

ROGER CHINAUD

*Loi de finances :
quelle marge de manœuvre
pour le Parlement ?*

Entre le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement au cours du mois de septembre et la loi de finances initiale promulguée fin décembre, les modifications restent minimales. A l'issue pourtant d'une longue discussion qui aura mobilisé l'Assemblée nationale puis le Sénat pendant l'essentiel de la session d'automne.

Considérons le cas du dernier budget voté, celui de 1992. Après examen par le Parlement, il traduit une légère aggravation du déficit : 400 millions de francs, soit 0,4 % du solde affiché dans le projet du Gouvernement, ou encore 0,03 % du total du budget général. Telle est, arithmétiquement, la mesure de la marge de manœuvre du Parlement. Les mouvements sur les masses budgétaires ont été plus importants : de l'ordre d'une dizaine de milliards de francs.

Mais le budget pour 1992 est, à ce titre, atypique puisque c'est le Gouvernement lui-même qui, en cours de lecture, par amendement, a tiré les conséquences budgétaires — équilibrées en dépenses et en recettes — de la réforme de la Poste et du bouclage d'un ultime *plan emploi* par les produits de cessions d'actifs publics.

UN CAS EXTRÊME DU MALAISE PARLEMENTAIRE

Il est d'usage de constater que le Parlement, en France comme ailleurs, ne serait plus que la mère adoptive des lois. La complexité du monde moderne requerrait des experts qui ne s'épanouissent que dans le secret des cabinets et des administrations centrales et qui n'ont de cesse de revenir par décrets d'application ou circulaires

sur les quelques amendements parlementaires, acceptés par leur ministre et par faiblesse, qui ont défiguré le bel ordonnancement du texte initial sorti tout armé des bureaux.

Les mêmes commentateurs déplorent d'ailleurs, parallèlement, la prolifération des lois, la brièveté de leur durée de vie, les multiples difficultés d'application allant jusqu'à une véritable allergie parfois chez l'utilisateur, sans s'interroger sur le point de savoir si l'une des raisons de cet état de choses n'est pas précisément l'amointrissement du filtre parlementaire.

Il reste que les lois de finances sont un cas extrême du malaise parlementaire dans le domaine législatif : c'est bien à la discussion budgétaire que le président Edgar Faure avait appliqué la formule des 3 L : litanie, liturgie, léthargie.

LA RAISON D'ÊTRE DES PARLEMENTS

Il y a plusieurs raisons à ce malaise et d'abord une raison historique : les parlements sont nés des finances publiques et le consentement à l'impôt est l'un des fondements de la démocratie. La discussion du budget reste aujourd'hui encore un moment solennel de la rentrée d'automne. Mais le Parlement n'a guère pour autant le sentiment — et son amertume est d'autant plus grande — d'avoir son mot à dire sur les grands équilibres de la loi de finances.

En matière fiscale, il aurait plutôt la conviction d'être passivement ballotté. Qu'on en juge par un exemple récent : le Gouvernement, en juillet 1991, à l'occasion d'un projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (loi du 26 juillet 1991), lui demande de voter le principe de la suppression du taux majoré de TVA avec effet... au 1^{er} janvier 1993. Anticipation considérable qui ne s'explique que par le souci qui était alors celui du Gouvernement de compenser — psychologiquement et non financièrement — l'entrée en vigueur immédiate de majorations de taux par l'annonce d'allègements futurs.

Le point étant ainsi réglé, il n'était donc pas abordé dans la loi de finances pour 1992. Mais au printemps 1992, sans attendre l'examen de la loi de finances pour 1993, le nouveau Premier ministre Pierre Bérégofoy annonce, à l'occasion de sa première déclaration de politique générale, l'entrée en vigueur immédiate (le 13 avril 1992) de la mesure. Celle-ci n'est ratifiée par le Parlement que par la loi du 15 juillet 1992 portant *diverses dispositions d'ordre fiscal*.

La raison avancée de cette entorse répétée aux prérogatives du Parlement en matière fiscale tient à l'attentisme des consommateurs entre l'annonce de la baisse de la TVA et son entrée en vigueur effective, luxe que la crise du secteur automobile ne permet pas de se payer.

Que ne l'avait-on dit avant ! Entre juillet 1991 et janvier 1993, chaque mois passé était censé accroître cet attentisme. L'inscription, à la demande du Gouvernement, de la suppression, le 1^{er} janvier 1993, du taux majoré de TVA dans la loi du 26 juillet 1991 conduisait ainsi inévitablement le même Gouvernement à violer la loi en décidant de son propre chef l'entrée en vigueur anticipée d'une mesure dont il avait décidé auparavant de décaler inconsidérément l'application.

De même, la discussion des dépenses s'est progressivement désincarnée. Si les ministres craignent les coupes sombres de la Direction du budget ou les arbitrages défavorables du Cabinet du Premier ministre, ils ne redoutent guère, sinon par courtoisie, l'épreuve de l'examen de leur budget par le Parlement.

Vous avez voté des fonds pour des curés et des succursalistes et vous aurez des évêques, disait Benjamin Constant en 1820¹. Nos finances publiques ont versé ensuite dans l'excès inverse : la multiplication des votes anecdotiques a parfois masqué l'essentiel. Aujourd'hui, il est douteux que l'opinion publique ou les parlementaires eux-mêmes gardent le souvenir d'un véritable débat préalable à l'engagement d'une dépense déterminée.

L'exemple le plus extrême est celui de la Bibliothèque de France (ex-Très Grande Bibliothèque) dont la première tranche de crédits, sous la forme d'autorisations de programme, a été ouverte par décret d'avance, procédure réglementaire que l'ordonnance organique sur les lois de finances réserve formellement aux dépenses ayant un caractère d'extrême urgence. Il est vrai qu'ensuite il est plus facile d'ouvrir les crédits de paiement relatifs à des autorisations de programme déjà inscrites, sinon votées...

UNE INTANGIBILITÉ FUGITIVE

Ensuite, une constatation paradoxale : le Parlement est confronté à un édifice théoriquement immuable. Or, nul projet de loi n'est, par nature, plus fragile dans sa construction. Les grandes

1. Discours à la Chambre des députés, 30 juin 1820.

lignes de l'équilibre dans lesquelles s'inscrivent les mesures proposées reposent sur des prévisions économiques et des hypothèses financières — arrêtées pratiquement au mois de juillet — qui se trouvent bien souvent déjà périmées au moment où la loi de finances est adoptée définitivement par le Parlement en décembre.

De fait, dès les premiers jours de l'exercice budgétaire, au mieux avant la fin du premier trimestre, le Gouvernement met en œuvre ses nombreuses prérogatives réglementaires pour amender son propre texte.

Quelques semaines après avoir écarté toute proposition d'économie d'origine parlementaire, au motif que les crédits étaient calculés au plus juste au regard des besoins de l'administration ou des nécessités de ses interventions économiques ou sociales, il est devenu habituel que le Gouvernement décide le gel de plusieurs milliards de francs de crédits. Devenus *inutiles*, ceux-ci pourront être facilement annulés en fin d'exercice.

A l'inverse, après s'être opposé fermement à toute demande du Parlement tendant à obtenir des crédits supplémentaires, le Gouvernement les accorde par voie réglementaire : ainsi, le conseil des ministres du 10 janvier 1990 décidait-il, au titre d'un plan d'urgence pour la rentrée universitaire, une *rallonge budgétaire* de 500 millions de francs sous la forme de décrets d'avances.

En somme, l'exécutif estime dès janvier que les crédits votés *ne varietur* par le Parlement en décembre sont soit *sans objet*¹, soit insuffisants, soit encore les deux à la fois.

Parallèlement, pour pallier partiellement les fortes moins-values fiscales liées à des erreurs massives de prévision, lors des exercices 1991 et 1992, le Gouvernement ponctionne, sans autre forme de procès et pour des montants considérables, les réserves d'un certain nombre d'organismes publics, notamment le Fonds de réserve de l'épargne logement, pour 18 milliards de francs, pensant ainsi pourvoir à une des grandes priorités du Gouvernement issu des élections législatives de 1988 : le logement social.

Ainsi, la marge de manœuvre qui est celle du Gouvernement en cours d'exercice pour corriger ses propres erreurs de prévision économique ou modifier discrètement ses tirs, contraste singulièrement avec la faible influence d'un Parlement qui se retrouve garrotté.

Mais, surtout, le Parlement assiste impuissant à la désagrégation progressive d'un équilibre qui lui a été présenté comme intan-

1. Aux termes de l'ordonnance organique sur les lois de finances, les arrêtés d'annulations visent des crédits « devenus sans objet ».

gible pendant ses trois mois d'examen. Ainsi, en 1992, le déficit du budget s'établira à plus de 180 milliards de francs, contre 90 milliards de francs prévus initialement.

LES VÉRITABLES CONTRAINTES DE L'ORDONNANCE ORGANIQUE

La marge de manœuvre constitutionnelle du Parlement se mesure à sa capacité à amender le texte initial du projet de loi de finances.

Mais si la majorité voulait, si l'opposition pouvait, ni l'une ni l'autre n'aurait, en réalité, la capacité de modifier substantiellement le projet de loi du Gouvernement : le parlementarisme *rationnalisé* donne sa pleine mesure en matière budgétaire.

D'une part, la durée d'examen du budget est limitée par la Constitution pour prévenir toute tentative d'obstruction : si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans un délai de quarante jours après le dépôt du projet de loi de finances, le texte est transmis au Sénat qui doit statuer dans les quinze jours. Et si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

D'autre part, les moyens de procédure sont nombreux que peut employer le Gouvernement pour s'opposer aux amendements parlementaires : l'article 42 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances limite l'initiative des députés et sénateurs aux seules mesures qui tendent à *supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette*.

Dans les faits, et quand bien même le contexte, voire même seulement la raison, budgétaire imposerait une plus grande efficacité des fonds publics, le Parlement ne peut que supprimer certaines dépenses sans avoir la possibilité de proposer que les fonds ainsi *économisés* soient dépensés autrement : tout redéploiement de la dépense publique lui est interdit.

De même, le Parlement ne saurait proposer d'allègement d'impôts qui ne soit *gagé* par un montant équivalent d'impôts supplémentaires.

A fortiori, il ne peut donc pas proposer de *financer* une diminution spécifique d'impôts par une réduction ciblée de la dépense publique.

En d'autres termes, aucun allègement fiscal proposé par le Parlement ne se traduira jamais par une diminution globale de la pres-

sion fiscale, mais seulement, pour l'opinion publique, par un déshabillage de Paul pour habiller Pierre. Ce qui n'est guère convaincant.

Enfin, l'ordonnance organique interdit au Parlement toute affectation de recettes, quand bien même serait-elle *vertueuse* : le Sénat n'a pu ainsi au cours des dernières années, affecter les produits de la cession d'entreprises publiques à l'amortissement de la dette de l'Etat.

Cette démarche contrastait par sa rigueur — affecter les ventes d'actifs à l'apurement du passif — avec la politique du Gouvernement qui a consisté, en définitive, à financer le train de vie de l'Etat par la *vente des bijoux de famille*.

Tout conspire ainsi à annihiler la capacité de proposition du Parlement et conforter le Gouvernement dans son épure.

Seul ce dernier possède, en définitive, une double et confortable prérogative : celle d'inscrire des dépenses nouvelles et celle de décider l'entrée en vigueur anticipée — mais irrémédiable — d'allègements fiscaux. Il reviendra essentiellement au Parlement, le moment venu, d'autoriser l'augmentation des impôts.

LES DANGERS DE L'AUTO-CENSURE

Mais, au-delà même de ces obstacles de procédure, il est vrai que le Parlement, abordant l'examen du budget, se trouve face à une construction particulièrement cohérente et complexe dont les parties sont étroitement liées les unes aux autres.

Le niveau des recettes, tel qu'il est constaté au vu de l'évolution prévisible de la conjoncture économique et modifié par la politique fiscale retenue, et le niveau des charges, tel qu'il est subi du fait de l'inertie des dépenses résultant de décisions anciennes (charge des intérêts de la dette publique, rémunération des fonctionnaires...) ou souhaité pour financer les actions nouvelles, déterminent un équilibre (le solde du budget) qui lui-même s'inscrit dans une politique économique et financière.

Plus peut-être que pour tout autre projet de loi soumis à son examen, les amendements qu'adopte le Parlement doivent respecter une cohérence d'ensemble et, s'ils sont substantiels, s'inscrire dans une sorte d'*alternative budgétaire*, c'est-à-dire conduire à un nouvel équilibre économique et financier.

Une telle démarche, suffisamment intelligible en dépit des obstacles de procédure, a été adoptée avec quelque succès par le Sénat sur le budget des exercices 1990 à 1992, succès il est vrai apparem-

ment fugitif puisque, sans surprise, il n'a pas survécu au *dernier mot* donné à l'Assemblée nationale.

Exercice de surcroît austère : car il y a une disproportion manifeste entre le pouvoir de proposition éminemment fragile qui est celui du Parlement et l'implacable devoir de discipline qui en est la contrepartie.

Le rapporteur général d'alors peut en témoigner personnellement et espère que ce devoir a été équitablement réparti entre la Commission des Finances, qui a tenté un effort considérable de conviction et de dialogue en amont de la discussion, et les sénateurs, qui ont accepté chacun, le moment venu, qu'un souci légitime d'exprimer des préoccupations particulières reste compatible avec une cohérence d'ensemble.

Mais une telle méthode reste salutaire. Car les perspectives qu'elle propose sont un antidote puissant contre le danger d'une autocensure qui ne serait, en quelque sorte, que l'alternative morose de la discipline consentie.

Certes, l'Assemblée nationale se voit infliger alternativement la discipline majoritaire et la brutalité de l'article 49-3 de la Constitution¹. Mais le Sénat est la seule Chambre à pouvoir constitutionnellement être majoritairement... dans l'opposition ; il peut être tenté par le renoncement : le rejet *a priori*, c'est-à-dire le refus d'examiner le budget.

Au printemps 1990, le Gouvernement avait accepté devant le Parlement un *débat d'orientation budgétaire*.

Il s'agissait de permettre aux députés et sénateurs de *donner leurs sentiments sur les priorités budgétaires et fiscales avant l'engagement de la procédure budgétaire au niveau ministériel*² ou, dit en des termes plus prosaïques, de donner le sentiment à la majorité de l'Assemblée qu'elle pouvait se faire entendre avant qu'il ne soit trop tard, avant qu'il lui soit impossible de remettre en cause les choix qui seront figés en septembre par le projet de loi de finances.

Force est de constater que cette *grande première dans l'histoire parlementaire*³ est restée sans lendemain, confirmant si besoin en était la difficulté de l'exercice.

Mais cette expérience est venue rappeler opportunément la né-

1. « Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée (...). »

2. Pierre Bérégovoy.

3. Michel Charasse.

essité pour le Parlement lui-même d'un travail considérable en amont. La discussion budgétaire se prépare longtemps à l'avance : l'analyse des crédits doit reposer sur une connaissance fine de la gestion budgétaire de l'exercice précédent.

Pour ce faire, les rapporteurs spéciaux des Commissions des finances disposent de prérogatives importantes, notamment un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place. Leurs constatations doivent nourrir leurs observations sur le bien-fondé des crédits demandés par le Gouvernement pour l'année suivante.

La recherche d'une meilleure efficacité de la dépense, voire la quête d'économies budgétaires, suppose un véritable échenillage des chapitres budgétaires auquel, il est vrai, l'administration, elle-même, ne procède pas volontiers.

Tel est le grief fait traditionnellement à ces fameux *services votés* qui représentent le *minimum de dotations* 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*¹.

Ces services votés (1 500 milliards de francs, soit près de 95 % des dépenses du budget général) ne font l'objet que d'un seul vote, l'essentiel du débat budgétaire portant sur les *mesures nouvelles*, c'est-à-dire 5 % des crédits.

Mais, le fait, critiquable, que le Gouvernement puisse prétendre reconduire systématiquement sous forme de *services votés* les moyens dont il disposait dans le budget de l'année précédente n'a aucunement pour conséquence de contraindre le Parlement à entériner ce choix.

Celui-ci pourrait fort bien remettre en cause les services votés en votant des *mesures nouvelles négatives*. La procédure budgétaire est suffisamment contraignante pour le Parlement pour qu'il n'y ajoute pas lui-même une forme d'auto-censure en s'interdisant un examen attentif des moyens que le Gouvernement juge indispensable pour *poursuivre l'exécution des services publics*.

Il lui revient même en propre de fixer de nouvelles conditions pour l'exécution de ces services.

Ainsi la quasi-impossibilité dans laquelle se trouve le Parlement d'*orienter* le budget ou de définir de nouvelles priorités doit l'inciter à faire de l'autorisation parlementaire une *décision motivée*.

L'impuissance politique le conduirait en quelque sorte à un surcroît de technicité mais aussi à un parti pris : celui d'être concret.

1. Article 33 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1990 relative aux lois de finances.

Le déficit d'examen n'est pas cantonné aux *services votés*. Face à des *mesures nouvelles*, sommairement justifiées comme étant un *ajustement aux besoins*, face à des chapitres budgétaires soigneusement agrégés pour ne pas compromettre la *souplesse* nécessaire à l'efficacité de l'action administrative, le Parlement se doit de poser des questions simples : Combien ? Où ? Quand ? Pourquoi ?

L'IMPUISSANCE CONTAGIEUSE

Pour le reste, le débat sur la marge de manœuvre du Parlement en matière budgétaire débouche sur une interrogation, qui a cessé d'être iconoclaste, portant sur la réalité de la marge de manœuvre du Gouvernement.

Lorsqu'il affirmait, en octobre 1991, qu'il n'y avait *pas d'alternative possible au projet de loi de finances pour 1992*, M. Bérégovoy ne signifiait pas que son budget était le meilleur possible mais bien le seul possible.

Certes, il y avait là un aveu d'échec : celui d'une politique budgétaire qui avait été une suite d'occasions manquées au cours des années précédentes, occasion manquée notamment d'affecter les surcroîts de recettes tirées de la croissance à la réduction du déficit budgétaire et à l'allègement de la dette publique.

Une autre politique, menée moins à contretemps, aurait permis d'éviter cet échec qui voudrait qu'un budget ne se décide pas mais se constate.

Mais les perspectives de l'unification européenne risquent fort de réconcilier à terme le Parlement et le Gouvernement dans une commune impuissance.

Les contraintes juridiques de l'harmonisation et les réalités du marché unique dictent désormais l'essentiel de la politique fiscale.

La vigilance de la Commission européenne, en matière de concurrence, place les interventions des Etats nationaux sous surveillance : il ne suffit pas, par exemple, d'inscrire des dotations en capital au budget de l'Etat au profit des entreprises publiques, il faut encore en justifier le bien-fondé auprès de Bruxelles.

Le niveau du déficit lui-même sera encadré par les exigences de la *convergence* des politiques budgétaires.

Nul doute que ces perspectives renouvellent la problématique traditionnelle de la discussion budgétaire. L'enjeu aujourd'hui pour les Parlements nationaux est bien de ne pas rester en marge du processus de décision communautaire.

RÉSUMÉ. — *Le malaise du Parlement face au budget tient d'abord à sa propre histoire, le Parlement est en effet né pour voter les recettes : il est confronté à un édifice budgétaire théoriquement immuable... pour lui, mais le Gouvernement le change par voie réglementaire.*

Les contraintes de la loi organique sont très lourdes. Mais le Gouvernement a-t-il lui-même encore une grande marge de manœuvre ?

L'Europe ne conduira-t-elle pas à une commune impuissance du tandem Gouvernement-Parlement ?