

# Finances publiques de l'État

## Leçon 9 : Le parlement et les lois de finances

, Etienne DOUAT  
, Jérémy BOUSQUET

### Table des matières

|                                                                                      |              |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>Section 1. La discussion et le vote du budget.....</b>                            | <b>p. 2</b>  |
| §1. L'information du Parlement.....                                                  | p. 2         |
| A. Le débat d'orientation des finances publiques et l'information parlementaire..... | p. 2         |
| 1. Le débat d'orientation des finances publiques.....                                | p. 2         |
| 2. Le rôle des commissions des finances dans l'examen préalable.....                 | p. 3         |
| B. Les documents annexes du projet de loi de finances.....                           | p. 4         |
| 1. Les bleus budgétaires.....                                                        | p. 4         |
| 2. Les jaunes ou annexes générales.....                                              | p. 5         |
| 3. Les oranges budgétaires ou documents de politique transversale.....               | p. 5         |
| 4. Les blancs budgétaires.....                                                       | p. 6         |
| 5. Les verts budgétaires.....                                                        | p. 6         |
| §2. Le vote de la loi de finances, un parlement encadré.....                         | p. 6         |
| A. Des délais stricts.....                                                           | p. 6         |
| B. La discussion en séance publique et le droit d'amendement.....                    | p. 8         |
| 1. Les différents votes.....                                                         | p. 8         |
| 2. Le pouvoir d'amendement.....                                                      | p. 9         |
| <b>Section 2. Le contrôle parlementaire.....</b>                                     | <b>p. 11</b> |
| §1. Les contrôles exercés avant le vote de la loi de règlement .....                 | p. 11        |
| A. La mission d'évaluation et de contrôle (MEC).....                                 | p. 11        |
| B. Les autres moyens.....                                                            | p. 12        |
| 1. Les contrôles effectués par les rapporteurs spéciaux.....                         | p. 12        |
| 2. Les commissions d'enquêtes.....                                                   | p. 13        |
| 3. La mission d'assistance de la Cour des comptes.....                               | p. 13        |
| §2. Le contrôle exercé après le vote de la loi de Règlement.....                     | p. 14        |
| A. Le projet de loi de règlement et son contenu.....                                 | p. 15        |
| 1. Une nécessaire revalorisation de la loi de règlement par la loi organique.....    | p. 15        |
| 2. Le contenu de la loi de règlement.....                                            | p. 15        |
| 3. Les documents accompagnant le projet de loi de règlement.....                     | p. 15        |
| B. Le vote de la loi de règlement et l'intérêt des parlementaires.....               | p. 16        |

La préparation du projet de la loi de finances relève de l'Exécutif (voir la leçon précédente). La procédure budgétaire est mise en œuvre selon un calendrier précis défini par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001.

Ce pouvoir exécutif en matière financière est consacré par la [Constitution](#) de la V<sup>ème</sup> République. En effet, l'article 39 C impose que le projet de loi de finances ne peut émaner que du Gouvernement. Cependant, l'article 34 affirme la compétence du Parlement dans l'adoption des lois de finances, des lois de financement de la Sécurité sociale ainsi que les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques. Mais cette compétence est limitée par l'article 40.

Longtemps régi par l'ordonnance du 2 janvier 1959, adoptée durant la période d'installation de la V<sup>ème</sup> République, rédigé dans l'optique de limiter les pouvoirs du Parlement en matière budgétaire, le vote des lois de finances requérait un nouveau texte.

C'est ainsi que fut mis en œuvre l'élaboration d'une loi organique. Alors que le Parlement n'avait pas été associé à la rédaction de l'ordonnance de 1959, ce ne fut pas le cas pour la loi organique. En effet, parmi les objectifs de ce nouveau texte, il y avait la volonté de rénover le pouvoir financier du Parlement. Parmi les parlementaires très impliqués dans l'élaboration de la loi organique, deux noms se distinguent, celui d'Alain Lambert, ancien président de la commission des finances du Sénat et ministre délégué au budget et « à la réforme budgétaire » lors de l'instauration de la loi organique, et celui de Didier Migaud, alors président de la commission des finances de l'Assemblée nationale et actuellement Premier président de la Cour des comptes depuis février 2010.

La loi organique fut adoptée le 1<sup>er</sup> août 2001 et mise en œuvre de manière intégrale pour la loi de finances pour 2006. Elle a connu deux révisions, la première en juillet 2005 et la seconde le 30 janvier 2013. La certification des comptes de l'Etat par la Cour des comptes en mai 2007 et la loi de règlement de juin 2007 ont achevé la mise en place de la réforme.

## **Section 1. La discussion et le vote du budget**

---

### **§1. L'information du Parlement**

---

La loi organique prévoit un certain nombre d'articles afin de permettre au parlement d'être informé au mieux avant de voter les lois de finances. Ainsi, au sein du titre V, intitulé « De l'information et du contrôle sur les finances publiques », dans le chapitre 1<sup>er</sup> « De l'information », neuf articles sont prévus à cet effet, les articles 48 à 56.

### **A. Le débat d'orientation des finances publiques et l'information parlementaire**

---

#### **1. Le débat d'orientation des finances publiques**

---

Le débat d'orientation des finances publiques est issu du débat d'orientation budgétaire (DOB). Initié par le gouvernement Rocard en 1990, mais sans qu'il y ait de suites, le débat devient régulier à partir de 1998. La loi organique le rend obligatoire dans son article 48. La dénomination du débat change en 2008, devenant des « finances publiques » au lieu de « budgétaire », afin d'élargir son champ et intégrer les lois de finances pluriannuelles. Le premier débat a eu lieu le 26 juin 2003.

Avant la loi organique, le débat d'orientation budgétaire ne concernait que l'Etat et il y avait un autre débat sur la sécurité sociale. Désormais, le débat porte sur l'ensemble des finances publiques, c'est-à-dire sur l'Etat, la sécurité sociale et les finances locales.

Le débat d'orientation des finances publiques a lieu lors du « *dernier trimestre de la session ordinaire* ». La loi organique laisse donc une grande latitude au gouvernement pour fixer la remise de son rapport sur l'évolution de l'économie nationale, rapport qui « *peut donner lieu* » au débat d'orientation des finances publiques. Par conséquent, seul le rapport est obligatoire, le débat est facultatif bien que dans la pratique il a toujours lieu. Celui-ci avait d'abord lieu en juin durant les premières années de son application, mais désormais il se déroule en juillet afin que soit communiqué par Gouvernement les plafonds de crédits arbitrés par le Premier ministre.

Néanmoins, la loi organique impose que le débat se déroule avant la fin de la session ordinaire, donc avant fin juin. Ainsi, le fait d'inclure les plafonds de crédits oblige de déroger à la loi et d'organiser le débat en juillet lors d'une session extraordinaire. Il faut cependant ajouter que, que ce soit en juin ou en juillet, le débat a lieu après la discussion du projet de loi de règlement puisque celui-ci doit être déposé avant le 1<sup>er</sup> juin.

Le débat d'orientation des finances publiques ne remet pas en cause le rôle de l'Exécutif dans l'élaboration du projet de loi de finances. Il s'agit plutôt d'une consultation du Parlement sur les choix budgétaires du Gouvernement. Cela évite ainsi une opposition trop importante de la part des parlementaires à certains choix budgétaires du Gouvernement lors du vote du projet de loi de finances.

L'article 48 prévoit également que des documents soient fournis aux parlementaires pour ce débat, notamment un « *rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques* ». La loi organique prévoit que ce rapport contienne quatre éléments obligatoires :

- « *Une analyse des évolutions économiques* » qui permet de connaître l'évolution de la conjoncture économique depuis le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières inclus dans les annexes obligatoires du projet de loi de finances ;
- *Une description des grandes orientations de la politique économique et budgétaire* » du Gouvernement dans le cadre européen, notamment avec le programme de stabilité ;
- *Une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions* ». Ainsi, le Parlement peut donner son avis sur l'évolution de la fiscalité en milieu d'année ;
- La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associées à chacun de ces programmes, envisagées pour le projet de loi de finances de l'année suivantes ». Le Parlement peut ainsi influencer sur la nomenclature du projet de loi de finances, ce qui n'est plus possible une fois le projet déposé puisque le Parlement ne peut alors se prononcer que sur les missions et de manière limitée.

A ce rapport s'ajoute une contribution de la Cour des comptes, le rapport sur la situation et les perspectives des Finances publiques retraçant les résultats d'exécution de l'année précédente et un rapport d'informations des rapporteurs généraux des commissions chargés des finances.

Voir le [débat d'orientation 2020](#).

## 2. Le rôle des commissions des finances dans l'examen préalable

---

La loi organique a renforcé le rôle des commissions des finances des deux assemblées, qui détenaient déjà une place prééminente au sein de l'ensemble des commissions parlementaires. Ainsi, désormais, l'information voire l'avis des commissions des finances sont obligatoires dans un certain nombre de cas. Elles doivent être informées des décrets de virements, de transferts ou d'annulations de crédits. Les décrets d'avances doivent leur être soumis pour avis. Le rôle des commissions est étudié plus loin dans cette leçon.

Selon l'article 49 de la loi organique, « *en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année* », les commissions des finances, de même que les commissions concernées, adressent des questionnaires au gouvernement, avant le 10 juillet. Le Gouvernement, pour sa part, doit répondre avant le 10 octobre. Cette pratique existe depuis la III<sup>ème</sup> République, mais n'avait jamais été formalisée en droit budgétaire.

Les réponses fournies par le Gouvernement ne sont que des informations et n'engagent pas l'administration, mais elles permettent d'améliorer le travail des commissions, notamment des rapporteurs. Il en effet nécessaire de mettre en perspective la date butoir de la réponse du gouvernement, le 10 octobre, à celle du dépôt de projet de loi sur le bureau de l'assemblée au plus tard le premier mardi d'octobre.

L'article 39 de la loi organique prévoit que, dès l'adoption du projet de loi de finances par le Conseil des ministres et son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, la commission des finances de cette chambre étudie ledit projet de loi. Mais, même si ce travail est important, notamment celui du rapporteur général au sein de la commission désigné pour l'ensemble de la législature, il reste limité par l'article 42 de la Constitution qui impose que le texte de loi présenté devant les assemblées soit celui du Gouvernement. Ainsi, ce travail préalable en commissions est surtout destiné à une meilleure information des deux chambres, notamment par le travail des rapporteurs généraux. En effet, ceux-ci doivent notamment présenter un rapport sur l'ensemble du projet de loi de finances initiale.

A cela s'ajoute l'envoi aux assemblées d'un rapport retraçant l'évolution passée et future de l'ensemble des prélèvements obligatoires, conformément à l'article 52 de la loi organique. Ce rapport peut faire l'objet d'un débat de la part des deux assemblées.

Pour synthétiser l'utilité du travail en commission, on retiendra trois points :

- Depuis 2007, le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale est choisi parmi les membres de l'opposition (d'abord Didier Migaud, puis Jérôme Cahuzac, en 2012 Gilles Carrez et depuis, Eric Woerth). Cela lui donne un rôle de contradicteur du Gouvernement. Depuis 2011, le président de la commission des finances du Sénat est également choisi parmi les membres de l'opposition (Philippe Marini en assurait la présidence à partir de 2011. Aujourd'hui, elle est assurée par Vincent Eblé).
- Les amendements au projet de loi de finances sont majoritairement préparés par la commission des finances. Ainsi, environ 90 % des amendements adoptés par l'Assemblée nationale sont préparés par cette commission. De plus, cette dernière effectue un contrôle de la recevabilité financière des amendements.
- Depuis la LOLF, le travail en commission a changé. Auparavant chaque commission permanente travaillait dans son coin. Depuis la LOLF, les réunions importantes sont conduites par la commission des finances qui invite les membres des autres commissions permanentes, d'où l'appellation de pratique des commissions élargies.

## **B. Les documents annexes du projet de loi de finances**

---

Les documents annexés au projet de loi de finances sont décrits par les articles 50 et 51 de la loi organique. Traditionnellement, ces documents sont désignés par la couleur de leur couverture : bleu, jaune, orange et vert.

Mais, parmi ces documents budgétaires que nous décrivons ici, seuls les premiers, les « bleus budgétaires », sont prévus par la loi organique. Les autres ont été créés par des lois de finances. La somme de ces documents représente toutefois plus de 10 000 pages et des réformes en cours tendent à diminuer ce volume, dont la quantité peut nuire à la qualité.

### **1. Les bleus budgétaires**

---

Ces annexes sont obligatoires et doivent être déposées au plus tard le premier mardi d'octobre. Elles sont les plus importantes puisqu'elles développent les demandes soumises à l'autorisation parlementaire.

Ces annexes explicatives contiennent notamment « un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation ». Prévu par l'article 50 de la loi organique, ce rapport présente les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant le dépôt du projet de loi des finances « de

l'ensemble des administrations publiques, selon les conventions de la comptabilité nationale et au regard des engagements européens de la France ». Cette annexe contient également les rapports sur les comptes de la nation, rédigés conjointement par les services de l'Insee, de la direction générale du Trésor et de la Banque de France.

A ce rapport, il faut ajouter des annexes explicatives, dont la liste est fournie par l'article 51 de la loi organique. Parmi ces annexes, nous trouvons :

- « Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat » ;
- « Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires et une section de fonctionnement et une section d'investissement » ;
- « Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement ».

La liste que nous fournissons ici n'est pas exhaustive, mais d'autres annexes sont plus importantes. Il en est ainsi de celle appelée « Evaluation des voies et moyens ». Elle est composée de deux tomes détaillant les prévisions de recettes (tome 1), les dépenses fiscales (tome 2) et leurs évolutions. Ce document contient également la liste des bénéficiaires des impositions, avec leur montants, affectées à des personnes morales autres que l'Etat. Cette annexe n'a pas de valeur législative contrairement à l'état législatif relatif aux recettes joint à l'article d'équilibre.

D'autres annexes explicatives ont une grande importance, il s'agit de celles relatives au développement des crédits et aux projets annuels de performance. Le développement des crédits est la seule annexe à avoir valeur législative et donc faire potentiellement l'objet d'amendements. Ainsi est développé par programme ou par dotation, c'est-à-dire par unité de spécialité, le montant des crédits présentés par titres. Cette annexe développe donc le détail des crédits des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, et une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Il est à noter que, pour faciliter les comparaisons, un rappel des crédits de l'année en cours est ajouté à celle du projet de loi de finances.

Au sein de ces annexes, la loi organique a introduit une nouveauté, les projets annuels de performance. Il y a en un par programme. Néanmoins, les dotations ne font pas l'objet d'un projet annuel de performance. Ces projets subdivisent les programmes par actions, en coûts et en objectifs. Ils fournissent un certain nombre d'indicateurs de performance permettant de connaître les objectifs par action et leur évolution.

Structure d'un projet annuel de performance :

- Présentation stratégique du programme
- Présentation des objectifs et des indicateurs de performance
- Présentation des crédits et des dépenses fiscales
- Justification au premier euro
- Présentation des opérateurs et de leurs emplois
- Analyse des coûts du programme

Consulter les [bleus budgétaires 2020](#).

## 2. Les jaunes ou annexes générales

Ces annexes font partie des « annexes générales » prévues par l'article 39 de la loi organique. Elles sont obligatoires mais ne font pas courir les délais. Elles doivent donc être déposées sur le bureau des assemblées cinq jours francs avant l'examen du projet de loi de finances.

Il s'agit d'annexes d'information sur des sujets jugés prioritaires par le Parlement. Parmi celles-ci, on peut consulter celles consacrées aux relations financières avec l'Union européenne, à l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales, aux fonds de concours, aux associations subventionnées, ainsi qu'à certaines politiques comme la formation professionnelle.

On trouve vingt-huit [jaunes budgétaires dans le projet de loi de finances pour 2020](#).

### 3. Les oranges budgétaires ou documents de politique transversale

---

Ces documents doivent également être déposés cinq jours francs avant l'examen du projet de loi de finances. Ils ont été créés par la loi de finances rectificatives du 30 décembre 2005.

Une politique transversale est une politique interministérielle. Il s'agit de plusieurs programmes relevant de différents ministères, mais n'appartenant pas à une même mission. Pour prendre un exemple, nous pouvons étudier la politique transversale de l'Outre-mer. Tandis qu'il existe une mission Outre-mer confiée au ministre en charge de l'Outre-mer, le document de politique transversale retrace l'ensemble des moyens mis en œuvre dans ce domaine.

On trouve vingt documents de politiques transversales dans le projet de loi pour 2020, dont par exemple, celui de la ville ou encore de la sécurité routière.

Consulter les [oranges budgétaires pour 2020](#).

### 4. Les blancs budgétaires

---

Ce sont des documents moins importants que les précédents. Il s'agit de documents généraux qui concernent principalement la nomenclature du budget de l'Etat, des budgets de programmes à finalité comptable. Ils servent à présenter aux parlementaires des éléments de contexte sur lesquels l'exécutif s'est appuyé dans le cadre de l'élaboration du budget et les justifications de son contenu. Un "rapport économique, sociale et financier" (art. 50 de la LOLF) et une "évaluation des voies et moyens" (qui évalue les dépenses fiscales et les recettes ainsi qu'une évaluation préalable des articles du projet de loi de finances doivent être jointes.

Consulter les [blancs budgétaires pour 2020](#).

### 5. Les verts budgétaires

---

Les verts budgétaires sont établis après le vote de la loi de finances. Ils ont pour objet de présenter de façon détaillée la ventilation exacte des crédits de chaque mission. On peut dire qu'il s'agit en quelque sorte de bleus modifiés : les bleus servent de base à la discussion budgétaires. Puis en fonction du résultat de la loi de finances, ils sont modifiés et font l'objet de décrets de répartition des crédits entre les ministères. La loi de finances, une fois votée, transforme les bleus en verts avec les modifications adéquates. On les appelle les budgets votés.

## §2. Le vote de la loi de finances, un parlement encadré

---

La Loi de finances initiale est adoptée selon les modalités prévues par l'article 47 de la Constitution, telle que précisée par les dispositions de la LOLF : délais et règles de vote sont déterminés dans un souci de rationalisation de la procédure législative.

Afin de s'assurer d'une adoption de la loi de finances avant que ne débute l'exercice budgétaire auquel elle s'applique, des délais d'adoption ont été prévus. Ces délais respectés garantissent le respect du principe d'annualité budgétaire. L'hypothèse a toutefois été envisagée d'un retard à constater dans l'adoption de la loi de finances : dans ce cas le gouvernement peut recourir à des procédures d'urgence qui lui permettent de minimiser les implications d'un tel retard.

### A. Des délais stricts

---



Pour garantir l'efficacité du débat budgétaire et par là rationaliser le parlementarisme, la Constitution de 1958, l'ordonnance de 59 et après elle la LOLF ont posées des règles strictes.

L'article 39 de la loi organique impose que le projet de loi de finances pour l'année à venir soit « *déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget* ». Cette date est la même que celle de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Mais elle est celle du dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale. Le Sénat n'est saisi qu'une fois le texte adopté en première lecture par la chambre basse.

Il est à noter que le projet de loi de finances est le seul texte de loi qui soit imprimé par le Gouvernement et non par le Parlement, d'où le terme de « distribution ».

L'article 47 de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République fixe un délai de soixante-dix jours pour l'examen du projet de loi de finances. L'objectif de cette disposition est d'éviter les dérives des deux Républiques précédentes en matière de vote de cette loi. Au-delà de ces soixante-dix jours, si le projet de loi de finances n'a pas été adopté par le Parlement, le Gouvernement peut mettre en œuvre son projet de loi par ordonnance. Cela implique que le vote final intervient entre le 10 et le 15 décembre.

L'article 40 de la loi organique décompose le calendrier parlementaire des soixante-dix jours de discussion du projet de loi. Ce délai concerne également les lois de finances rectificatives, mais pas les lois de règlement que nous étudions plus loin.

Ainsi, l'Assemblée nationale doit se prononcer dans un délai de quarante jours en première lecture après le dépôt du projet de loi de finances. Le Sénat a ensuite vingt jours pour se prononcer lui aussi en première lecture.

Néanmoins, si l'Assemblée nationale n'a pas adopté le projet en première lecture dans le délai de quarante jours, le Sénat dispose de quinze jours pour voter le projet en première lecture, modifié par les amendements adoptés par la chambre basse et acceptés par le Gouvernement.

Si le Sénat n'a pas adopté le projet en première lecture dans les délais de vingt jours ou de quinze jours dans le cas précédent, ce projet est à nouveau transmis à l'Assemblée nationale, en l'état où il a été remis au Sénat, mais modifié par les amendements adoptés par ce dernier et acceptés par le Gouvernement.

Si le délai de soixante-jours n'a pas été respecté, le Gouvernement peut mettre en œuvre son projet de loi de finances par ordonnance. Cela ne s'applique que si le Parlement ne s'est pas prononcé. En cas contraire, deux procédures d'urgence sont prévues :

- La première est celle engagée au 11 décembre. N'est alors votée que la première partie de la loi de finances. Celle-ci comprend l'autorisation parlementaire de perception des impôts existants et se termine par l'article d'équilibre. La seconde partie de la loi de finances est ainsi adoptée dans les premiers jours de janvier.
- La seconde est celle engagée au 19 décembre. N'est adopté que l'article 1<sup>er</sup> de la loi de finances. Cet article n'autorise que la perception des impôts existants. Le complément de la loi de finances est également adopté dans les premiers jours de janvier.

La Constitution permet également au Gouvernement d'utiliser deux procédures pour accélérer le processus de vote et imposer sa politique budgétaire :

- L'article 44 alinéa 3 permet un vote « bloqué », c'est-à-dire que la chambre saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du projet de loi, en ne conservant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement. Cela lui permet de supprimer les amendements contraires à ses propres choix. Cet article joue à l'Assemblée nationale comme au Sénat.
- L'article 49 alinéa 3 est limité depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à un seul autre texte par session. Ainsi, le Gouvernement peut engager sa responsabilité afin que l'Assemblée nationale adopte le projet de loi. La chambre basse ne peut refuser le texte qu'en votant une motion de censure à la majorité absolue. Lorsque le Gouvernement utilise cet article, le texte est considéré comme adopté même sans vote. Il s'agit d'une procédure qui permet au Premier ministre de discipliner sa majorité.

Le dépôt du projet de loi de finances sur le bureau de l'Assemblée nationale est donc le point de départ du délai constitutionnel. Que se passe-t-il si le gouvernement n'a pas transmis l'ensemble des documents bleus obligatoires ?

Le Conseil Constitutionnel a jugé, par une [décision du 29 décembre 1982](#), que le c'est une date indicative, le mardi d'octobre n'est pas fondamentale, ce qui compte c'est le respect des 70 jours, parce qu'il s'agit en réalité d'un délais global. De plus, le Conseil précise que l'obligation n'est pas une obligation de distribution mais de dépôt : le gouvernement a l'obligation de déposer tous les documents bleus. Le départ du délai de 70 jours commence à courir à partir du moment où le dernier document bleu sera déposé, et non pas distribué. Ce point de départ va être matérialisé par une lettre du 1<sup>er</sup> Ministre au président de l'Assemblée nationale récapitulant tous les documents distribués et disant que c'est le point de départ. Il y a une certaine souplesse du Conseil à l'égard de l'exécutif qui distingue la date de dépôt du projet de loi de finances avec une autre date plus éloignée, le moment où tous les bleus sont déposés. C'est à partir de cette date que le délai commence à courir (généralement vers le 11 ou le 12 octobre). Cela permet ainsi de conférer plus de temps aux commissions pour travailler puisqu'elles vont commencer dès le dépôt du projet de loi.

## B. La discussion en séance publique et le droit d'amendement

---

### 1. Les différents votes

---

Le débat en séance publique se déroule en plusieurs étapes. Comme le projet de loi de finances se présente en deux parties, l'ordre des votes suit une procédure précise que développe l'article 42 de la loi organique : « 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 ». Cela permet de voter l'article d'équilibre avant d'adopter les différents crédits des programmes.

Cette antériorité de la première partie découle d'une décision du Conseil constitutionnel. En 1979, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1980, le vote de l'article d'équilibre avait été négatif et la chambre basse avait poursuivi ses travaux en étudiant la seconde partie de la loi de finances. Le Conseil constitutionnel avait jugé cela irrégulier (décision du 24 décembre 1979, projet de loi de finances pour 1980).

En outre, l'article 43 de la loi organique organise les votes des différents éléments du projet de loi de finances :

- « Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.
- Les évaluations de ressources et de charges de trésorerie font l'objet d'un vote unique.
- La discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission. Les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement.
- Les plafonds des autorisations d'emplois font l'objet d'un vote unique. Les crédits des budgets annexes et les crédits ou les découverts des comptes spéciaux sont votés par budget annexe et par compte spécial ».

La discussion de la première partie de la loi de finances occupe la première semaine des débats. Le ministre du Budget commence par présenter les grandes orientations du projet. Il y a ensuite un discours du rapporteur général de la commission des finances. Enfin, lors de la discussion générale, les orateurs des différents groupes parlementaires interviennent. Une fois la discussion générale terminée, les député(e)s examinent chacun des articles de la première partie et votent ensuite sur l'ensemble de cette partie.

Une fois la première partie adoptée, conformément à l'article 42 de la loi organique, l'Assemblée entame la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances, dont l'unité de vote est la mission. Vient ensuite l'examen des états annexés au projet de loi. La discussion se termine par un vote de l'ensemble du projet de loi de finances.

La loi organique, en rationalisant la discussion, a divisé par trois le nombre de votes par rapport au système mis en place par l'ordonnance du 2 janvier 1959.



Le projet de loi de finances est ensuite transmis au Sénat pour discussion. Mais après la première lecture au Sénat, une commission mixte paritaire est mise en place afin d'étudier les dispositions introduites par le Sénat, ainsi que les votes qui diffèrent de celui de l'Assemblée nationale. En cas d'échec de cette commission, la chambre basse entame une nouvelle lecture du projet de loi. Dans ce cas, deux procédures sont possibles :

- Soit les député(e)s réexaminent le projet de loi qu'ils ont déjà voté en première lecture, si le Sénat ne l'a pas rejeté,
- Soit ils étudient le projet voté par le Sénat.

Cette seconde lecture est transmise au Sénat qui, en pratique, la toujours rejeté. La lecture définitive revient au Palais Bourbon.

## 2. Le pouvoir d'amendement

Le pouvoir d'amendement des parlementaires est strictement encadré par l'article 40 de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République : « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

Mais le droit d'amendement est élargi par l'article 47 de la loi organique. En effet, la notion de charge publique s'applique « aux crédits de la mission ». Cela permet aux parlementaires de créer de nouveaux programmes en transférant des crédits d'autres programmes de la même mission. Ces dernières ne peuvent donc pas, par conséquent, comporter qu'une seule mission. Ainsi, le droit d'amendement est limité par le montant de chaque mission, ainsi que le transfert entre missions, de même qu'entre budgets annexes et entre comptes spéciaux.

Ce droit d'amendement est différent pour les députés et les sénateurs. La différence concerne le fait que l'Assemblée nationale a la primauté de l'examen du projet de loi de finances, ainsi que le vote définitif. Par ailleurs, les sénateurs ne peuvent pas formuler des amendements sur des questions entièrement nouvelles. Il faut que les amendements du Sénat portent soit sur des questions déjà existantes ou des questions nouvelles sur lesquelles les députés ont déposé des amendements (sous-amendements). Ceci résulte de la jurisprudence constitutionnelle en matière de priorité de l'Assemblée nationale.

La recevabilité des amendements diffère entre les deux chambres du Parlement. A l'Assemblée nationale, dans la pratique, le président de l'Assemblée se prononce sur la recevabilité de ces amendements au moment de leur dépôt, après consultation d'un membre de la Commission des finances, notamment du président de cette commission ou du rapporteur général des finances. Au Sénat, la recevabilité d'un amendement relève du président de la Commission des finances. A l'Assemblée nationale, la recevabilité s'apprécie à trois moments : lors du dépôt, en commission des finances et en séance publique ; au Sénat, le contrôle de la recevabilité ne se fait qu'en séance publique.

Les irrecevabilités financières : cela figure à la fois à l'article 40 de la Constitution et dans la loi organique en son article 47. Concrètement, ce sont des interdictions faites aux parlementaires pour éviter que par démagogie notamment, ils n'influent dangereusement sur le budget. Dans chacune des deux assemblées, des instances spécifiques (prévu par le règlement de chaque assemblée) opèrent un filtrage des initiatives parlementaires : pour l'Assemblée nationale à trois moments, en commission (article 89, alinéa 2, du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que l'irrecevabilité est appréciée, pour les amendements déposés en commission, par le président de la commission concernée et, en cas de doute, par son bureau), au moment du dépôt des amendement et séance publique (aux termes de l'article 89, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale, le Président de l'Assemblée). Au sénat, il n'y a qu'un seul contrôle lors de la séance publique.

Les instances parlementaires effectuent ce travail de contrôle systématiquement. Si un litige survient, le Conseil constitutionnel pourra être saisi mais à la condition qu'il y ait eu un contrôle de premier degré par les parlementaires depuis une décision du 20 juillet 1977.

L'article 40 de la Constitution : « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

Cet article énonce aux parlementaires ce qui leur est interdit.

L'article 40 énoncent deux interdictions aux initiatives parlementaires : les parlementaires ne peuvent pas diminuer les ressources publiques et ils ne peuvent pas aggraver une charge publique. Manifestement, on le voit, l'objet de cet article est de limiter le pouvoir des initiatives parlementaires par le biais des amendements.

Il y aura irrecevabilité si l'amendement entraîne soit une diminution des ressources, soit une augmentation de charges.

Il existe néanmoins des cas plus complexes.

- La compensation entre une charge et une ressource : cela est interdit parce que les parlementaires ont interdiction d'agir sur les charges ([Conseil constitutionnel, 12 mars 1963](#), réforme de l'enregistrement).
- La compensation entre différentes ressources : Le Conseil s'est prononcé le [2 juin 1976](#). Les parlementaires avaient tenté de compenser des ressources entre elles. Le juge constitutionnel va accepter ces compensations. Les parlementaires peuvent ainsi augmenter une ressource publique et en réduire une autre. Le Conseil constitutionnel fonde son raisonnement sur le pouvoir du parlement et sur l'interprétation littérale de l'article 40. Puisque le rôle du Parlement est notamment de donner le consentement à l'impôt, il est tout à fait compétent pour donner son consentement en matière de recette. Il peut donc les compenser à sa guise. De plus, le mot ressources est au pluriel dans l'article 40. Il faut donc entendre, nous dit le Conseil, le terme ressources dans sa globalité, et non individuellement.

#### **Exemple**

Ex. : un parlementaire peut proposer de gager une baisse de ressources par la création d'un nouvel impôt ou par l'augmentation du taux d'un impôt existant à la concurrence de la perte de recettes. Il faut que la compensation soit réelle.

- La compensation entre plusieurs charges : en matière de dépenses, l'interprétation n'est pas la même. Les parlementaires ont pensé que puisqu'ils pouvaient compenser pour les recettes ils le pouvaient aussi pour les dépenses. Mais là le Conseil constitutionnel a refusé. Le raisonnement est identique : le parlement a un pouvoir sur les recettes alors que les dépenses, c'est le gouvernement qui décide. Ils ne peuvent pas compenser les dépenses. Surtout, l'article 40 prévoit le terme charge au singulier et non au pluriel contrairement aux ressources.
- La compensation entre différentes charges de différentes personnes publiques : La jurisprudence constitutionnelle donne une clé : par sa décision du 21 janvier 1961 assurance maladie des exploitants agricoles, il va adopter une définition large : une charge publique est une dépense du budget de l'Etat, ça peut être une dépense d'un budget public autre que l'Etat mais la nouveauté réside dans la précision selon laquelle une charge publique peut être une dépense obligatoire de sécurité sociale. Il va ainsi réduire le pouvoir d'initiative parlementaire. car il n'est pas possible de compenser différentes charges de différentes personnes publiques.

En résumé, la seule compensation possible est celle entre différentes ressources d'une même collectivité publique.

Il faut également préciser que selon l'article 44 al. 2 de la Constitution, le Gouvernement, après l'ouverture du débat parlementaire, peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la Commission.

## Section 2. Le contrôle parlementaire

---

L'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen justifie à lui seul les compétences de la représentation nationale pour vérifier, au nom des citoyens, la manière de gérer le denier public par l'exécutif. Sous cet angle, le contrôle exercé est un contrôle politique qui relève du Parlement pour les finances de l'État.

Le contrôle politique du Parlement se distingue des autres contrôles en ce qu'il conduit à apprécier dans quelle mesure le gouvernement a exécuté les dispositions financières adoptées par le Parlement conformément à l'autorisation budgétaire initialement accordée. Il s'agit donc d'un contrôle de la régularité et de la sincérité de l'exécution de la loi de finances et de l'adéquation des moyens aux objectifs.

La LOLF a contribué à améliorer le suivi de l'exécution des lois de finances tout comme les modifications apportées en 2008 aux articles 47 et 47-1 de la Constitution qui constitutionnalisent la compétence du parlement pour contrôler l'application de ces lois et en évaluer les résultats.

Le contrôle s'effectue de deux manières différentes, soit a posteriori, comme avec la loi de règlement, soit en cours d'exécution de la loi de finances.

### §1. Les contrôles exercés avant le vote de la loi de règlement

---

Dans le cadre de l'exécution de la loi de finances, le Gouvernement dispose d'instruments lui permettant de moduler l'exécution budgétaire. Dans ce cadre, la LOLF a renforcé le pouvoir de contrôle du Parlement. Il est ainsi prévu des procédures d'informations préalables des commissions des deux assemblées, la nécessité de rendre compte de l'emploi des crédits soumis à mouvement et le plafonnement des modifications de crédits. Au-delà, deux articles de la loi organique doivent être précisés, les articles 49 et 57.

Les moyens de contrôle existaient, mais étaient peu utilisés par les parlementaires. La loi organique permet une revalorisation de ces moyens, tout en les développant, comme par exemple en permettant une assistance de la Cour des comptes.

La loi organique renforce également ce rôle de contrôle en donnant en la matière une compétence exclusive. En effet, l'article 57 de la LOLF indique que : « *Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques* ».

Depuis 2008, l'article 23 de la Constitution donne au Parlement l'évaluation des politiques publiques.

### A. La mission d'évaluation et de contrôle (MEC)

---

La mission d'évaluation et de contrôle a été créée en février 1999 au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Il s'agit d'une initiative interne à la chambre basse, confirmée par la loi organique. Les parlementaires français se sont inspirés d'exemples étrangers et notamment du National Audit Office britannique créé en 1983.

Il est à noter que la mission d'évaluation et de contrôle relève de l'article 59 de la loi organique dont le champ est plus large, mais qui crée une « mission de contrôle et d'évaluation », que l'article ne définit pas par ailleurs.

La mission d'évaluation et de contrôle se compose de 16 député(e)s appartenant à la commission des finances, à parité entre majorité et opposition. D'ailleurs cette mission est coprésidée par un député de la majorité et un de l'opposition. Le président et le rapporteur général de la commission des finances sont membres de droit.

Les sujets d'étude de la mission sont fixés à l'avance par le bureau de la commission des finances. La Cour des comptes est étroitement liée à cette mission, puisqu'elle est consultée pour le choix des sujets d'études et que des membres de la Cour assistent aux réunions de la mission. Ses travaux font l'objet de rapports. Pour prendre quelques exemples de sujets d'étude, on peut évoquer pour 2005 « La gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat et de ses établissements publics », pour 2009 « Coût des opérations militaires extérieures, notamment sous mandat international », ou encore pour 2011 « La soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique ». La publication de ses rapports suit une procédure. La mission d'évaluation et de contrôle délibère à huit clos, puis la commission des finances se prononce sur la publication du rapport.

Ses méthodes de travail consistent en des auditions, à des enquêtes de terrain et à des questionnaires adressés aux personnes concernées par le sujet d'étude. Il s'agit donc de méthodes communes à l'ensemble des missions d'information. Les auditions sont publiques, à l'exception des questions à caractère de défense nationale ou de secret professionnel comme le secret médical. L'article 57 de la loi organique donne les moyens à la mission d'évaluation et de contrôle d'exercer ses compétences.

Les rapports de la mission d'évaluation et de contrôle sont discutés à l'Assemblée nationale dans le cadre de l'article 48 de la Constitution qui prévoit qu' :« *une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques* ».

La commission des finances du Sénat n'a pas créé de mission d'évaluation et de contrôle à l'image de l'Assemblée nationale, néanmoins, elle se montre aussi très active. Ainsi, elle commande cinq à dix contrôles par an à la Cour des comptes.

En outre, l'article 60 de la loi organique prévoit que le Gouvernement doit répondre dans les deux mois et par écrit aux notifications que lui adresse une « mission de contrôle et d'évaluation ». Néanmoins, cet article ne prévoit pas de procédure de notification, il appartient donc aux assemblées de les déterminer. Il n'impose pas non plus de sanctions au Gouvernement si celui-ci ne répond pas à la notification ou dans des délais trop longs. Cependant, sa réponse doit être sur le fond. Dans la pratique, les notifications sont un courrier spécifique adressé au Premier ministre.

Pour la session 2019/2020, la [mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale](#) a retenu trois thèmes:

- Les outils publics encourageant l'investissement privé dans la transition écologique.
- Le financement et la mise en oeuvre des programmes de rénovation urbaine.
- L'évaluation du financement public de la recherche dans les universités.

## B. Les autres moyens

---

Le Parlement dispose de trois autres mécanismes principaux de contrôle, l'action des rapporteurs spéciaux, les commissions d'enquêtes et l'assistance de la Cour des comptes.

### 1. Les contrôles effectués par les rapporteurs spéciaux

---

Les rapporteurs spéciaux sont désignés par les commissions des finances. Leur rôle en matière de contrôle est régi par l'article 57 de la loi organique. En effet, la mission de contrôle de l'exécution des lois de finances est confiée « *dans leur domaine d'attributions, [aux] rapporteurs spéciaux* ».

Cet article élargit également le droit de communication de ses rapporteurs. Ainsi, cela comprend les rapports des « organismes et services chargés du contrôle de l'administration », comme par exemple l'Inspection générale des finances. Cette prérogative est réaffirmée par la loi organique suite aux difficultés que rencontraient les commissions des finances pour se procurer ces documents, même si elles ne peuvent toujours pas obtenir une liste répertoriant l'ensemble des rapports existants.

En outre, un rapporteur spécial peut désormais contraindre des personnes dont l'audition est jugée utile. Mais cette audition doit se faire avec l'accord du président et du rapporteur général de la commission des finances. L'article 57 de la loi organique prévoit également la levée du secret professionnel lors des auditions des rapporteurs spéciaux. Néanmoins, cet article émet un certain nombre de réserves sur « *des sujets concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical* ».

Ils ont la possibilité d'utiliser des questionnaires budgétaires adressés aux différents ministères entre fin juin et début juillet. Ces questionnaires leur permettent de connaître l'évolution des crédits et des dépenses votés l'année précédente.

Les rapporteurs spéciaux n'exercent leurs fonctions que pour une année, même s'ils sont généralement reconduits les années suivantes durant toute la législature. Cependant, ces rapporteurs utilisent peu leurs pouvoirs de contrôle et leurs travaux restent généralement sans suite.

## 2. Les commissions d'enquêtes

---

Le deuxième mécanisme que nous abordons ici concerne les commissions d'enquête. Les commissions des finances des deux assemblées peuvent constituer ces commissions. Le cadre juridique est le même que pour les autres commissions d'enquête du Parlement. Il découle de l'article 51-2 de la Constitution : « *Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation [...], des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information.* » Cet article est issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Elles disposent de six mois pour terminer leurs travaux. Pour cela, elles bénéficient de pouvoirs d'investigation importants. Les personnes auditionnées sont obligées de répondre à la convocation, au besoin par le recours de la force publique. Elles prêtent serment et le faux témoignage est passible de sanctions pénales.

Les rapporteurs des commissions d'enquête possèdent les mêmes pouvoirs que les commissions des finances en termes de communication de documents. De plus, la Cour des comptes peut les assister dans leurs travaux.

### Exemple

Le 8 octobre 2013 a été publié le rapport n° 1408 de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale concernant l'« Affaire Cahuzac », intitulé : « *La République face au mensonge de Jérôme Cahuzac : les conclusions de la commission d'enquête* ».

Concernant le Sénat, nous pouvons évoquer la commission d'enquête « sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales », dont le rapport a été publié le 17 juillet 2012, intitulé : « *L'évasion fiscale internationale, et si on arrêta ?* ».

## 3. La mission d'assistance de la Cour des comptes

---

Cette nouvelle mission assignée à la Cour des comptes est issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui, comme pour les commissions d'enquête, a eu pour objectif une revalorisation du rôle du Parlement. Ainsi, le nouvel article 47-2 de la Constitution prévoit que : « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la Sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens* ».

La mission d'assistance de la Cour des comptes se traduit notamment par :

- Une communication privilégiée de ses travaux au Parlement, dans le cadre de son apport au contrôle de l'action du Gouvernement ;

- Une assistance aux commissions des finances et à la mission d'évaluation et de contrôle. La Cour a obligation de répondre à la requête des présidents et rapporteurs généraux. Elle doit également réaliser des enquêtes demandées par les commissions des finances ;
- La certification des comptes de l'Etat.

Cette mission d'assistance est également présente dans la loi organique relative aux lois de finances, avec l'article 58, dont le premier alinéa a été censuré par le Conseil constitutionnel qui l'a jugé comme une atteinte à l'indépendance de la Cour. En l'état, il s'agissait de la transmission par la Cour de son projet de programme de contrôles aux commissions des finances. En outre, le Conseil constitutionnel considère que l'article 58 ne doit pas porter atteinte à l'équilibre des pouvoirs et que, par conséquent, la Cour des comptes doit assister le Parlement au même titre que le Gouvernement.

Outre la censure et les limites apportées par le Conseil constitutionnel, l'article 58 de la LOLF définit le contenu de la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement mise en place par l'article 47-2 de la Constitution, bien que celui-ci soit en définitive postérieur au contenu.

L'article 58 précise que la mission d'assistance comporte trois rapports obligatoires :

- Un rapport préliminaire « *relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur* », remis en juin et qui est « conjoint » au rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, et donc avant le débat d'orientation des finances publiques ;
- Un rapport « *relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits* ». Ce rapport est « conjoint au dépôt du projet de loi de règlement » ;
- Un rapport « *conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances* ». En l'espèce, il s'agit des décrets d'avances.

En outre, l'article 58 de la loi organique définit également la certification des comptes de l'Etat qui consiste en une « certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité » de ces comptes. La régularité est la vérification de la conformité aux règles, la sincérité est l'application de bonne foi des règles et la fidélité qui rend compte de la réalité. « *Cette certification est annexée au projet de loi de règlement* ».

Le Cour peut émettre quatre sortes d'opinions lors de cette certification :

- Certification sans réserve, dans le cas où il n'y pas de désaccords, ou du moins s'ils ne sont pas significatifs.
- Certification avec réserve, lorsqu'il y a des désaccords, mais ceux-ci ne sont pas suffisants pour refuser la certification.
- Impossibilité de certifier, lorsque le nombre de désaccords empêche la Cour d'émettre une opinion.
- Refus de certification, lorsque les désaccords remettent en cause la sincérité, la régularité et la fidélité des comptes de l'Etat.

Entre 2007 et 2013, la Cour a réduit le nombre de réserves en passant de 13 à 7 réserves. Pour les comptes 2012, la Cour a relevé cinq réserves substantielles, dont la première porte sur Chorus qui est un progiciel qui aurait dû permettre de faciliter le suivi de l'exécution des dépenses et qui présente de graves défauts.

## §2. Le contrôle exercé après le vote de la loi de Règlement

C'est une loi qui intervient a posteriori, une fois l'exercice achevé. Elle rend compte des dépenses effectivement réalisées et des recettes réellement perçues. Elle n'est pas une loi de prévision. Elle a deux utilités :

- Constater les résultats financiers de chaque année civile et d'approuver les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances initiale complétée le cas échéant par ses lois rectificatives.
- Elle va ensuite accorder des autorisations. Elles peuvent être rétroactives.

La LOLF prévoit (article 41) que la discussion du projet de loi de finances pour l'année à venir ne pourra débuter avant le vote de la loi de règlement de l'année. En gros, les parlementaires doivent connaître désormais de l'exécution budgétaire de l'année n-1 pour voter de manière éclairée le budget de l'année n+1.

Consulter la [Loi de règlement pour 2018](#).



## A. Le projet de loi de règlement et son contenu

---

### 1. Une nécessaire revalorisation de la loi de règlement par la loi organique

---

La loi de règlement est créée par la loi du 15 mai 1818. Elle manifeste le pouvoir parlementaire de contrôle sur l'exécution des lois de finances. Mais malgré son importance, le débat qui précède le vote de la loi suscite très peu d'engouement de la part des membres du Parlement. Cette situation est ancienne, puisque ce peu d'intérêt des parlementaires date du milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle.

L'ordonnance du 2 janvier 1959 n'a pas remis en question cette situation. En outre, de la loi de règlement pour 1966 à l'adoption de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, les délais d'adoption étaient de deux ans, voire de trois ans en 1979, 1983 et 1984, 1995 et enfin 1998.

Comme l'un des objectifs de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 est de revaloriser le rôle du Parlement dans le processus budgétaire, il était nécessaire de réformer la loi de règlement. Celle-ci est en effet la seule loi de finances permettant de connaître la réalité de l'exécution des lois de finances. C'est ainsi que, selon l'article 41 de la loi organique : *« Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances »*. Cet article n'impose aucun délai dans l'examen et l'adoption de la loi de règlement. En effet, il n'est exigé qu'une simple première lecture et le vote peut être négatif. Néanmoins, l'antériorité de la loi de règlement pour l'année précédente est nécessaire pour toutes discussions du projet de loi de finances pour l'année qui suit. Et c'est en cela que la loi de règlement est revalorisée, il est de même pour son contenu.

### 2. Le contenu de la loi de règlement

---

Le contenu de la loi de règlement est défini par l'article 37 de la loi organique. Celui-ci fait de la loi de règlement une loi de finances. Mais comme elle concerne les résultats de l'exécution, alors que les autres lois de finances sont des lois de prévisions, elle n'est pas structurée en deux parties et n'est pas soumise à la procédure d'urgence.

L'article 37 se compose de cinq paragraphes. Les trois premiers concernent le domaine exclusif de la loi de règlement, les deux derniers le domaine facultatif. Le premier paragraphe prévoit que la loi de règlement arrête : *« le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle »*.

Le second paragraphe prévoit un tableau de financement en exécution qui est à mettre en parallèle avec le tableau de financement en prévision de la première partie du projet de loi de finances de l'année. Il s'agit d'une innovation importante de la loi organique qui permet, grâce à ces deux tableaux d'équilibre, une meilleure information du Parlement.

Le troisième paragraphe concerne l'approbation du « compte de résultat de l'exercice ». Il s'agit pour le Parlement de juger l'exécution comptable des lois de finances. C'est également une nouveauté de la loi organique. Cette approbation se fait en quatre opérations : l'approbation du compte de résultat, l'affectation au bilan du résultat comptable, l'approbation du bilan après affectation, et celle de ses annexes.

### 3. Les documents accompagnant le projet de loi de règlement

---

Ces documents sont énumérés dans l'article 54 de la loi organique.

### Exemple

Sans développer l'ensemble de ces annexes, comme par exemple « Le développement des recettes du budget général », ou encore l'exécution des crédits au second paragraphe qui permet de connaître les modifications apportées aux crédits au cours de l'exécution de la loi de finances, nous préférons en étudier une en particulier, les « rapports annuels de performance ».

Ces derniers sont les parallèles des projets annuels de performance. Ils permettent ainsi au Parlement de disposer d'une meilleure information sur l'exécution des engagements du Gouvernement. Dans la volonté de permettre aux élus de mieux connaître cette exécution, chaque programme annuel de performance fait l'objet d'un rapport annuel de performance.

## B. Le vote de la loi de règlement et l'intérêt des parlementaires

---

La date limite de dépôt du projet de loi de règlement est le 1<sup>er</sup> juin. Cela est affirmé par l'article 46 de la loi organique : « *Le projet de loi de règlement, y compris les documents [...], est déposé et distribué avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte* ».

Cependant, cette date limite n'est pas absolue. En effet, même si le dépôt du projet de loi de règlement dépasse les délais impartis, cela n'empêche pas l'examen du projet de loi. Ainsi, en 2007, le dépôt du projet de loi ne fut effectif que tardivement à cause des élections législatives, puisqu'il eut lieu le 27 juin. Cela n'a pas empêché son adoption.

Comme l'indique l'article 41 de la loi organique cité plus haut, la loi de règlement doit être votée en première lecture par l'Assemblée nationale avant la discussion du projet de loi de finances. C'est ce que l'on appelle le « chaînage vertueux » ou « calendrier vertueux ». Cela permet de mettre en parallèle l'examen des projets annuels de performance pour l'année à venir et les rapports annuels de performance de l'année précédente.

Il faut également noter que ce calendrier intègre une clôture des comptes plus tôt dans l'année, puisque la période complémentaire n'est plus que de vingt jours depuis 2006, contre environ neuf semaines auparavant. La reddition des comptes devant le Parlement est ainsi plus précoce.

Ce « chaînage vertueux » peut être interprété comme une rationalisation du processus budgétaire, dans une logique nouvelle de performance et de résultats.

Néanmoins, malgré les efforts mis en place avec la loi organique, la revalorisation de la loi de règlement n'a pas amené à un plus grand intérêt des parlementaires. La Cour des comptes a ainsi pu déplorer en 2011 « *l'absence d'intérêt renouvelé pour le projet de loi de règlement* ».

Ce désintérêt est manifeste dans les journaux officiels dans lesquels la transcription des débats du projet de loi de règlement ne représente que quelques colonnes contre des numéros complets pour le projet de loi de finances initiale.