

LA DÉGRADATION
DES FINANCES PUBLIQUES :
LA LOI EN ÉCHEC, LE CONTRÔLE
ET L'ÉVALUATION EN RECOURS

83

« Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

ARTICLE XIV DE LA DÉCLARATION DES DROITS
DE L'HOMME ET DU CITOYEN DE 1789.

L'activité du parlement s'appuie sur deux piliers : la législation et le contrôle. Mais le second paraît parfois relégué à un rang subalterne, quand il n'est pas purement et simplement ignoré. Le poids de l'Histoire explique sans doute pour beaucoup ce déséquilibre qui continue à marquer l'inconscient collectif, sans parler des pratiques. Historiquement, les parlements ont en effet commencé par voter l'impôt, le contrôle de l'utilisation de la ressource fiscale n'apparaissant pas de prime abord comme une priorité.

Pourtant, au fil du temps, le contrôle parlementaire a conquis une légitimité et une reconnaissance de plus en plus fortes, en devenant plus systématique, plus méthodique et plus coordonné. Au point d'ailleurs de paraître en mesure de renverser certaines idées reçues. Car, après tout, la période contemporaine n'appelle-t-elle pas une production de normes législatives moins abondante, mais un contrôle parlementaire renforcé ?

À l'heure où l'hyperinflation législative devient la règle, le contrôle peut utilement contribuer à endiguer les dérives de lois parfois trop bavardes ou même impuissantes à avoir réellement prise sur le cours des choses. En inscrivant dans la Constitution le contrôle et l'évaluation des politiques publiques, la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République confère d'ailleurs à cette mission parlementaire une importance encore accrue.

84 Dans cette perspective, le contexte économique et financier national et international depuis 2008 met malheureusement en lumière les limites de l'exercice législatif quand il s'agit de remédier à la crise profonde et durable de nos finances publiques. Soumis à l'urgence gouvernementale et sommé de répondre aux émotions du moment, le législateur tend à fixer des objectifs tenant trop souvent de la méthode Coué. *A contrario*, le parlementaire « contrôleur-évaluateur » formule des recommandations certes moins « tape-à-l'œil » mais plus réalistes, car nourries de l'expérience quotidienne du terrain. En développant des techniques et des outils de contrôle et d'évaluation de plus en plus perfectionnés, il se pose ainsi en recours face à un législateur largement démuni devant la dégradation actuelle des finances publiques.

UN LÉGISLATEUR ACTIF... MAIS DÉMUNI

Dans le domaine des finances publiques, des avancées significatives ont été enregistrées au cours des dernières années, contribuant à donner encore plus de substance au pouvoir du législateur en la matière. Alors que les règles issues de l'ordonnance du 2 janvier 1959 avaient encadré la discussion parlementaire pendant près d'un demi-siècle, la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a ainsi inscrit, dans un climat politique très consensuel, de nouvelles règles budgétaires dans la Constitution. Même si l'article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 accordait déjà des pouvoirs étendus aux rapporteurs spéciaux des commissions des finances, ces compétences n'étaient, il faut le reconnaître, pas toujours pleinement exploitées. À cet égard, l'un des grands mérites de la LOLF aura ainsi été de jouer un effet « détonateur », notamment en désinhibant les parlementaires.

Pour autant, force est de constater que le législateur, en dépit d'une activité intense, reste relativement démuni face à la dégradation des comptes publics. L'empilement des lois de finances n'a jusqu'à présent pas suffi à lever l'hypothèque pesant sur la soutenabilité de notre dette et de notre déficit publics.

L'enchaînement des lois de finances pour endiguer la crise

La crise que traverse l'économie internationale et *a fortiori* française depuis 2008 représente un choc sans précédent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. De par son ampleur, la déflagration a pris en défaut un législateur qui tente pourtant, tant bien que mal, d'œuvrer avec le plus de pertinence possible dans un contexte de forte incertitude. L'accumulation des lois de finances et de programmation sur la période constitue la marque la plus sûre de son effort.

Face à l'état d'urgence, le gouvernement a tout d'abord décidé de prendre des mesures immédiates, indispensables pour consolider un système bancaire vacillant sur ses bases. Le parlement en a été saisi avec le projet de loi de finances rectificative de financement pour l'économie. L'examen de ce texte (loi n°2008-1061 du 16 octobre 2008) lui a permis d'être associé aux décisions et de prendre la mesure d'une crise conduisant à l'octroi de 360 milliards d'euros de garantie par l'État.

85

La loi de finances n°2008-1425 du 27 décembre 2008 pour 2009 a ensuite permis de procéder aux premiers ajustements dans le budget de l'État, fondés sur une révision à la baisse des perspectives de croissance.

Quelques semaines à peine plus tard, le gouvernement lançait un « plan de relance » par l'investissement. La loi de finances rectificative pour 2009 n°2009-122 du 4 février 2009 comportait le volet « dépenses » du plan de relance français, le volet « recettes » ayant fait l'objet de mesures fiscales adoptées dans la loi de finances rectificative pour 2008 n°2008-1443 du 30 décembre 2008. Ce plan s'appuyait sur une enveloppe de 23 milliards d'euros, soit un montant d'une ampleur considérable.

Parallèlement, le parlement tirait les conclusions de l'une des innovations majeures de la révision constitutionnelle issue de la loi n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République : l'introduction au cœur de notre Constitution de principes de gestion budgétaire. En effet, désormais, la loi fondamentale de la République ne se contente pas de prévoir en matière de finances publiques des règles de procédure précisant les pouvoirs respectifs du gouvernement et du parlement. Elle édicte aussi des règles de fond qui, bien que très générales, n'en définissent pas moins une ligne de conduite relativement contraignante. Ainsi, l'article 34 de la Constitution dans sa nouvelle rédaction dispose que « les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

Dans cette perspective, la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 a permis de mettre en place une meilleure visibilité budgétaire pour les gestionnaires ; c'est aussi l'occasion, pour la représentation nationale, d'afficher sa volonté d'œuvrer pour la maîtrise de la dépense.

Au cours de l'année 2009, deux lois de finances rectificatives (loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 et loi de finances rectificative pour 2009 n° 2009-1674 du 30 décembre 2009) allaient à nouveau permettre de tirer les conséquences de la détérioration exceptionnelle des comptes de l'État. Puis, en fin d'année, la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 intervenait dans un contexte particulier, entre une crise dont tous les effets n'avaient pas encore été ressentis et une reprise toujours incertaine.

86

Le début de l'année 2010 a été marqué par la traduction législative de la volonté du président de la République de lancer un « grand emprunt » visant à financer des dépenses dites « d'avenir ». La loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 porte cet emprunt d'un montant de 35 milliards d'euros, consacrés en particulier à la recherche et à l'enseignement supérieur, à l'enseignement scolaire, à l'écologie et au développement durable, au travail et à l'emploi, ainsi qu'à la ville et au logement.

Enfin, en avril 2010, le gouvernement a présenté au parlement un nouveau projet de loi de finances rectificative ouvrant 3,9 milliards de crédits de paiement en vue de soutenir les États de la zone euro ayant des difficultés d'accès aux marchés financiers, en particulier la Grèce.

Une situation des finances publiques qui reste pourtant insoutenable

La chronologie des textes législatifs adoptés pour faire face à la crise depuis l'automne 2008 est imposante. Pas moins de huit lois auront ainsi été, jusqu'à présent [15 avril 2010], nécessaires pour faire face à ce choc fragilisant durement et durablement nos finances publiques. Parmi ces trains de mesures, on dénombre deux lois de finances, une loi de programmation des finances publiques et cinq lois de finances rectificatives. Rarement le législateur aura autant été sollicité dans le seul domaine financier en aussi peu de temps.

Cette « suractivité » traduit naturellement le souhait de répondre au plus juste et dans les meilleurs délais aux défis posés par un environnement en évolution rapide et constante. En ce sens, elle paraît témoigner d'une

réactivité certaine, tant du gouvernement que du parlement. Mais pour quel bilan ?

Alors que les critères de Maastricht sont devenus en l'espace de quelques mois de lointains souvenirs, la situation des finances publiques de la France s'est dégradée à une vitesse telle que le niveau des déficits et de la dette publics a atteint des sommets difficilement imaginables. Le déficit de l'État est estimé pour 2010 à plus de 150 milliards d'euros, après 138 milliards d'euros en 2009, soit entre deux et trois fois plus que le déficit moyen des années 2000. En 2010, le taux de couverture des dépenses par les recettes du budget général devrait être inférieur à 70 %. Concernant l'ensemble des administrations publiques, l'augmentation est tout aussi spectaculaire : le déficit passe de 3,4 points en 2008 à 7,5 points en 2009, avec une prévision de 8 points en 2010. La dette s'établirait, quant à elle, à 1 254 milliards d'euros, soit un montant supérieur de 75 % à celui de 2002.

87

Certes, à l'impossible nul n'est tenu, et on sait bien qu'une telle crise ne pouvait faire que des dégâts considérables, quels que soient les moyens choisis pour y répondre. De même, le législateur ne peut être tenu pour seul responsable d'un choc dont les causes lui sont très largement extérieures. Mais on peut également voir le signe d'un malaise latent dans le paradoxe résultant d'un empilement de textes législatifs et de leur peu d'effets sur la dégradation apparemment inexorable de nos finances publiques. La crise de nos finances publiques met aussi en évidence la crise de la loi.

Cette succession de textes illustre le dynamisme de l'action publique, dont certaines initiatives nécessitent, pour être mises en œuvre, l'autorisation du parlement. Elle montre aussi combien la législation financière se périmé de plus en plus rapidement.

Le contenu des textes paraît également trop souvent contestable, au-delà de tout engagement partisan et des traditionnelles querelles concernant le domaine de la loi et celui du règlement. En loi de finances, combien d'objectifs irréalistes fixés ? Combien de mesures budgétaires relevant de l'affichage pur et simple plutôt que d'une réelle logique managériale ou comptable ? Alors que le vote d'une loi de finances devrait en principe s'apparenter à un moment de lucidité et de vérité budgétaire, il tend désormais trop souvent à se réduire à un jeu d'apparences déconnectées des véritables enjeux.

Au final, le parlement doit se mobiliser afin de ne pas être dépossédé de son pouvoir de contrôle budgétaire. Tel fut notamment le cas lors de l'examen de la loi précitée du 9 mars 2010 de finances rectificative pour

2010. Cette loi organise la débudgétisation du financement d'investissements dits « d'avenir ». Il a fallu que le parlement crée un dispositif de suivi et de contrôle qui transpose l'esprit de la LOLF à cette novation en termes de procédure budgétaire.

U N C O N T R Ô L E U R E F F I C A C E E T É C O U T É

Parallèlement à son activité législative, le parlementaire peut s'appuyer sur sa fonction de contrôle de l'action du gouvernement pour nourrir sa réflexion et mener une action efficace, en lien étroit avec la réalité du terrain. Le domaine budgétaire et, en particulier, l'activité des commissions des finances des deux chambres illustrent bien les bénéfices pouvant être retirés du contrôle parlementaire au service de l'intérêt général et d'une meilleure maîtrise de la dépense publique.

88

Un contrôle budgétaire exigeant et réactif

La LOLF réaffirme, en son article 57, les pouvoirs de contrôle budgétaire des deux commissions des finances. Placées sur un strict pied d'égalité, ces commissions suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances. À cet effet, le président, le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux de chaque commission peuvent procéder « à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles ».

Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif demandés par leurs présidents et leurs rapporteurs, « y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration », doivent leur être fournis, réserve faite « des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical ».

En outre, le même article 57 de la LOLF oblige les personnes « dont l'audition est jugée nécessaire » par le président et le rapporteur général de chaque commission à s'y soumettre. Ces personnes sont alors déliées du secret professionnel, sous certaines réserves toutefois concernant la défense, la sécurité, le secret de l'instruction et le secret médical.

De tels pouvoirs ne peuvent bien évidemment qu'inciter les membres des deux commissions des finances à conduire des contrôles dans leurs domaines de compétence respectifs. La commission des finances du Sénat présente d'ailleurs de ce point de vue une spécificité tout à fait bénéfique au regard de la mobilisation des parlementaires autour de l'activité de contrôle. Elle est en effet la seule des commissions parlementaires

permanentes dont tous les membres, outre son président et son rapporteur général, sont rapporteurs spéciaux des différentes missions du budget de l'État et pratiquent, à ce titre, le contrôle budgétaire. De la sorte, l'opposition comme la majorité sénatoriale se retrouvent en capacité de prendre l'initiative d'un contrôle.

À la différence de l'initiative législative très contrainte par l'ordre du jour des deux chambres, les missions de contrôle budgétaire peuvent par ailleurs être déclenchées tout au long de l'année, en fonction notamment de l'actualité et des difficultés du moment rencontrées par certaines administrations. Le programme de travail n'est jamais figé et autorise une grande souplesse d'adaptation. Ainsi, à titre d'exemple, la commission des finances du Sénat a-t-elle souhaité engager en 2010 un contrôle budgétaire sur le bilan de la mise en place de « Pôle emploi » (mission de contrôle conduite par Serge Dassault, rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi »), soucieuse des difficultés rencontrées par un nombre de demandeurs d'emploi croissant depuis la création de cette structure. Les conclusions et les enseignements de ce contrôle permettront d'adapter et éventuellement de redimensionner, lors de la discussion budgétaire de l'automne 2010, les moyens consacrés à ce volet essentiel de la politique de l'emploi.

89

Au total, les moyens d'investigation offerts par la LOLF aux rapporteurs spéciaux des commissions des finances permettent un exercice à la fois souple et rapide de leurs missions de contrôle budgétaire, tout en garantissant une information de qualité, gage d'efficacité. Ces caractéristiques constituent autant de précieux atouts dans un contexte économique et financier mouvant et évoluant très rapidement.

Une logique de résultats

Stimulé par les dispositions de la LOLF qui ont conforté sa place au sein des missions du parlement, le contrôle budgétaire a connu, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle « Constitution budgétaire », un développement très significatif. Alors que le nombre annuel de contrôles effectués en 2001 était de 13 missions, il est de 46 en 2010.

L'intérêt du contrôle se mesure à ses retombées concrètes et effectives dans le domaine de la modernisation et de la réforme de l'État. De ce point de vue, les résultats sont souvent très probants et le contrôle parlementaire se révèle un levier efficace de changement, tout en permettant de détecter des sources d'économies plus ou moins bien identifiées par les administrations.

À titre d'exemple, Nicole Bricq, rapporteure spéciale du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » a conduit, en 2009, une mission de contrôle sur la gestion par l'État des baux qu'il supporte en Île-de-France pour des immeubles de bureaux (Sénat, rapport d'information n° 510 pour 2008-2009). Alors que la gestion de « l'État locataire » n'avait encore quasiment jamais fait l'objet d'un examen en vue d'une rationalisation pourtant nécessaire, la commission des finances a ainsi pu dresser le *top 10* des loyers parisiens de l'État les plus onéreux rapportés à la surface occupée. Elle a accompagné son diagnostic de recommandations portant sur l'élaboration d'une doctrine de l'État locataire (éléments de motivation des prises à bail, critères de choix des implantations locatives...) et les moyens de mieux responsabiliser les services gestionnaires dans ce domaine. Cette mission a en outre débouché sur une réflexion sur les futures renégociations de baux, comme par exemple celui du pôle financier du tribunal de grande instance (TGI) de Paris, en vue de l'obtention de conditions financières plus avantageuses pour l'État.

Dans le cadre du contrôle, le résultat final est d'autant mieux garanti que la commission des finances veille à assurer un suivi des retombées de ses missions dans le temps. Ainsi, en 2010, Claude Haut, rapporteur spécial de la mission « Sécurité civile », conduit une mission de suivi de son contrôle, opéré en 2008, sur la délocalisation de l'École nationale supérieure des officiers sapeurs-pompiers (ENSOSP), dont le bilan avait été présenté au Sénat dans le rapport d'information n° 484 (2007-2008). Ce rapport avait souligné la démesure des coûts et s'interrogeait sur leur prise en charge dans les années à venir.

Au final, du fait de ses spécificités, le contrôle budgétaire offre au parlementaire qui l'exerce un levier d'action supplémentaire pour contribuer à l'optimisation de l'utilisation des crédits budgétaires consentis en loi de finances. Plus encore, il lui ouvre un angle de vue différent et très concret sur la réalité et les difficultés du fonctionnement de l'État, de son administration et de ses satellites.

UNE ÉVALUATION DYNAMIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Le contrôle parlementaire présente des potentialités d'autant plus riches qu'il se conjugue à une véritable évaluation des politiques publiques. Ce rôle d'évaluation dévolu au parlement a certes été consacré par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, mais la

pratique avait déjà depuis longtemps pris de l'avance sur la lettre de notre Constitution.

En période de crise financière et budgétaire, cette fonction d'évaluation est d'autant plus importante qu'elle porte en elle une dynamique de l'action parlementaire. Cette action n'est plus seulement tournée vers le contrôle *a posteriori*, elle tend également à une démarche prospective avec la formulation de recommandations pour l'avenir. En mesurant l'adéquation des moyens mis en œuvre avec les objectifs atteints, le parlementaire se retrouve ainsi en situation de se forger un jugement sur les économies réalisées, ainsi que sur les gains réalisables grâce à une meilleure optimisation des ressources à disposition.

Le perfectionnement des moyens au service de la mission d'évaluation

Anticipant sur la réforme constitutionnelle, le parlement a, dès le début des années 1980, développé sa propre capacité d'évaluation. Dès l'origine, il s'est agi pour lui de disposer de ses propres canaux d'information et de ne plus dépendre uniquement de ceux du gouvernement. Comment en effet apprécier en toute indépendance les décisions du gouvernement si celui-ci constitue l'unique source de renseignement ?

Plusieurs délégations parlementaires ont ainsi vu le jour depuis 1979 avec pour mission de suivre les travaux conduits par les autorités publiques. Par la suite, la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a été créée en 1999 et la délégation parlementaire au renseignement en 2007. Tout récemment (avril 2009) ont été constituées la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation ainsi que la délégation sénatoriale à la prospective.

Pour informer le parlement des conséquences des choix opérés dans des domaines stratégiques, des offices parlementaires sont également apparus, dont l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST). Depuis 1996, cet organisme s'intéresse à des domaines aussi variés que les nanotechnologies, la biodiversité ou la recherche polaire.

Au-delà de ces instruments désormais solidement ancrés dans le paysage de l'évaluation des politiques publiques, le parlement peut également s'appuyer sur le précieux concours de la Cour des comptes. Aux termes de l'article 47-2 de la Constitution (article introduit par l'article 22 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 précitée), « la Cour des comptes assiste le parlement dans le contrôle de l'action du

gouvernement. Elle assiste le parlement et le gouvernement [...] dans l'évaluation des politiques publiques ».

Cette mission d'assistance comprend notamment l'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président de la commission des finances et le rapporteur général de cette commission, dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues par l'article 57 de la LOLF (art. 58-1 de la LOLF). Elle correspond également à la réalisation de toute enquête demandée par la commission des finances sur la gestion des services ou des organismes contrôlés par la Cour des comptes (art. 58-2 de la LOLF).

92 Depuis 2002, la commission des finances du Sénat demande ainsi quatre ou cinq enquêtes par an. L'enquête débouche sur une audition « pour suite à donner », en présence des autres commissions compétentes, de la presse, des personnes publiques contrôlées et, le cas échéant, de celles en charge de leur tutelle, avec la participation des magistrats financiers ayant conduit l'enquête demandée par le rapporteur spécial. Ces auditions sont suivies de rapports comportant en particulier l'analyse et les recommandations des rapporteurs spéciaux.

Pour 2010, le programme des enquêtes demandées à la Cour des comptes par la commission des finances du Sénat porte ainsi sur le coût du passeport biométrique, le Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux, le Centre des monuments nationaux, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), ainsi que les participations de la Caisse des dépôts et consignations dans l'économie mixte locale.

La vigilance envers le gouvernement et les administrations

S'appuyant sur des outils de plus en plus perfectionnés, l'activité du parlement en matière de contrôle et d'évaluation se caractérise par une démarche et un esprit particuliers. Il existe ainsi bel et bien une spécificité du contrôle parlementaire, qui le rend à nul autre comparable. Autrement dit, au-delà même de leurs prérogatives, les commissions des finances des deux assemblées ne peuvent s'assimiler à aucun des corps et autres organes ou institutions de contrôle existants.

Cette spécificité résulte tout d'abord de la faculté du contrôle et de l'évaluation parlementaire à être constamment une pression sur les administrations. L'envoi des questionnaires parlementaires en vue de la discussion de la loi de finances ou l'examen de plus en plus approfondi du projet de loi de règlement, par exemple, constituent autant de rendez-vous annuels à l'occasion desquels le gouvernement et chaque administration se doivent de rendre des comptes à la représentation

nationale. Loin d'être des rites de pure forme, ces moments contribuent à faire vivre le débat public et à éclairer le sens des décisions prises ou envisagées.

L'aléa n'est pour autant pas étranger non plus au contrôle et à l'évaluation parlementaires. Il représente même une autre de ses spécificités. En pouvant déclencher un contrôle budgétaire à n'importe quel moment de l'année, la commission des finances agit comme un aiguillon auprès des administrations. Ce risque permanent, que d'aucuns pourraient comparer à une épée de Damoclès, joue comme un stimulant bénéfique et un précieux garde-fou. Ainsi, à la suite de la divulgation par la presse, en octobre 2007, du prérapport de l'Autorité des marchés financiers (AMF) concernant de possibles délits d'initiés par des actionnaires d'EADS avant la révélation des retards du programme de l'avion très gros porteur Airbus A380, la commission des finances du Sénat a-t-elle immédiatement auditionné un certain nombre de responsables parties prenantes à cette affaire. Ce faisant, elle a pu contribuer à éclairer le rôle de la gouvernance publique dans ce dossier, sur la période s'étendant de l'automne 2005 à l'été 2006.

93

Le temps lui-même peut constituer un atout au service du contrôle parlementaire et renforcer son efficacité. Le suivi de contrôle exercé par la commission des finances du Sénat sur l'Établissement public d'aménagement du quartier de La Défense (EPAD) fournit à cet égard un bon exemple. Initialement alertée par un rapport particulier puis un référé, transmis par la Cour des comptes en 2006, relatifs aux comptes et à la gestion de cet établissement pour les exercices 1997 à 2005, la commission a organisé pas moins de quatre auditions (dont trois « auditions pour suite à donner ») ainsi qu'un contrôle sur pièces et sur place, entre 2007 et 2009. Étalés dans le temps, ces travaux ont permis à l'EPAD de réformer ses règles de gestion et d'améliorer de façon notable son fonctionnement, mettant un terme à une « monstruosité » administrative maintenue dans l'indifférence en dépit des alertes réitérées de la Cour des comptes.

Surtout, loin d'être antinomiques, le contrôle, l'évaluation et l'initiative législative sont au contraire tout à fait complémentaires. Au point d'ailleurs qu'une sorte de chaînage vertueux s'est mis en place entre ces différents champs d'action du parlement. Il n'est ainsi pas rare que la discussion budgétaire en séance inspire les thèmes de contrôle et d'évaluation des rapporteurs spéciaux de la commission des finances, et réciproquement.

Le cas de l'entrée en application du passeport biométrique est à cet égard symptomatique. À l'occasion de la discussion du projet de loi de

finances pour 2009, le gouvernement a procédé à une augmentation substantielle du droit de timbre pour les passeports ainsi qu'à l'installation dans certaines mairies de stations d'enregistrement en vue de délivrer ces nouveaux titres d'identité. Michèle André, rapporteure spéciale de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », a alors décidé d'engager une mission de contrôle budgétaire consacrée aux conditions d'entrée en vigueur de la nouvelle génération de titres d'identité, dits « sécurisés » car comportant des données biométriques relatives à leur titulaire. À l'issue de cette première mission dont les conclusions figurent dans le rapport d'information au Sénat n° 486 (2008-2009), elle a souhaité approfondir la question relative au coût de production du passeport biométrique et la commission des finances a sollicité pour ce faire l'assistance de la Cour des comptes sur le fondement de l'article 58-2 de la LOLF. Les conclusions de cette enquête viendront à n'en pas douter alimenter la réflexion de la commission des finances en vue du débat autour du projet de loi de finances pour 2011.

L'initiative législative se situe certes au cœur de l'activité parlementaire. Pour autant, elle ne peut pas aujourd'hui constituer le seul élément de traitement d'une crise des finances publiques dont la profondeur appelle au contraire une réponse aussi diversifiée que résolue et courageuse. En prise directe avec la réalité économique, administrative et financière de notre pays, le contrôle représente l'autre voie indispensable pour parvenir à la maîtrise souhaitable de la dépense publique. L'ensemble de ces travaux contribue à la pédagogie tendant à démontrer la nécessité et l'urgence de réformes structurelles trop longtemps ajournées. Renforcé par des outils et des techniques d'évaluation désormais éprouvés, le contrôle s'impose réellement comme la seconde nature du parlement et les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en sont à la pointe.

R É S U M É

L'activité du parlement s'appuie sur deux piliers : la législation et le contrôle. Face à la dégradation des finances publiques, la loi se révèle largement impuissante à rétablir une situation budgétaire insoutenable. Consacrés par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le contrôle et l'évaluation des politiques publiques constituent en revanche un puissant levier de changement à la disposition des parlementaires. L'ensemble des travaux résultant de cette activité de contrôle contribue à la pédagogie nécessaire pour démontrer l'urgence de réformes structurelles trop longtemps ajournées.