



## Parlement et dépenses publiques

Guillaume Protière

► **To cite this version:**

Guillaume Protière. Parlement et dépenses publiques. Les Dépenses publiques (Xes Rencontres juridiques organisées par la Faculté de Droit et Science politique de l'Université Lumière Lyon II), Dec 2006, Lyon, France. 2006. <hal-00154511>

**HAL Id: hal-00154511**

**<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00154511>**

Submitted on 13 Jun 2007

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## *Parlement et dépenses publiques<sup>1</sup>*

Guillaume Protière,  
Docteur en Droit, A.T.E.R. à la Faculté de Droit et Science politique  
Université Lumière Lyon II

1. « Litanie, liturgie, léthargie ». C'est par ces mots qu'Edgar Faure caractérisait les débats parlementaires relatifs au projet de loi de finances sous la V<sup>e</sup> République. Voilà des propos qui tranchent nettement avec l'idée classique, fondée sur une certaine réalité historique, selon laquelle la raison d'être du Parlement se trouverait dans l'autorisation de la dépense publique. La relation du Parlement et des dépenses de l'État ne serait-elle donc pas telle qu'on l'imagine ? Voilà qui mérite analyse.

2. Sous la V<sup>e</sup> République, les rapports du Parlement et des dépenses étatiques sont fixés par la Constitution et par une loi organique. Le texte de la Constitution traite de ce thème dans ses articles 34<sup>2</sup> (définition générale des lois de finances), 40<sup>3</sup> (définition des conditions de la recevabilité financière des amendements et propositions parlementaires) et 47 (article qui définit la procédure d'adoption de la loi de finances). De son côté, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959<sup>4</sup> a été remplacée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001<sup>5</sup>. Ce texte a été voulu, initié et finalisé par le Parlement tant pour moderniser les finances de l'État que pour revaloriser son rôle ; il modifie ainsi substantiellement les conditions d'élaboration et d'adoption du budget de l'État, en conférant au Parlement de plus grands pouvoirs, notamment quant à la modification et au contrôle des charges de l'État. La tendance contemporaine est donc de redonner sens et portée à l'autorisation et au contrôle parlementaires des dépenses étatiques. Ceci devrait dès lors permettre l'affirmation d'un réel contrôle parlementaire de la dépense publique étatique.

3. Si l'autorisation de la dépense constitue traditionnellement le « maillon fort » de la relation entre Parlement et dépenses publiques, elle ne l'épuise toutefois pas. Le Parlement est en effet, et simultanément, autorité dépensière ; ce que l'on a parfois tendance à omettre. Or, le Parlement jouit bien au titre de l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958<sup>6</sup> d'une autonomie financière<sup>7</sup>. Il détermine ainsi librement le montant de sa dotation et l'utilisation qu'il en fait sans connaître d'un autre contrôle que le sien. Parallèlement, la pratique parlementaire a développé une autre forme de dépense, la réserve parlementaire, d'un montant peu élevé mais dont la survivance n'est pas anodine pour quiconque entend réfléchir sur les rapports qu'entretient le Parlement avec les dépenses publiques. Il est en effet un point commun aux deux pans de la dépenses parlementaire : la liberté dont bénéficient les Assemblées ne connaît pas d'autres limites que celles qu'elles se fixent. Le Parlement

---

<sup>1</sup> Communication orale prononcée lors des X<sup>es</sup> Rencontres juridiques, organisées par la Faculté de Droit et Science politique (Université Lumière Lyon II), le 1<sup>er</sup> décembre 2006, à l'Hôtel du département du Rhône.

<sup>2</sup> « Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ».

<sup>3</sup> « 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 ».

<sup>4</sup> Ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959, *JORF*, 3 janvier 1959, p. 180.

<sup>5</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, *JORF*, n° 177, 2 août 2001, p. 12480.

<sup>6</sup> Ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, *JORF*, 18 novembre 1958, p. 10336.

<sup>7</sup> Il n'y a pas là une caractéristique propre au Parlement, puisque la plupart des pouvoirs constitués en bénéficie également. Sur ce point, v. l'ouvrage de Vincent DUSSART, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Paris, Éditions du CNRS, 2000, 334 p.

apparaît alors comme un pouvoir dépensier particulier, dont la liberté tranche par rapport aux règles classiques des finances publiques.

4. Un double rapport semble ainsi se nouer entre Parlement et dépenses publiques, articulé autant que justifié par la place réservée aux Assemblées parlementaires dans les institutions. En tant qu'autorité budgétaire, le Parlement examine le projet de loi de finances déposé par le gouvernement ; les Assemblées s'affirment alors comme de véritables autorités de contrôle (exogène) de la dépense publique **(I.)**. En tant qu'autorité dépensière, le Parlement pratique au contraire un examen endogène de ses dépenses, ne déployant alors que des modalités restreintes de contrôle **(II.)**.

## **I. Le Parlement, autorité budgétaire : vers un réel contrôle parlementaire de la dépense publique**

5. La revalorisation du contrôle parlementaire des dépenses publiques par la LOLF repose sur deux éléments principaux. La procédure d'adoption du budget est tout d'abord réorganisée afin de permettre une plus large intervention du Parlement **(A.)**. Ensuite, les conditions d'amendement des textes ont été également revues **(B.)**.

### *A. L'intervention du Parlement dans la procédure budgétaire*

6. Le principe de base de la nouvelle Constitution financière est simple : la nécessité de la dépense doit être examinée en fonction des objectifs précis assignés aux politiques publiques ; ceux-ci étant définis dans un projet annuel et mesurés *ex post* à l'aide d'indicateurs dans des rapports annuels de performance<sup>8</sup>. L'effort budgétaire s'étend ainsi tout au long de l'année afin de rendre plus efficace la dépense publique. C'est pourquoi la LOLF complète la procédure d'adoption du budget (traditionnellement réduite à l'examen du projet de la loi de finances à l'automne) par une nouvelle phase se déroulant au printemps (voire au début de l'été). Deux éléments sont à retenir.

7. L'adoption de la loi de règlement devient une condition formelle de la mise en discussion du budget de l'année suivante devant les Assemblées (art. 41 LOLF). « Le débat relatif à la loi de règlement [est ainsi] l'occasion d'un examen d'ensemble des comptes de l'État pour un exercice donné mais aussi des performances et des résultats de ce dernier »<sup>9</sup>. « L'examen de la loi de règlement devient donc pour le Parlement un moment privilégié de revue d'ensemble de l'action de l'État, grâce à un arrêté de comptes beaucoup plus complet qu'aujourd'hui, et à une évaluation de la politique budgétaire dans chacun de ses domaines d'intervention »<sup>10</sup>. Le Parlement sera donc beaucoup mieux informé de la mise en œuvre faite de ses autorisations et pourra en tirer les conséquences dans ses autorisations futures. « Le centre de gravité du débat parlementaire budgétaire devrait logiquement se déplacer vers l'examen des lois de règlement qui seront l'occasion d'examiner, avant l'examen du projet de loi de finances de N + 1, les rapports annuels de performance des ministères pour l'année N – 1 »<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> MIGAUD (D.), « La LOLF : une clarification des objectifs de l'action publique et une nouvelle relation entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif », in BOUVIER (M.) (Sous la direction), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Paris, L.G.D.J., 2004, p. 377.

<sup>9</sup> ROBERT (F.), « La rénovation des pouvoirs du Parlement », *RFFP*, n° 76, 2001, p. 88.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>11</sup> MIGAUD (D.), *op. cit.*, p. 377.

8. Parallèlement, l'article 48 LOLF prévoit que « le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques »<sup>12</sup>. Celui-ci peut alors faire l'objet d'un débat devant chacune des deux Chambres<sup>13</sup>. Ce débat d'orientation budgétaire est en fait l'occasion pour le gouvernement d'informer le Parlement des grandes tendances du prochain budget. « Le débat d'orientation budgétaire a vocation à donner aux parlementaires la possibilité de se prononcer sur la nomenclature budgétaire avant qu'elle ne soit définitivement arrêtée (missions/programmes) et de restituer le débat budgétaire dans un cadre pluriannuel afin de mieux cerner les enjeux à moyen terme »<sup>14</sup>. S'il représente « un remarquable progrès pour le contrôle parlementaire »<sup>15</sup>, ce débat n'a toutefois guère de conséquences puisqu'il ne donne lieu à aucun vote. Il faut toutefois relever que dans la pratique (c'est-à-dire pour la première mise en œuvre de cette procédure), les deux Chambres ont organisé le vote de la loi de règlement et le débat d'orientation budgétaire lors de séances successives<sup>16</sup>, illustrant bien la complémentarité de ces débats. Ce rééquilibrage semble par ailleurs mettre fin à la situation dans laquelle se trouvait le Parlement de devoir subir l'initiative gouvernementale. S'il n'y a pas là un partage de l'initiative de la loi de finances (conformément à l'article 47C), on peut tout de même y voir une possibilité réelle offerte au Parlement de s'informer et de chercher, en exprimant clairement ses envies, à influencer sur le travail gouvernemental.

9. Parallèlement, l'article 57 LOLF renforce le contrôle assuré par les Commissions des Finances de chaque Assemblée. Elles sont ainsi chargées de contrôler l'exécution de la loi de finances et « procèdent également à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques », des pouvoirs d'investigation leur étant d'ailleurs reconnus. Elles sont en outre les destinataires de l'ensemble de la documentation financière (revalorisée et multipliée par la loi organique). Les Commissions des finances s'affirment ainsi comme la cheville ouvrière des Chambres en matière de contrôle des dépenses publiques. « Par [ces] différentes missions, [...], les commissions des finances veillent [en effet] à protéger le contenu de l'autorisation parlementaire et à assurer la bonne gestion, le contrôle et l'efficacité des deniers publics. En somme, comme l'écrivait Léon SAY à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, "*les commissions du budget sont des sentinelles placées près de la loi et des finances publiques pour les défendre (...)*" »<sup>17</sup> ; la LOLF leur rendant une place privilégiée.

10. L'ensemble de ces procédés devrait aboutir à un contrôle des dépenses publiques moins ponctuel et plus effectif, c'est-à-dire un contrôle qui ne se résume plus à une autorisation annuelle donnée dans la loi de finances. Outre les évolutions procédurales, la LOLF a également renforcé la capacité parlementaire de modifier (dans une certaine mesure) l'équilibre des dépenses publiques.

<sup>12</sup> Celui-ci comporte : 1o Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport mentionné à l'article 50 ; 2o Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ; 3o Une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ; 4o La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante ».

<sup>13</sup> Pour la procédure d'adoption du budget 2007, le débat d'orientation budgétaire a eu lieu le 22 juin 2006 à l'Assemblée nationale et le 29 juin 2006 au Sénat.

<sup>14</sup> BOUHADANA (I.), « Vers un nouveau rôle des commissions des finances des assemblées parlementaires », in BOUVIER (M.) (Sous la direction), *Réforme des finances publiques...*, *op. cit.*, p. 41.

<sup>15</sup> Selon les termes de Pierre MÉHAIGNERIE, président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, lors de la séance du 22 juin 2006.

<sup>16</sup> La loi de règlement a été débattue de la 2<sup>e</sup> séance du 20 juin 2006 à la 2<sup>e</sup> séance du 21 juin 2006, tandis que les deux séances du 22 juin 2006 ont été consacrées au débat d'orientation budgétaire. De son côté, le Sénat a examiné la loi de règlement le 27 juin 2006 et débattu des orientations budgétaires le 29 juin 2006.

<sup>17</sup> BOUHADANA (I.), *op. cit.*, p. 45.

## B. L'intervention du Parlement sur les textes de lois et de lois de finances

**11.** Avant d'aborder les conditions d'intervention aménagées en faveur du Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, il semble bon de rappeler que celles-ci ne valent pas pour les propositions de lois et les amendements proposés dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Dans ces cas en effet, l'article 40C reste inchangé<sup>18</sup> ; « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont [donc toujours] pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence [...] la création ou l'aggravation d'une charge publique ». Si cette restriction s'explique par la volonté de protéger les grands équilibres du budget<sup>19</sup>, le Parlement apparaît néanmoins amputé de sa capacité dépensière traditionnelle. Aussi, les conditions de son intervention dans la détermination de la deuxième partie de la loi de finances (réservée aux charges de l'État) devront-elles être réelles, faute de quoi l'autorisation parlementaire perdrait son sens et le Parlement une partie de sa raison d'être.

**12.** Or, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 avait encore un peu plus réduit la capacité d'amendement du Parlement en matière de lois de finances. Son article 42 interdisait en effet tout amendement dépensier sauf s'il visait à « supprimer ou réduire effectivement une dépense » ou « assurer le contrôle des dépenses publiques ». Il « inversait [donc] le mécanisme prévu par l'article 40 de la Constitution : avec lui, on passait apparemment du principe constitutionnel de la liberté de l'initiative parlementaire, sauf stipulation contraire, à une interdiction générale de tout amendement »<sup>20</sup>. De plus, le gage des dépenses était interdit, empêchant toute compensation entre elles. Face à un cadre aussi strict et aussi réducteur, la situation n'était guère satisfaisante et donnait l'impression de vider le débat parlementaire de toute portée en matière de dépenses. Aussi, la LOLF est-elle revenue sur ce point.

**13.** Afin de bien comprendre les évolutions proposées, un bref détour s'impose. La LOLF modifie la structure du budget<sup>21</sup>, substituant les missions et programmes à l'ancienne présentation (ouverture des crédits par titres, classés en fonction de la nature des dépenses). La nouvelle architecture budgétaire se veut ainsi plus dynamique : chaque mission correspond à une politique publique définie, dont les différents éléments figurent dans les programmes la composant<sup>22</sup>. C'est donc dans ce nouveau cadre que s'insère le droit d'amendement parlementaire<sup>23</sup>. L'article 47 de la LOLF retient ainsi la mission comme unité de définition de la charge publique et donc comme cadre dans lequel doit s'apprécier la capacité d'amendement parlementaire. « Combinées avec celles figurant à l'article 7, ces dispositions offrent aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotations inclus dans une mission, à la condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci »<sup>24</sup>. Dans ce cadre, les parlementaires peuvent alors

<sup>18</sup> LAMY (P.), « Article 47 », in CAMBY (J.-P.) (Sous la direction), *La réforme du budget de l'État. La loi organique relative aux lois de finances*, Paris, L.G.D.J., « Systèmes Droit », 2004, 2<sup>e</sup> éd. (1<sup>ère</sup> éd. 2002), pp. 294-295.

<sup>19</sup> CC, déc. n° 75-57 DC, 23 juillet 1975 (*Loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle*), Rec. p. 24.

<sup>20</sup> ROQUES (X.), « Les irrecevabilités financières (en dehors de l'article 40 de la Constitution) », *RFDC*, 1993, n° 16, pp. 742-743.

<sup>21</sup> Art. 7 LOLF.

<sup>22</sup> Une mission ne peut en effet pas être composée d'un seul programme, puisque cela rendrait impossible tout amendement parlementaire. Ceux-ci, s'ils peuvent réagencer les dotations entre les programmes, ne doivent en effet pas modifier le montant global de la mission, ce qu'une mission mono-programme rend impossible. Sur ce point, voir les remarques du Conseil constitutionnel dans la décision n° 2005-530 DC, 29 décembre 2005 (*Loi de finances pour 2006*), Rec. p. 168. Considérants n° 22 à 28.

<sup>23</sup> Pour une présentation générale (et technique) des conditions financières de recevabilité des amendements parlementaires, voir MÉHAIGNERIE (P.), *La recevabilité financière dans la procédure législative*, Assemblée nationale, Rapport d'information n° 3247, 2006, 117 p.

<sup>24</sup> CC, déc. n° 2001-448 DC, 25 juillet 2001 (*Loi organique relatives aux lois de finances*), Rec. p. 99. Considérant n° 96.

non seulement modifier les dotations entre les programmes, mais également créer un nouveau programme dont les crédits seront ponctionnés sur ceux déjà existants<sup>25</sup>. La LOLF paraît alors admettre en faveur du Parlement un véritable droit d'initiative en matière de dépenses. Ce faisant, elle « rompt [...] avec une conception de l'autorisation budgétaire qui, en se fondant sur une séparation stricte des pouvoirs donne au gouvernement le monopole de l'initiative et de l'exécution, et cantonne le Parlement dans l'autorisation et le contrôle, sans que les compétences de l'un puissent empiéter sur celles de l'autre »<sup>26</sup>. Ceci s'explique par la volonté de réhabiliter la seconde partie des lois de finances. Il est en effet apparu délicat aux promoteurs de la réforme de promouvoir le contrôle parlementaire des dépenses de l'État « sans permettre [au Parlement] de traduire le résultat de son contrôle par des propositions de réaffectation de crédits »<sup>27</sup>.

**14.** Portée par la volonté de promouvoir une gestion efficace des finances publiques, la LOLF en réhabilitant l'examen de la deuxième partie du budget semble redonner une place réelle au Parlement dans la détermination, l'autorisation et le contrôle des dépenses de l'État. Ce constat est par ailleurs corroboré par la volonté de faire participer plus activement le Parlement tout au long de l'année. Ce texte paraît ainsi poser les bases d'un meilleur contrôle de la dépense publique, même si cela doit encore être confirmé par la pratique. Le budget 2007, actuellement en discussion, n'étant que le premier à être adopté selon cette procédure, il est donc difficile de savoir ce qu'il en est, même si la doctrine et les parlementaires paraissent confiants. Parallèlement à son rôle d'autorité budgétaire, le Parlement est également un pouvoir dépensier<sup>28</sup> : le contrôle de ses dépenses est alors beaucoup plus restreint.

## **II. Le Parlement, autorité dépensière : le caractère restreint du contrôle de la dépense parlementaire**

**15.** La capacité dépensière du Parlement peut être envisagée selon deux angles, qui révèlent bien tous deux les particularités de cette autorité. Le Parlement est une autorité dépensière autonome (**A.**) ou tolérée (**B.**), dont les dépenses ne font pas l'objet d'un véritable contrôle.

### *A. Le Parlement, autorité dépensière autonome : la dotation des assemblées*

**16.** L'ordonnance du 17 novembre 1958 consacre l'autonomie financière des assemblées parlementaires, conformément à l'idée selon laquelle « la maîtrise des Chambres pour l'appréciation de leurs besoins spécifiques, et pour la fixation comme pour l'utilisation de leurs crédits, constitue l'un des fondements du régime représentatif »<sup>29</sup>. La procédure budgétaire des Chambres connaît donc un régime particulier. « Les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires font [ainsi] l'objet de propositions préparées par les questeurs de chaque assemblée et arrêtées par une commission commune composée des questeurs des deux assemblées. Cette commission délibère sous la présidence d'un

<sup>25</sup> CC, déc. n° 2001-448 DC, préc. Considérant n° 38.

<sup>26</sup> LAMY (P.), *op. cit.*, p. 299.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Sur cette notion, voir HERTZOG (R.), « Le pouvoir dépensier », *RFFP*, n° 41, 1993, pp. 98-111.

<sup>29</sup> FORTIER (J.-C.), « La Cinquième République et le principe de l'autonomie budgétaire des Assemblées », *Revue administrative*, 1980, p. 585. En ce sens, l'auteur mentionne l'opinion d'Eugène PIERRE, selon laquelle « l'indépendance des Chambres exige que chacune d'elles ait son budget propre, préparé par elle seule, sans aucune immixtion ni du ministère des Finances, ni de la Cour des comptes », *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Éditions Loysel, 1989 (1<sup>ère</sup> éd. 1893), p. 1171. Cité in *ibid.*

président de chambre à la Cour des comptes désigné par le premier président de cette juridiction. Deux magistrats de la Cour des comptes désignés par la même autorité assistent la commission ; ils ont voix consultative dans ses délibérations »<sup>30</sup>. La présence de magistrats de la Cour des comptes ainsi que la délibération dans le cadre d'une « commission commune » ont pu faire naître des doutes quant à l'effectivité du respect de l'autonomie financière des assemblées parlementaires. La pratique est néanmoins venue tempérer les craintes initiales. Tout d'abord, la Commission se prononce « sur les propositions préparées par les questeurs de chaque assemblée ». Or, « on voit mal comment les questeurs du Sénat (ou de l'Assemblée nationale) pourraient remettre en cause en commission leurs propres propositions, ni comment leurs collègues pourraient les modifier sans violer le principe d'autonomie »<sup>31</sup>. D'autant moins qu'en pratique, les questeurs ne se prononcent que sur la dotation de leur Chambre. Un tel constat a d'ailleurs amené une partie de la doctrine à s'interroger sur l'intérêt de cette commission<sup>32</sup>. La présence de membres de la Cour des comptes n'est guère plus problématique. Tout d'abord, les magistrats choisis ne siègent pas au nom de la Cour des comptes. Ensuite, les deux magistrats ayant voix consultative, s'ils font office de rapporteurs et peuvent émettre des avis, n'ont aucune influence directe sur les décisions de la Commission. Finalement, seul le rôle assuré par le président pourrait soulever de réelles questions. Deux thèses s'affrontent d'ailleurs en doctrine pour savoir si le président jouit au pas d'une voix délibérative<sup>33</sup>. En pratique, le président observe une attitude de stricte neutralité et constate l'accord des questeurs ; en droit, il semble néanmoins pouvoir se prononcer positivement ou négativement. Malgré tout, le montant de la dotation est fixé librement par les questeurs des assemblées qui le communiquent au gouvernement, sans que celui-ci puisse le modifier. Ces dotations ne font par ailleurs pas l'objet de débats véritables devant les Chambres lors de l'examen du projet de loi de finances.

17. À titre d'information, les dotations des Assemblées devraient se monter, au titre du budget 2007, à 529 935 000 € pour l'Assemblée nationale et à 314 487 165 € pour le Sénat. On peut d'ailleurs relever que le budget 2007 de l'Assemblée nationale s'élève en fait à 606 864 910 €. La différence provient des ressources propres de l'Assemblée (vente des documents parlementaires à hauteur de 3 228 700 € et, plus substantiellement, prélèvement sur ses disponibilités d'un montant de 73 701 210 €<sup>34</sup>). L'autonomie financière des assemblées leur a par ailleurs permis d'échapper à la rigueur des règles de report de crédits, les Chambres s'étant constituées une « cagnotte » en dehors de tout contrôle<sup>35</sup>. Ce ne sont que les alternances politiques et les mini-scandales des années quatre-vingt-dix<sup>36</sup> qui ont conduit l'opinion publique à prendre conscience de cette dérive. L'Assemblée nationale s'est ainsi engagée depuis 1992 à rendre les trop-perçus tandis que le Sénat s'y refuse toujours arguant –

<sup>30</sup> Art. 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958.

<sup>31</sup> MAY (O.), « Le régime financier des assemblées parlementaires en France », *RFAP*, n° 68, 1993, p. 541.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Selon la première, le président préside sans voix délibérative puisque la commission commune est « composée des questeurs des deux assemblées ». Son rôle est dès lors celui d'un secrétaire de séance. On peut néanmoins s'interroger sur la participation d'un personnage aussi important et précisément défini. C'est pourquoi on peut estimer que le président a voix délibérative. Pour une présentation de cette question, *ibid.*, p. 540.

<sup>34</sup> De son côté le Sénat prévoit un budget total de 314 345 285 €, qu'il allège par 7 414 000 € prélevés sur ses disponibilités et 5 065 500 € de produits divers (principalement la librairie du Sénat).

<sup>35</sup> La pratique semble remonter aux années soixante au Sénat, au moment de l'opposition très forte entre Gaston MONERVILLE et le Général de GAULLE. L'Assemblée nationale semble avoir emboîté le pas de la haute assemblée avec quelques temps de retard. En ce sens, v. MARTIN (H.), « Le magot caché de l'Assemblée et du Sénat », *Le Canard enchaîné*, 23 décembre 1992, p. 3.

<sup>36</sup> Outre l'article déjà mentionné, v. « À la recherche des trésors cachés de l'Assemblée et du Sénat (suite) », *Le Canard enchaîné*, 30 décembre 1992, p. 3 et « Les bons placements de l'Assemblée (suite) », *Le Canard enchaîné*, 26 octobre 1994, p. 2.

sans doute à tort – de l'incertitude que cela ferait naître quant à la pérennité des caisses de retraite sénatoriales<sup>37</sup> !

**18.** L'exécution du budget est tout aussi libre que son adoption. Bien que les dotations parlementaires soient imputées sur le budget général de l'État, le ministre des Finances a une compétence liée de mise à disposition des fonds aux assemblées. Les crédits sont ainsi versés aux Chambres selon la technique des douzièmes (avec quelques aménagements). Ce point explique que le ministre des Finances apparaisse comme l'ordonnateur principal des dépenses parlementaires. Cela n'a toutefois guère de conséquences pratiques puisque ce sont en fait les questeurs qui, bien qu'ordonnateurs secondaires, gèrent les finances des assemblées. Les finances des Chambres sont par ailleurs caractérisées par des normes comptables particulières, parmi lesquelles nous n'en citerons qu'une<sup>38</sup> révélatrice de la liberté dont jouissent les assemblées parlementaires. Le règlement et l'apurement des comptes des assemblées sont assurés au sein de chacune d'elles par une commission *ad hoc*, désignée à la proportionnelle des groupes la composant. Cet « endo-contrôle », pour reprendre les termes de Vincent DUSSART<sup>39</sup>, vient ainsi clore une procédure budgétaire complètement particulière et pour le moins éloignée de la rigueur manifestée dans le cadre des dépenses générales de l'État. L'autonomie financière des assemblées en fait ainsi certainement un des pouvoirs dépensiers les plus libres de la République. On retrouve cette liberté de la dépense parlementaire dans le cadre beaucoup plus contestable de la « réserve parlementaire ».

#### *B. Le Parlement, autorité dépensière tolérée : la réserve parlementaire*

**19.** « La réserve parlementaire est une enveloppe de subvention votée à l'occasion de la loi de finances, mais dont l'allocation et la répartition dépendent du Parlement »<sup>40</sup>. « Il s'agit [...] ainsi d'un "volume de crédits mis à la disposition de chacune des assemblées pour contribuer au financement d'opérations d'intérêt local..." », ces crédits "étant imputés sur les divers budgets ministériels"<sup>41</sup> »<sup>42</sup>. Cette pratique est en fait apparue sous la présidence de Georges POMPIDOU, et plus précisément en 1973. Depuis cette date, le gouvernement laisse à la discrétion du président de la Commission des Finances une certaine masse de crédits, destinés à permettre aux parlementaires de financer les projets importants de leur circonscription. Les sommes en jeu ne sont pas extrêmement élevées et avoisinent environ 90 millions d'euros pour l'Assemblée nationale et 55 millions d'euros pour le Sénat.

**20.** La mise en œuvre de cette « réserve parlementaire » reste pour le moins opaque. Ce que l'on sait de manière certaine, c'est que la Commission des finances centralise les projets retenus qu'elle transmet au gouvernement. Celui-ci « présente [alors en seconde lecture] une série d'amendements regroupés en 'blocs' et présentés selon une formule lapidaire "à la demande de la Commission des Finances" ou comme en 2002 "sur proposition

<sup>37</sup> BRÉHIER (T.), « Les réserves financières du Parlement. L'Assemblée nationale rembourse à l'État 2 milliards de francs. Les "fonds secrets" du législatif », *Le Monde*, 23 décembre 1992.

<sup>38</sup> Nous aurions également pu aborder la séparation de l'ordonnateur et du comptable, qui se trouve largement assouplie par rapport à son application classique. Ceci s'explique notamment par la prégnance des questeurs dans la décision de la dépense et par le fait qu'il n'existe pas de véritables comptables dans les assemblées, cette tâche étant assurée par un administrateur pour une durée déterminée. Celui-ci est donc dans une situation quelque peu contradictoire en ce qu'il dépend hiérarchiquement du questeur, ordonnateur dont il doit par ailleurs contrôler l'activité. En cas de véritable contrariété entre le questeur et le comptable, c'est le bureau de la Chambre qui tranche. Dans les faits, le contrôle du Bureau est extrêmement réduit.

<sup>39</sup> DUSSART (V.), *op. cit.*, p. 290.

<sup>40</sup> BRAEMER (N.), « Réserve parlementaire : mystère de la République ? », *La lettre du cadre territorial*, n° 319, 15 juin 2006, p. 26.

<sup>41</sup> Rép. Min., *JORF Sénat Q*, 18 mars 1999, p. 870, Q. n° 11526 et 14154, Jacques MAHÉAS.

<sup>42</sup> ALBERT (J.-L.), « La réserve parlementaire », *RFFP*, n° 80, 2002, p. 222.



de votre Commission des finances (Assemblée nationale) " »<sup>43</sup>. Il recourt alors à la technique du vote bloqué ; le vote de ces amendements ne suscitant aucun débat véritable. Il est de plus extrêmement difficile pour les parlementaires de s'informer quant aux sommes exactes en jeu et à leur utilisation. Les questions aux ministres sur ce thème sont l'occasion de réponses pour le moins sibyllines<sup>44</sup>, sans que cela contrarie ni la pratique, ni la majorité des parlementaires. Le contrôle parlementaire est alors conçu *a minima* par des Commissions soucieuses de conserver leurs prérogatives.

**21.** Cette pratique semble d'autant plus discutable que les critères d'attribution aux parlementaires restent également incertains. Il semble ainsi qu'ils dépendent avant tout de facteurs politiques (appartenance à la majorité ou pas, proximité avec la présidence au Sénat, ancienneté dans l'hémicycle...). L'attribution de la réserve parlementaire « s'est [néanmoins] démocratisée depuis quelques années et bénéficie plus largement à tout le monde. [...] Les députés les plus assidus et travailleurs, dans l'hémicycle comme dans les commissions, y ont semble-t-il davantage accès. [Toutefois, ...], les relations personnelles des parlementaires avec les détenteurs du pouvoir de décision et leur poids politique à un moment donné restent une donnée majeure »<sup>45</sup>.

**22.** La réserve parlementaire reste ainsi un « mystère de la République »<sup>46</sup>, dont la survivance témoigne d'un autre temps. La faiblesse des sommes en jeu ne justifie pas, à notre sens, la mansuétude dont cette pratique fait l'objet. La LOLF, si elle n'a pas abrogé cette pratique<sup>47</sup>, devrait toutefois conduire à ce qu'elle tombe en désuétude. Ce « hochet » consenti par le gouvernement pour calmer le *spleen* de parlementaires désabusés s'accorde en effet mal avec la logique d'efficacité et de clarté de la dépense publique portée par la nouvelle « Constitution financière ».

\*                      \*  
\*                      \*

**23.** *In fine*, c'est une vision paradoxale du Parlement qui se dessine : si la LOLF permet au Parlement de mieux exercer son contrôle sur les dépenses publiques étatiques, les assemblées restent extrêmement opaques quand elles agissent en qualité de pouvoir dépensier (autonome ou toléré). Si l'on peut constater des évolutions positives, il n'en reste pas moins beaucoup de travail à réaliser. L'autonomie politique et constitutionnelle dont arguent souvent les Assemblées pour justifier de leur comportement est bien, en effet, une condition de la séparation des pouvoirs et donc du caractère démocratique du régime. Rien n'empêche néanmoins, au nom du même principe et du caractère démocratique du régime, d'estimer que le pouvoir dépensier des Assemblées soit soumis à davantage de contrôles. Le temps de la toute puissance parlementaire est bel et bien révolu : si le Conseil constitutionnel contrôle le travail du Parlement législateur, on ne voit pas pourquoi la Cour des comptes ne pourrait pas contrôler le travail du Parlement dépensier. Il y aurait sans doute là un élément concourant au perfectionnement de notre démocratie constitutionnelle.

**G. P.**

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 229-230.

<sup>44</sup> Rép. min., *JORF Sénat Q*, 16 janvier 1997, p. 122, Q. n° 9600, Raymond COURRIÈRE.

<sup>45</sup> BRAEMER (N.), *op. cit.*, p. 27.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Ainsi que le relève Jean-Luc ALBERT, *op. cit.*, p. 244.