crédits relatifs aux pensions, mais,

(1) Concrètement, les projets de décrets sont communiqués au Président et au Rapporteur général de la Commission des finances, qui entrent alors en relation, s'ils le jugent nécessaire, avec le ministre chargé du budget et ses services pour obtenir des précisions sur les mouvements de crédits concernés. La réception des projets de décrets est portée à la connaissance de la Commission et mention en est faite dans le compte-rendu de la réunion.

(2) La Cour des comptes estime que ce changement de présentation (jusqu'en 1976 les crédits de pensions étaient directement ouverts sur trois chapitres du budget des Charges communes) a « permis d'améliorer la clarté et la sincérité du budget lors de sa préparation et de son vote », tout en soulignant que « cet avantage a par contre disparu au cours de la phase d'exécution » (Cf. réponse à la question n° 4 de la Cour des comptes à l'Assemblée nationale sur le projet de loi de règlement de 1993, rapport AN n° 2118, juin 1995, page 207).

comme précédemment, l'essentiel des transferts qui subsistent reste motivé par le fait que l'inscription des crédits dans les différents fascicules budgétaires ne correspond pas – souvent pour des raisons d'affichage – à leurs modalités réelles de consommation⁽¹⁾. Ces mouvements de crédits sont également parfaitement connus des parlementaires. Ils ont représenté 1,9 milliard d'euros par an en moyenne sur les quatre premières années d'application de la LOLF⁽²⁾.

D'autres dispositions visent à surmonter les contraintes découlant du principe de l'annualité. Celle qui permet l'**engagement de certaines dépenses par anticipation** sur les crédits de l'exercice suivant n'a que des conséquences très limitées. Il n'en est pas de même des possibilités de **reports de crédits** qui avaient atteint 14 milliards d'euros à la fin 2001. Si, avec la LOLF, les crédits de toute nature sont susceptibles de bénéficier du mécanisme des reports, une contrainte forte a été établie en contrepartie : le plafonnement des reports à 3 % du montant des crédits initiaux, pour chaque programme et, à l'intérieur d'un programme, pour les crédits des dépenses de personnel. Ce plafond de 3 % peut cependant être majoré, pour les dépenses autres que de personnel, par une disposition de loi de finances⁽³⁾. Cet assemblage subtil de rigueur et de souplesse reflète, en partie, la diversité des positions exprimées par les parlementaires sur les reports de crédits : certains, qui se recrutent plutôt au sein de la Commission des finances, y voient une épée de Damoclès suspendue sur l'équilibre budgétaire – car le report de crédits inutilisés reflète une économie sur l'exercice achevé, mais permet une dépense nouvelle pendant l'exercice en cours ; d'autres – pour la même raison – y voient une « session de rattrapage » de la dépense, le crédit reporté ouvrant la possibilité de financer des dépenses qui n'auraient pas pu être réalisées au cours d'un exercice antérieur⁽⁴⁾. Tous sont donc

(1) Les crédits relatifs à la dotation de décentralisation au titre de la Culture sont, par exemple, inscrits sur la mission Culture, puis transférés en gestion vers les programmes des dotations aux collectivités territoriales.

(2) Les transferts ont exceptionnellement porté sur 4,5 milliards d'euros en 2009 en raison des mouvements opérés en gestion à partir de la mission « Plan de relance de l'économie » vers des programmes qui lui préexistaient.

(3) La loi de finances initiale pour 2010 prévoit, par exemple, que seize programmes peuvent faire l'objet de reports pour un montant ne pouvant excéder le montant des crédits initiaux ouverts pour 2009.

(4) Analysant l'exécution du budget de la Défense en 2005, la Commission de la défense estimait ainsi que cet exercice budgétaire avait été « particulièrement favorable pour

attentifs aux facteurs qui conduisent à accroître la masse des reports comme à ceux qui provoquent sa décroissance.

Enfin, « *en cas d'urgence* », le Gouvernement a la faculté de majorer les crédits en cours d'exécution grâce aux **décrets d'avance**. Il peut, bien sûr, majorer des crédits limitatifs mais aussi créer des programmes nouveaux⁽¹⁾. L'équilibre de la loi de finances ne devant pas être affecté, les décrets d'avance procèdent à des annulations de crédits ou à la constatation de ressources supplémentaires par rapport aux évaluations initiales, ces deux moyens n'étant pas exclusifs l'un de l'autre⁽²⁾. L'article 13 de la LOLF, qui régit cette procédure, prévoit que les crédits ainsi ouverts doivent être ratifiés par le Parlement dans la plus prochaine loi de finances et que le montant cumulé des crédits ouverts sur ce fondement ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année, faute de quoi le Gouvernement serait obligé d'en passer par une loi de finances rectificative. En outre, mais seulement « *en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* », un décret d'avance affectant l'équilibre budgétaire peut être pris en Conseil des ministres. Un projet de loi de finances portant ratification des crédits ainsi ouverts doit être déposé immédiatement ou à l'ouverture de la session la plus prochaine du Parlement.

Les décrets d'avance étant une intrusion importante de l'exécutif dans le domaine de compétence essentiel du Parlement, ils intervenaient généralement quelques jours avant l'ouverture des sessions, ce qui pouvait laisser penser que le Gouvernement privilégiait une technique lui évitant tout débat parlementaire. En 1995, l'instauration de la session unique a conduit à ce que, par la force des choses, les décrets pris au printemps soient publiés pendant que le Parlement est réuni en session. Par la suite, les

l'exécution des crédits d'équipement [...]. On constate en effet en 2005 une augmentation de la consommation des crédits et la diminution des reports de crédits ». *De fait, le ministère de la Défense reste le principal utilisateur de cette procédure : pour l'exercice 2008, environ 42 % des reports sur 2009, soit 1,3 milliard d'euros, concernaient les crédits de ce ministère.*

(1) *Sur ce dernier point, la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 2001 contredit les travaux préparatoires de la LOLF, qui montrent de façon tout à fait explicite que le législateur organique a voulu préserver la capacité du Gouvernement à créer de nouvelles unités de spécialité par décret d'avance, admise sous le régime de l'ordonnance de 1959.*

(2) *Un décret d'avance dont le « gage » reposait – en l'espèce, intégralement – sur la constatation d'une ressource nouvelle a, par exemple, été publié le 1^{er} août 2000.*

préventions du Gouvernement se sont atténuées et il arrive désormais que des décrets d'avance soient publiés pendant l'examen du budget devant l'une des assemblées. Cependant, le Rapporteur général a toujours insisté pour que l'usage du décret d'avance soit « *strictement limité et entouré de la plus grande transparence* »⁽¹⁾.

De fait, depuis plusieurs années, le Gouvernement avait pris l'habitude de transmettre aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions des finances le rapport au Premier ministre accompagnant et explicitant les ajustements opérés par un décret d'avance quelques jours avant la publication de celui-ci au *Journal officiel*. Bien entendu, cette information n'intervenait qu'*a posteriori*, une fois les décisions prises. Et là encore, l'importance des crédits ainsi ouverts avait conduit la Commission des finances de l'Assemblée à faire preuve d'une vigilance accrue et à examiner le contenu de ces décrets avant même leur ratification dans un collectif budgétaire⁽²⁾. On relevait cependant périodiquement des critiques émanant de rapporteurs spéciaux, qui regrettaient de n'être aucunement associés aux décisions afférentes aux crédits du département ministériel dont ils étaient chargés de suivre l'exécution. Depuis 2006, en application de l'article 13 de la LOLF, la Commission des finances adopte, sur proposition de son Rapporteur général, un avis sur tout projet de décret d'avance, avis transmis au Gouvernement et reproduit ultérieurement dans le commentaire de l'article du projet de loi de finances rectificative proposant la ratification des décrets intervenus jusqu'à son dépôt⁽³⁾. Le contenu de l'avis comme les débats de la commission témoignent d'un réel intérêt des parlementaires pour l'analyse de l'économie générale des décrets d'avance (ouvertures et annulations de crédits) et pour les conclusions qui peuvent en être tirées sur les conditions d'exécution de la loi de finances comme sur le montant des crédits initiaux.

(1) Voir par exemple le rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 1998 (Assemblée nationale, XI^e législature, rapport n° 1224, p. 78).

(2) Le Rapporteur général a ainsi consacré à l'analyse de décrets d'avance tout ou partie de plusieurs rapports d'information (Rapports AN n° 1213 du 4 mai 1994 et n° 2760 du 7 mai 1996). De même, à la demande du Rapporteur général, le ministre chargé du budget a été conduit, à plusieurs reprises, à fournir des précisions sur des décrets d'avance devant la Commission des finances (cf. par exemple : Bulletin des commissions AN, 1998, n° 2, page 203, et n° 12, page 2585).

(3) Cf., par exemple, rapport AN n° 2132 (2 décembre 2009) de M. Gilles Carrez sur le projet de loi de finances rectificative pour 2009 (pages 49 à 51 et 262 à 272).

En effet, la nécessité pour le Gouvernement de prendre un décret d'avance est intimement liée aux tensions qui apparaissent au cours de l'exécution du budget : crédits initiaux insuffisants, dépenses imprévues ou résultant de décisions gouvernementales prises en cours d'année, etc. Or, les annulations qui, la plupart du temps, gagent les ouvertures de crédits supplémentaires constituent autant de moyens ôtés au financement de certaines politiques publiques, moyens qui avaient été votés par le Parlement à l'automne précédent. Le décret d'avance participe donc de la « régulation budgétaire », ensemble de techniques qui, au cours des vingt-cinq dernières années, a suscité les critiques les plus vives, notamment du point de vue du respect du pouvoir budgétaire du Parlement.

SECTION 2.- VERS UN APAISEMENT DES CRITIQUES ADRESSÉES À LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE ?

La combinaison des diverses techniques évoquées ci-dessus et dont le bien fondé, cas par cas, n'est guère contestable compte tenu de la souplesse indispensable à une bonne gestion budgétaire, suscite régulièrement les reproches les plus sévères. Quelques chiffres sont ici nécessaires pour mesurer ce phénomène.

Le montant net des modifications réglementaires apportées au montant des crédits initiaux peut atteindre 8 % de ces crédits (en 1987), la moyenne constatée au cours des vingt années précédant la mise en œuvre de la LOLF étant de l'ordre de 6 %. Les limitations apportées par la loi organique ont conduit à une sensible contraction de ces modifications dont le montant net, pour les crédits nets du budget général, s'est établi, en moyenne à 1,8 % des crédits initiaux pour les exercices 2006 à 2009 Rapportés aux modifications votées par le législateur lors de l'examen du projet de loi de finances initiale ou même à celles opérées par les lois de finances rectificatives (en moyenne un peu plus de 3 % des crédits initiaux), ces chiffres peuvent paraître importants. Et ce d'autant plus, si, au lieu de s'en tenir au solde de ces opérations, l'on examine les masses déplacées qui, en 2009, ont dépassé 14 milliards d'euros,

soit 5 % des crédits du budget général initialement votés par le Parlement ⁽¹⁾.

Philippe Séguin, alors Président de l'Assemblée nationale, estimait en 1994 que « *de telles pratiques procèdent, de la part de l'exécutif, non seulement de la recherche bien naturelle de l'efficacité tranquille mais aussi, hélas de la crainte du débat public* » avant de déplorer que le Parlement lui-même « *accepte trop souvent cet abandon de ses droits* »⁽²⁾. Nombreux sont ceux qui concluent que « *le rôle grandissant du pouvoir réglementaire en matière budgétaire enlève une grande partie de sa valeur à l'acte d'autorisation parlementaire* » et que « *tout en restant l'acte principal, celle-ci tend à n'être qu'une source parmi d'autres de la légalité financière* »⁽³⁾.

Cependant, les développements précédents montrent que la plupart de ces modifications n'apportent pas à l'autorisation initiale des changements tels que l'on puisse considérer celle-ci comme vidée de son contenu. À une exception près : celle de la pratique de la régulation budgétaire qui, s'appuyant sur **une conception extensive de la capacité du Gouvernement d'annuler des crédits** combinée avec un usage spécifique des reports de crédits, ou un recours excessif aux décrets d'avance, fait l'objet de jugements sévères.

La régulation budgétaire s'organise autour de trois piliers : les reports, les décrets d'avance et, surtout, les gels et annulations de crédits. Cette pratique, devenue inévitable compte tenu des contraintes économiques et politiques qui pèsent sur les finances de l'État, n'est pas contestée dans son fondement. Ainsi la Cour des comptes a-t-elle reconnu qu'« *un Gouvernement peut légitimement considérer que des ajustements sont nécessaires, notamment pour garantir le respect des objectifs annoncés, spécialement le solde d'exécution* »⁽⁴⁾. Le groupe de travail sur

(1) Pour 2005, les masses déplacées représentaient 50 milliards d'euros, soit 17 % des crédits initiaux.

(2) Allocation prononcée lors de l'ouverture du colloque du Club Cambon consacré à la politique budgétaire, le 10 février 1994, Revue française de finances publiques, n° 46, 1994, page 23.

(3) Pierre Lalumière, op. cit., page 281.

(4) Rapport de la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement du budget de 1993, page 197.

l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, constitué en 1998 autour de MM. Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale, et Didier Migaud, alors Rapporteur général, est allé plus loin en estimant que « *la régulation budgétaire peut être considérée comme un instrument de politique budgétaire à moyen terme* ». S'inscrivant dans cette perspective, la LOLF a expressément prévu que des annulations puissent intervenir « *afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire* » (art. 14), tout en conservant le motif d'annulation prévu par l'ordonnance de 1959⁽¹⁾ ; elle encadre également le recours aux mesures qui ont « *pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles* » sans les annuler, en prévoyant l'information des commissions des finances des deux assemblées. La régulation budgétaire a ainsi obtenu une consécration juridique.

Dans les faits, pourtant, elle a toujours eu mauvaise presse auprès des parlementaires. Naturellement, les reproches adressés au Gouvernement émanent surtout des députés de l'opposition. Lors des premières annulations « massives » de crédits (1,75 % des crédits initiaux en 1982), un député de l'opposition a déposé une requête devant le Conseil d'État en vue de l'annulation, pour excès de pouvoir, d'un arrêté annulant 3,3 milliards d'euros d'autorisations de programme et plus d'un milliard d'euros de crédits de paiement. Le Conseil d'État, constatant qu'en adoptant postérieurement une loi de finances rectificative, le législateur avait fixé un nouvel équilibre tenant compte de ces ajustements, a estimé que « *la légalité de cet arrêté n'est plus susceptible d'être discutée par la voie contentieuse* » et décidé qu'il n'y avait donc plus lieu de statuer⁽²⁾. Dépourvus de toute voie de recours, y compris à l'occasion de l'examen des projets de loi de règlement (cf. pages 199 et suivantes), les députés n'ont d'autre possibilité que d'élever des protestations plus ou moins vigoureuses en fonction des circonstances.

La majorité parlementaire fait souvent preuve de plus de compréhension. En 1990, le Président de la Commission des

(1) *L'article 13 de l'ordonnance de 1959 prévoyait que « tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des finances après accord du ministre intéressé ».*

(2) *Décision du 3 juillet 1985 sur la requête du 20 décembre 1982 présentée par M. Pierre Méhaignerie, député. Cf. Christine Maître. La mise à disposition des crédits budgétaires, L.G.D.J., 1989, page 413.*

finances de l'Assemblée écrivait que malgré « *le caractère de « grande messe » qu'a (...) le débat budgétaire, il convient de ne pas sacraliser pour autant l'équilibre économique défini à cette occasion.* » Il rappelait que le Gouvernement n'est pas tenu d'effectuer les dépenses, dont la loi de finances ne fixe que les plafonds, et ajoutait que celui-ci « *ne s'est pas fait faute, dans le passé, de faire de la régulation conjoncturelle quand des économies s'avéraient opportunes ; l'article 13 de l'ordonnance organique a même permis, par l'annulation des crédits votés, d'éviter tout repentir ultérieur et toute tentation de réutiliser par la suite des crédits précédemment gelés. Toutefois, rien ne lui interdit d'évoquer devant le Parlement les chapitres sur lesquels il entend effectuer une régulation* »⁽¹⁾.

Cette analyse est largement partagée. Elle a pu conduire les rapporteurs généraux, que leur fonction prédispose à donner la primauté au respect de l'équilibre budgétaire initialement voté, à se montrer moins sévères que la Cour des comptes sur l'usage que fait le Gouvernement des possibilités d'annulation qui lui sont ouvertes.

La Cour a toujours estimé que l'annulation des crédits devenus « *sans objet* », seule autorisée par l'article 13 de l'ordonnance de 1959, ne pouvait porter que sur des dotations devenues impossibles à utiliser en raison d'un défaut de prévision ou d'événements nouveaux intervenus en cours de gestion. Dans tous les autres cas, elle a considéré que les ajustements de crédits, notamment ceux destinés à assurer le respect de l'équilibre initial, devaient résulter du vote par le Parlement d'une loi de finances rectificative. Le nouveau chef d'annulation introduit par l'article 14 de la LOLF rend désormais cette critique traditionnelle de la Cour sans objet.

Celle-ci a également fait observer que « *les gels de crédits survenant peu de temps après le vote de la loi de finances initiale mettent évidemment en cause le caractère réaliste des prévisions, en contredisant en particulier une large partie des mesures nouvelles votées* » et que « *l'exécution du budget est ainsi marquée par une certaine précarité, ce qui peut être préjudiciable au fonctionnement des administrations qui en ont la charge* »⁽²⁾.

(1) Dominique Strauss-Kahn, Lettre de la Commission des finances, n° 7 (octobre 1990).

(2) Rapport de la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement de 1993, page 198.

La critique est donc double : non-respect de l'autorisation parlementaire éventuellement accordée sur une base manquant de sincérité ; mauvaise gestion administrative, même si le recours aux « *contrats de gestion* », de 1999 à 2001, a pu aboutir à une maîtrise des dépenses empruntant des techniques moins pénalisantes que celles mises en œuvre précédemment, mais conduisant, notamment, à un gonflement de la masse des reports⁽¹⁾.

La critique parlementaire portait davantage sur les modalités de mise en œuvre que sur le principe du recours à la régulation à des fins de politique conjoncturelle ou de pilotage budgétaire, même si un député de la majorité a, il y a quelques années, considéré que la régulation constituait « *une insulte à la représentation nationale* »⁽²⁾. Trois points étaient particulièrement sensibles.

Tout d'abord, le *calendrier* de la régulation a longtemps contribué à renforcer les réserves dont elle fait l'objet. Effectuée de façon précoce, parfois quelques semaines à peine après le début de l'année, l'annonce du gel des crédits, préparatoire aux annulations, était ressentie comme une atteinte sérieuse à un pouvoir budgétaire du Parlement venant juste de s'exprimer. Nombre de députés relevaient, par exemple, que des propositions de réduction ou de redéploiement de crédits, ardemment combattues par le Gouvernement lors du débat devant l'Assemblée au nom de la continuité et de l'efficacité des politiques publiques, étaient bien inférieures aux gels décidés ultérieurement, dans un processus purement interne au pouvoir exécutif.

De plus, la régulation ne donnait pas lieu à une *information* précise des parlementaires, ni même parfois des ministères intéressés : en 1997, le directeur du budget a demandé, dès le 27 janvier, aux contrôleurs financiers de procéder, à titre conservatoire, à des « blocages de crédits » représentant 10 % des montants ouverts en loi de finances initiale, la notification officielle aux ministres « dépensiers » des crédits à mettre en réserve n'ayant été faite que le 17 mars par le ministre de l'Économie et des

(1) Combinés avec le gel des crédits initiaux ou avec celui des crédits déjà reportés, les reports participent à la limitation des dépenses de l'exercice.

(2) Bernard de Froment, lors de l'examen par la Commission des finances du projet de loi de règlement de 1994 (cf. Rapport AN n° 2818 du 3 juin 1996, page 135).

finances⁽¹⁾. Pendant longtemps, même lorsqu'elle procédait à l'audition du ministre des finances pour faire le point sur l'exécution budgétaire, la Commission des finances n'obtenait pas de renseignements très détaillés sur les effets de la régulation⁽²⁾. D'où les appels lancés à une plus grande transparence. Ainsi, en 1990, le Rapporteur général faisait observer que « *la présentation au Parlement de justifications sur les annulations en cours d'exercice, au même titre que sur les ouvertures demandées en collectif, serait nécessaire au contrôle parlementaire* »⁽³⁾.

Au-delà, les députés ont progressivement revendiqué une plus grande *association* du Parlement au pilotage du budget en exécution. En 1994, le Rapporteur général soulignait que « *si la régulation demeure indispensable, il serait conforme à nos institutions, mais aussi salutaire d'inviter le Parlement à l'approuver. La nécessité et la difficulté de la maîtrise des dépenses seraient ainsi mieux perçues par les parlementaires. Leur prise de conscience et leur prise de responsabilité ne pourraient que contribuer à la réhabilitation du rôle budgétaire du Parlement* »⁽⁴⁾. Pour sa part, le rapport précité du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire suggérait deux mesures afin de « *rendre l'exécution budgétaire plus respectueuse de l'autorisation donnée par le Parlement : fournir aux commissions des finances des deux assemblées une information préalable sur les opérations de régulation budgétaire ; au-delà d'un certain seuil d'annulation... de crédits, rendre obligatoire le dépôt d'un projet de loi de finance rectificative* »⁽⁵⁾.

Sur ces trois points, **la LOLF a apporté des réponses innovantes, susceptibles d'atténuer quelque peu les préventions des parlementaires vis-à-vis de la régulation budgétaire.**

(1) *Rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1997*, page 263.

(2) Cf. *le compte rendu de l'audition du ministre des finances du 13 mars 1996*, Bulletin des commissions AN, n° 8, pages 747 et suivantes.

(3) *Rapport AN n° 1416 de M. Alain Richard sur le projet de loi de règlement de 1988* (6 juin 1990), page 91.

(4) *Rapport AN n° 1070 de M. Philippe Auberger sur le projet de loi de règlement de 1992* (8 avril 1994), page 116.

(5) Op. cit., page 189 ; cf. également les analyses présentées aux pages 86 à 93 de ce rapport.

En premier lieu, elle prévoit des modalités renforcées d'information des commissions des finances : avant sa publication, tout projet de décret d'annulation leur est transmis, ainsi qu'aux « *autres commissions concernées* », seul le contenu des annulations étant susceptible d'éclairer la notion de « commission concernée ». Le Président et le Rapporteur général sont destinataires d'un courrier du ministre du budget ; le Président en informe les commissaires et met le projet de décret à leur disposition ; le Rapporteur général analyse le contenu du projet et, le cas échéant, sollicite les services du ministère des finances pour obtenir les précisions qu'il juge nécessaires. Par ailleurs, les gels doivent aussi faire l'objet d'une information officielle de la Commission, l'article 14-III de la LOLF prévoyant que « *tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances* ». La mise en œuvre de cette disposition montre quelques difficultés, par exemple quand le Gouvernement adopte un dispositif de régulation portant sur un montant total de crédits gelés réparti entre les ministères, ceux-ci restant libres de définir précisément dans quels domaines ils font porter l'effort qui leur est demandé ; de même, la Commission des finances est généralement assez mal informée des redéploiements de gels et des « dégels » éventuels. Cependant, la régulation budgétaire a incontestablement gagné en transparence, ce qui se traduit par exemple dans les analyses développées par les rapporteurs spéciaux. À l'avenir, les rapports annuels de performance devraient devenir un « lieu » privilégié d'information sur les effets en gestion de la régulation.

En second lieu, le calendrier de la régulation a été fortement avancé, grâce à une disposition introduite dans l'article 51 de la LOLF par la loi organique du 12 juillet 2005. Elle prévoit qu'est joint au projet de loi de finances de l'année « *une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres* ». Si la régulation est ainsi annoncée dès le dépôt du projet de loi de finances, le dispositif prévu n'en reste pas moins indicatif, le Gouvernement restant libre de s'écarter

des informations données au Parlement ou de laisser aux ministères une certaine capacité à ajuster la répartition de l'effort entre les programmes. Cependant, la régulation est désormais intégrée de plein droit dans le champ du débat parlementaire. En pratique, les « *mesures envisagées* » par le Gouvernement font l'objet d'un développement en fin de l'exposé des motifs du projet de loi de finances. Y sont précisés, non seulement le volume de la « réserve de précaution », mais aussi les taux de mise en réserve appliqués respectivement aux crédits de personnel et aux autres crédits⁽¹⁾.

Enfin, jusqu'à l'entrée en vigueur en 2002 de l'article 14 de la LOLF, le Gouvernement, soucieux de rester le seul maître de l'exécution budgétaire, ne procédait que très rarement – et pour des montants limités – à des annulations de crédits par voie législative⁽²⁾. L'examen des collectifs budgétaires reflétait alors une situation curieuse : l'arrêté d'annulation de crédits associé au projet de loi de finances rectificative afin de « gager » tout ou partie des ouvertures de crédits supplémentaires demandées au Parlement était publié au *Journal officiel* peu après le dépôt du projet de loi. Le législateur, n'ayant à se prononcer par un vote que sur les ouvertures de crédits et sur le nouvel équilibre résultant du collectif, se trouvait ainsi privé de choix véritable et ne pouvait qu'accepter ou rejeter en bloc les ajustements opérés. En effet, une fois intervenu l'arrêté d'annulation, la base de référence pour l'application de l'article 40 de la Constitution est constituée par la dotation initiale ainsi minorée et les amendements d'origine parlementaire tendant à revenir sur une annulation sont inévitablement entachés d'irrecevabilité. On comprend bien pourquoi le Gouvernement s'est toujours gardé, sauf rares exceptions, de s'engager sur une voie *a priori* périlleuse, d'autant que le montant des annulations a parfois atteint des niveaux très élevés : 2,8 % des crédits initiaux nets du budget général en 1984, 2,7 % en 1993, avec une moyenne annuelle de 1,6 % de 1981 à 1999 et de 0,5 % de 1999 à 2006.

(1) Cf, par exemple, l'analyse qui est faite de la réserve de précaution dans le rapport AN n° 1967, tome 1, de M. Gilles Carrez, sur le projet de loi de finances pour 2010 (14 octobre 2009) pages 52 et 53.

(2) À l'occasion des collectifs budgétaires de 1959, 1964, 1985, 1987, 1990 et 2000.

En plafonnant à 1,5 % des crédits initiaux le montant cumulé des crédits susceptibles d'être annulés par décret⁽¹⁾, la LOLF a conduit à faire basculer *de facto* dans le champ de la loi de finances rectificative de fin d'année les annulations prises en compte dans l'équilibre du collectif. Depuis 2002, le collectif de fin d'année procède donc à la fois à l'ouverture de crédits complémentaires et aux annulations nécessaires pour définir un nouvel équilibre budgétaire. De ce fait, le Parlement est mis à même de débattre de l'ensemble des ajustements proposés par le Gouvernement, de les amender le cas échéant, enfin de les approuver par son vote. Le Gouvernement trouve aussi avantage à ce dispositif, en raison de la souplesse qu'il offre jusqu'à la fin de la procédure budgétaire devant les deux assemblées. L'innovation introduite par la LOLF n'a pas bouleversé le déroulement des débats : hormis une série d'amendements déposés par l'opposition dans le collectif de fin d'année 2002 – qui conduisait à revenir sur 566 millions d'euros d'annulations, les initiatives sont en fait restées très ponctuelles par la suite⁽²⁾.

En dehors des travaux réalisés par sa Commission des finances, dont les initiatives en ce domaine se développent de façon régulière, l'Assemblée nationale n'a, habituellement, que deux occasions de débattre de l'exécution budgétaire et d'émettre des votes à ce sujet : l'examen des projets de loi de finances rectificative et celui des projets de loi de règlement. Aussi n'est-il pas abusif de considérer, avec les nuances qui s'imposent, qu'il s'agit là des deux moments privilégiés du contrôle budgétaire.

(1) Le cumul prend en compte les crédits annulés sur le fondement de l'article 13 (gages des décrets d'avance) et de l'article 14 (annulations « sèches »).

(2) Aucun amendement parlementaire portant sur les annulations n'a été déposé à l'Assemblée nationale dans les collectifs de fin d'année 2003, 2006, 2007 et 2008 ; un seul l'a été dans les collectifs 2004 et 2009 et deux dans le collectif 2005.

CHAPITRE TROISIÈME :

LES COLLECTIFS BUDGÉTAIRES

Corriger les prévisions initiales et procéder aux inévitables ajustements que le pouvoir réglementaire n'est pas habilité à opérer par lui-même, ou encore infléchir sensiblement en cours d'exercice la politique budgétaire soit pour prendre en compte les évolutions conjoncturelles, soit pour traduire rapidement les orientations de la nouvelle majorité à la suite d'une alternance politique, tels sont les principaux objets possibles des projets de loi de finances rectificative.

Sans aller jusqu'à estimer, ce qui est sans doute excessif, que cette deuxième catégorie de lois de finances revêt un « *caractère fondamental* »⁽¹⁾, on peut néanmoins s'étonner que ces projets ne fassent guère l'objet de commentaires relatifs à leur mode de présentation et d'examen par le Parlement. Or, s'ils sont très proches des projets de loi de finances initiale, ils s'en distinguent sur plusieurs points, notamment parce que leur examen se rapproche sensiblement de celui des projets de loi ordinaire.

SECTION 1.- UNE CATÉGORIE PARTICULIÈRE DE LOIS DE FINANCES

L'article premier de la LOLF confère aux « **lois de finances rectificatives** » le caractère de lois de finances. Ces lois, communément appelées « collectifs budgétaires »⁽²⁾, sont, en application de l'article 35 de la LOLF, « *présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année* » et

(1) Raymond Muzellec, « *Du caractère fondamental des lois de finances rectificatives* », in *Études de finances publiques offertes à Paul-Marie Gaudemet, Economica, 1984.*

(2) L'expression tire son origine de l'obligation qui était faite chaque mois au Gouvernement de « réunir en un seul projet de loi toutes les demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires dont le besoin s'est fait sentir » en cours d'année (loi du 12 août 1876) ou de « collecter » ces mesures toujours selon une périodicité mensuelle (loi du 14 décembre 1879), ce type de texte étant expressément désigné sous les termes de « projet de loi collectif de crédits » par un décret du 24 mai 1938 (article 8).

« ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances »⁽¹⁾.

L'apparente imprécision de la formule relative à leur mode de présentation tient à la diversité des collectifs budgétaires.

L'article 35 précité précise que « seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier [certaines] dispositions de la loi de finances de l'année ». Le Gouvernement doit déposer un projet de loi de finances rectificative lorsqu'il souhaite apporter des modifications aux dispositions de la loi de finances de l'année qui appartiennent au domaine exclusif des lois de finances (ouvertures de crédits supplémentaires ou nouveaux, révision des évaluations des ressources du budget de l'État, modification des données générales de l'équilibre, modification des plafonds des autorisations d'emplois, affectations de recettes à d'autres personnes morales ou au sein du budget de l'État).

En revanche, les dispositions fiscales n'ont pas nécessairement à être inscrites dans un collectif budgétaire, même si elles ont une incidence sur l'équilibre de l'exercice en cours. Le Gouvernement peut avoir recours à une loi ordinaire pour prendre, en cours d'année, des mesures fiscales. En pareille hypothèse, il est simplement tenu d'en traduire l'incidence financière dans la plus prochaine loi de finances rectificative (en pratique, le traditionnel collectif de fin d'exercice) ou, à défaut, dans la loi de règlement du budget⁽²⁾. Même si elle a pu, *a priori*, paraître très restrictive, cette solution s'imposait. L'interprétation contraire, en réservant « aux seules lois de finances la création ou la modification d'une ressource fiscale en cours d'année, limiterait, contrairement aux articles 39 et 40 de la Constitution, l'initiative des membres du Parlement en matière fiscale à un droit d'amendement, puisque les lois de finances ne peuvent être présentées que par le Gouvernement »⁽³⁾.

(1) À quelques ajustements rédactionnels près, ces dispositions sont identiques à celles de l'article 34 de l'ordonnance de 1959.

(2) Décision du Conseil constitutionnel n° 84-170 DC du 4 juin 1984.

(3) Décision du Conseil constitutionnel n° 91-298 DC du 24 juillet 1991. On observera cependant que, selon une circulaire du Premier ministre, en date du 4 juin 2010 (*J.O.R.F.* du 11 juin 2010) « En conclusion de la deuxième conférence sur le déficit, le Président de la République a précisé la réforme de la gouvernance des finances publiques qu'il entend conduire. Elle nécessite une révision constitutionnelle. L'un des objectifs de cette révision sera de renforcer la cohérence de notre politique de

Le choix ainsi laissé au pouvoir exécutif entre loi ordinaire et collectif budgétaire pour prendre des mesures fiscales ayant une incidence immédiate connaît toutefois une limite : le Gouvernement doit soumettre un collectif budgétaire au Parlement « *dans le cas où il apparaît que les grandes lignes de l'équilibre économique et financier définies par la loi de finances de l'année se trouveraient, en cours d'exercice, bouleversées* »⁽¹⁾.

Enfin, le Conseil constitutionnel a considéré que des mesures réglementaires relatives à l'exécution budgétaire entraîneraient pour le Gouvernement la même obligation si elles avaient pour effet de « *bouleverser* » l'équilibre.

L'article 13 de la LOLF⁽²⁾ prévoit également le dépôt immédiat (ou à l'ouverture de la session du Parlement) d'« *un projet de loi de finances portant ratification* » des crédits ouverts par un décret d'avance pris « *en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* » affectant l'équilibre⁽³⁾.

On comprend mieux pourquoi les collectifs, textes très divers, peuvent être présentés « *en partie ou en totalité* » comme les lois de finances de l'année. Cette règle n'a d'ailleurs pas été respectée, du moins à la lettre, jusqu'en 1980. C'est en effet seulement depuis cette date que les collectifs comprennent un article d'équilibre auquel est annexée une modification de l'état A. Cet article fait ressortir toutes les modifications apportées tant aux ressources qu'aux charges par le projet de loi de finances rectificative lui-même ou par les divers actes réglementaires qui ont affecté le montant des crédits initialement votés par le Parlement

prélèvements obligatoires en mettant un terme à la dispersion des dispositions régissant ces prélèvements entre lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale et lois ordinaires. Cette dispersion peut en effet conduire à un contournement des procédures budgétaires et à une insuffisante protection des recettes fiscales et sociales. Elle est aussi génératrice d'instabilité et de complexité pour les acteurs économiques. C'est pourquoi le projet de loi constitutionnelle prévoira que seules les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale peuvent respectivement comporter des dispositions fiscales et des dispositions affectant les recettes de la sécurité sociale. » *La circulaire prescrit en conséquence les mesures tendant à « modifier dès à présent la pratique gouvernementale afin d'anticiper les effets attendus de la réforme » (notamment, cf. note 3 page 118).*

(1) *Ibid.*

(2) *Et, antérieurement, l'article 11-3° de l'ordonnance de 1959.*

(3) *Le recours à cette procédure est très rare : le dernier exemple date de 1976 (deuxième collectif).*

(ouvertures de crédits par décrets d’avance, décrets d’annulation pris en application de l’article 14 de la LOLF)⁽¹⁾.

La plupart des collectifs budgétaires sont donc « bâtis » comme une loi de finances. Bien entendu, ils sont soumis aux mêmes règles essentielles relatives à leur contenu, à leur discussion en priorité par l’Assemblée, à leurs délais d’examen et leurs modalités de vote.

Toutefois, deux de ces règles ont longtemps été d’application incertaine. La première incertitude concernait **les délais**. Elle a été levée par le Conseil constitutionnel à l’occasion de la décision rendue sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 1986. Le Conseil a considéré que les dispositions de l’article 47 de la Constitution doivent s’appliquer aux collectifs budgétaires dès lors qu’ils « *ont pour objet de permettre qu’interviennent en temps utile et plus spécialement avant le début d’un exercice les mesures d’ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale* »⁽²⁾.

La seconde incertitude était relative à la règle prévue par l’article 40 de l’ordonnance de 1959 qui dispose que « *la seconde partie de la loi de finances de l’année ne peut être mise en discussion avant le vote de la première partie* ». Prise à la lettre, cette disposition ne trouvait pas à s’appliquer aux lois de finances rectificatives. La question, posée à l’occasion de l’examen en première lecture du collectif budgétaire pour 1991 par le Sénat, qui avait poursuivi la discussion après avoir rejeté l’article d’équilibre, a été tranchée par le Conseil constitutionnel. Dans sa décision n° 92-309 DC du 9 juin 1992 relative à une modification du Règlement du Sénat, le juge constitutionnel a estimé que la procédure budgétaire devait, dans tous les cas, respecter le caractère fondamental de l’équilibre et qu’en conséquence l’article 40 de

(1) Antérieurement, arrêtés d’annulation pris en application de l’article 13 de l’ordonnance. Les reports de crédits, les ouvertures de fonds de concours et les majorations de crédits par constatation de ressources nouvelles – sur les budgets annexes et les comptes spéciaux – ne sont pas pris en compte dans la définition d’un nouvel équilibre budgétaire, de même que les annulations considérées par le ministère des finances comme portant sur des crédits reportés (notion vague laissant une large place au pouvoir d’interprétation de la direction du budget) et les annulations de crédits de fonds de concours (résultant surtout de régularisations).

(2) Décision du Conseil constitutionnel n° 86-209 DC du 3 juillet 1986.

l'ordonnance s'appliquait aux collectifs budgétaires⁽¹⁾, ce qui rend donc obligatoire la présence d'un article d'équilibre. Désormais, l'article 42 de la LOLF, dispose expressément que « *la seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de loi de finances rectificative, ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie* ».

SECTION 2.- DES TEXTES DIVERS ET D'INÉGALE IMPORTANCE

Depuis 1988, le Parlement a été saisi de 32 collectifs budgétaires. Leur nombre, au cours de chacune de ces années, n'a dépassé deux qu'en 2009 (3) et 2010 (3, au 31 août 2010)⁽²⁾ et, à seize reprises, le Gouvernement n'a présenté qu'un seul projet, le traditionnel et jusqu'à présent inévitable collectif de fin d'exercice. Le nombre de ces textes tend ainsi à diminuer : il y en avait eu 24 de 1976 à 1987 et l'année 1981 avait été marquée par le dépôt de 4 collectifs.

Leur importance est très inégale. Les plus remarquables sont ceux qui, à la suite d'un changement politique, traduisent les orientations qu'un nouveau Gouvernement entend donner à la politique budgétaire. En raison du calendrier électoral, il s'agit de « collectifs de printemps » (1981, 1986, 1993, 1995, 2002). On relèvera que ni en 1988, ni en 1997, l'alternance politique n'a conduit au dépôt d'un tel texte. Il n'est pas inexact de dire que ces projets de loi peuvent avoir autant de poids que les lois de finances initiales. Même si le Gouvernement en profite pour réactualiser le budget en révisant les évaluations de ressources et les besoins de crédits, l'objet principal d'un collectif de printemps est de modifier plus ou moins profondément la politique suivie. C'est ainsi qu'en avril 1986, le collectif était présenté « *comme un élément essentiel de la politique économique du nouveau Gouvernement* ». En revanche, les trois premiers collectifs de 1975 (déposés en avril,

(1) Cf. Jean-Pierre Camby. « *L'alignement de la procédure de vote de la loi de finances rectificative sur celle de la loi de finances initiale* », in *Revue française de finances publiques* n° 39, 1992.

(2) *La crise économique et financière explique largement cette « inflation » des collectifs en 2009 et 2010 : deux collectifs 2009 et un collectif 2010 ont pour motivation la relance de l'économie ou la mise en œuvre d'investissements d'avenir ; deux collectifs 2010 sont relatifs au soutien à deux États membre de la « Zone euro ».*

juin et septembre) ne procédaient qu'à des ajustements destinés à lutter contre les effets de la crise pétrolière en assurant une relance de l'économie (le collectif de juin avait un seul objet : la création de 15 000 emplois publics supplémentaires).

Le collectif du printemps 2000 est, pour sa part, atypique : l'ajustement auquel il procède répond à une demande parlementaire invitant le Gouvernement à « *apporter de façon précoce à la loi de finances initiale pour 2000 les correctifs qu'appelle l'évolution de la conjoncture économique et de l'exécution budgétaire* », selon les termes employés par le Rapporteur général de la Commission des finances, qui chiffrait à quelque 7,62 milliards d'euros la « *nécessaire réévaluation des recettes pour 2000* »⁽¹⁾.

Mais ces « lois de finances *bis* » sont finalement assez rares et la plupart des collectifs, du moins depuis une vingtaine d'années, sont ceux qui interviennent en fin d'exercice et sont habituellement qualifiés de « textes d'ajustement ».

La liberté de manœuvre du Gouvernement, conséquence de l'étendue du pouvoir réglementaire en matière d'exécution budgétaire, explique qu'il ne lui soit pas nécessaire de recourir plus fréquemment au dépôt d'un projet de loi de finances rectificative. À terme, la spécialisation par programme et la fongibilité des crédits pourraient même avoir pour conséquence une diminution significative des ajustements des autorisations budgétaires opérées par le collectif de fin d'année.

D'autres lois de finances rectificatives ont un objet très spécifique et limité, tel que la simple traduction de l'incidence budgétaire de la création de la Caisse d'amortissement pour l'acier (deuxième collectif de 1978), la consolidation de prêts accordés par l'État aux entreprises sidérurgiques après leur nationalisation (deuxième collectif de 1981), ou des dispositions destinées à faire face à la crise financière (deuxième et troisième collectifs 2010).

D'importance politique et économique inégale, les collectifs sont aussi des projets dont le volume est très variable. Fréquents dans le passé, les collectifs de moins de dix articles (les deux premiers collectifs de 1977 comportaient respectivement deux et

(1) Rapport AN n° 2244 précité.

trois articles, le premier de 1978 n'en comptait que six) n'ont plus cours aujourd'hui. Le nombre de leurs dispositions a même connu une inflation certaine, le record ayant été atteint en 2008 avec 64 articles. Il est vrai que, dans la plupart des cas, il s'agit de mesures diverses qui, tout en ayant leur place en loi de finances, pourraient tout aussi bien figurer dans un projet de loi ordinaire. Sans incidence sur l'équilibre de l'exercice en cours, elles s'apparentent à « *diverses dispositions d'ordre économique et financier* ». L'application des irrecevabilités propres aux lois de finances interdit toutefois la présence de « cavaliers budgétaires ».

Les collectifs sont ainsi le support privilégié de dispositions fiscales ponctuelles, dont celles qui tirent les conséquences de décisions de justice (à lui seul, le deuxième collectif 1993 comportait 11 articles de ce type). Mais cela n'empêche pas de voir figurer dans ces projets de loi des mesures importantes, le plus souvent dans les textes déposés au printemps (par exemple, l'abaissement du taux normal de TVA, l'allègement de l'impôt sur le revenu et la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation en 2000, la réduction de 5 % de l'impôt sur le revenu en 2002), plus rarement dans ceux de fin d'année (par exemple, l'institution de la réduction d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile en 1991).

SECTION 3.– UN EXAMEN PARLEMENTAIRE CLASSIQUE

L'examen d'un collectif budgétaire par l'Assemblée se distingue peu de celui d'un projet de loi ordinaire. Sans doute est-ce la raison pour laquelle les projets de loi de finances rectificative ne sont pas individualisés au sein des statistiques établies par les services de l'Assemblée nationale.

Bien qu'elle dispose en principe d'un délai de quarante jours pour procéder à la première lecture d'un collectif, l'Assemblée, toujours saisie en priorité, est presque toujours contrainte de suivre un **calendrier extrêmement tendu**, tant pour les collectifs de fin d'exercice que pour la plupart des autres.

Le projet de loi de finances rectificative de fin d'exercice est le plus souvent, depuis une quinzaine d'années, adopté par le Conseil des ministres au cours de la semaine durant laquelle l'Assemblée achève la première lecture du projet de budget de l'année suivante.

La Commission des finances se trouve ainsi saisie de ce collectif dans la deuxième quinzaine du mois de novembre. Le texte devant être définitivement adopté avant le 20 décembre afin de tenir compte d'une éventuelle saisine du Conseil constitutionnel et de la nécessité d'une publication au *Journal officiel* intervenant au plus tard le 31 décembre, l'Assemblée doit être en mesure d'achever sa première lecture avant la fin de la première décade de décembre. Les délais sont ainsi très serrés.

**CALENDRIER D'EXAMEN DES COLLECTIFS BUDGÉTAIRES
DE FIN D'ANNÉE
Assemblée nationale – première lecture**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Date de dépôt du projet de loi	19/11	18/11	24/11	15/11	14/11	20/11	19/11	17/11	23/11	15/11	21/11	19/11	16/11
Date d'examen en Commission	26/11	25/11	1/12	29/11	28/11	28/11	2/12	7/12	1/12	29/11	28/11	3/12	2/12
Date d'examen en séance publique	3/12	3/12	8 et 9/12	6 et 7/12	4 et 5/12	10 et 11/12	3 et 4/12	9 et 10/12	7 et 8/12	6 et 7/12	5 et 6/12	9, 10 et 11/12	9, 10 et 11/12

Le Rapporteur général ne dispose en moyenne que d'une petite douzaine de jours pour présenter son rapport à la Commission des finances. Les commissaires, et notamment ceux de l'opposition, ne manquent pas de protester contre ces conditions de travail. Ainsi, en 1989, le projet de loi de finances rectificative, déposé le 22 novembre, mis en distribution le 29 novembre, examiné en Commission le lendemain, est inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée le 4 décembre. Même le Rapporteur général évoque publiquement ces délais, tout en précisant qu'il a eu le texte à sa disposition le 22 novembre et qu'une photocopie en a été adressée aux membres de la Commission le surlendemain⁽¹⁾.

(1) Cf. l'échange entre M. Alain Richard, Rapporteur général, et M. Philippe Auberger le 4 décembre 1989 (JO Débats AN, page 5883).

Matériellement, le collectif prend la forme d'**un unique « bleu budgétaire »** dans lequel sont regroupés un rapport sur l'évolution de la situation économique et budgétaire, un exposé général des motifs, souvent succinct, un exposé des motifs par article dont la présentation est identique à celle du projet de loi de finances de l'année et une analyse détaillée, par mission et programme⁽¹⁾, des modifications de crédits intervenues en gestion et des demandes de crédits supplémentaires et des demandes d'annulations de crédits. Il comprend, le cas échéant, le texte des décrets d'avance dont il propose la ratification⁽²⁾. Enfin, une annexe récapitule, sous forme de tableaux, tous les textes réglementaires ayant affecté le montant ou la répartition des crédits en cours d'exercice. L'ensemble est assez volumineux et dépasse toujours les 200 pages.

Les collectifs de printemps, au premier rang desquels ceux qui marquent un nouveau cap de la politique budgétaire intervenant après un changement politique majeur, sont présentés de la même façon. On observe d'ailleurs que, malgré des circonstances différentes et pour des raisons essentiellement politiques, leur examen est également, sauf exception, soumis à une contrainte forte de calendrier. Cette contrainte est parfois encore plus forte pour les collectifs liés à des interventions conjoncturelles. Ainsi, le premier collectif pour 2008, dont l'objet était d'assurer la confiance dans le système bancaire et financier ébranlé par la crise financière, fut-il déposé le 13 octobre 2008, examiné en Commission des finances et en séance publique le 14 octobre, puis par le Sénat le lendemain, pour être publié au *Journal officiel* le 16 octobre.

(1) Antérieurement, par ministère et par chapitre.

(2) Dans le cadre de l'ordonnance de 1959, le « bleu » contenait également le texte de l'arrêté d'annulation associé au collectif.

CALENDRIER D'EXAMEN DES COLLECTIFS BUDGÉTAIRES DE PRINTEMPS
Assemblée nationale – première lecture

	1981	1982	1986	1993	1995	2000	2002
Date de dépôt du projet de loi	3/07	14/05	18/04	10/05	28/06	26/04	10/07
Date d'examen en Commission (a)	10/07	19/05	16/05	19/05	5/07	10/05	16/07
Dates d'examen en séance publique	15, 16 et 17/07	25 et 26/05	22, 23, 26, 27, 28 et 30/05 (b)	25, 26 et 27/05	12, 13 et 17/07	17 et 18/05	18/07

- (a) Ne sont mentionnées ici que les réunions où la commission examine le texte du projet, et non celles où elle auditionne le ministre du budget ou examine les amendements déposés après l'adoption de son rapport (articles 88 et 91 du Règlement de l'Assemblée nationale).
- (b) L'adoption du projet de loi de finances rectificative est intervenue le 2 juin 1986, après le rejet de la motion de censure déposée après l'engagement de responsabilité du Gouvernement, en application du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution.

La Commission des finances, à laquelle sont renvoyés tous les projets de loi de finances rectificative, n'est pas la seule à examiner ces textes, même si les avis rendus par les autres commissions permanentes sont naturellement moins nombreux que pour les lois de finances initiales. La Commission de la défense se saisit assez fréquemment des collectifs de fin d'exercice, en raison notamment des mesures de financement des opérations extérieures qu'ils comprennent et de l'effet de la régulation budgétaire sur les crédits militaires, effet qu'elle s'attache à rapprocher des prévisions de la loi de programmation militaire. Dans le passé, la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales et celle des affaires économiques ont parfois émis un avis, notamment à l'occasion de certains collectifs de printemps.

La procédure suivie, tant en commission pour l'examen au fond qu'en séance publique, est classique. Parfois précédée d'une audition du ministre des finances ou du budget, la discussion en Commission des finances s'engage sur la présentation du projet par le Rapporteur général. Celui-ci élabore un rapport consacré, d'une part, à une analyse globale des ressources, des charges et de l'équilibre, assortie de quelques observations particulières sur des sujets sensibles, et, d'autre part, à l'examen des articles du projet⁽¹⁾.

(1) De 1983 à 2005, le rapport du Rapporteur général comprenait également des fiches, par ministère, décrivant et expliquant les mouvements de crédits à caractère législatif ayant affecté les dotations initiales en cours d'année (décrets d'avance ou lois de finances rectificatives) et ceux proposés dans le collectif.

Compte tenu des délais, la procédure du questionnaire écrit est impraticable. S'y substituent des questions adressées oralement à tous les ministères, dont certains découvrent d'ailleurs parfois à cette occasion le détail de certaines mesures prises dans le collectif, tous les arbitrages, notamment sur la répartition définitive des annulations, n'ayant encore pu être portés à leur connaissance, en raison de la rapidité du processus d'élaboration et du rôle déterminant du ministère du budget.

La discussion sur les crédits n'a pas lieu mission par mission, mais uniquement à l'occasion de l'examen des articles d'ouverture ou d'annulation de crédits ou de ceux proposant la ratification des décrets d'avance. Les députés ont bien entendu la faculté d'évoquer chacune des demandes du Gouvernement, et ce programme par programme, en déposant des amendements tendant à réduire les dotations supplémentaires ou les annulations proposées. De telles initiatives ne sont pas très fréquentes et sont le plus souvent utilisées à des fins de contrôle ou pour amener le Gouvernement à s'expliquer publiquement sur tel ou tel aspect de sa gestion.

En séance publique, le projet est soutenu par le seul ministre chargé des finances ou du budget. Les modalités du débat sont celles des projets de loi ordinaire, sous réserve du vote préalable de la première partie (article 42 de la LOLF).

Tant en commission qu'en séance publique, la durée du débat est relativement courte. Jusqu'en 2000, les amendements n'étaient pas très nombreux, sauf pour les collectifs de printemps (notamment en 1986, 1993, 1995 et 2000, où ils ont dépassé le nombre de 150). Depuis lors, on constate une augmentation sensible du nombre des amendements, qui s'explique en partie par l'augmentation du nombre des articles dans le texte déposé par le Gouvernement.

**NOMBRE DES AMENDEMENTS RECEVABLES DÉPOSÉS
SUR LES PROJETS DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE
Assemblée Nationale – Première lecture – Première délibération**

Années	Nombre d'articles	Nombre d'amendements déposés	
		– en Commission des finances	– en séance
1996	30	20	59
1997	34	29	72
1998	21	23	83
1999	24	61	135
2000 – 1 ^{er} PLFR	15	102	177
2000 – 2 ^{ème} PLFR	33	125	265
2001	47	59	140
2002 – 1 ^{er} PLFR	10	10	39
2002 – 2 ^{ème} PLFR	40	37	214
2003	49	74	127
2004	60	94	235
2005	44	85	293
2006	45	79	343
2007	35	57	264
2008 – 1 ^{er} PLFR	6	1	12
2008 – 2 ^{ème} PLFR	64	113	412
2009 – 1 ^{er} PLFR	5	14	60
2009 – 2 ^{ème} PLFR	8	41	114
2009 – 3 ^{ème} PLFR	36	158	366
2010 – 1 ^{er} PLFR	8	58	111
2010 – 2 ^{ème} PLFR	3	0	29
2010 – 3 ^{ème} PLFR	4	3	32

La nature des projets de loi de finances rectificative conduit le Gouvernement à recourir aux armes contraignantes de la procédure. La demande de seconde délibération est relativement fréquente (19 fois sur les 46 collectifs déposés entre 1980 et le 31 août 2010). Le recours au vote bloqué est moins fréquent (9 fois sur la même période). Trois collectifs ont fait l'objet d'un engagement de responsabilité en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution : le premier collectif de 1986 et ceux de 1990 et 1991. Enfin, on relèvera comme une curiosité l'accord intervenu en commission mixte paritaire en 1990, alors même que les majorités de l'Assemblée et du Sénat ne coïncidaient pas.

SECTION 4.- UN EXERCICE DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

La plupart des projets de loi de finances rectificative (les seules exceptions récentes étant les collectifs de printemps depuis 1981, ainsi que le premier collectif pour 2009, qui assure la traduction budgétaire du plan de relance de l'économie, et le premier collectif pour 2010, qui ouvre des crédits destinés à financer des « investissements d'avenir ») n'apportent aux lois de finances initiales que des « *ajustements aux besoins* », expression laconique que le Gouvernement n'hésite pas à utiliser pour justifier ses demandes de crédits supplémentaires.

Ces projets ont également pour objet d'actualiser l'équilibre initial en révisant les évaluations de recettes auxquelles ils intègrent le cas échéant des ressources nouvelles, presque toujours de caractère non fiscal (par exemple, les prélèvements successifs sur l'Institut d'émission des départements d'outre-mer en 1986 et 1990, le prélèvement de 2,3 milliards d'euros, opéré sur la Caisse des dépôts et consignations au titre de la Caisse de garantie du logement social en 1995, en 2004, le produit de l'amende due par EDF suite à la décision de la Cour de justice des Communautés européennes du 16 décembre 2003, soit 1,2 milliard d'euros, ou encore, en 2007, un acompte sur les dividendes d'EDF, pour un montant de l'ordre de 900 millions d'euros).

Ils permettent également au Gouvernement d'ouvrir des crédits nouveaux pour des opérations décidées en cours d'exercice ou d'effectuer des mouvements de crédits entre ministères que leur nature ou leur ampleur rend impossibles à réaliser par la voie réglementaire. Longtemps, le Gouvernement a aussi utilisé le collectif de fin d'année pour ouvrir des crédits destinés, en fait, à être utilisés au cours de l'exercice suivant, une fois effectués les reports nécessaires. Cette technique vise à réduire les tensions qui peuvent apparaître lors du bouclage du PLF, puisqu'elle permet de modérer le volume des crédits ouverts en PLF, les crédits complémentaires étant « portés » par le collectif déposé quelques semaines plus tard. Elle conduit cependant à fragiliser les conditions d'exécution de la loi de finances de l'année suivante et à favoriser un exercice plus intense de la régulation budgétaire, dès lors que le Gouvernement veut tenir la norme de dépense qu'il s'est fixé. Dans les années récentes, des efforts ont été entrepris pour

mettre fin à cette pratique, fort peu transparente et de plus en plus dénoncée par les parlementaires⁽¹⁾.

Autant dire que les collectifs sont bien des textes d'ajustement et que la marge de manœuvre du Gouvernement est faible. On ne saurait donc s'étonner qu'il en aille de même pour les assemblées parlementaires et que les débats y soient assez brefs.

Cependant, l'examen d'un collectif de fin d'exercice est toujours un moment privilégié du contrôle parlementaire. Les députés peuvent ainsi, cas exceptionnel de recevabilité d'un amendement parlementaire majorant les crédits, veiller à la sincérité des demandes formulées par le Gouvernement. Ainsi, en 1983 et 1984, un député de l'opposition a déposé une série d'amendements augmentant les crédits des chapitres sur lesquels il avait constaté que « *les dépenses engagées ou ordonnancées dépassaient les crédits* » sans que le Gouvernement en tire les conséquences dans son projet de loi⁽²⁾. On ne saurait cependant en inférer que le ministère du budget veille toujours scrupuleusement à opérer tous les ajustements nécessaires, sans négliger les chapitres évaluatifs : le Rapporteur général a ainsi noté la « *désinvolture* » marquant la gestion, en 1998, du chapitre 13-03 « *Frais divers de trésorerie* » du budget des Charges communes : fixée à 47 millions d'euros en loi de finances initiale, la dotation de ce chapitre a été portée à 148 millions d'euros par le collectif de fin d'année, déposé le 18 novembre 1998, alors que les dépenses atteignaient 168 millions d'euros dès juillet et 258 millions d'euros à la fin octobre⁽³⁾.

L'examen des crédits permet de porter un jugement critique sur leur gestion. Ainsi les interventions relatives aux annulations de

(1) Dans son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2006, M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a ainsi exprimé sa satisfaction que ce texte apparaisse bien « comme une loi de conclusion de l'exercice en cours » (XIX^{ème} législature, rapport n° 3469, novembre 2006, page 12).

(2) JO Débats AN, 6 décembre 1983, pages 6082 à 6087, et 5 décembre 1984, pages 6727 et 6728. Ces amendements, déposés par Gilbert Gantier, ont été considérés comme recevables au regard de l'article 42 de l'ordonnance de 1959, car il s'agissait « d'amendements solidement motivés et où la préoccupation du contrôle des dépenses publiques était exprimée avec une grande clarté ». Rapport AN n° 1922 de Christian Goux, Président de la Commission des finances, sur la recevabilité des amendements, pages 108 à 110.

(3) Rapport AN n° 2360 de M. Didier Migaud sur le projet de loi de règlement du budget de 1998, pages 156 à 158.

crédits « *devenus sans objet* » suivies de demandes d'ouvertures de crédits supplémentaires ou celles portant sur les sous-évaluations, parfois répétitives, de dotations en loi de finances initiale ne sont pas rares. On a déjà dit que les députés pouvaient user de leur droit d'amendement sur les crédits pour opérer un contrôle sur leur gestion. Toutefois, de tels amendements de contrôle ont été peu nombreux au cours des dernières années. Cependant, sans prendre l'initiative d'un amendement, un député peut s'exprimer publiquement sur la gestion budgétaire en prenant la parole sur les articles du projet de loi portant ouverture de crédits. Mais la tâche n'est pas toujours facile, surtout dans les délais très brefs qui caractérisent l'examen des collectifs. En outre, comme le remarquait en 1986 le Rapporteur général, le Gouvernement ne fait pas toujours toute la lumière sur des « *opérations complexes* » dont seul le solde apparaît dans le projet de loi ⁽¹⁾.

Quoi qu'il en soit, l'attention portée par les députés à l'évolution des crédits s'était renforcée au cours des vingt-cinq dernières années comme en témoigne le tome II du rapport que le Rapporteur général lui a consacré entre 1983 et 2005. Sur plus de cent pages, ce volume retraçait, pour chaque département ministériel, tous les mouvements de crédits ayant affecté le montant des dotations initiales : ouvertures par décrets d'avance et annulations associées, ouvertures demandées en collectif et annulations associées. Les observations formulées allaient souvent au-delà du commentaire de ces seuls mouvements dont l'article d'équilibre du projet de loi de finances rectificative constitue la synthèse. Elles portaient alors, le cas échéant, sur la pratique des reports, celle des virements ou sur le rattachement de fonds de concours. En 2006, le choix a été fait de ne pas formuler ces traditionnelles « *observations sur les mouvements de crédits intéressant les différents ministères* », le Rapporteur général ayant jugé que la présentation synthétique, incluse dans son « *exposé général [sur] les grandes lignes du projet de loi de finances rectificative* », éclairait suffisamment les principaux mouvements observés en gestion ou proposés dans le collectif.

S'agissant des ressources et de l'équilibre, l'insertion, à partir de 1980, d'un article d'équilibre dans les collectifs budgétaires, à la suite de critiques formulées tant par le Parlement

(1) Robert-André Vivien, *JO Débats AN*, 22 mai 1986, page 1012.

que par la Cour des comptes, a d'ailleurs sensiblement accru la sincérité de ces projets de loi qui n'avaient pas toujours, dans le passé, été présentés avec toute la rigueur souhaitable⁽¹⁾. Cette innovation, conforme aux termes de l'article 34 de l'ordonnance de 1959, a permis notamment d'introduire une modification des évaluations de ressources et donc de l'état A annexé à l'article d'équilibre de la loi de finances initiale. Cet état modificatif retrace, de façon quasi conventionnelle, les recettes révisées attendues pour l'exercice en cours, telles qu'elles figurent dans les « voies et moyens » du projet de budget de l'année suivante et qui ont été arrêtées début septembre. Exceptionnellement, des ajustements peuvent y être apportés et, en tout état de cause, y sont inclus les effets des éventuelles mesures relatives aux recettes proposées dans le collectif. Cette pratique permet, à tout le moins, aux députés qui disposent des résultats effectifs d'encaissement des recettes au 31 octobre de porter un jugement critique sur ces recettes révisées.

On se gardera bien d'exagérer la portée du contrôle ainsi exercé et tout autant de la minimiser. Conjugués depuis 1974 avec les effets très dissuasifs d'une possible saisine du Conseil constitutionnel⁽²⁾, les efforts réalisés depuis de nombreuses années par les parlementaires ont sans conteste contribué à une nette amélioration de l'orthodoxie budgétaire des projets de loi de finances rectificative et, partant, de leur sincérité. Les informations recueillies à l'occasion de leur examen forment une base de données précieuse pour l'élaboration des questionnaires budgétaires sur le projet de loi de finances. Il en va de même pour celles, plus nombreuses encore, qui sont collectées lors de l'examen des projets de loi de règlement.

(1) Cf. par exemple les commentaires de Maurice Papon, Rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée sur les collectifs de 1976 (rapport n° 2212 du 22 avril 1976, page 19, et rapport n° 2526, du 6 octobre 1976, page 8). Il y souligne notamment le caractère peu orthodoxe de la prise en compte dans l'équilibre budgétaire du produit de l'emprunt libérateur (« l'impôt sécheresse »).

(2) Sur la période 1998 – 2010, neuf lois de finances rectificatives (sur un total de vingt) ont fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel.

CHAPITRE QUATRIÈME :

LES LOIS DE RÈGLEMENT

L'examen et le vote du projet de loi de règlement – devenu, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, le « projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion » – sont bien souvent considérés comme une simple formalité, un rituel dépourvu de signification. Le débat est rapide, le nombre des intervenants étant faible et les amendements rares. Cet apparent désintérêt de l'Assemblée nationale, et plus généralement du Parlement, à l'égard de « la loi des comptes » a fait l'objet de critiques répétées. Il pourrait progressivement s'atténuer, la LOLF ayant modifié la perspective dans laquelle doit être conçue et débattue la loi de règlement, texte spécifique qui reste avant tout un instrument privilégié du contrôle parlementaire.

En insérant dans la Constitution un article 47-2, disposant en son deuxième alinéa, que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères [et] donnent une image fidèle de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* », le Constituant a entendu, en 2008, rappeler la nécessité de cette vigilance.

SECTION 1.– UNE LOI DE FINANCES TRÈS SPÉCIFIQUE

§1. Le dispositif : une loi de constatation et d'ajustement

L'article premier de la LOLF donne à la loi de règlement le caractère de loi de finances. Texte de constatation et d'ajustement, elle se distingue pourtant radicalement des autres lois de finances, qui sont des textes de prévision et d'autorisation.

L'article 37 en détaille l'objet : constater le montant définitif des recettes et des dépenses ainsi que des ressources et des charges de trésorerie, approuver le compte de résultat et le bilan, ratifier le cas échéant les décrets d'avance qui seraient intervenus après l'adoption de la dernière loi de finances rectificative, ajuster *ex post* les diverses autorisations parlementaires à hauteur des

différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances initiale éventuellement modifiée par des lois de finances rectificatives. La loi de règlement peut également comporter toute disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur les finances publiques. Enfin, c'est traditionnellement dans les projets de loi de règlement que sont présentées les demandes de reconnaissance d'utilité publique de dépenses effectuées par des gestionnaires déclarés « de fait » par la Cour des comptes.

Le montant définitif des recettes et dépenses est présenté dans un tableau de configuration très similaire à celle du tableau d'équilibre de la loi de finances de l'année, mais les montants inscrits sont précis au centime d'euro alors que les montants du tableau d'équilibre sont établis en millions d'euros : la vocation de ce dernier tableau est en effet de déterminer les « grandes lignes » de l'équilibre financier ; au contraire, le tableau inclus dans la loi de règlement est la synthèse de l'ensemble des opérations budgétaires effectivement comptabilisées durant l'exercice.

Le tableau de financement, ou tableau des ressources et des charges de trésorerie, est construit sur le même modèle que celui inclus dans l'article d'équilibre de la loi de finances de l'année, à une différence près : le montant inscrit au titre du déficit est, dans le tableau de la loi de finances de l'année, le montant prévisionnel du déficit budgétaire ; dans le tableau de la loi de règlement, il s'agit du solde en trésorerie de l'ensemble des opérations effectuées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre, quel que soit l'exercice budgétaire auquel ces opérations se rattachent.

L'approbation du compte de résultat et du bilan est une innovation de la LOLF, qui consacre la place que le législateur a voulu donner à la comptabilité d'exercice dans le nouveau système de gestion publique. Par construction, le compte de résultat et le bilan approuvés dans la loi de règlement n'ont pas d'équivalent dans la loi de finances initiale.

L'exposé général des motifs, qui ouvre le projet de loi de règlement, a été quelque peu modifié du fait de la LOLF : il débute par une très brève présentation de la situation économique de l'année concernée, puis analyse les conditions générales d'exécution budgétaire ainsi que les évolutions apportées aux autorisations initiales par les collectifs budgétaires et par les mesures réglementaires. Il récapitule, par missions, les

modifications (ouvertures et annulations) demandées dans le projet de loi et inclut des commentaires succincts sur l'évolution des principales catégories de recettes et la nature des dépenses. Les principales nouveautés sont une analyse des plafonds des autorisations d'emplois et, depuis la loi de règlement de l'exercice 2007, une présentation de la situation nette et le résultat patrimonial de l'État, issus des données de la comptabilité générale.

§2. Les annexes : un outil d'analyse de la gestion

Tout comme le projet de loi de finances initiale, le projet de loi de règlement doit être accompagné d'annexes prévues par l'article 54 de la LOLF.

Les annexes essentielles sont les « rapports annuels de performances » (RAP), établis pour chaque programme ou dotation, qui doivent faire connaître les objectifs et les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés, la justification des mouvements de crédits et des dépenses constatées ainsi que la façon dont les autorisations d'emploi ont été gérées. Concrètement, les RAP sont regroupés dans des fascicules par mission, qui présentent :

– pour l'ensemble de la mission : un tableau comparant, par programme, les crédits ouverts et les crédits consommés (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ; deux tableaux comparant les consommations de l'année et celles de l'année précédente, déclinées respectivement par programme et action et par programme et titre ⁽¹⁾ ;

– pour chaque programme, le rapport annuel de performances proprement dit (alinéa 4° de l'article 54) et les informations relevant des annexes explicatives développant « *le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées* » (alinéa 2°) et les résultats de la comptabilité d'analyse des coûts (alinéa 6°). Afin de présenter une vision synthétique des politiques publiques, les RAP ont été enrichis, à l'occasion du projet de loi de règlement pour 2009, par une analyse de la première année de la programmation pluriannuelle 2009-2011 (cf. page 32), composée

(1) Pour le projet de loi de règlement de l'année 2006, la colonne relative à l'année 2005 n'a pas été renseignée, la reconstitution ex post de l'exécution 2005 selon la structure du budget 2006 étant impossible avec les systèmes d'information mis en œuvre.

d'un bilan stratégique et d'un bilan des réformes intervenues ou engagées en 2009.

Les RAP sont le reflet, en exécution, des projets annuels de performances (PAP) joints au projet de loi de finances de l'année. Ils traduisent l'obligation qu'a le Gouvernement de rendre compte devant le Parlement de la gestion des autorisations qui lui ont été accordées. À la lecture de ces documents, les parlementaires sont donc en mesure de porter une attention particulière aux développements consacrés aux résultats obtenus pour chaque indicateur recensé, ainsi qu'aux explications, plus ou moins détaillées, fournies sur les motifs des dépenses et sur les éventuels écarts avec les prévisions de la loi de finances initiale (justification au premier euro des mouvements de crédits et des dépenses constatées). Sont également présentées les dépenses fiscales rattachées à chaque programme, ainsi que les réalisations effectives des principaux opérateurs concourant à chaque programme et les emplois rémunérés par eux.

Les RAP vont ainsi beaucoup plus loin, en termes de richesse d'information, que les comptes rendus de gestion établis par chaque ministre à partir du projet de loi de règlement pour 1999 et qui, d'ailleurs, à compter de l'adoption de la LOLF en 2001, sont peu à peu tombés en désuétude⁽¹⁾.

Sont également annexés au projet de loi de règlement :

- le développement des recettes budgétaires (alinéa 1°) ;
- la présentation du budget exécuté en section de fonctionnement et section d'investissement (alinéa 3°).

Le projet de loi de règlement est également accompagné du **compte général de l'État** (alinéa 7° de l'article 54) établi « en droits constatés », qui comprend le bilan, retraçant, à la date de clôture de l'exercice, la situation patrimoniale de l'État, le compte

(1) Ces comptes rendus, établis en application d'une circulaire du Premier ministre du 21 février 2000, répondaient à la demande des parlementaires qui, depuis quelques années, souhaitaient compléter le contrôle budgétaire stricto sensu par une approche évaluative. Ils présentaient des éléments concrets d'appréciation sur les objectifs poursuivis, les coûts des politiques publiques ainsi que sur l'efficacité de celles-ci et les efforts faits par les administrations pour améliorer leur efficacité et la qualité du service rendu à l'usager.

de résultat, le tableau des flux de trésorerie⁽¹⁾, et l'annexe, qui présente notamment les engagements hors bilan de l'État.

Il faut noter que le bilan présenté dans le compte général de l'État est le bilan *avant* affectation du résultat comptable, alors que le bilan présenté dans l'article idoine du projet de loi de règlement est le bilan *après* affectation du résultat comptable, cette affectation étant justement soumise au vote du Parlement.

Un « rapport de présentation » est joint au compte général de l'État⁽²⁾. Dans le document élaboré pour le projet de loi de règlement de l'année 2009, on trouve une brève description des réformes comptables mises en œuvre pour construire les comptes 2009, une synthèse de ces comptes et des développements plus nourris sur l'activité de l'État (qui génère des charges et des produits), sur l'évolution de son patrimoine, sur les modalités de financement et sur les engagements de l'État (provisions pour risques et charges, autres engagements hors bilan, notamment les engagements liés aux retraites). Ce rapport de présentation proprement dit a été complété par trois fascicules :

– un « *mémento sur les comptes de l'État* » qui se veut une explication de texte, « à l'attention des non-initiés » sur la comptabilité de l'État, sur les comptes eux-mêmes et sur la dynamique de la réforme comptable ;

– un fascicule de « *données budgétaires* » qui regroupe plusieurs tableaux (situation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, solde d'exécution budgétaire en exercice et en gestion, dépenses par titres et catégories, dépenses par missions et programmes, recettes du budget général, opérations des comptes spéciaux) ;

– un « *rapport sur le contrôle interne comptable de l'État* », qui a vocation à rendre compte des conditions dans lesquelles sont élaborés les comptes et des actions engagées par les services de l'État pour en assurer la qualité, ainsi que la maîtrise des risques.

(1) Ce tableau, non prévu par l'article 54 de la LOLF, constitue un troisième état de synthèse rendu nécessaire par les « spécificités » de l'action de l'État mentionnées par l'article 30 de la loi organique.

(2) De la même façon qu'un rapport de présentation était joint à son prédécesseur, le *Compte général de l'Administration des finances*, depuis 1992.

L'enrichissement, réel, de l'information comptable délivrée conjointement au projet de loi de règlement devrait permettre au Parlement de porter un regard nouveau sur l'évolution de la situation financière de l'État.

Par ailleurs, l'article 58 alinéa 4 de la LOLF prévoit le dépôt d'un rapport de la Cour des comptes conjoint au dépôt du projet de loi de règlement qui constitue une précieuse source d'information sur les comptes de l'État (*cf.* page 205).

§3. Les règles applicables au projet de loi : un texte quasi ordinaire

Bien qu'ayant le caractère de loi de finances, le projet de loi de règlement n'est pas soumis à toutes les règles qui les régissent.

S'agissant du dépôt du projet, l'article 46 de la LOLF fait obligation au Gouvernement de déposer et de distribuer le texte ainsi que tous les documents qui doivent lui être joints **avant le 1^{er} juin** de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte. Le choix de cette date participe du souhait de revaloriser la place de la loi de règlement : un dépôt suffisamment précoce permet aux parlementaires d'analyser l'exécution du budget écoulé avant que ne soit déposé le projet de loi de finances de l'année suivante. Ce « chaînage » du dépôt des deux textes est d'ailleurs prolongé pour leur examen, puisque l'article 41 de la LOLF oblige chaque assemblée à voter sur le projet de loi de règlement avant d'engager la discussion du projet de loi de finances de l'année suivante.

Le calendrier du projet de loi de règlement de l'année 2006 a été perturbé par le déroulement des opérations électorales du printemps 2007. Un dépôt du texte avant le 1^{er} juin aurait été peu utile au plan pratique : la XII^{ème} législature s'achevant le 18 juin 2007 à minuit et l'Assemblée nationale n'ayant pas le loisir matériel d'examiner le texte avant cette date, le projet serait automatiquement « tombé » le lendemain. De ce fait, le choix a été fait de ne déposer le projet de loi que le 27 juin 2007. Une telle situation se reproduira inévitablement à chaque législature, sauf à ce que l'Assemblée nationale soit un jour dissoute à une date suffisamment éloignée du 1^{er} juin ou à ce que l'élaboration du projet de loi de règlement soit sensiblement accélérée, permettant

alors de déposer le texte très tôt dans l'année ; la complexité des opérations préjudant à la construction du projet rend cependant cette dernière perspective peu vraisemblable à court terme.

S'agissant des délais d'examen, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser qu'en dépit de la lettre des dispositions constitutionnelles et organiques relatives aux délais d'examen des lois de finances, celles-ci ne s'appliquent pas aux lois de règlement. Cette décision ⁽¹⁾, outre qu'elle prenait acte que le délai de 40 jours dont l'Assemblée dispose pour examiner une loi de finances en première lecture ne pouvait s'appliquer, sauf convocation d'une session extraordinaire (obstacle levé depuis 1995 avec l'institution de la session unique), était surtout dictée par un simple constat : les délais imposés au Parlement ne sauraient s'appliquer aux lois de règlement qui n'ont, à l'évidence, pas pour objet d'« *assurer la continuité de la vie nationale* ».

Le Conseil constitutionnel a, en conséquence, été conduit à décider ⁽²⁾ que, contrairement à la pratique antérieurement suivie, la procédure d'urgence, devenue « procédure accélérée », ne s'applique pas de façon automatique aux lois de règlement ⁽³⁾.

Le sens de cette jurisprudence est clair : en dehors de la priorité dont bénéficie l'Assemblée et de l'interdiction des « cavaliers budgétaires », les projets de loi de règlement relèvent de la procédure législative ordinaire.

SECTION 2.– L'ASSISTANCE DE LA COUR DES COMPTES

Au titre de sa mission d'assistance au Parlement prévue par l'article 47-2 de la Constitution, la Cour des comptes doit élaborer deux rapports à l'occasion du projet de loi de règlement :

– un rapport relatif aux résultats de l'exécution et aux comptes associés qui, en particulier, analyse par mission et programme l'exécution des crédits ; ce rapport est déposé conjointement au projet de loi de règlement ;

(1) Décision n° 83-161 DC du 24 juillet 1983 sur le projet de loi de règlement de 1981.

(2) Décision n° 85-190 DC du 24 juillet 1985 sur le projet de loi de règlement de 1983.

(3) Au cours des dix dernières années, le Gouvernement n'a déclaré l'urgence ou engagé la procédure accélérée que pour trois projets de loi de règlement (2006, 2007 et 2008).

– la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l’État ; cette certification, annexée au projet de loi de règlement, est une innovation majeure introduite par la LOLF.

Depuis la loi de règlement 2006, le rapport relatif aux résultats de l’exécution ne traite ainsi quasiment que de l’exécution budgétaire, ne consacrant que quelques pages à l’analyse du résultat comptable.

Le rapport de la Cour des comptes relatif à l’exécution budgétaire est depuis longtemps un outil précieux pour les parlementaires. Il a pendant longtemps été l’un des rares moyens, pour ceux-ci, de porter une appréciation motivée et éclairée sur les conditions dans lesquelles le Gouvernement mettait en œuvre les autorisations votées dans les lois de finances initiale et rectificatives. Cet instrument était d’autant plus apprécié qu’à la suite d’une initiative d’un député reprenant une suggestion de la Cour⁽¹⁾, le dépôt du rapport de la Cour des comptes avait été dissocié de celui, encore très tardif⁽²⁾, du projet de loi de règlement lui-même, ce qui permettait aux parlementaires de prendre connaissance dès la fin du printemps des principales observations de la Cour.

Le contenu du rapport tel qu’il a été défini par l’article 58 de la LOLF consolide des acquis apparus progressivement dans les travaux de la Cour. C’est le cas notamment de l’analyse de l’exécution par mission et programme, qui prolonge les « monographies » ministérielles apparues il y a quelques années. Un tel travail, déjà réalisé dans le passé en réponse à des questions de la Commission des finances de l’Assemblée⁽³⁾, permet une étude

(1) Article 19 de la loi du 6 novembre 1992.

(2) A l’époque, le projet de loi de règlement était déposé à la mi-décembre.

(3) En 1975, la Commission des finances a pris l’initiative d’adresser à la Cour des comptes un questionnaire sur le projet de loi de règlement du budget de 1973. Jusqu’à la création de la Mission d’évaluation et de contrôle, ce questionnaire constituait la principale forme de l’assistance apportée par la Cour à l’Assemblée en application de l’article 47 de la Constitution.

Cette innovation a été entourée d’un certain nombre de précautions dont le Rapporteur général de l’époque faisait état lorsqu’il rappelait que cette procédure avait été mise au point après un entretien entre le Président de l’Assemblée nationale, celui de la Commission des finances et le Premier ministre (Rapport AN n° 1643 de Maurice Papon, 15 mai 1975, page 79). La pratique n’a guère varié pendant plus de vingt-cinq ans (à l’exception des exercices 1982 et 1983, où la Commission des finances

approfondie des dépenses et de la gestion. Les monographies ont d'ailleurs toujours été riches d'enseignements : ainsi, celle consacrée aux Services financiers, en 1995, a, pour la première fois dans un rapport publié par la Cour, mis en évidence l'existence de dépenses extrabudgétaires. L'analyse des « résultats » prévue par l'article 58 a amené la Cour des comptes à présenter en détail et à comparer les trois résultats de l'exercice (résultat budgétaire, résultat de trésorerie et résultat comptable), démarche à laquelle elle s'est préparée progressivement au fil des rapports élaborés après la publication de la LOLF en août 2001.

Depuis le projet de loi de règlement pour 2008, la Cour présente, pour chaque mission, une note sur l'exécution du budget (NEB) comportant une synthèse de l'exécution budgétaire de la mission pour l'exercice considéré, assortie d'un relevé de ses principales recommandations, ainsi qu'une présentation de la mission et des observations définitives sur la gestion budgétaire au cours de l'exercice. Pour certains programmes ayant donné lieu à un examen plus détaillé, les NEB sont complétées par des notes d'analyse de programme (NAP) présentant les constatations de la Cour sur la gestion de ces programmes.

Dans le rapport sur l'exécution 2006, la Cour a joint à son rapport une approche plus globale, centrée sur les grands déterminants de la dépense : effectifs et dépenses de personnel, interventions, concours aux collectivités territoriales, relations financières avec l'Union européenne. Cette démarche se retrouve dans les rapports suivants, qui abordent des thèmes tels que les dépenses d'investissement (rapport pour 2008) ou les dépenses fiscales (rapport pour 2009).

Le rapport présentant la certification des comptes de l'État obéit strictement aux règles prévues par l'article 58 de la LOLF : il expose tout d'abord la position de la Cour sur les comptes de l'État,

n'a pas adressé de questionnaire à la Cour) : un questionnaire écrit était adressé au Premier Président de la Cour par le Rapporteur général ; la Cour disposait de plusieurs mois pour préparer ses réponses, son Premier président étant ensuite entendu par la Commission.

Un autre tournant a été pris au printemps 2003. Considérant que les relations entre la Commission des finances et la Cour des comptes devaient emprunter le canal privilégié de la Mission d'évaluation et de contrôle, le Rapporteur général a mis fin à la pratique du questionnaire à l'occasion du projet de loi de règlement du budget 2002.

développe ensuite les « *motivations détaillées* » de cette position et fait enfin le « *compte rendu des vérifications opérées* ».

SECTION 3.– UN TRAVAIL PARLEMENTAIRE PROMIS À UNE RÉNOVATION EXIGEANTE

Bien qu'il soit depuis longtemps considéré comme un instrument privilégié du contrôle parlementaire, le projet de loi de règlement n'est pas habituellement l'objet de longs débats. Le Rapporteur général de l'Assemblée observait, en 1991, que « *le travail d'analyse et de réflexion que l'on peut porter, a posteriori, sur l'exécution d'une loi de finances prête plus aux discussions de commission, aux échanges d'experts ou, le cas échéant, aux commentaires des universitaires et des chercheurs, qu'à une discussion contradictoire entre partenaires politiques* »⁽¹⁾.

De fait, les débats sont brefs, tant en commission qu'en séance publique. Le nombre des intervenants dans la discussion générale dépasse rarement la dizaine, celui des amendements est toujours faible (un maximum de 17 a été constaté sur le projet de loi de règlement de 1981).

On ne saurait cependant en faire grief aux députés. Il est difficile d'« amender » un **projet de loi qui n'est pas modifiable par nature**. Le Conseil constitutionnel a, dans deux décisions⁽²⁾, confirmé la faiblesse de la marge de manœuvre du Parlement en posant un principe essentiel : le contrôle de constitutionnalité ne peut conduire à une sanction de la loi de règlement dès lors qu'elle comporte toutes les dispositions répondant aux objets qui lui sont assignés et ce même si elle retrace des opérations irrégulières au regard des textes budgétaires. Le législateur ne peut ainsi qu'accepter ou refuser en bloc le projet de loi.

Aussi les amendements déposés portent-ils presque exclusivement sur le contrôle des finances publiques. Parmi ceux adoptés, on peut citer l'article 20 de la loi du 3 juillet 1978 qui prévoit que « *tous les textes réglementaires intervenant pour l'exécution des lois de finances, en vertu des dispositions de la loi*

(1) Alain Richard, *JO Débats AN*, 18 juin 1991, page 3257.

(2) Décisions n° 85-202 DC du 16 janvier 1986 et n° 91-300 DC du 20 novembre 1991 et n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006 (cf. notamment le considérant 7).

organique (...) sont publiés au Journal officiel, à l'exception de ceux portant sur des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État »⁽¹⁾, ou encore l'article 20 de la loi du 12 juillet 1979 destiné à améliorer l'information relative au produit de l'impôt sur le revenu⁽²⁾. Plus récemment, certaines initiatives ont visé à améliorer l'information du Parlement sur des sujets jugés particulièrement sensibles dans le cadre budgétaire défini par la LOLF, comme la gestion des « opérateurs de l'État » : ainsi, l'article 14 de la loi de règlement du budget 2005⁽³⁾ prévoit que « *le Gouvernement dépose, chaque année, sous forme d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport, pour la deuxième année dont l'exécution est définitivement connue, l'année en cours et l'année suivante, récapitulant, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs de l'État ou catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés, et présentant, à titre indicatif, le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers* ». De même, l'article 12 de la loi de règlement pour 2008 prévoit-il une nouvelle annexe au projet de loi de finances « *récapitulant les dispositions relatives aux règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature, adoptées depuis le dépôt du projet de loi de finances de l'année précédente* », ainsi qu'une annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale présentant les mesures affectant les recettes concourant au financement de la protection sociale, intervenues depuis le dépôt du projet de loi de financement de l'année précédente.

D'autres amendements portent sur certaines dispositions qui peuvent trouver place dans la loi de règlement. Ils ont abouti, par exemple, à la suppression en première lecture de l'article 15 du projet de loi de règlement du budget de 1975 relatif à une remise de dette au profit de la Caisse centrale de crédit coopératif, le Rapporteur général ayant estimé que le Parlement « *ne saurait couvrir des défaillances graves (...) sans disposer, avant de se prononcer, de la documentation la plus complète sur l'affaire en*

(1) Loi n° 78-686 portant règlement définitif du budget de 1976.

(2) Loi n° 79-590 portant règlement définitif du budget de 1977.

(3) Modifié par l'article 9 de la loi n° 2007-1147 du 31 juillet 2007 de règlement du budget 2006.

cause »⁽¹⁾. On peut également rappeler le cas du refus de reconnaissance d'utilité publique de certaines gestions de fait⁽²⁾.

En dehors de ces initiatives relevant du contrôle, le débat peut revêtir un caractère plus politique. En effet, les échanges se concentrent plutôt sur la discussion générale, l'examen des articles n'appelant que rarement une intervention des parlementaires. De ce fait, le débat sur le projet de loi de règlement est souvent l'occasion d'une confrontation sur la politique budgétaire, passée et présente, voire future, du Gouvernement. Au cours de la XII^{ème} législature, le contenu du rapport établi par le Rapporteur général a d'ailleurs progressivement évolué, faisant une plus large part à une analyse de la politique budgétaire. En outre, depuis le projet de loi de règlement pour 2007, le rapport général comporte un tome II présentant les commentaires détaillés des rapports annuels de performances par les rapporteurs spéciaux⁽³⁾. Le document afférent à l'exercice 2009 comporte 200 propositions ou recommandations présentées par les rapporteurs spéciaux sur la gestion des crédits des différentes missions.

Témoignent, par exemple, d'une réelle confrontation politique, en 1978, les déclarations de l'un des porte-parole de l'opposition à l'Assemblée nationale : « *Le moment du règlement de comptes, pacifique, est arrivé (...) pour nous le projet de loi de règlement de 1976, c'est un aveu d'échec (...). Or, l'échec s'est manifesté dans tous les domaines : pour les travailleurs, c'est l'extension du chômage ; pour les ménages, l'aggravation de l'inflation ; pour la Nation, l'essoufflement de la reprise (...)* »⁽⁴⁾.

Malgré son caractère exceptionnel, le débat sur le projet de loi de règlement du budget de 1983 mérite de retenir l'attention. Avant même son dépôt et celui du rapport de la Cour des comptes, ce projet a fait l'objet de très vives critiques. Fait sans précédent, la Commission des finances de l'Assemblée a procédé, moins d'un

(1) Rapport AN n° 2951, pages 68 et 69.

(2) Cf. JO Débats, AN, 17 juin 1983, sur le projet de loi de règlement du budget de 1981, page 2792. Cf. également JO Débats AN, 18 mai 2000, sur le projet de loi de règlement du budget de 1998, page 4469.

(3) Au-delà de cette analyse périodique, la Commission des finances a dressé, en 2009, un bilan de synthèse sur la performance dans le budget de l'État, sur la base des analyses des rapporteurs spéciaux portant sur les trois premières années de gestion par la performance (Rapport n° 1780 de Didier Migaud et Gilles Carrez, ; 24 juin 2009).

(4) Pierre Joxe, JO Débats AN, 31 mai 1978, page 2158.

mois après le dépôt du texte, début janvier 1985, à l'audition du ministre des finances et du secrétaire d'État au budget. Les députés de l'opposition dénonçaient ce qu'ils appelaient une falsification grave en s'appuyant sur les observations de la Cour sur les écritures passées en fin de gestion, cette critique étant qualifiée par le ministre de « *tempête dans un verre d'eau* »⁽¹⁾. Quelques mois plus tard, le débat était relancé en séance publique, l'exception d'irrecevabilité soutenue par l'opposition dénonçant « *dissimulations, manipulations (...) opérations de cavalerie et faux en écritures publiques* »⁽²⁾.

Parfois, au contraire, la discussion se veut délibérément technique, comme le souligne le Rapporteur général en 1983 en estimant qu'« *il serait vain à (cette) occasion (...) de vouloir porter à nouveau un jugement d'opportunité sur la politique budgétaire* »⁽³⁾. Le décalage temporel entre l'exécution et le débat parlementaire conduit d'ailleurs parfois, comme ce fut le cas, par exemple, pour les budgets de 1996 et 2001, un Gouvernement à proposer le règlement d'une gestion réalisée par un Gouvernement issu d'une majorité parlementaire opposée⁽⁴⁾. Même resserré, le calendrier budgétaire fixé par la LOLF laisse ouverte cette possibilité.

Le débat sur le projet de loi de règlement peut donc tout aussi bien se trouver réduit à un simple et rapide échange empreint d'une grande courtoisie entre le Rapporteur général et le ministre, ou faire l'objet de propos parfois très vifs.

Un regain d'intérêt, certes très inégal, s'est toutefois manifesté à l'Assemblée il y a quelques années, comme en témoignent le recours à des motions de procédure (projets de loi de

(1) Pierre Bérégovoy, Rapport AN n° 2639, page 70.

(2) Michel Noir, JO Débats AN, 21 mai 1985, pages 877 et 878.

(3) Rapport AN n° 1529 de M. Christian Pierret sur le projet de loi de règlement du budget de 1981, 28 mai 1983, page 5.

(4) Dans son rapport sur le projet de loi de règlement pour 2001, M. Gilles Carrez, Rapporteur général, avait précisé : « Compte tenu de la décision que le peuple français a prise lors des élections présidentielles et législatives, seules les raisons de calendrier, tenant aux délais nécessaires pour centraliser les données comptables définitives, et, partant, de continuité des pouvoirs publics ont conduit le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, et MM. Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, à présenter ce projet de loi de règlement définitif de budget 2001. Il est évident que cette présentation n'emporte pas approbation de la politique budgétaire conduite sous la précédente législature ».

règlement de 1977, 1981, 1982 et 1983) ou la saisine du Conseil constitutionnel (projets de loi de règlement de 1981, 1983 et 1989). La mise en œuvre de la LOLF a relancé ce mouvement : ainsi des motions de procédure ont-elles été présentées sur les projets de loi de règlement de 2008 et 2009, et le Conseil constitutionnel a été saisi des projets afférents à 2005 et 2008.

Au-delà de ces initiatives procédurales, la Commission des finances a engagé une rénovation de son mode de travail sur le projet de loi de règlement. Elle entend assurer mieux qu'auparavant sa mission de contrôle et s'inscrire, pour ce faire, dans la logique d'évaluation à laquelle invite la LOLF, notamment en faisant porter son attention sur la gestion des programmes.

Déjà, au printemps 2006, la Commission s'est essayée à un exercice inédit dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement du budget 2005, en mobilisant quatre rapporteurs spéciaux, chargés d'élaborer des rapports d'exécution dans trois secteurs : l'équipement des forces armées, l'administration générale et territoriale de l'État, la politique de la ville et du logement. Ces rapports, examinés par la Commission et publiés sous forme d'annexes au rapport établi par le Rapporteur général, ont donné lieu à trois « débats thématiques » au cours de l'examen du texte en séance publique.

À la fin du mois de juillet 2007, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement du budget 2006, la Commission a procédé à l'audition de trois responsables de programme. Cependant, ces auditions, postérieures à l'examen du projet en séance publique, n'ont pu avoir pour effet d'éclairer les votes de l'Assemblée. L'inscription des projets de loi de règlement suivants dans un calendrier normal a permis de remédier à cet inconvénient.

L'expérience des années 2006 à 2010 montre certaines des pistes vers lesquelles la Commission pourra orienter ses efforts. Les équilibres nécessaires n'ont pas encore été trouvés : ils concernent, d'une part, la répartition des travaux entre les séances de commission et les séances publiques et, d'autre part, les sollicitations que la Commission adressera, respectivement, aux ministres et aux responsables de programme.

En vue de l'examen du projet de loi de règlement pour 2007, la Conférence des Présidents, souhaitant mettre le contrôle de l'exécution du budget au coeur du travail parlementaire, a arrêté, dès avril 2008, le principe d'une nouvelle procédure d'examen de ces projets. Cette procédure était caractérisée par la tenue de commissions élargies sur une dizaine de missions ou thèmes précis et l'examen approfondi de deux ou trois missions en séance publique.

Sur la base des propositions du Président de la Commission des finances, en concertation avec le Rapporteur général et les présidents des commissions saisies pour avis, la Conférence des Présidents arrêta la liste des missions donnant lieu à la procédure de commissions élargies, selon des modalités proches de celles retenues pour le précédent débat budgétaire, et de celles faisant l'objet d'un débat en séance publique.

Ouvrant la première réunion de commission élargie, le Président de la Commission des finances définissait ainsi la nature de ce nouvel exercice : *« la Conférence des Présidents a [...] souhaité porter une plus grande attention à l'exécution des différentes missions budgétaires et consacrer plus de temps au contrôle et à l'évaluation : le projet de loi de règlement est une bonne occasion de le faire. La procédure de la commission élargie a pour objet de favoriser un débat dynamique entre les ministres et les parlementaires grâce à des questions toniques et des réponses directes et précises. Le rapporteur spécial de la commission des finances a préparé une note de présentation qui résume ses principales appréciations de la gestion de la mission « Sécurité ». Notre discussion pourra donc s'engager sans discours préliminaire. Il ne s'agit pas du reste de disséquer des tableaux de chiffres, mais d'apprécier dans quelle mesure la performance a été, en 2007, au rendez-vous des objectifs annoncés par le Gouvernement lors de la présentation du projet de loi de finances initiale⁽¹⁾. »*

De fait, neuf réunions seulement ont été tenues. Le bilan de cette expérience s'est révélé mitigé, l'implication des parlementaires n'ayant pas été aussi importante que lors de l'examen des projets de loi de finances : la durée moyenne par commission élargie a été

(1) Didier Migaud, réunion de la commission élargie du 12 juin 2008, compte rendu page 1.

d'un peu plus d'une heure et demie, soit moitié moindre que pour le projet de loi de finances pour 2008, examiné à l'automne précédent ; quant à la présence moyenne, elle a été d'une dizaine de députés, au lieu d'une quarantaine pour le PLF 2008.

**RÉUNIONS DE COMMISSIONS ÉLARGIES SUR LE PROJET DE LOI
DE RÈGLEMENT POUR 2007**

Missions	Durée	Députés présents
Sécurité	1 h 30	4
Justice (programme « administration pénitentiaire »)	2 h 15	10
Enseignement scolaire	1 h 30	12
Action extérieure de l'État (enseignement à l'étranger)	1 h 15	15
Outre-mer (logement)	1 h 30	10
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	1 h 30	16
Sport, jeunesse et vie associative	1 h 30	7
Défense	1 h 30	9
Culture (programme « patrimoine »)	2 h 00	9
Total	14 h 30	92

S'agissant du projet de loi de règlement pour 2008, sept réunions de commission élargie ont été tenues ⁽¹⁾, la durée moyenne ayant été d'un peu moins d'une heure et demie et la présence moyenne s'établissant à 9 députés, dont 2 non membres de la Commission des finances.

La procédure des commissions élargies a été abandonnée à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2009 pour les motifs ainsi exposés par le Président de la Commission des finances : « *Le bureau de notre commission a décidé, il y a plusieurs mois, de ne plus proposer de soumettre l'examen de la loi de règlement à la procédure de commission élargie, laquelle nous a paru lourde tout en suscitant peu d'intérêt de la part des autres commissions permanentes, dont l'ordre du jour est, comme le nôtre, chargé en fin de session ordinaire.* » ⁽²⁾

(1) Deux de ces auditions ont été réalisées conjointement avec la commission des Affaires sociales.

(2) Jérôme Cahuzac, réunion de la Commission des finances du 26 mai 2010, compte rendu n° 77, page 2.

La Commission des finances n'en a pas moins continué à procéder à un examen approfondi du projet de loi de règlement : outre les auditions, traditionnelles, du Premier président de la Cour des comptes et du ministre en charge du Budget, elle a entendu six ministres ainsi que deux responsables administratifs au cours de huit auditions ⁽¹⁾ ouvertes à la presse, dont cinq ont été marquées par la participation de magistrats de la Cour des comptes.

Même si la pratique n'est sans doute pas à la hauteur des espérances des rédacteurs de la LOLF, car les projets de loi de règlement ne suscitent pas, en séance publique, un intérêt marqué, il reste que l'enrichissement de l'information exigé par la loi organique et quelques parlementaires vigilants, ainsi que le travail des rapporteurs, général, spéciaux et pour avis, contribuent à ce que la gestion du budget par le Gouvernement tende à devenir au moins transparente, sinon plus conforme aux attentes du citoyen-contribuable.

CINQUIÈME PARTIE

**LES LOIS
DE FINANCEMENT
DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

Les lois de financement de la sécurité sociale forment une catégorie *sui generis* de lois financières, créée par la loi constitutionnelle n° 96–138 du 22 février 1996. Elles « *déterminent les conditions générales de [l'] équilibre financier [de la sécurité sociale] et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* » (article 34 de la Constitution).

Si elles présentent de nombreuses similitudes avec les lois de finances, notamment en termes de procédure, les lois de financement ne constituent pas pour autant des lois budgétaires au sens juridique du terme, car elles n'autorisent ni la perception des recettes des organismes de sécurité sociale, ni leurs dépenses. Souvent critiquées pour leur faible normativité ou le non-respect des objectifs de dépenses qu'elles déterminent, elles constituent néanmoins un outil original de pilotage de l'équilibre financier de la sécurité sociale, dans le respect de son mode de gestion spécifique.

Au bénéfice des enseignements de neuf lois de financement successives depuis 1996, une nouvelle loi organique du 2 août 2005 (LOLFSS) a remplacé celle du 22 juillet 1996, et rénové de manière substantielle le contenu et le cadre de la discussion parlementaire des lois de financement de la sécurité sociale, sur le modèle de la LOLF ⁽¹⁾.

Les particularités des lois de financement de la sécurité sociale nécessitent de présenter dans une partie spécifique les règles ainsi définies et la pratique suivie par l'Assemblée nationale en ce qui les concerne.

(1) Le Gouvernement a déposé le 13 juillet 2010 au Sénat un projet de loi organique (2009-2010, n° 672) modifiant la LOLFSS afin de rendre possible un allongement de la durée de vie de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) ainsi qu'un transfert des actifs du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) à cette caisse.

CHAPITRE PREMIER :

DE LA PRÉPARATION DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT À SON DÉPÔT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La loi de financement de la sécurité sociale est un texte tout à fait spécifique, même s'il emprunte un certain nombre de ses caractéristiques à la loi de finances. Son contenu, sa structure et sa présentation sont régis par des dispositions organiques ⁽¹⁾ qui ont été modifiées de manière substantielle en 2005.

Monopole du Gouvernement, la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale laisse une place restreinte aux interventions des parlementaires. Le projet doit être déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale, prioritaire en matière financière. Il y est immédiatement présenté devant les commissions concernées.

SECTION 1.– LA SPÉCIFICITÉ DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

La spécificité de la loi de financement de la sécurité sociale s'apprécie essentiellement par comparaison avec la loi de finances, tant en termes de portée que de structuration du texte de loi.

§1. Une portée de nature différente de la loi de finances

La question de la normativité de la loi de financement de la sécurité sociale a été fortement débattue dès l'adoption de la loi constitutionnelle du 22 février 1996. Les parlementaires avaient alors évoqué une normativité « *différée* » (M. Pierre Mazeaud), « *indéterminée* » (M. Robert Badinter) ou « *sui generis* » (M. Jacques Larché). Avec l'expérience de quatorze lois de financement, on peut considérer que cette normativité est réelle pour certains éléments spécifiques de la loi de financement, sans qu'il soit possible pour autant de mettre sur un même plan la loi de financement de la sécurité sociale et la loi de finances en ce qui concerne la portée juridique des votes émis par le Parlement.

(1) Les dispositions organiques applicables aux lois de financement de la sécurité sociale sont codifiées aux articles L.O. 111-3 à L.O. 111-10-2 du code de la sécurité sociale.

Le vote, chaque année, d'une loi de financement a ainsi introduit une rupture fondamentale dans la gestion de la sécurité sociale, avec la **fixation d'un cadre budgétaire**, c'est-à-dire la définition d'un équilibre *ex ante*, compte tenu à la fois des perspectives économiques et financières générales de la Nation et des priorités de la politique de santé et de sécurité sociale. Une responsabilité étatique, exercée dans le cadre démocratique du débat parlementaire, permet désormais le pilotage financier de la sécurité sociale et encadre sa gestion par les partenaires sociaux.

La loi de financement de la sécurité sociale n'a pas pour autant vocation à déterminer un équilibre budgétaire strict à l'instar de la loi de finances qui, dans son article d'équilibre, rapproche prévisions de recettes et autorisations de dépenses de l'État. Elle définit les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Cela signifie que, pour chaque branche⁽¹⁾, elle fixe des objectifs de dépenses, compte tenu des prévisions de recettes. Le rapprochement, depuis la loi organique du 2 août 2005, des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses par branche dans des **tableaux d'équilibre** permet au Parlement d'avoir une vision précise du solde de chaque branche.

En ce qui concerne spécifiquement les **recettes**, on a vu que la loi de finances autorise globalement la perception des impositions de toutes natures, y compris celles affectées à la sécurité sociale (CSG et CRDS en particulier). La loi de financement de la sécurité sociale se contente de récapituler les prévisions de recettes de la sécurité sociale ; elle ne les autorise donc pas.

Les prévisions de recettes figurant en loi de financement de la sécurité sociale ont la même portée indicative que les évaluations des ressources du budget de l'État, d'autant qu'elles reposent sur les mêmes hypothèses économiques. La sécurité sociale bénéficie cependant d'une plus grande maîtrise de ses recettes depuis que la loi organique du 2 août 2005 a prévu que seule une loi de financement peut modifier les affectations de recettes sociales ou instaurer des exonérations de cotisations non compensées. Si la loi

(1) La notion de branche correspond au regroupement comptable d'un ensemble homogène de prestations couvrant un risque social. Il en existe quatre : maladie ; vieillesse ; accidents du travail et maladies professionnelles ; famille.

de finances dispose aussi d'un monopole pour les affectations des recettes de l'État (article 36 de la LOLF), elle ne bénéficie pas d'un tel monopole pour les mesures fiscales, qui peuvent être incluses dans tout projet ou proposition de loi même si elles affectent l'équilibre budgétaire de l'exercice en cours.

S'agissant des dépenses, le Parlement vote en loi de finances des crédits budgétaires, c'est-à-dire des autorisations de dépenses à caractère limitatif, alors qu'il ne vote que des **objectifs de dépenses** par branche en loi de financement de la sécurité sociale. Ces objectifs peuvent s'analyser comme des crédits évaluatifs : il s'agit de prestations sociales devant être versées à leurs bénéficiaires. La loi de financement n'autorise donc pas non plus les dépenses de la sécurité sociale, mais elle est un instrument de prévision et de pilotage financier de ces dépenses, compte tenu des moyens de régulation existants.

Un objectif de dépenses particulier, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (**ONDAM**), retrace l'ensemble des dépenses de soins remboursées par la sécurité sociale : couvrant à ce titre des dépenses relevant de plusieurs régimes et de deux branches, il s'agit d'un outil de pilotage spécifique de la politique de santé.

En ce qui concerne la **trésorerie**, la loi de financement de la sécurité sociale est en revanche plus contraignante que la loi de finances. Le Parlement vote en effet des plafonds limitatifs de ressources non permanentes pour les régimes de sécurité sociale, alors qu'il se contente de donner une habilitation générale au ministre chargé des finances pour procéder à toutes les opérations de trésorerie et d'endettement de l'État, en fixant uniquement – et seulement depuis la LOLF – une limite pour la variation nette de la dette à long terme de l'État.

Enfin, le Conseil constitutionnel a rappelé, dans plusieurs décisions ⁽¹⁾, que les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale résultant de la loi de financement s'imposent au législateur et au pouvoir réglementaire lorsqu'ils sont amenés à adopter des dispositions ayant des incidences financières sur les

(1) Voir notamment les décisions n° 97-388 DC du 20 mars 1997, n° 98-401 DC du 10 juin 1998 et n° 99-423 DC du 13 janvier 2000.

régimes de sécurité sociale. Celles-ci doivent être préalablement « *appréciées et prises en compte* » dans le cadre d'une loi de financement de la sécurité sociale.

§2. Une structure spécifique

La loi organique du 2 août 2005 a structuré la loi de financement de la sécurité sociale en **quatre parties**, chacune devant être votée successivement. La loi de financement combine en un texte unique trois types distincts de textes dans le domaine des lois de finances (loi de finances de l'année, loi de finances rectificative et loi de règlement). Ces quatre parties sont les suivantes :

– **1^{ère} partie** : approbation des comptes du dernier exercice clos (année $n-1$) et modalités d'emploi des excédents ou de couverture des déficits constatés, soit l'équivalent de la loi de règlement ;

– **2^{ème} partie** : rectification des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses pour l'année en cours (année n), soit l'équivalent de la loi de finances rectificative de fin d'année ;

– **3^{ème} partie** : détermination des prévisions de recettes, des plafonds d'avances de trésorerie et des tableaux d'équilibre pour l'année à venir (année $n+1$), soit l'équivalent de la première partie de la loi de finances de l'année ;

– **4^{ème} partie** : fixation des objectifs de dépenses (notamment l'ONDAM) pour l'année à venir (année $n+1$), soit l'équivalent de la seconde partie de la loi de finances de l'année.

Le fait que la loi de financement de l'année comprenne une partie rectificative pour l'année en cours a permis jusqu'à présent d'éviter la présentation d'un **projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificative** en cours d'année. Mais une telle procédure est prévue par le II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

Enfin, alors que la loi de finances porte sur l'ensemble des ressources et des charges de l'État, l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale restreint le champ des lois de financement aux

seuls **régimes obligatoires de base**⁽¹⁾, avec une présentation distincte du régime général compte tenu de son poids financier. Sont également inclus dans le champ les organismes concourant au financement de ces régimes, à savoir, en 2010, le Fonds de solidarité vieillesse – FSV – (le Fonds de financement des prestations sociales agricoles – FFIPSA ayant été dissous le 1^{er} janvier 2009), ainsi que la Caisse d’amortissement de la dette sociale (CADES), au travers du vote d’un objectif annuel d’amortissement de la dette sociale, et le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), au moyen du vote des prévisions de recettes qui lui sont affectées chaque année.

SECTION 2.– LA PRÉPARATION DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT ET SON ARTICULATION AVEC LE PROJET DE LOI DE FINANCES

Conformément à l’article 39 de la Constitution, et comme pour le projet de loi de finances, la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale relève exclusivement de la compétence gouvernementale. Elle est assurée, sous l’autorité du Premier ministre, par le ministre chargé des comptes de la sécurité sociale. La coordination est réalisée par la **direction de la sécurité sociale** qui agit en étroite concertation avec les différents organismes de sécurité sociale, ainsi qu’avec les autres ministères concernés (finances, agriculture, outre-mer...).

Le calendrier de la préparation, qui court sur toute l’année, dépend essentiellement de la disponibilité des informations comptables et statistiques fournies par les caisses de sécurité sociale. De nombreux arbitrages doivent également être réalisés pour **garantir la cohérence du projet de loi de financement avec le projet de loi de finances**. En effet, compte tenu des interactions financières multiples qui existent entre l’État et la sécurité sociale, les deux lois financières prévues par la Constitution sont intimement liées.

(1) En sont donc exclus les régimes complémentaires (AGIRC et ARRCO notamment), ainsi que le régime d’assurance chômage (géré par l’UNEDIC).

Tout d’abord, la loi de financement de la sécurité sociale s’inscrit dans la **programmation pluriannuelle des finances publiques** issue du pacte de stabilité et de croissance : dès lors que la France s’engage vis-à-vis de l’Union européenne sur un niveau de déficit et de dette pour l’ensemble des administrations publiques, il est apparu nécessaire de rendre compte de la contribution de la sécurité sociale à la réalisation de ces objectifs. La loi de financement présente ainsi, dans une annexe soumise au vote du Parlement⁽¹⁾, les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses sur quatre années ($n+1$, $n+2$, $n+3$ et $n+4$). En combinant la structuration en quatre parties de la loi de financement et le contenu de cette annexe présentant une projection quadriennale, le Parlement dispose d’une approche globale sur six années (de $n-1$ à $n+4$) des conditions générales de l’équilibre financier de la sécurité sociale.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a consacré cette pratique, en instituant les lois de programmation des finances publiques, destinées à définir, dans l’objectif d’équilibre des comptes des administrations publiques, les orientations pluriannuelles des finances publiques. Premier exemple de cette nouvelle catégorie de loi, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, promulguée le 9 février 2009, définit ainsi une stratégie nationale de finances publiques incluant notamment les administrations de sécurité sociale. En outre, elle assigne à l’objectif national de dépenses d’assurance maladie une norme de progression annuelle et fixe des règles destinées à contrôler l’évolution des exonérations de contributions et cotisations sociales (« niches sociales »).

Ensuite, les deux projets sont élaborés sur la base des mêmes hypothèses et prévisions macroéconomiques, conformément à la programmation pluriannuelle des finances publiques. La préparation de ces deux textes par un seul ministère, depuis 2007, vise notamment à renforcer cette cohérence.

(1) Il s’agit de l’annexe B, votée au début de l’examen de la troisième partie du projet de loi de financement. L’annexe A, votée à la fin de la première partie, décrit les mesures prévues pour l’emploi des excédents ou la couverture des déficits constatés. L’annexe C, enfin, réparti par catégories les prévisions de recettes par branche des trois premières parties.

Enfin, nombre de crédits votés en loi de finances, et soumis à ce titre à la procédure classique des arbitrages budgétaires, figurent également en recettes de la loi de financement de la sécurité sociale : subventions d'équilibre versées à plusieurs régimes de sécurité sociale structurellement déficitaires, compensation d'exonérations de cotisations sociales et prise en charge de certaines cotisations et prestations sociales par le budget de l'État. Par ailleurs, en tant qu'employeur, l'État verse des cotisations qui correspondent à la fois à des crédits budgétaires en loi de finances et à des recettes en loi de financement. Enfin, il gère directement le régime de retraite de ses fonctionnaires, au sein du compte d'affectation spéciale « Pensions » : les recettes comme les dépenses de ce compte sont également retranscrites au sein de la loi de financement, car il s'agit aussi d'un régime de sécurité sociale.

Le Parlement doit être informé de ces coordinations. Le Conseil constitutionnel a ainsi précisé ⁽¹⁾ que les documents annexés au projet de loi de finances, notamment le rapport économique, social et financier, doivent mettre le Parlement en mesure de tenir compte, au cours de l'examen de ce projet, des incidences économiques et fiscales des mesures figurant dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. La création, par l'article 52 de la LOLF, d'un rapport sur l'évolution des prélèvements obligatoires, vise aussi à donner au Parlement une vision d'ensemble des finances publiques : ce rapport a vocation à être utilisé comme un support commun à l'examen des deux lois financières, mais en pratique, il est publié avant le dépôt du projet de loi de financement, ce qui conduit à valoriser son contenu de façon privilégiée dans le cadre du débat sur le projet de loi de finances. Enfin, l'ensemble des relations financières entre l'État et la protection sociale est retracé dans une annexe budgétaire d'information (un « jaune »).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 2 août 2005, le Parlement a l'occasion de participer officiellement à la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale, au travers du **débat sur les orientations des finances sociales** qui peut être organisé sur la base d'un rapport que doit déposer le Gouvernement au cours du dernier trimestre de la session ordinaire (article L.O. 111-5-2). Pour la première année d'application de cette

(1) Dans sa décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997.

règle, ce débat a été concomitant au débat d'orientation budgétaire, le 22 juin 2006 ; si, en 2007, il n'a pas eu lieu, un « débat d'orientation des finances publiques » a en revanche été tenu le 15 juillet 2008 et le 1^{er} juillet 2009. Dans ce cadre, les interventions, tant des ministres que des parlementaires, demeurent assez générales et permettent surtout de faire le point à mi-année sur les comptes sociaux, notamment à partir de l'avis rendu le 1^{er} juin par le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie et du rapport présenté à la réunion de printemps de la Commission des comptes de la sécurité sociale. Les principaux parlementaires de la majorité sont ensuite associés, de manière informelle, aux arbitrages essentiels, notamment pour la fixation du taux de croissance de l'ONDAM dans le courant du mois de septembre.

Comprenant notamment quatre députés et quatre sénateurs, la **Commission des comptes de la sécurité sociale** participe également au processus d'élaboration du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Sa réunion de septembre, présidée par le ministre en charge de la sécurité sociale et se tenant depuis 2007 au ministère des comptes publics, est l'occasion de présenter à tous les acteurs de la sphère sociale et à la presse les prévisions d'évolution des comptes des différents régimes de sécurité sociale et les mesures que le Gouvernement a retenues dans son avant-projet de loi de financement.

Après cette réunion, le texte est transmis pour avis aux conseils d'administration des principales caisses nationales de sécurité sociale, qui ont rarement plus d'une semaine pour se prononcer. En raison de la brièveté de ces délais, cet exercice est assez formel et n'a guère de répercussion sur le contenu du projet de loi. Toutefois, l'opposition résolue des caisses de sécurité sociale et des partenaires sociaux à la création d'une contribution sur les régimes de sécurité sociale pour financer la réduction du temps de travail, prévue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, a amené le Gouvernement à amender son propre texte sur ce point pendant le débat parlementaire.

Parallèlement à cette consultation des caisses nationales, l'avant-projet de loi de financement est soumis pour avis au Conseil d'État. Il est ensuite adopté par le Conseil des ministres.

SECTION 3.- LA PRÉSENTATION ET LE DÉPÔT DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

§1. La présentation du projet, en priorité à l'Assemblée nationale

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale est déposé à l'Assemblée nationale, conformément au **droit de priorité** en matière financière reconnu à l'Assemblée nationale par l'article 39 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a précisé⁽¹⁾ que ce droit de priorité concerne aussi toute mesure nouvelle que le Gouvernement souhaite proposer par amendement au cours du débat ; elle ne peut donc pas être présentée en premier lieu devant le Sénat.

Comme le projet de loi de finances, le projet de loi de financement est traditionnellement présenté au Parlement par le ministre compétent le jour même de son adoption par le Conseil des ministres. Cette présentation se déroule devant la Commission des affaires sociales mais elle a également pu s'effectuer dans le cadre d'une réunion commune avec la Commission des finances.

Cette **audition** débute traditionnellement par une intervention des ministres responsables. Les premières questions sont ensuite posées par les présidents et rapporteurs des deux commissions. Puis la parole est donnée à un représentant de chacun des groupes parlementaires. Après les réponses ministérielles, les autres orateurs peuvent intervenir, mais ne disposent que d'un temps limité.

Ce premier dialogue sur les orientations de la politique de sécurité sociale reste le plus souvent assez général, car le texte définitif du projet de loi n'a alors pas encore été distribué aux parlementaires.

§2. Le dépôt du projet et de ses annexes

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale est enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le jour de son

(1) *Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006.*

adoption par le Conseil des ministres. Cette procédure est commune à tous les projets de loi ; mais le projet de loi de financement, comme le projet de loi de finances, est déposé avec un nombre important d'annexes destinées à l'information du Parlement.

Compte tenu des délais très serrés résultant des derniers arbitrages pour l'élaboration du projet de loi de financement, ces annexes ne sont jamais disponibles lors de l'adoption du projet par le Conseil des ministres. Elles sont déposées au plus tard le **15 octobre** (article L.O. 111-6), jour qui constitue le point de départ des délais fixés par la Constitution pour l'examen du texte. Si ces annexes sont distribuées aux députés avec un certain retard, le Conseil constitutionnel a exigé ⁽¹⁾ que celui-ci ne soit pas excessif afin de ne pas « *priver l'Assemblée nationale de l'information à laquelle elle a droit pendant l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale* » car ces documents ont pour but « *d'assurer [l'] information [des députés] en temps utile pour leur permettre de se prononcer en connaissance de cause sur le projet de loi de financement* ».

Comme pour le projet de loi de finances, les annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale sont imprimées par le Gouvernement qui les met à la disposition de l'Assemblée aux fins de distribution à tous les députés. L'ensemble des annexes comprenait 1 382 pages de documents pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010.

Les **annexes prévues par la loi organique du 2 août 2005** sont les suivantes :

1^o Programmes de qualité et d'efficience (PQE) relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche, équivalents des PAP et des RAP annexés aux projets de loi de finances et de règlement ;

2^o Objectifs pluriannuels de gestion et moyens de fonctionnement des organismes de sécurité sociale ;

3^o Mise en œuvre des dispositions de la loi de financement de l'année en cours ;

(1) Décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997.

4° Présentation, par catégorie et par branche, des recettes des organismes relevant du champ de la loi de financement ;

5° Mesures d'exonération de cotisations et de contributions sociales et leur compensation financière à la sécurité sociale ;

6° Évolution des champs respectifs d'intervention de la sécurité sociale, de l'État et des autres collectivités publiques ;

7° Justification de l'évolution de l'ONDAM et de la dépense nationale de santé ;

8° Comptes des fonds de financement de la sécurité sociale (FSV, FFIPSA, CADES, FRR, CNSA, FMESPP, FIVA, ONIAM,...) ;

9° Besoins de trésorerie des régimes et impact financier des mesures nouvelles prévues par le projet de loi de financement ;

10° Fiches d'évaluation préalable des articles du projet de loi ne relevant pas du domaine exclusif des lois de financement, conformément à l'obligation instituée par l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

Enfin, tous les trois ans, le Gouvernement adresse au Parlement, en même temps que le projet de loi de financement de l'année, un document présentant la liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et précisant le nombre de leurs cotisants actifs et retraités titulaires de droits propres.

La définition des annexes est limitative car elle résulte directement de la loi organique. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel a considéré⁽¹⁾ que le Parlement ne pouvait pas demander au Gouvernement de déposer d'autres annexes non prévues par la loi organique.

(1) Décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998.

CHAPITRE DEUXIÈME :

LE TRAVAIL EN COMMISSION

Le travail en commission constitue une phase essentielle de l'examen par l'Assemblée du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il mobilise essentiellement la Commission des affaires sociales ; la Commission des finances, saisie pour avis, examine aussi le projet.

SECTION 1.– LES RÔLES DES COMMISSIONS CONCERNÉES ET DE LEURS RAPPORTEURS

La **compétence de la Commission des affaires sociales** pour examiner au fond le projet de loi de financement de la sécurité sociale n'est pas prévue spécifiquement par la loi organique, mais elle est inscrite depuis 2009 à l'article 36 du Règlement de l'Assemblée ; au demeurant, elle résulte des domaines traditionnels d'intervention de cette commission et ne soulève aucune difficulté, même si le Gouvernement ou l'Assemblée peut toujours demander la constitution d'une commission spéciale. La Commission des finances se saisit systématiquement pour avis de l'ensemble du texte, en raison de ses implications sur les finances publiques.

Compte tenu de l'ampleur du projet et de la spécificité des problèmes abordés, plusieurs rapporteurs sont désignés par la commission saisie au fond. Au nombre de quatre de 1997 à 2009, les **rapporteurs** sont cinq depuis le projet de loi de financement pour 2010 : recettes et équilibre général ; assurance maladie et accidents du travail ; assurance vieillesse ; famille ; médico-social⁽¹⁾. Chaque rapporteur intervient sur les articles et les amendements relevant de son domaine⁽²⁾. Afin de garantir un

(1) Au Sénat, il y en a également cinq depuis le projet de loi de financement pour 2009, mais avec une répartition légèrement différente : équilibres financiers généraux et assurance maladie ; secteur médico-social ; famille ; assurance vieillesse ; accidents du travail et maladies professionnelles.

(2) Au Sénat, le rapporteur pour l'équilibre général examine les articles et les amendements pour l'ensemble du projet de loi.

certain pluralisme politique, un de ces rapporteurs est, depuis 1997, un député de l'opposition.

Le tableau suivant récapitule tous les rapporteurs des projets de loi de financement de la sécurité sociale à l'Assemblée nationale. Il permet de constater qu'il y a eu en la matière relativement moins de continuité que pour le Rapporteur général et les rapporteurs spéciaux de la Commission des finances.

RAPPORTEURS DES PROJETS DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

PLFSS	Commission des affaires sociales					Commission des finances
	Recettes et équilibre général	Assurance maladie et accidents du travail	Assurance vieillesse	Famille	Médico-social	Rapporteur pour avis
1997	B. Bourg-Broc (un seul rapporteur, le président de la commission)					C. de Courson
1998	A. Recours	C. Évin	<i>D. Jacquat (*)</i>	D. Gillot		A. Bonrepaux
1999	A. Recours	C. Évin	<i>D. Jacquat</i>	D. Gillot		J. Cahuzac
2000-2002	A. Recours	C. Évin	<i>D. Jacquat</i>	M.-F. Clergeau		J. Cahuzac
2003	Y. Bur	J. Bardet	D. Jacquat	<i>M.-F. Clergeau</i>		F. Goulard
2004	P. Morange	B. Gilles	<i>P. Guinchard-Kunstler</i>	C. Gaillard		F. Goulard
2005	B. Perrut	J.-P. Door	G. Colombier	<i>M.-F. Clergeau</i>		Y. Bur
2006	J.-P. Door	J. Domergue	C. Gallez	<i>M.-F. Clergeau</i>		Y. Bur
2007	P.-L. Fagniez	J.-M. Rolland	D. Jacquat	<i>M.-F. Clergeau</i>		Y. Bur
2008	Y. Bur	J.-P. Door	D. Jacquat	<i>H. Féron</i>		M.-A. Montchamp
2009	Y. Bur	J.-P. Door	D. Jacquat	<i>H. Féron</i>		M.-A. Montchamp
2010	Y. Bur	J.-P. Door	D. Jacquat	<i>M.-F. Clergeau</i>	I. Vasseur	M.-A. Montchamp

(*) En italique, les rapporteurs appartenant à l'opposition.

SECTION 2.- LES MOYENS D'INFORMATION ET LES MÉTHODES DE TRAVAIL

Comme les rapporteurs spéciaux et pour avis du projet de loi de finances, les rapporteurs du projet de loi de financement de la sécurité sociale adressent des **questionnaires parlementaires** au ministre chargé de la sécurité sociale (et le cas échéant aux caisses nationales).

Conformément aux délais fixés par la loi organique du 2 août 2005, les questionnaires sont transmis avant le 10 juillet et les réponses doivent parvenir avant le 8 octobre. Les rapports de la Cour des comptes, de la Commission des comptes de la sécurité sociale ainsi que les annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale constituent également un important volume d'informations, qu'il faut analyser pour préparer le débat

parlementaire. Pour cela, les rapporteurs bénéficient de l'assistance technique d'administrateurs des commissions concernées.

Les rapporteurs procèdent individuellement à de nombreuses **auditions** (partenaires sociaux, gestionnaires des caisses nationales de sécurité sociale, professionnels de santé, experts, associations ou groupes d'intérêts). Le plus souvent, ces auditions sont ouvertes à tous les membres de la commission saisie au fond, car celle-ci n'a pas le temps suffisant, compte tenu des délais très serrés, pour procéder elle-même à des auditions.

La seule audition plénière systématiquement organisée, en plus de la présentation du texte par les ministres lors de son adoption par le Conseil des ministres, est celle du Premier président de la **Cour des comptes**, qui vient présenter aux parlementaires mi-septembre le rapport annuel de la Cour sur la sécurité sociale, ce qui permet notamment d'aborder l'exécution de la loi de financement de l'année précédente. Des réunions de travail entre rapporteurs et magistrats de la Cour des comptes peuvent ensuite aussi avoir lieu sur la base de ce rapport.

SECTION 3.– L'EXAMEN EN COMMISSION

Le travail en commission se termine par l'examen du rapport sur le projet de loi : présentation par les rapporteurs de leurs propres observations, discussion générale, examen des articles et des amendements. La Commission des affaires sociales examine en principe le projet sur deux ou trois jours de réunion, la semaine où la première partie du projet de loi de finances est débattue en séance publique. La Commission des finances y consacre une réunion la même semaine.

La commission saisie au fond conclut à l'adoption ou au rejet du texte. Les commissions au fond et pour avis adoptent des amendements qui seront défendus par leurs rapporteurs en séance publique. Autrement dit, les conditions d'examen en commission et en séance publique du projet de loi de financement, de même que celles du projet de loi de finances, n'ont pas été affectées par la révision constitutionnelle de 2008 : la discussion en séance publique ne s'engage pas sur le texte établi par la commission saisie au fond, mais sur le texte initial du projet de loi de financement. Les

rapports qui résument les travaux des commissions sont ensuite publiés et mis en ligne avant l'examen en séance publique. Ils comprennent six tomes pour la commission saisie au fond (un par rapporteur et un dernier tome présentant le tableau comparatif et les amendements examinés par la commission). En 2009, l'ensemble des rapports et avis a représenté 1 109 pages.

L'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale constitue l'axe majeur du travail de la Commission des affaires sociales à l'automne, entre mi-septembre et fin novembre. Il représente en moyenne un cinquième de la durée des réunions de la commission et plus d'un quart de sa présence en séance publique, sur l'ensemble d'une législature. Tant en termes de durée des travaux en commission qu'en nombre d'amendements examinés, on constate une montée en puissance depuis la création des projets de loi de financement de la sécurité sociale en 1996 jusqu'au projet de loi de financement pour 2000, et une diminution jusqu'au projet de loi de financement pour 2007. Depuis, les chiffres tendant à retrouver le niveau du début de la décennie 2000.

**EXAMEN DES PROJETS DE LOI DE FINANCEMENT PAR LA
COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**

PLFSS	Durée des réunions de la commission	Nombre d'amendements examinés	Nombre d'amendements adoptés
1997	10 h 20	190	45
1998	34 h 25	290	83
1999	33 h 40	425	140
2000	17 h 35	537	72
2001	15 h 20	280	109
2002	14 h 30	209	112
2003	21 h 05	262	92
2004	13 h 15	220	113
2005	8 h 20	156	31
2006	8 h 40	132	38
2007	7 h 30	220	52
2008	9 h 40	436	137
2009	14 h 40	397	106
2010	16 h	308	95

CHAPITRE TROISIÈME :

LA DÉLIBÉRATION PARLEMENTAIRE

La discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale constitue un moment fort de la vie parlementaire à l'automne. Encadrée par des délais très stricts, beaucoup plus concentrée que le débat budgétaire, elle cristallise souvent les oppositions politiques sur des enjeux majeurs concernant la santé, l'assurance vieillesse, la politique familiale ou l'équilibre des comptes sociaux.

L'organisation des débats doit respecter certaines règles spécifiques qui, pour être très prégnantes (s'agissant notamment de la recevabilité financière), sont cependant dans l'ensemble beaucoup moins formalistes que pour le projet de loi de finances.

SECTION 1.– LES DÉLAIS D'EXAMEN PARLEMENTAIRE

L'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale est enserré dans des délais stricts fixés, sur le modèle du projet de loi de finances, par l'article 47-1 de la Constitution : le Parlement ne dispose au total que de **50 jours** à compter du dépôt du projet de loi devant l'Assemblée nationale, lequel doit intervenir au plus tard le 15 octobre⁽¹⁾ selon la loi organique. Cette brièveté résulte du fait que la loi de financement s'applique dès le 1^{er} janvier de l'année qui suit et doit donc être promulguée le 31 décembre au plus tard. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans ce délai, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance, mais cette procédure n'a jamais été appliquée.

De même, les dispositions du troisième alinéa de l'article 42 de la Constitution, telles que résultant de la révision du 23 juillet 2008, ne s'appliquent pas aux projets de loi de financement de la

(1) Ou le 16 octobre si le 15 tombe un dimanche.

sécurité sociale : le délai de six semaines entre le dépôt du projet de loi et sa discussion en séance publique n'est donc pas requis.

En première lecture, l'Assemblée nationale dispose de **20 jours** pour se prononcer après le dépôt du projet, puis le Sénat de **15 jours** qui courent à compter de la transmission du texte adopté par l'Assemblée nationale. Lorsqu'une assemblée n'a pas émis un vote sur l'ensemble du projet de loi dans le délai prévu, le Gouvernement a la faculté de transmettre le texte à l'autre assemblée. Le Conseil constitutionnel a toutefois précisé⁽¹⁾ que le dépassement d'un de ces délais ne constituerait un vice de procédure que s'il avait pour effet de réduire les délais subséquents, pour l'une ou l'autre des assemblées du Parlement.

En termes de calendrier, la discussion du projet de loi de financement en première lecture à l'Assemblée intervient à la **fin du mois d'octobre** : elle est intercalée dans l'examen en séance du projet de loi de finances, après l'adoption de la première partie de ce texte et en principe avant le début de la seconde partie (sauf en 1996, 2002 et 2003, où l'examen de la seconde partie avait déjà été entamé). Comme les projets de loi de finances, les projets de loi de financement sont inscrits en priorité à l'ordre du jour, y compris donc dans les semaines réservées, par l'article 48 de la Constitution, à un ordre du jour fixé par l'Assemblée nationale.

Au Sénat, la discussion du projet de loi de financement a lieu mi-novembre, pendant une semaine, en principe désormais avant le début de l'examen du projet de loi de finances par la seconde chambre. Ce chevauchement des calendriers nécessite un certain nombre de « votes croisés » de coordination entre les deux lois financières.

Le tableau figurant page suivante récapitule pour chaque année les dates essentielles de la procédure d'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, depuis sa présentation à la Commission des comptes de la sécurité sociale jusqu'à la promulgation de la loi, avec le détail des principales phases de son examen dans les deux assemblées compte tenu des délais constitutionnels.

(1) Décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999.

CALENDRIER D'EXAMEN DES PROJETS DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale	23/9	26/9	22/9	22/9	21/9	20/9	24/9	23/9	21/9	28/9	26/9	24/09	29/09	1/10
Adoption du projet de loi en Conseil des ministres	9/10	8/10	7/10	6/10	4/10	10/10	9/10	8/10	5/10	12/10	11/10	11/10	13/10	14/10
<i>Dépôt officiel à l'AN (point de départ des délais)</i>	15/10	15/10	15/10	15/10	16/10	15/10	15/10	15/10	15/10	15/10	16/10	15/10	15/10	15/10
Examen du projet en commission saisie au fond à l'AN	22-23/10	21-23/10	20-22/10	19-21/10	17-18/10	16-18/10	22-23/10	21-22/10	19-21/10	18-19/10	17/10	16-17/10	21-22/10	20-21/10
Examen en séance publique à l'AN	29-31/10	27-31/10	27-30/10	26-29/10	24-27/10	23-26/10	28-30/10	28-31/10	26-28/10	25-28/10	24-26/10	23-29/10	28/31/10	27-30/10
Vote par scrutin public solennel à l'AN en première lecture	31/10	4/11	3/11	2/11	31/10	30/10	-	4/11	2/11	2/11	31/10	30/10	4/11	3/11
<i>Expiration du délai de 20 jours impartis à l'AN</i>	4/11	4/11	4/11	4/11	5/11	4/11	4/11	4/11	4/11	4/11	5/11	4/11	4/11	4/11
Examen en séance publique au Sénat	12-14/11	12-18/11	12-18/11	16-18/11	14-16/11	13-15/11	18-20/11	17-19/11	16-18/11	14-18/11	13-17/11	12-16/11	12-20/11	10-15/11
<i>Expiration du délai de 15 jours impartis au Sénat</i>	15/11	19/11	18/11	17/11	15/11	14/11	14/11	19/11	17/11	17/11	15/11	14/11	14/11	14/11
Réunion de la commission mixte paritaire	19/11 (R)	19/11 (E)	19/11 (E)	22/11 (E)	20/11 (E)	19/11 (E)	26/11 (R)	25/11 (R)	24/11 (R)	22/11 (R)	21/11 (R)	20/11 (R)	25/11 (R)	18/11 (R)
Examen en commission à l'AN en deuxième lecture	-	20/11	24/11	23/11	21/11	20/11	-	-	-	-	-	-	-	-
Examen en séance publique à l'AN en deuxième lecture	28/11	25/11	26/11	24-25/11	22-23/11	21-22/11	27/11	27/11	2/12	23/11	28/11	22/11	26/11	25/11
Vote par scrutin public solennel à l'AN en deuxième lecture	-	25/11	1/12	30/11	28/11	22/11	27/11	-	-	-	-	-	-	-
Examen en séance publique au Sénat en deuxième lecture	28/11	1/12	2/12	2/12	30/11	29/11	28/11	27/11	2/12	23/11	30/11	23/11	27/11	26/11
Dernière lecture en séance publique à l'AN	-	2/12	3/12	2/12	5/12	4/12	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Expiration du délai constitutionnel de 50 jours</i>	4/12	4/12	4/12	4/12	5/12	4/12	4/12	4/12	4/12	4/12	5/12	4/12	4/12	4/12
Décision du Conseil constitutionnel	19/12	18/12	18/12	21/12	19/12	18/12	12/12	11/12	16/12	15/12	14/12	13/12	11/12	22/12
Promulgation de la loi	27/12	19/12	24/12	30/12	23/12	21/12	20/12	18/12	20/12	19/12	21/12	19/12	17/12	24/12

(R) : Réussite
(E) : Echec

SECTION 2.– LE DÉBAT EN SÉANCE PUBLIQUE

§1. L'organisation du débat

La discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale en première lecture à l'Assemblée nationale se déroule en principe sur quatre jours de séance, du mardi après-midi au vendredi après-midi, mais il a parfois fallu commencer dès le lundi et terminer en séance de nuit le vendredi soir, voire le lundi précédant le vote solennel.

À la différence du débat budgétaire, qui suit des règles d'organisation tout à fait spécifiques (notamment pour la seconde partie du texte), le débat dans l'hémicycle sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale se déroule selon les mêmes règles de procédure que pour tout projet de loi, à savoir dans l'ordre :

– intervention des ministres chargés de présenter, au nom du Gouvernement, le texte devant le Parlement ;

– interventions des commissions (les cinq rapporteurs de la commission saisie au fond, le rapporteur pour avis de la Commission des finances, les présidents des commissions et, le cas échéant, le président de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes) ;

– discussion, le cas échéant, des deux motions de procédure (rejet préalable et renvoi en commission) ;

– discussion générale pendant laquelle se succèdent les orateurs désignés par les groupes politiques et à la fin de laquelle les ministres leur répondent globalement ;

– examen des articles et des amendements qui s'y rapportent ;

– le cas échéant, seconde délibération de certains articles demandée par le Gouvernement ou la commission saisie au fond ;

– vote sur l’ensemble du texte, par scrutin public solennel organisé par la Conférence des Présidents lors de la séance de l’après-midi du mardi de la semaine suivant l’examen du texte ⁽¹⁾.

La seule particularité, calquée sur la procédure d’examen des projets de loi de finances, résulte de l’existence de quatre parties distinctes en loi de financement de la sécurité sociale. Chacune de ces parties fait l’objet d’une mise aux voix spécifique à l’issue de l’examen des articles qui la composent. De plus, la loi organique du 2 août 2005 rend obligatoire l’adoption – et non pas la simple mise aux voix – de la troisième partie avant que ne soit engagé l’examen de la quatrième partie, afin de garantir que les conditions générales de l’équilibre financier de la sécurité sociale, que fixe cette troisième partie, ne soient pas bouleversées lors de l’examen des différents objectifs de dépenses en quatrième partie.

Alors qu’on peut constater un relatif tassement de la durée des débats dans l’hémicycle sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale entre 2001 et 2007, le nombre d’articles des projets présentés par le Gouvernement, tout comme celui des lois de financement définitivement adoptées, sont en très forte croissance, ainsi que le récapitule le tableau suivant.

EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE À L’ASSEMBLÉE NATIONALE DES PROJETS DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

PLFSS	Durée des séances	Nombre d’amendements examinés	Nombre d’amendements adoptés	Nombre d’articles du projet de loi initial	Nombre d’articles de la loi adoptée
1997	23 h 05	194	60	33	41
1998	39 h 30	410	107	25	32
1999	41 h 40	456	128	36	47
2000	48 h 40	645	101	31	44
2001	28 h 55	390	132	47	59
2002	31 h 38	397	120	34	76
2003	31 h 20	212	117	48	68
2004	31 h 30	290	136	59	77
2005	24 h 55	184	54	35	66
2006	32 h 00	259	101	58	95
2007	28 h 46	281	129	71	143
2008	44 h 22	487	171	72	118
2009	41 h 31	558	175	80	120
2010	33 h 49	401	115	54	97

(1) La seule année – en 2002 – où, pour des raisons de calendrier, un scrutin solennel n’a pas pu être organisé en première lecture, un tel scrutin a été organisé à l’issue de la deuxième lecture, stade du débat auquel il n’est pas toujours procédé ainsi.

§2. L'exercice du droit d'amendement par les parlementaires

Le droit d'amendement des membres du Parlement au cours du débat est limité, de manière générale, par l'**article 40** de la Constitution qui interdit, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. Depuis sa décision n° 60-11 DC du 20 janvier 1961, le Conseil constitutionnel considère que les dépenses et les recettes des régimes de base de la sécurité sociale constituent des charges et des ressources publiques au sens de l'article 40 de la Constitution. Celui-ci s'applique donc pleinement à l'occasion de la discussion du projet de loi de financement.

Un assouplissement a toutefois été introduit par la loi organique du 2 août 2005, sur le modèle de l'article 47 de la LOLF. Les objectifs de dépenses peuvent en effet être déclinés par le Gouvernement en plusieurs **sous-objectifs**, qui peuvent être eux-mêmes modifiés par le Parlement. Jusqu'à présent, seul l'ONDAM a été décliné en sous-objectifs⁽¹⁾. Les parlementaires n'ont pas encore usé en pratique de leur nouveau droit d'amendement, qui leur permet de modifier la répartition prévue entre sous-objectifs à condition de ne pas augmenter le montant global de l'objectif de dépenses.

Une autre irrecevabilité financière résulte de l'existence d'un domaine spécifique des lois de financement, qui est protégé par la loi organique. Certaines dispositions ne peuvent donc pas figurer dans une loi de financement de la sécurité sociale : il s'agit des **cavaliers sociaux**, selon une expression inspirée des cavaliers budgétaires. Cette règle a pour objet d'empêcher que les conditions particulières d'examen du texte, notamment les stricts délais encadrant le débat, aient pour conséquence de limiter le pouvoir de délibération des assemblées parlementaires sur des dispositions diverses n'ayant pas de lien direct avec le financement de la sécurité sociale : la loi de financement ne doit pas se transformer en texte portant diverses mesures d'ordre social (DMOS) ou en loi de santé publique.

(1) L'ONDAM doit comporter au moins cinq sous-objectifs en vertu de la loi organique.

Constituent des cavaliers sociaux des dispositions qui, soit ne concernent pas des régimes et organismes relevant du champ des lois de financement, soit ont un « *effet trop indirect* »⁽¹⁾ sur les recettes et les dépenses de ces régimes et organismes, soit n'améliorent pas le contrôle parlementaire sur le financement de la sécurité sociale

En sens inverse, certaines dispositions législatives ne peuvent figurer qu'en loi de financement : les parlementaires, tout comme le Gouvernement, ne peuvent donc pas présenter hors de la discussion d'un tel projet des amendements modifiant les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, affectant à un tiers des recettes de la sécurité sociale ou créant des exonérations de cotisations sociales non compensées. Il s'agit ainsi d'éviter des dégradations de la situation financière de la sécurité sociale qui ne soient pas évaluées en loi de financement.

La recevabilité financière des amendements parlementaires, au regard de ces trois motifs, est examinée à l'Assemblée nationale de manière systématique par le président de la Commission des finances, alors qu'au Sénat le contrôle, désormais systématique, est partagé entre la Commission des affaires sociales (pour les cavaliers sociaux) et la Commission des finances. L'ensemble des règles applicables en la matière a été récapitulé dans un rapport d'information présenté par M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission des finances, en juillet 2006⁽²⁾.

SECTION 3.— LA NAVETTE PARLEMENTAIRE ET LA PROMULGATION DE LA LOI

Après son examen en première lecture par le Sénat, selon des modalités plus spécifiques qu'à l'Assemblée nationale (avec notamment l'organisation de débats thématiques par branche en séance publique), le projet est soumis de droit à la **procédure d'urgence** (article L.O. 111-7), devenue la procédure accélérée depuis la révision constitutionnelle de 2008, ce qui se traduit concrètement par la réunion immédiate d'une commission mixte

(1) Selon les termes du Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005.

(2) Voir le rapport n° 3247 (XII^{ème} législature) sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires.

paritaire (CMP) chargée d'élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion. Au sein de la CMP, le rôle central appartient aux rapporteurs ayant compétence, dans chaque assemblée, pour les recettes et l'équilibre général. Les deux présidents des commissions chargées des affaires sociales exercent à l'occasion un rôle d'arbitrage.

Deux cas de figure sont prévus par l'article 45 de la Constitution. En cas de **réussite de la CMP** (députés et sénateurs se mettent d'accord sur un texte en reprenant, pour chaque article encore en discussion, soit le texte de l'Assemblée nationale, soit le texte du Sénat, soit un texte de compromis), le projet ainsi remanié est soumis pour adoption successivement à chaque assemblée en séance publique. À ce stade de la procédure, seul le Gouvernement dispose encore du droit d'amendement. Cette procédure ne peut trouver à s'appliquer qu'en cas de concordance des majorités politiques de l'Assemblée nationale et du Sénat, ce qui a été le cas pour le premier projet de loi de financement de la sécurité sociale en 1996 et depuis le début de la XII^{ème} législature (2002).

En sens inverse, **l'échec de la CMP** résulte des désaccords profonds sur la politique de santé et de sécurité sociale qui reflètent la non concordance des majorités des deux assemblées (ce qui a été le cas sous la XI^{ème} législature, de 1997 à 2001). Dans ce cas, l'Assemblée nationale se prononce en nouvelle lecture sur le texte que lui a transmis le Sénat, ce qui la conduit à rétablir pour l'essentiel le texte qu'elle avait adopté en première lecture. Saisi à son tour en nouvelle lecture, le Sénat a toujours choisi d'adopter une question préalable pour prendre acte de l'échec de la navette parlementaire, sauf en 1998 où il a adopté des amendements pour rétablir son propre texte de première lecture. Il revient enfin à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, en reprenant en lecture définitive son texte de nouvelle lecture, modifié le cas échéant par des amendements adoptés par le Sénat en nouvelle lecture.

À l'issue de la procédure d'examen parlementaire, la loi de financement adoptée a été systématiquement déferée au **Conseil constitutionnel** par l'opposition, compte tenu de la très grande sensibilité politique de ce texte. De ce fait, le Conseil a eu l'occasion d'élaborer une jurisprudence nouvelle et nourrie en matière de finances sociales, en réaffirmant – tout en les adaptant

aux spécificités des lois de financement – les principes traditionnels du droit budgétaire. Pour cela, il s'est notamment appuyé sur la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, dont il considère qu'elle a la même portée juridique que la LOLF : la méconnaissance de ses dispositions est donc un motif d'inconstitutionnalité. De ce fait, notamment, de nombreux cavaliers sociaux sont censurés chaque année⁽¹⁾.

Une fois la décision du Conseil constitutionnel rendue, la loi de financement de la sécurité sociale est publiée au *Journal officiel*, en général à une date proche du 20 décembre.

(1) Au total, 96 cavaliers sociaux ont été censurés entre 1996 et 2009.

CHAPITRE QUATRIÈME :

LE CONTRÔLE DES FINANCES SOCIALES

La nature spécifique des lois de financement de la sécurité sociale empêche de faire référence à la notion classique de contrôle de leur exécution. L'article 47-1 de la Constitution emploie d'ailleurs les termes de « *contrôle de l'application* », qui sont plus appropriés.

Le Parlement attache cependant une attention toute particulière au suivi de l'ensemble des comptes sociaux, compte tenu de leur importance financière et des enjeux liés aux politiques sociales. C'est pourquoi il a développé des outils originaux de contrôle des finances sociales, avec l'assistance de la Cour des comptes.

SECTION 1.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

La mise en œuvre de la loi de financement de la sécurité sociale relève d'un cadre beaucoup plus souple que l'exécution du budget de l'État. En effet, la gestion des régimes de sécurité sociale demeure confiée aux partenaires sociaux. Il revient donc seulement à la tutelle ministérielle de ces régimes de s'assurer de l'application de la loi de financement par leurs instances dirigeantes. Pour cela, des **conventions d'objectifs et de gestion** pluriannuelles sont signées entre l'État et les principales caisses nationales. Le respect des objectifs de dépenses repose pour l'essentiel sur la fixation d'éléments de calcul des prestations sociales par la voie réglementaire et de plus, s'agissant de l'ONDAM, sur l'application de dispositifs de régulation dont les modalités sont négociées avec les acteurs de la santé.

Le Parlement n'intervient donc pas directement dans la mise en œuvre de la loi de financement de la sécurité sociale. De plus, il dispose de peu d'informations en cours d'année sur son application : mis à part le débat sur les orientations des finances sociales, devenu débat d'orientation des finances publiques, déjà évoqué, il n'y a pas en effet de débat spécifique sur la loi de

financement rectificative ou sur la loi de règlement comme pour le budget de l'État. Les seules informations consolidées sont fournies par le Gouvernement à l'occasion de la réunion de printemps de la Commission des comptes de la sécurité sociale. Par ailleurs, depuis 2005, le **Comité d'alerte** sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie, composé de trois experts indépendants, doit indiquer, au 1^{er} juin de chaque année, s'il y a un risque sérieux de dépassement de l'ONDAM (de plus de 0,75 %), afin que le Gouvernement et les organismes concernés puissent, le cas échéant, prendre les mesures nécessaires. Cette procédure a été enclenchée, pour la première fois, en 2007.

SECTION 2.— LES MOYENS DE CONTRÔLE DÉVELOPPÉS PAR LE PARLEMENT

Les **rapporteurs** de la commission saisie au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale disposent des mêmes pouvoirs d'investigation que les rapporteurs spéciaux du budget de l'État pour contrôler, sur pièces et sur place, l'application de ces lois (article L.O. 111-9)⁽¹⁾. À ce titre, ils peuvent se faire communiquer tous renseignements et documents d'ordre administratif et financier qu'ils estiment nécessaires pour remplir leur mission, sous réserve qu'il ne soit pas porté atteinte au secret médical ou au secret de la défense nationale. Les commissaires aux comptes et les représentants des autorités publiques de contrôle sont déliés du secret professionnel à leur égard.

La Commission des affaires sociales a aussi créé en son sein à partir de 2004, sur le modèle de la MEC, une **mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS)**, afin de suivre de manière permanente l'application de ces lois, avec les mêmes pouvoirs de contrôle que les rapporteurs du projet. Sa composition politique est plus paritaire que proportionnelle et elle est co-présidée par un député de la majorité et un député de l'opposition. La mission procède pour l'essentiel à des auditions publiques pour élaborer des rapports d'information publiés avec l'autorisation de la commission (par

(1) La Commission des affaires sociales présente régulièrement depuis 2006 un rapport d'information, dans le cadre des dispositions de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale, sur la mise en application de la loi de financement de la sécurité sociale de l'exercice en cours.

exemple, sur l'organisation et le coût de gestion des branches de la sécurité sociale en 2005, la tarification à l'activité dans les établissements de santé en 2006 l'action sociale du régime général de sécurité sociale et l'action sociale des collectivités territoriales en 2007, le bilan de la prestation d'accueil du jeune enfant en 2009 et le fonctionnement de l'hôpital en 2010). La Commission des affaires sociales du Sénat a également créé une MECSS en son sein en 2006.

Il faut aussi mentionner les travaux de l'**Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (OPEPS)**. Il s'agit d'un organe commun à l'Assemblée nationale et au Sénat qui a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 et dont les rapports traitent d'enjeux de santé publique à partir d'études épidémiologiques. Sous la XII^{ème} législature, l'office a publié six rapports portant sur le dépistage du cancer du sein, la prévention des handicaps de l'enfant, la maladie d'Alzheimer, la nutrition et la prévention de l'obésité, le bon usage des médicaments psychotropes et les infections nosocomiales. Toutefois, la révision constitutionnelle de 2008 a profondément modifié les conditions d'exercice des missions du Parlement, conduisant à appréhender l'évaluation de façon renouvelée. L'article 3 de la loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative a donc supprimé cet office parlementaire.

Par ailleurs, la loi organique du 2 août 2005 a accordé de **nouveaux pouvoirs d'information** aux commissions saisies au fond. Elles sont obligatoirement consultées par le Gouvernement sur la déclinaison envisagée des objectifs de dépenses en sous-objectifs. Elles doivent être informées préalablement à tout relèvement des plafonds d'avances de trésorerie des régimes de sécurité sociale, lequel prend la forme d'un décret en Conseil des ministres et en Conseil d'État dont la ratification doit être opérée en loi de financement. Elles sont aussi destinataires, chaque semestre, d'un état des créances et des dettes réciproques entre l'État et la sécurité sociale.

Enfin, des parlementaires sont membres de nombreux **organismes et instances** qui leur permettent d'être informés des enjeux sociaux et de la mise en œuvre des lois de financement. Il s'agit soit de conseils consultatifs (Commission des comptes de la sécurité sociale, Conseil d'orientation des retraites, Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, Haut conseil de la famille,...), soit de conseils ou comités de surveillance placés auprès des caisses nationales de sécurité sociale et de leurs fonds de financement (Fonds de réserve pour les retraites, Caisse d'amortissement de la dette sociale,...).

SECTION 3.- L'ASSISTANCE DE LA COUR DES COMPTES

L'article 47-2 de la Constitution prévoit que « *la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle [...] de l'application des lois de financement de la sécurité sociale* ».

À ce titre, la Cour publie chaque année dans la première quinzaine de septembre ⁽¹⁾ un **rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS)**, lequel analyse l'ensemble des comptes des organismes de sécurité sociale, rend compte de l'exécution de la loi de financement de l'année précédente et présente les résultats d'enquêtes thématiques réalisées par la Cour. L'objectif de ce rapport consiste à apporter des éléments d'information au Parlement pour éclairer ses débats, et à formuler des recommandations destinées aux administrations de tutelle et aux organismes de sécurité sociale.

La loi organique du 2 août 2005 a transposé au champ des lois de financement de la sécurité sociale la mission de certification des comptes de l'État attribuée à la Cour par l'article 58 de la LOLF. La haute juridiction financière doit donc désormais rendre un **avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre** de la sécurité sociale relatifs au dernier exercice clos, afin de permettre au Parlement de les approuver en première partie de la loi de financement, au bénéfice des remarques et réserves émises relativement à leur fiabilité et à leur sincérité. La Cour doit

(1) Comme on l'a vu plus haut, ce rapport est d'abord présenté par le Premier président de la Cour devant la Commission des affaires sociales.

également **certifier les comptes du régime général**. Le champ de la certification par la Cour est limité à ce régime, qui constitue, en tout état de cause, le principal régime de sécurité sociale, en raison des nombreuses difficultés techniques et organisationnelles qui se seraient posées si la Cour avait eu à certifier les comptes de tous les régimes.

Les commissions parlementaires compétentes peuvent également saisir la Cour des comptes de toute question relative à l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Dans ce cadre, la Cour est amenée à procéder à des enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle. Ces **demandes d'enquêtes** peuvent être intégrées dans le programme de travail de la Cour et faire l'objet de développements dans son rapport annuel sur la sécurité sociale. Plus ponctuellement, pour des enquêtes précises, la Cour doit communiquer directement à la commission le résultat de ces vérifications, mais elle n'est tenue par aucun délai. Des magistrats de la Cour participent également aux auditions de la MECSS.

CONCLUSION

Terrain privilégié du parlementarisme rationalisé, le débat budgétaire continue à être l'objet de critiques répétées. Si l'Assemblée nationale approuve sans difficulté le projet de loi de finances dont on ne soulignera jamais assez qu'il est préparé par un Gouvernement que sa majorité soutient, le débat devient « une simple formalité » accomplie au sein d'un hémicycle où se réunit « une chambre d'enregistrement ». Si, au contraire, les députés, sans remettre en cause les grandes orientations de la politique budgétaire, souhaitent en infléchir certaines modalités et multiplient les initiatives, comme ils en ont la possibilité malgré les limites constitutionnelles qui les encadrent, le débat devient l'expression d'« une fronde » d'une partie de la majorité, menaçante pour le Gouvernement.

Ces critiques sont en quelque sorte rassurantes. Elles montrent bien qu'au-delà du cadre institutionnel dans lequel s'exerce le pouvoir budgétaire du Parlement, la politique prédomine, les rapports de forces qu'elle exprime ayant plus d'influence que la simple lecture des textes en vigueur ne le laisserait penser.

Élargi aux finances sociales depuis la création du projet de loi de financement de la sécurité sociale, le champ d'intervention des parlementaires a également été étendu par la LOLF. Celle-ci a apporté des changements d'une ampleur sans précédent au cadre dans lequel s'exerce le pouvoir budgétaire du Parlement.

Déjà indéniables, les effets de cette évolution devraient s'accroître au cours des prochaines années et se traduire par une rénovation des conditions du débat budgétaire et par la poursuite du développement des activités de contrôle parlementaire des finances publiques.

ANNEXE : LISTE DES PRÉSIDENTS ET DES RAPPORTEURS GÉNÉRAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES

V^E RÉPUBLIQUE

Date de nomination	Président	Rapporteur général
I^e législature		
30 janvier 1959	Paul Reynaud	Pascal Arrighi
21 octobre 1959		Marc Jacquet ⁽¹⁾
6 octobre 1960	Paul Reynaud	Marc Jacquet
7 juillet 1961	Paul Reynaud ⁽²⁾	Marc Jacquet ⁽²⁾
27 avril 1962	Paul Reynaud	Marc Jacquet
II^e législature		
12 décembre 1962	Jean-Paul Palewski	Louis Vallon
3 mai 1963	Jean-Paul Palewski	Louis Vallon
8 avril 1964	Jean-Paul Palewski	Louis Vallon
7 avril 1965	Jean-Paul Palewski	Louis Vallon
6 avril 1966	Jean-Paul Palewski	Louis Vallon
III^e législature		
6 avril 1967	Valéry Giscard d'Estaing	Philippe Rivain
IV^e législature		
16 juillet 1968	Jean Taittinger	Philippe Rivain
8 avril 1969	Jean Taittinger	Philippe Rivain
3 avril 1970	Jean Taittinger	Philippe Rivain
26 janvier 1971	Jean Charbonnel ⁽³⁾	
6 avril 1971	Jean Charbonnel	Guy Sabatier ⁽⁴⁾
5 avril 1972	Jean Charbonnel	Guy Sabatier
15 septembre 1972	Maurice Papon ⁽⁵⁾	Guy Sabatier
V^e législature		
5 avril 1973	Fernand Icart	Maurice Papon
3 avril 1974	Fernand Icart	Maurice Papon
3 avril 1975	Fernand Icart	Maurice Papon
6 avril 1976	Fernand Icart	Maurice Papon
5 avril 1977	Fernand Icart	Maurice Papon
19 octobre 1977	Pierre Baudis ⁽⁶⁾	

(1) En remplacement de M. Pascal Arrighi qui, ayant démissionné de son groupe parlementaire, a cessé de plein droit d'appartenir à la Commission des finances (article 38, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale).

(2) En conséquence d'une modification du Règlement de l'Assemblée nationale (résolution n° 250 du 4 mai 1961) prévoyant la nomination des membres des commissions permanentes au début de la session ordinaire d'avril.

(3) En remplacement de M. Jean Taittinger, nommé membre du Gouvernement.

(4) M. Guy Sabatier avait été nommé rapporteur général suppléant à la place de M. Philippe Rivain, malade, le 8 octobre 1968.

(5) En remplacement de M. Jean Charbonnel, nommé membre du Gouvernement.

(6) En remplacement de M. Fernand Icart, nommé membre du Gouvernement.

Date de nomination	Président	Rapporteur général
VI^e législature		
6 avril 1978	Robert-André Vivien	Fernand Icart
3 avril 1979	Robert-André Vivien	Fernand Icart
3 avril 1980	Robert-André Vivien	Fernand Icart
3 avril 1981	Robert-André Vivien	Fernand Icart
VII^e législature		
7 juillet 1981	Christian Goux	Christian Pierret
6 avril 1982	Christian Goux	Christian Pierret
5 avril 1983	Christian Goux	Christian Pierret
3 avril 1984	Christian Goux	Christian Pierret
3 avril 1985	Christian Goux	Christian Pierret
VIII^e législature		
8 avril 1986	Michel d'Ornano	Robert-André Vivien
7 avril 1987	Michel d'Ornano	Robert-André Vivien
6 avril 1988	Michel d'Ornano	Robert-André Vivien
IX^e législature		
28 juin 1988	Dominique Strauss-Kahn	Alain Richard
4 avril 1989	Dominique Strauss-Kahn	Alain Richard
3 avril 1990	Dominique Strauss-Kahn	Alain Richard
3 avril 1991	Dominique Strauss-Kahn	Alain Richard
23 mai 1991	Henri Emmanuelli ⁽⁷⁾	Alain Richard
7 avril 1992	Jean Le Garrec	Alain Richard
X^e législature		
8 avril 1993	Jacques Barrot	Philippe Auberger
5 avril 1994	Jacques Barrot	Philippe Auberger
4 avril 1995	Jacques Barrot	Philippe Auberger
21 juin 1995	Pierre Méhaignerie ⁽⁸⁾	Philippe Auberger
2 octobre 1996	Pierre Méhaignerie	Philippe Auberger
XI^e législature		
17 juin 1997	Henri Emmanuelli	Didier Migaud
14 janvier 1998	Augustin Bonrepaux ⁽⁹⁾	Didier Migaud
1 ^{er} octobre 1998	Augustin Bonrepaux	Didier Migaud
1 ^{er} octobre 1999	Augustin Bonrepaux	Didier Migaud
29 février 2000	Henri Emmanuelli ⁽¹⁰⁾	Didier Migaud
2 octobre 2000	Henri Emmanuelli	Didier Migaud

(7) En remplacement de M. Dominique Strauss-Kahn, nommé membre du Gouvernement.

(8) En remplacement de M. Jacques Barrot, nommé membre du Gouvernement.

(9) En remplacement de M. Henri Emmanuelli, qui avait démissionné de son mandat de député le 17 décembre 1997.

(10) En remplacement de M. Augustin Bonrepaux, démissionnaire.

Date de nomination	Président	Rapporteur général
XII^e législature 27 juin 2002 1 ^{er} octobre 2003 5 octobre 2004 4 octobre 2005	Pierre Méhaignerie Pierre Méhaignerie Pierre Méhaignerie Pierre Méhaignerie	Gilles Carrez Gilles Carrez Gilles Carrez Gilles Carrez
XIII^e législature 28 juin 2007 1 ^{er} octobre 2008 1 ^{er} juillet 2009 24 février 2010	Didier Migaud Didier Migaud Didier Migaud Jérôme Cahuzac ⁽¹¹⁾	Gilles Carrez Gilles Carrez Gilles Carrez

(11) En remplacement de M. Didier Migaud, démissionnaire, du fait de sa nomination à la Première présidence de la Cour des comptes.

ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

Amselek P., *Le budget de l'État sous la V^e République*, L.G.D.J., 1967.

Arathoon G. et Corley S., *Les lois de financement de la sécurité sociale*, in : *Revue française de finances publiques*, n° 64, 1998.

Arthuis J., *La première discussion budgétaire en « mode LOLF » : un pouvoir d'arbitrage exercé par le Parlement*, in *Revue française de finances publiques*, n° 94, mai 2006.

Avril P., *L'intégration des pratiques budgétaires dans la loi organique du 1^{er} août 2001*, in *Revue française de finances publiques*, n° 86, avril 2004.

Barilari A. et Bouvier M., *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, coll. « Systèmes », L.G.D.J., Paris, 3^e édition, 2010.

Bouvard M., Migaud D., de Courson C., Brard J.-P., *Rapport d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, Assemblée nationale, n° 3165, juin 2006.

Bouhadana I., *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France : origine, évolutions et enjeux*, L.G.D.J., Paris, 2007.

Bouvier M., Esclassan M.-C., Lassale J.-P., *Finances publiques*, L.G.D.J., Paris, 9^e édition, 2008.

Carrez G., *Le témoignage d'un parlementaire sur le bon usage de la LOLF*, in *Revue française d'Administration publique*, n° 117, 2006.

Camby J.-P. (coord.), Dautry P., Guy S., Lamy P., *La réforme du budget de l'État*, 2^e édition, coll. « Systèmes », L.G.D.J., Paris, octobre 2004.

Dubertret J., *La préparation des lois de finances dans le cadre de la LOLF*, in : La Revue du Trésor, n° 7, juillet 2006.

Gariazzo O., *La LOLF et l'équilibre des pouvoirs*, in : Revue française de finances publiques, n° 94, mai 2006.

Hochedez D., *La Mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Une volonté de retour aux sources du Parlement : la défense du citoyen contribuable*, in : Revue française de finances publiques, n° 68, 1999.

Hochedez D., *La formation de la loi organique du 1^{er} août 2001 : l'élaboration de la proposition de loi organique*, in Revue française de finances publiques, n° 86, avril 2004.

Laly Chevalier C., *Le pouvoir d'amendement en matière financière au regard de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances*, in : Revue française de finances publiques, n° 82, juin 2003.

Lambert A. et Migaud D., *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances - À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, Rapport au Gouvernement, octobre 2006.

Lascombe M., *La LOLF et le Parlement*, in : La Revue du Trésor, n° 7, juillet 2006.

Lascombe M. et Vandendriessche X., *La LOLF et le contrôle des finances publiques*, in : Revue française d'Administration publique, n° 117, 2006.

Matt J-L., *La sécurité sociale : organisation et financement*, coll. « Systèmes », L.G.D.J., Paris, 2001.

Méhaignerie P., *La recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée nationale*, Rapport AN n° 3247, 5 juillet 2006.

Message H., *L'Assemblée nationale et les lois de finances*, Connaissance de l'Assemblée n° 3, 1^e édition 1996, 2^e édition (mise à jour par Hochedez D., Camby J.-P. et Guellaen L.), octobre 2000.

Message H., *La structure des lois de finances*, in : *Revue française de finances publiques*, n° 40, 1992.

Message H. et Lauze J., *Les difficultés des comparaisons entre lois de finances*, in *Revue française de finances publiques*, n° 62, 1998.

Migaud D., *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*, les documents d'information de l'Assemblée nationale, n° 3, 1999.

Migaud D., *Mise en œuvre de la LOLF : les évolutions dans les relations entre l'exécutif et le législatif*, in *Revue française de finances publiques*, n° 82, juin 2003.

Mordacq F., (ouvrage coordonné par) *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, coll. « Systèmes », L.G.D.J., Paris, 2006.

Philip L., *Ordonnance organique de 1959 et loi organique relative aux lois de finances*, Documents d'études, n° 5.01, Paris, La documentation Française, 2004.

Roques X., *Le Parlement et le contrôle des finances de la Sécurité sociale*, in : *Droit social*, n° 3, mars 1996.

Waline C., Desrousseaux P., Pellé B., *Contrôle et évaluation des finances publiques*, Les études de la Documentation française ; décembre 2009.

Waline C. (sous la dir.), Desrousseaux P. et Godefroy S., *Le budget de l'État, nouvelles règles, nouvelles pratiques*, Les études de la Documentation française, n° 5237, mai 2006