

Stage à l'attention des fonctionnaires



Le contrôle et l'exécution du budget

*Intervention de M. Michel Couderc,
Président d'honneur de l'Association des Secrétaires généraux
des Parlements francophones
Secrétaire général honoraire de la Questure
de l'Assemblée nationale française*

LE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET

Dans la tradition politique et constitutionnelle française, le contrôle de l'exécution du budget tient une place éminente. Dès 1789 l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme consacrait le droit, pour les citoyens, de « consentir librement » la contribution publique, mais aussi « d'en suivre l'emploi. »

Le pouvoir de contrôle est donc symétrique du pouvoir de voter l'impôt. Il s'en suit que la loi de finances fait l'objet d'un suivi parlementaire pendant la totalité de son exécution – surveillance et contrôle qui la distingue des autres lois dont le suivi, au moins jusqu'à une période récente, était pour le moins intermittent.

Pour effectuer ce contrôle, les deux assemblées disposent de *moyens humains*, sans commune mesure avec ceux de la machine gouvernementale. La commission des finances de l'Assemblée nationale compte 73 commissaires, dont une quarantaine de rapporteurs spéciaux du budget, outre le Président et le rapporteur général, une vingtaine de fonctionnaires conseillers, alors que la seule direction du budget en compte plus de dix fois plus. Mais la commission des finances n'est pas seule. En 2000, les autres commissions permanentes avaient désigné 55 rapporteurs pour avis (16 pour la seule commission des affaires culturelles, familiales et sociales). La situation est comparable au Sénat.

Par ailleurs, le Parlement, et en premier lieu ses commissions des finances, disposent d'une *information considérable* fournie par l'exécutif pour suivre et contrôler l'exécution du budget. Ce sont les documents et informations mis à sa disposition par le Ministère des finances.

Documents comptables :

- « Les verts » crédits votés (ventilation par ministère et par chapitre donnant les détails) ;
- La situation des crédits du budget général ;
- La situation des dépenses du budget général (taux de consommation) ;
- La situation comparative des dépenses et des crédits par ministère ;
- La situation trimestrielle des dépenses engagées (qui permet de déceler des dépassements de crédits).

Les fonctionnaires des commissions des finances ont accès aux bases de données de la comptabilité publique, y compris le montant des fonds de concours. Depuis 1995, le Ministère des finances publie une situation mensuelle du budget de l'Etat ainsi que le résumé des opérations du Trésor.

De même, en vertu de l'ordonnance du 30 décembre 1958, le Ministère des finances adresse au Parlement « le rapport d'ensemble établi par chaque contrôleur financier sur l'exécution du budget du département ministériel dont il assure le contrôle.

Ces informations sont mises à la disposition des rapporteurs spéciaux. De même, ce sont eux les principaux destinataires de documents établis par le Ministère des finances et chaque ministère concerné pour « assurer le contrôle des dépenses publiques ». Souvent issus d'initiatives parlementaires, ces annexes à la loi de finances déposées à des périodes variables sont les « jaunes ». Ils incluent parfois des rapports pré-existants (liste des associations subventionnées, état récapitulatif de l'effort consenti dans tel ou tel domaine.....).

On touche du doigt cette particularité du contrôle budgétaire exprimée par un ancien rapporteur : « il est très difficile d'échapper à l'ambiguïté de la discussion budgétaire qui est en même temps un examen des crédits et une *occasion annuelle* de contrôler la politique du gouvernement. ». Toutefois, le contrôle s'exerce aussi par d'autres moyens dans *l'intervalle de l'examen des différentes lois de finances* et ce contrôle permanent s'est aujourd'hui renforcé.

I - La discussion des lois de finances, occasion du contrôle budgétaire

Pour le Parlement, en effet, l'examen des mesures nouvelles inscrites dans le budget est inséparable de l'analyse critique de la situation existante. Le budget sera donc le premier rendez-vous des parlementaires et du gouvernement dans l'exercice du contrôle.

Il faut y ajouter les lois de finances rectificatives ou collectif budgétaire et la loi de règlement qui, elle, n'est qu'une loi de constatation et d'ajustement.

1) Le contrôle lors de l'examen du budget

La loi de finances initiale comporte à la fois des dispositions fiscales (comme peut en comporter toute loi) et, en exclusivité, des dispositions budgétaires (crédits et charges, recettes et dépenses). Ce dernier aspect donne lieu de la part des rapporteurs à un bilan détaillé de la politique suivi pendant le dernier exercice et de l'exécution des recettes et des dépenses. De quels instruments disposent les rapporteurs ? Le rapport économique, social et financier du gouvernement accompagné du rapport sur les comptes de la nation est tourné vers l'avenir mais comporte aussi un volet rétrospectif. Mais ce sont les *fascicules « jaunes »* qui fournissent des états récapitulatifs de l'effort financier accompli par l'Etat.

L'instrument privilégié des rapporteurs spéciaux reste toutefois le *questionnaire budgétaire*. Chaque année dans le courant du mois de juin, le Secrétariat de la commission des finances adresse au ministre du budget tous les questionnaires des rapporteurs spéciaux concernant leur domaine de compétence. Le ministre du budget les répartit entre les ministres concernés et centralise les réponses qu'il envoie au Président de la commission des finances. Les rapporteurs pour avis des autres commissions les envoient directement aux ministres concernés. Les questionnaires demandent le bilan de l'action passé, la justification des crédits demandés par le ministre, l'emploi des crédits votés, des statistiques économiques et financières. 3000 questions environ sont envoyées chaque année. On constate, une réticence des services à répondre à l'invitation des rapporteurs.

Les rapports spéciaux constituent la seule somme descriptive et critique du budget de l'Etat et du détail des politiques suivies (approche verticale). Le rapport général traduit une vision synthétique (transversale) d'avantage tournée vers l'analyse du budget à venir. Quant aux rapports pour avis ils sont parfois redondants avec les rapports spéciaux. Mais une concertation s'est établie avec la commission des finances pour éviter ce risque. Ils sont moins axés sur le contrôle de l'emploi des crédits que sur le résultat de la politique suivie.

Enfin, *l'audition des ministres* en commission lors de l'examen de la deuxième partie du budget est une figure imposée de la discussion budgétaire. Elle porte en général sur l'exercice écoulé et sur les orientations du projet de budget. Elle constitue un moment important pour les commissions saisies pour avis. Ces auditions sont publiées aux bulletins des commissions.

2) Les lois de finances rectificatives (collectif budgétaire)

Elles donnent lieu à un autre type de contrôle où le rapporteur général joue le rôle principal. Le projet, déposé la deuxième quinzaine de novembre, doit être adopté le 20 décembre. Son objet principal est « la ratification par le Parlement » de « toutes les ouvertures de crédits opérées par décrets d'avance ». Les collectifs dits « de printemps » traduisent quant à eux un changement de cap dans l'orientation de la politique économique, ils sont aussi le support de mesures fiscales ponctuelles parfois importantes (allègement de la TVA en 2000).

L'un des intérêts des collectifs pour le contrôle est de comporter en annexe un tableau récapitulatif des textes réglementaires qui ont modifié la loi de finances initiale (en dehors des crédits d'avance) : annulation, virement de crédits.

3) L'examen de la loi de règlement

On est ici de plain pied dans le contrôle de l'exécution du budget puisque le projet de loi constate les montants définitifs des recettes et des dépenses. Le projet est accompagné automatiquement du rapport de la Cour des Comptes. Celui-ci est déposé avant la fin de l'année, pour pouvoir servir à la discussion du budget et pour éclairer par avance la loi de règlement.

C'est l'occasion pour le Rapporteur général d'adresser de nombreuses questions à la Cour des Comptes notamment sur les pratiques critiquables de l'exécutif : recours abusif aux *décrets d'avance* qui ne devraient être utilisés « qu'en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national » après avis du Conseil d'Etat et dépôt immédiat d'une loi de finances ; assimilation *aux fonds de concours* de recettes non fiscales, ouvrant ainsi sans autorisation parlementaire des crédits supplémentaires aboutissant à un écart estimé à 3,5 % entre les dépenses effectives et les crédits votés par le Parlement ; engagement de *crédits par anticipation* dérogeant à l'annualité.

Ces pratiques abusives qui se prévalent de la « régulation budgétaire » (par ailleurs nécessaire) aboutissent à ce que le budget voté par le Parlement apparaisse comme un « budget virtuel » d'autant plus que les assemblées n'ont le choix qu'entre l'adoption ou le rejet de la loi de règlement.

II - Les contrôles permanent en dehors des lois de finances

- 1) Les rapporteurs spéciaux « suivent et contrôlent de façon permanente sur pièce et sur place l'emploi des crédits inscrits au budget ainsi que les recettes publiques affectées ».

Ces contrôles sur pièces et sur place symbolisent avec le plus de force le contrôle budgétaire. Ces prérogatives furent longtemps le privilège exclusif et permanent des rapporteurs spéciaux. Le Président et le Rapporteur général ont le même pouvoir. Mais ces contrôles rencontrent réticences et difficultés. La confidentialité est souvent opposée par les ministères ou par les organismes publics contrôlés. Petit à petit, cependant ils entrent dans les mœurs. On a dépassé le seuil de dix contrôles sous la XI^{ème} Législature. Cette procédure peut se traduire par la publication de rapports d'information budgétaire (article 146 du règlement de l'Assemblée nationale). Une dizaine de rapports ont été publiés sous la XI^{ème} Législature.

- 2) Les rapports d'information de la commission des finances

L'article 146 du règlement crée une autonomie des rapports d'information des rapporteurs spéciaux de la commission des finances par rapport à leurs rapports budgétaires proprement dits.

Usant de ses pouvoirs, le rapporteur spécial peut :

- soit faire un rapport d'information à sa commission
- soit communiquer ses informations aux rapporteurs des autres commissions
- soit faire un rapport et une mission commune

La commission des finances a publié une soixantaine de ces rapports d'information sous les trois dernières législatures : fiscalité, contrôle des finances publiques, emploi des crédits de certains ministères

- 3) Le rapporteur général assure, quant à lui, l'essentiel du suivi et du contrôle budgétaire en matière de ressources

Outre son rapport général annuel sur les dispositions fiscales des lois de finances il publie plusieurs rapports au nom de la commission sur la fiscalité : fraude et évasion fiscale, fiscalité locale, etc. Pour la seule période d'octobre 2001 à juin 2002 le rapporteur général a déposé sept rapports. Chaque mois il dispose pour le contrôle sur les recettes d'une situation par compte et par ligne du recouvrement des recettes de l'Etat.

- 4) Plus rarement des commission d'enquêtes sont créées à des fins de contrôle de l'emploi des fonds publics : Crédit Lyonnais en 1994, utilisation des fonds publics en Corse en 1998, par

exemple.

5) L'évaluation des politiques publiques a permis un contrôle budgétaire grâce à la mise en œuvre de la notion globale d'évaluation qui permet de prendre en compte tous les effets positifs ou négatifs de la loi.

a) *L'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques*

Cette première tentative, création d'une loi en 1996, a été un échec. Deux délégations l'une de l'Assemblée, l'autre du Sénat constituaient une procédure trop lourde. L'office a présenté peu de rapports et ne fonctionne plus depuis 1999.

b) *La MEC (mission d'évaluation et de contrôle)*

Créée au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale elle est « chargée d'auditionner les responsables politiques et administratifs sur la gestion de leur crédit et de mener des investigations approfondies sur 4 ou 5 politiques publiques. »

Elle est co-présidée par un député de la majorité et un député de l'opposition. Elle est assurée d'une représentation égalitaire des groupes politiques. Elle bénéficie de l'expertise de la Cour des Comptes systématiquement représentée à chacune de ces réunions. En 2000, 67 auditions, quatre de ministres, et 45 heures de réunion résument ses travaux (politique autoroutière, gestion des universités, recouvrement de l'impôt, etc.).

La MEC s'attache au suivi de ses recommandations et en fait un de ses principes d'actions.

CONCLUSION

La multiplication des moyens de contrôle et surtout le caractère systématique et continu de celui-ci, l'appui de la Cour des Comptes ont permis de limiter, sans le supprimer, certaines pratiques ministérielles peu respectueuses des droits du Parlement.

La profonde réforme de la présentation et de la discussion du budget devrait faciliter à l'avenir le travail parlementaire et permettre aux assemblées, au-delà même du contrôle, de mieux évaluer les effets de la politique gouvernementale dans tous les domaines.



Le contrôle de l'application des lois

*Intervention de M. Michel Couderc,
Président d'honneur de l'Association des Secrétaires généraux
des Parlements francophones
Secrétaire général honoraire de la Questure
de l'Assemblée nationale française*

LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS

Le thème se situe à l'articulation, à la charnière des deux fonctions majeures de l'institution parlementaire : la fonction législative et le contrôle de l'action gouvernementale. Le contrôle de l'application des lois participe de l'une et de l'autre. Or, sauf en matière budgétaire, cette compétence particulière ne figure expressément dans aucun texte constitutionnel ni organique relatif aux pouvoirs du Parlement français. Il y a là un paradoxe qui s'explique par le caractère hybride du système constitutionnel français. D'un côté une forte dose de présidentialisme et par conséquent de séparation des pouvoirs tend à protéger l'ensemble de l'exécutif (Président et gouvernement) contre tout empiètement excessif des assemblées dans leur domaine. Ainsi, l'article 21 de la Constitution précise-t-il que c'est le Premier ministre qui « assure l'exécution des lois », cependant que l'article 34 de la Constitution dispose que « la loi est votée par le Parlement ». Une interprétation étroite de ces dispositions pourrait dénier aux assemblées toute capacité d'intervention dans le domaine exclusif de compétence du Premier ministre, puisque celui-ci est seul habilité à agir après le vote de la loi, c'est-à-dire lorsque cesse le pouvoir législatif du Parlement.

Mais la nature du régime français est également parlementaire. Elle est caractérisée par la collaboration de l'exécutif à l'élaboration et à la délibération de la loi et par le pouvoir de l'Assemblée nationale de mettre en jeu l'existence du gouvernement. Ainsi l'obstacle que la lettre des textes paraîtrait dresser entre l'élaboration de la loi et son application, entre le pouvoir « exécutif » et le pouvoir « législatif » disparaît, ou du moins se relativise par le seul jeu de leur collaboration. Dès lors que l'exécutif prend une part prépondérante à l'élaboration de la loi, il n'est pas anormal que le législatif s'intéresse à son tour de près à son application, jusqu'à en assurer un véritable contrôle, puisque par sa délibération et son vote il en porte la co-paternité.

En pratique, l'inflation législative persistante - on évalue à environ huit mille le nombre de lois en vigueur en France - et le retard du gouvernement à publier les textes réglementaires (décrets, arrêtés, circulaires) d'application des lois nouvelles (environ cent par an) - pause le problème de l'effectivité de la loi.

Dès lors, le législateur parlementaire est en devoir de vérifier :

- ◆ Si la loi a été appliquée totalement, en partie ou pas du tout, en fonction de la publication ou de la non-publication des décrets d'application ;

- ◆ Si elle a été correctement interprétée par l'administration ;
- ◆ Si globalement, ou partiellement, la loi en vigueur était ou est encore adaptée aux problèmes à résoudre et quels sont en définitive ses effets sur la population.

Les deux premiers types de questions relèvent de l'information – contrôle, le troisième débouche sur une véritable évaluation globale de la loi.

Le Parlement français emploie d'une part, des moyens classiques et occasionnels de contrôle. (I)

Il met en œuvre d'autre part, des moyens nouveaux et permanents d'évaluation. (II)

I- Le contrôle occasionnel par les procédures classiques

Par « moyens classiques » on entend à la fois les procédures législatives et les procédures d'information et de contrôle qui ont un caractère général, c'est-à-dire qui n'ont pas été spécialement conçues pour contrôler l'application des lois, mais que leur plasticité rend apte à ce contrôle, si les parlementaires décident de s'en servir à cette fin.

C'est effectivement ce que fait le Parlement français à l'occasion de l'examen des textes législatifs nouveaux, et de manière occasionnelle dans l'emploi des questions ou par la création de commission d'enquête – c'est-à-dire quand il recourt à des moyens directs d'information ou de contrôle.

Dans le premier cas, il s'agit d'un contrôle indirect par l'examen d'un texte nouveau.

- 1) Les rapports des commissions sur des projets ou des propositions de lois contiennent toujours une information et une appréciation sur les résultats de l'application des textes en vigueur.

Le premier devoir du rapporteur d'un texte nouveau est de vérifier si la législation qu'on veut abroger ou modifier est devenue inadaptée aux buts qu'elle poursuit ou insuffisante dans ses dispositions de fond, ou bien si c'est son application qui a été défectueuse faute de moyens et de volonté de la part de l'exécutif.

- a) Le rapporteur de la commission, est le « véritable pivot de la procédure législative ». Il doit articuler les deux parties de son rapport : la première qui constitue une véritable expertise de la situation de fait et de l'état de droit existant dans le domaine où intervient le législateur, et la seconde qui est la somme des conclusions qu'il propose à la commission, soit la plupart du temps des amendements, et parfois très rarement, le rejet du texte proposé. Rien n'interdit à un rapporteur ou à la commission, si elle le suit, d'estimer « qu'il n'y a pas lieu à délibérer » sur le texte nouveau et de s'en tenir au droit en vigueur, quitte à demander au gouvernement une meilleure application des textes existants.

Cette position extrême est rarement prise par les rapporteurs et les commissions. En revanche, les amendements présentés au projet du gouvernement par le rapporteur auront d'autant plus de poids

que celui-ci aura démontré sa connaissance approfondie du droit jusque là applicable et en sera devenu un véritable spécialiste par ses travaux parlementaires (rapports, ou avis antérieurs sur le sujet) : la discussion en cours du RMA (revenu minimum d'activité) devant la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale française illustre ce type de contrôle de l'application des lois.

Les auditions d'experts, de représentants des catégories sociaux-professionnelles directement concernées et enfin du Ministre complètent l'information de la commission et de l'Assemblée sur le bilan de la loi que le gouvernement veut modifier ou remplacer. Tous ces éléments qui visent à éclairer les parlementaires et à « informer » la délibération en vue des votes décisifs sont publiés.

- 2) La discussion de la loi de finances est l'occasion d'une revue de l'application des textes législatifs et plus généralement de la politique suivie domaine par domaine.

A côté de la commission des finances, qui par le contrôle de l'exécution du budget exerce un contrôle sur l'emploi des crédits et l'application des lois fiscales, les autres commissions permanentes rendent des avis. Ils portent moins sur l'analyse des crédits de chaque ministère que sur l'action menée et l'application des lois votées. Ces avis s'appuient sur les réponses que le ministère concerné apporte aux questions posées par le rapporteur de la commission (par exemple l'avis de la commission des lois sur le budget de la justice ne manquera pas de vérifier en 2004 si une réorganisation de certains services et les moyens nécessaires en personnel ont été dégagés pour appliquer la loi adaptant la procédure pénale aux évolutions de la criminalité). De même, l'avis de la commission compétente sur le budget du Ministère des Affaires sociales, à l'automne 2002, faisait une large part au bilan de la loi qui avait institué le RMI (revenu minimum d'insertion).

- 3) Les procédures spécifiques d'information et de contrôle

Il ne s'agit plus d'interventions adjacentes à des procédures législatives (lois ordinaires ou lois de finances) mais de procédures visant directement à informer l'Assemblée et à contrôler l'action gouvernementale, sans qu'il en résulte d'ailleurs la sanction d'un vote à l'encontre du gouvernement.

Il s'agit des questions, des missions d'information et des commissions d'enquête.

Leurs champs d'actions débordent de loin l'application des lois qui n'est qu'un de leurs multiples emplois possibles. Toutes ces procédures sont polyvalentes quant à leur objet mais elles se distinguent les unes des autres par leur technique, individuelle ou collective, souple ou contraignante.

- a) Les questions

Parmi les quatre types de questions pratiquées par le Parlement français (questions écrites, orales sans débat, orales avec débat et questions d'actualité), ce sont les questions écrites qui se prêtent le mieux au contrôle de l'application des lois.

- En effet, les questions orales sans débat du vendredi à l'Assemblée nationale sont très souvent consacrées à des problèmes particuliers de mise en œuvre de la politique gouvernementale et à des difficultés pratiques rencontrées par les citoyens dans telle ou telle région. Les questions orales avec débat, tombées en désuétude à l'Assemblée nationale, étaient plutôt consacrées à des problèmes à forte incidence politique. Quant aux questions d'actualité remplacées dès 1974 par les questions au gouvernement, elles portent sur des sujets considérés comme prioritaires, voire brûlants par les parlementaires. Si elles peuvent concerner directement la politique législative, c'est pour souligner telle faiblesse ou

insuffisance ou pour interroger le gouvernement sur ses intentions avant le dépôt d'un projet de loi nouveau et non pour dresser un bilan de l'application de la législation en cours (ex : une question à la Ministre de l'industrie sur le calendrier législatif en matière d'énergie : séance du 19 novembre 2002).

- Les questions écrites, au contraire, se prêtent mieux au contrôle de l'application des lois, même si la majeure partie d'entre elles portent sur des cas d'espèces, et vise à débloquent les situations individuelles ou à défendre les intérêts sociaux-professionnels, locaux ou régionaux. Certaines concernent l'interprétation de la loi ou visent à mieux connaître ses conditions d'application. Un quart à un tiers des questions écrites concernent l'application des lois (ordre de grandeur). (Exemple : le 16 janvier 1995 une question d'un député demandant au Ministre de la Santé dans quel délai serait pris le décret d'application de la loi du 31 décembre 1991 permettant la mise en service de nouveaux véhicules sanitaires).

b) Les auditions et les missions des Commissions permanentes

On a vu que lors de l'examen d'un projet de loi, la Commission saisie au fond ne manquait pas de procéder aux auditions susceptibles de l'éclairer sur le bilan de l'application de la loi dont le gouvernement demandait la modification ou l'abrogation.

Mais les auditions des Commissions relèvent aussi de la compétence première que leur confère l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale qui dispose que « les Commissions permanentes assurent l'information de l'Assemblée pour lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement. »

Les Commissions peuvent procéder aux auditions des ministres en dehors de tout examen de texte législatif. Depuis 1994, elles le font en s'adressant directement (par lettre de leur Président) au Ministre. Entre 1995 et 2000 les auditions ministérielles ont augmenté de plus de 50 %. Les auditions d'experts ou de représentants des milieux socio-professionnels, rares il y a dix ans, se sont multipliées au point de devenir une méthode habituelle de travail. - L'article 5 bis de l'Ordonnance de 58 relative au fonctionnement des assemblées Parlementaires (introduit en 1996) les a consacrées en les assortissant d'une sanction éventuelle -

Ces auditions, parfois ouvertes au public, sont toutefois d'avantage tournées vers la préparation de futures réformes que vers l'application des lois en vigueur. Elles renforcent l'image de la capacité d'expertise parlementaire dans l'opinion publique (exemple spectaculaire des tables rondes de la Commission des Affaires culturelles dans le cadre de la préparation d'une réforme du droit de la communication).

- Les missions d'information des Commissions permanentes

Utilisées depuis 1959 par chaque Commission sous forme de déplacements temporaires, elles peuvent porter sur les sujets les plus variées. Elles ont lieu en France ou à l'étranger pour compléter concrètement les données en possession de la commission dans un domaine de leur compétence (exemple missions dans les TOM).

b) Les Commissions d'enquête

Elles n'ont pas été conçues pour le contrôle spécifique de l'application des lois. Les commissions de contrôle, qui sont aujourd'hui fondées dans l'appellation unique de commissions d'enquête, avaient même un rôle différent d'examen de la gestion des services publics et des entreprises nationales.

Mais par la souplesse qui préside au choix des sujets d'enquête, par des moyens contraignants d'investigation et le retentissement de ses travaux, la Commission d'enquête peut être un instrument efficace quasi exemplaire de contrôle de l'application des lois.

En effet, le champ d'investigation de la Commission d'enquête peut, en pratique, être large – situation de l'emploi et du chômage en 1979, aides à l'emploi en 1996, tribunaux de commerce en 1998) – (où déborde la notion de « faits ou de services déterminés avec précision » exigé du Règlement de l'Assemblée nationale) –.

Ainsi, par l'ampleur de l'enquête qui utilise des moyens cumulés de contrôle (auditions, missions, accès aux documents de service des administrations, assistance technique d'experts, concours de la Cours des Comptes), les Commissions d'enquête procèdent-elles dans certains cas à une véritable expertise des lacunes de la loi et de la réglementation en vigueur et contribuent à accélérer les réformes nécessaires.

Les conclusions de la commission d'enquête sur l'agriculture de montagne (1982) inspirent la loi nouvelle de 1985, le rapport d'enquête sur les tribunaux de commerce de 1998 contribue aux réformes législatives de 2000. La commission d'enquête du Sénat sur la collecte des produits sanguins (1991) pousse le Gouvernement à déposer un projet de loi organisant la transfusion.

Toutefois, la Commission d'enquête souffre de rigidités : sa constitution dépend de l'adoption d'une proposition de résolution par l'assemblée devant laquelle celle-ci est déposée et elle ne dispose que de six mois pour mener à bien sa mission.

En définitive, la mise en œuvre de cet arsenal n'évite pas que le contrôle reste :

- occasionnel et discontinu, car au delà de l'événement qui l'a déclenchée (discussion d'un projet de loi, pression socio-professionnelle, dysfonctionnement des services publics etc.) la poursuite de ce contrôle et sa répétition n'ont rien d'obligatoire ;
- hétérogène, en raison de la diversité des procédures et des méthodes ;
- dispersé, intervenant à des moments différents, sans coordination et soumis à des modes de communication différents.

Toutefois, l'addition de ces diverses procédures n'est pas sans effet surtout lorsqu'elles sont utilisées par des députés ou sénateurs qui ont acquis une véritable capacité d'expertise. En se spécialisant dans certains domaines, ils peuvent, à l'instar de leurs collègues britanniques des « Select Committees », devenir des interlocuteurs redoutés des ministres et de leurs administrations.

II Les moyens nouveaux de Contrôle et d'évaluation

Il y a une trentaine d'années que les deux assemblées françaises ont pris conscience de la nécessité de rationaliser et surtout de systématiser ce contrôle.

L'initiative puis le succès de la mise en place d'un système suivi de contrôle revient au Sénat. Plus récemment, la notion d'évaluation s'est peu à peu imposée.

1) Le suivi des décrets d'application des lois

a) Au Sénat

Dès 1972, à l'initiative du Président et du Bureau du Sénat, un suivi du contrôle de la parution des décrets d'application a été décidé. Il a pris son régime de croisière en 1974. Les caractéristiques en sont les suivantes :

- chaque commission permanente établit le bilan des tests d'application des lois votées dans son domaine de compétence ;
- le rapport de synthèse de toutes les observations des commissions est présenté, d'abord semestriellement, puis depuis 1995 annuellement.

Ce contrôle fait apparaître les textes publiés et ceux qui restent à prendre – Il distingue les lois d'application directe, les lois appliquées, les lois non appliquées - . Il fait apparaître ainsi les décrets explicitement prévus de ceux qui ne l'étaient pas à l'origine – Enfin depuis 1990, chaque commission s'efforce de présenter une analyse qualitative de l'application des lois (cas de la loi de 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire).

A titre d'exemple, le 54^e rapport porte sur l'année 2001-2002, mais fait aussi le bilan global de la 11^e législature – On relève parmi les constatations qu'ils reste 169 lois votées depuis juin 1981 qui sont toujours soit non applicables (21) soit partiellement applicables (148).

Entre 1997 et 2002, le bilan est celui d'une sensible dégradation, bien que le délai de publication se soit amélioré (86% pris en 6 mois) et qu'une meilleure attention soit portée à l'application des textes d'origine parlementaire.

b) A l'Assemblée nationale

Dès 1979, le Président Chaban-Delmas avait tenté une expérience similaire avec les Commissions permanentes. La procédure fut abandonnée dès 1980.

En 1988, la Conférence des Présidents décide que chaque commission permanente désignera un commissaire chargé de suivre l'application des lois dont la Commission a été saisie au fond. En cas de difficultés, la Conférence pourra être saisie. Certaines commissions ont désigné un commissaire, d'autres leur Président, la Commission des finances : le rapporteur de chaque texte. A la commission des lois, M. Migaud a ainsi présenté un rapport portant sur le bilan de 39 lois promulguées entre 1988 et 1990.

- c) De son côté le Gouvernement a pris conscience assez tôt du problème : le Secrétariat général du Gouvernement reçoit mission de stimuler les ministres : les Premiers Ministres successifs fixent des délais de publication des décrets : en 1974 M. Jacques Chirac : 6 mois. Puis avec MM. Barre, Fabius, Rocard (1977, 1986 et 1990) un calendrier prévisionnel et un canevas des contenus des textes est établi en même temps que le projet de loi.

Une approche globale : l'évaluation de la législation

S'il est nécessaire, le contrôle de la publication des textes dans ses deux aspects (quantitatif, nombre de textes publiés) et qualitatif (adéquation des textes réglementaires à la loi de référence) n'est pas suffisant. A cette notion en quelque sorte comptable et juridique du

contrôle, le Parlement français a voulu ajouter la notion concrète d'évaluation. Il s'agit de mesurer les effets sociaux de la loi au regard des objectifs fixés et des moyens mobilisés.

a) La montée en puissance des missions d'information des Commissions

C'est en 1990 que l'Assemblée nationale par une concertation menée par la Conférence des Présidents, qui rassemble notamment les Présidents des commissions et ceux des groupes politiques, décide de définir un ou deux thèmes par session susceptibles de faire l'objet d'une évaluation :

- Mai 1990 : mission d'évaluation des quatre commissions permanentes chargée d'évaluer la législation du logement et de l'urbanisme ;
- Avril 1991 : décentralisation en matière d'éducation.

Dès juin 1990 l'Assemblée avait modifié son règlement en conséquence en prévoyant dans l'article 145 que la création de missions d'information temporaires porterait « notamment sur les conditions d'application de la législation » et qu'elles pouvaient être communes à plusieurs commissions.

Au Sénat cinq missions communes d'information sont en cours :

- ◆ Mission commune d'information « La France et les Français face à la canicule : les leçons d'une crise » ;
- ◆ Mission commune d'information chargée de dresser un bilan de la politique de la montagne ;
- ◆ Mission commune d'information chargée d'étudier l'ensemble des questions liées à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises ;
- ◆ Mission commune d'information chargée d'examiner l'ensemble des questions liées à la marée noire provoquée par le naufrage du navire « Erika », de proposer les améliorations concernant la réglementation applicable et de définir les mesures propres à prévenir de telles situations ;
- ◆ Mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales.

On le voit, ces missions se proposent d'abord de dresser des bilans – en ce sens elles répondent bien à l'objectif de contrôle d'application. Ces bilans des insuffisances légitiment de nouvelles propositions -.

Enfin l'Assemblée nationale a adopté un nouveau dispositif, le 26 mars 2003 : c'est la possibilité pour la Conférence des Présidents de créer des missions d'information sur proposition du Président de l'Assemblée nationale afin « de dresser un état des lieux et d'émettre des propositions ».

Mais les deux sujets retenus – la question des signes religieux à l'école et l'accompagnement de la fin de vie - démontrent qu'il s'agit d'une réflexion sur des problèmes aigus de société, réflexion de caractère prospectif, plus que rétrospectif.

La loi du 14 juin 1996 a permis, en outre, aux commissions permanentes de demander à leur Assemblée de bénéficier des prérogatives des commissions d'enquête pour une mission déterminée et pour une durée n'excédant pas six mois : convocation pour auditions (sous peine de sanction pénale), enquête sur place et sur pièce aux communications obligatoires.

Grâce à leur facilité de constitution – (pas besoin d’une résolution) – c’est à une véritable explosion des commissions d’information que l’on assiste. Pas moins de 25 en six ans au Sénat depuis 1996. La mission d’information est employée comme alternative à la commission d’enquête ou en parallèle avec elle, leurs prérogatives étant très proches.

Surtout, les missions d’information chargées du suivi de l’application des lois se sont multipliées. A l’Assemblée nationale, en 3 mois, de janvier à mars 2002 : 5 rapports d’information sur l’application des lois . Citons, au titre de l’application des lois : sous la nouvelle législature, pour l’année 2003, la Commission des Affaires culturelles, avec deux missions d’information (Crise consécutive à la canicule, Organisation interne de l’hôpital) et la commission des lois (réforme droit des Sociétés). Enfin une mission commune sur les conséquences de la législation sur le temps de travail.

b) Les organes nouveaux : les offices et les délégations

En 1983, la loi crée le premier office parlementaire d’évaluation. Il reste le plus actif et le plus important à ce jour.

- *L’office d’évaluation des choix scientifiques et technologiques.*

Il est chargé « d’informer le Parlement sur les conséquences des choix de caractères scientifiques et technologiques, afin, notamment, d’éclairer ses décisions ». Il met en œuvre des programmes d’études, recueille des informations et procède à des évaluations. Composé de 8 députés et de 8 sénateurs et autant de suppléants, il est présidé alternativement par un député et un sénateur ». Il est assisté « d’un conseil scientifique », de 15 membres, d’un secrétariat comprenant plusieurs administrateurs des deux assemblées.

Parmi les sujets traités on peut citer : bioéthique, politique spatiale, recherche, environnement planétaire, énergie nucléaire, avenir de l’industrie électronique. Par ses méthodes il procède à une véritable « évaluation » c’est-à-dire à une analyse des effets de l’application de la loi, qu’ils soient positifs ou négatifs et ce dans tous les domaines. Il recourt à l’expertise mais les études sont signées par le rapporteur. Il procède comme les commissions à des auditions, à des visites, à des déplacements à l’étranger. Son originalité : concilier expertise scientifique et appréciation politique.

- *Les autres offices*

Ils fonctionnent sur le même principe paritaire entre les assemblées mais sans conseil scientifique intégré. Leurs résultats sont mitigés.

- L’office d’évaluation de la législation « évalue l’adéquation de la législation aux situations qu’elle régie ». Il est investi d’une « mission de simplification de la législation . » Créé en 1996, il n’a que deux rapports à son actif (difficultés des entreprises et exercice de l’action civile par les associations).
- L’office d’évaluation des politiques publiques a publié quatre rapports, mais il a été supprimé en 2001.

La lourdeur de leur composition et de leur fonctionnement, les différences de composition politique des assemblées, expliquent leur rôle modeste. Pourtant l’expérience s’est poursuivie.

- L’office d’évaluation des politiques de santé a en effet été créé en 2002. Il doit contribuer notamment « au suivi des lois de financement de la sécurité sociale ». Ses travaux sont

également très techniques (études sur le handicap de l'enfant).

- *Les délégations*

Organes permanents, elles sont spécialisées dans un domaine déterminé. En dehors de la délégation pour l'Union européenne (dont le rôle très spécifique dépasse le cadre de ce séminaire) elles sont propres à chaque assemblée.

Le Sénat en compte quatre et l'Assemblée nationale deux qui travaillent effectivement. C'est ainsi que les délégations aux droits de la femme donnent des avis sur les différents aspects de la législation dans le domaine de leur compétence.

CONCLUSION

La multiplication de ces organes nouveaux d'information et de contrôle trouve aujourd'hui sa limite. Double emploi, faible articulation avec les organes de délibération et de décision législative (commissions permanentes et séances publiques) sont leur point faible, malgré le sérieux de leurs informations.

Le recentrage du contrôle du suivi et de l'évaluation des lois vers les commissions permanentes paraîtrait utile. C'est ce qu'a compris la commission des finances de l'Assemblée nationale (voir le rapport sur le contrôle parlementaire). Une récente proposition de résolution va dans le même sens. Elle tend à confier à chaque rapporteur de commission l'obligation de faire un rapport sur l'application de la loi dont il a soutenu la discussion devant son assemblée.



Evaluation du stage des fonctionnaires parlementaires

Synthèse des travaux du Stage des fonctionnaires

Sur « le contrôle parlementaire et la bonne gouvernance »

Le Séminaire auquel nous venons tous de prendre part était axé sur trois sous-thèmes, à savoir :

Sous-thème n°1 : la procédure budgétaire (cas pratiques) ;

Sous-thème n°2 : L'exécution et le contrôle de la loi de finances;

Sous-thème n°3 : Le contrôle de l'application des lois.

Au terme de la cérémonie d'ouverture présidée par M. le Président de l'Assemblée Nationale, Son Excellence Guy Nzouba Ndama, assisté de M. le Président du Sénat, Son Excellence Georges Rawiri, et de M. le Président de l'Assemblée Nationale du Niger, Son Excellence Mahamane Ousmane, Président de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, les séminaristes ont abordé le premier point à l'ordre du jour, à savoir la procédure budgétaire.

En l'absence de M. Bienvenu Ewoko, Secrétaire Général du Sénat du Congo, empêché, M. René Dosière, député français, a exposé sur ce premier sous-thème.

La quintessence de son exposé a porté essentiellement sur le cas de la France.

Les assemblées parlementaires doivent leur naissance à l'affirmation progressive de l'idée de consentement à l'impôt par les représentants du peuple, d'où l'importance des missions traditionnelles du Parlement qui sont le vote de la loi, notamment la loi de finances et le contrôle de l'action gouvernementale.

Conformément aux dispositions de la Constitution, le Gouvernement jouit de la prérogative de la préparation du budget. L'élaboration du budget de l'Etat se déroule selon un calendrier qui s'étale sur l'ensemble des trois premiers trimestres de l'année civile.

Le premier trimestre est consacré à l'élaboration des perspectives budgétaires. A cet effet, le Gouvernement met à contribution ses techniciens afin de mettre en lumière la situation économique et financière de l'Etat pour établir les différentes hypothèses d'élaboration du budget.

Le Ministre des Finances et les fonctionnaires des différents services du Ministère jouent un rôle éminent dans cette étape de débroussaillage. Le travail qu'ils accomplissent permet à celui-ci de présenter un certain nombre d'orientations au Premier Ministre, Chef du Gouvernement. Toutes ces procédures intra gouvernementales aboutissent à l'élaboration d'une lettre de cadrage que le Premier Ministre envoie à chaque Ministre.

Le deuxième trimestre est réservé à la préparation des budgets des différents Ministères. Ces budgets sont ensuite transmis au Ministre des Finances en vue de la préparation des conférences budgétaires aux termes desquelles le budget de chaque Ministère est arrêté.

Après l'évaluation des recettes, l'ensemble du budget est déposé au début du mois de septembre en

Conseil des Ministres pour son adoption. Il est déposé au plus tard le 15 septembre sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

Le budget est ensuite examiné par la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale. Deux parlementaires interviennent souvent durant cette période: le Président et le Rapporteur Général de la Commission des Finances. Ces derniers, épaulés par leurs collaborateurs, travaillent en liaison avec le Ministre des Finances. Il leur appartient de décortiquer et d'analyser le budget.

Ils sont par ailleurs assistés d'une trentaine de rapporteurs spéciaux désignés pour l'examen d'un budget spécifique. Ceux-ci, avec l'aide des fonctionnaires parlementaires, vont rencontrer les responsables des Ministères et leurs collaborateurs pour obtenir de plus amples informations en vue de mieux éclairer les parlementaires.

Ces discussions sont insérées à l'intérieur des délais bien précis. Toutes les questions possibles peuvent être posées et le Gouvernement a l'obligation d'y répondre. Si le rapporteur ne s'estime pas satisfait, il a le pouvoir de se déplacer pour une vérification sur place et sur pièces. Seuls les rapporteurs de la Commission des Finances sont habilités à rencontrer les fonctionnaires du Gouvernement pour cette vérification sur pièces et sur place. Les rapports spéciaux, qui sont publiés, donnent des informations très fournies aux parlementaires.

Par ailleurs le Parlement français a initié une révolution budgétaire à travers la loi du 1er août 2001 relative aux lois de finances et dont certaines dispositions entreront en application à partir de 2006.

Cette loi a modifié complètement la présentation du budget de l'Etat en lieu et place des titres et des chapitres. Le budget sera présenté sous la forme de missions et de programmes.

Les missions sont des objectifs qui relèvent d'un ou de plusieurs Ministères. Elles regroupent un ensemble de programmes concourant à la réalisation d'une politique publique. Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre un ensemble d'actions relevant d'une mission. Les crédits sont regroupés à l'intérieur des programmes fongibles qui permettent un redéploiement de ces crédits.

S'agissant du deuxième sous-thème du Séminaire, à savoir «le contrôle de la loi de finances» présenté par Monsieur Michel Couderc, Président d'honneur de l'Association des Secrétaires Généraux des Parlements Francophones, plusieurs spécificités concernant la pratique française et tendant toutes au renforcement du rôle du Parlement en la matière, ont été notées.

En ce qui concerne les organes traditionnels, la Commission des Finances de l'Assemblée nationale compte soixante treize (73) députés dont quarante quatre (44) rapporteurs spéciaux, hormis le Président de la Commission et le rapporteur général. Chaque rapporteur spécial est chargé d'examiner les crédits affectés à un secteur donné.

Le rapporteur spécial dispose d'importants pouvoirs d'investigation. A titre permanent, il suit et contrôle, sur pièces et sur place, l'emploi des crédits affectés au département ministériel pour lequel il est compétent.

La Commission des Finances envoie chaque année au Ministre du Budget, avant l'examen de la loi de finances, des questionnaires budgétaires destinés à l'ensemble des Ministères.

Au sein des deux chambres du Parlement français, chaque commission permanente (hormis la Commission des finances) peut examiner les dépenses des départements ministériels qui relèvent de son champ de compétence. A cet effet, la Commission désigne un rapporteur pour avis.

Conformément à la Constitution, la Cour des Comptes est tenue d'assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale. A ce titre, le Parlement est destinataire de plusieurs rapports de la Cour des Comptes, à savoir le rapport annuel sur l'exécution de la loi de finances et les rapports particuliers de la Cour établis à la suite du contrôle d'entreprises publiques.

Par ailleurs, la Commission des Finances peut, au niveau des deux Chambres, demander à la Cour de procéder à des contrôles ou enquêtes dans un domaine donné et organiser des auditions contradictoires.

Elle peut interroger successivement les responsables des départements ministériels et les membres de la Cour ayant enquêté sur une affaire impliquant ceux-ci.

En ce qui concerne les organes spécifiques, le Parlement a créé en 1996 l'office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. Cet organe était constitué de deux délégations représentant chaque chambre. L'office a initié deux évaluations, avant d'être supprimé en décembre 2000 en raison de la lourdeur de sa procédure.

En outre la Commission des finances de l'Assemblée a créé une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) co-présidée par un Président de la majorité et un Président de l'opposition. Tous les groupes parlementaires y sont représentés à parité. La Cour des comptes est représentée à chacune des réunions de la mission

En ce qui concerne le contrôle de l'application des lois :

Dans son propos liminaire, le conférencier a indiqué que le thème du contrôle de l'application des lois est un élargissement de celui relatif au contrôle budgétaire.

Des différences apparaissent cependant, en ce qui concerne les techniques de contrôle mises en place:

devant l'inflation législative croissante constatée en France, le retard observé dans la publication des textes réglementaires en matière d'application des lois est une constante.

Le contrôle de l'application des lois par le parlement n'est prévu ni dans la Constitution ni dans les textes réglementaires des Assemblées. Ce qui aurait pu amener à penser que le Parlement n'a pas à s'occuper de l'application des lois.

Toutefois, au titre de la coopération des pouvoirs, il y a une légitimité du pouvoir législatif à contrôler les lois votées.

Ainsi deux types de contrôle apparaissent :

- 1) les contrôles occasionnels des lois par les procédures législatives classiques (auditions par les commissions permanentes, notamment)
- 2) les procédures spécifiques d'information et de contrôle. Il ne s'agit plus d'interventions consacrées à la procédure législative, il s'agit de contrôler l'action du Gouvernement par les différents moyens mis à la disposition des parlementaires.

Le Sénat a mis en place un système efficace de suivi de l'application des lois et de publication des textes réglementaires.

Depuis une trentaine d'années, les deux assemblées ont essayé de créer une organisation systématique du suivi de l'application des lois. Chaque commission devait établir le bilan des textes d'application dans son domaine de compétence, en distinguant les lois pouvant être appliquées directement et celles nécessitant des textes d'application.

Il s'agissait d'une analyse quantitative qui a connu des limites, ce qui a conduit les deux assemblées à mettre en place des *offices d'évaluation* communes aux deux assemblées. Seule l'office d'évaluation des choix scientifiques et technologique est actif.

Néanmoins, de plus en plus, on assiste en France à une croissance des missions d'information qui débouchent sur une évaluation de l'application des lois. Des missions d'évaluation communes à l'Assemblée Nationale et au Sénat sont ainsi mises en place.

Une innovation est apparue en 2003 : il s'agit de la possibilité donnée à la conférence des présidents de l'Assemblée nationale de créer une mission d'information conformément aux nouvelles dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée nationale . Cette multiplication au sein des différentes assemblées des organes chargés de veiller au contrôle de l'application des lois n'est pas fortuite, même si à première vue elle peut déboucher sur des conflits de compétence, des doublons ou une perte d'efficacité.

En effet, cette multiplication est apparue utile dans la mesure où elle oblige le gouvernement à réagir. Par ailleurs, certains organes à l'exemple de l'office d'évaluation des choix scientifiques fait un travail différent de celui des commissions: il n'a pas de pouvoir législatif. Il s'agit d'un office d'expertise indépendant qui donne des conseils et dresse des bilans qui vont aider les commissions dans leur travail.

Toutefois, les innovations en cours ont également conduit les différentes assemblées à privilégier la spécialisation des commissions permanentes en matière de contrôle de l'application des lois.

C'est ainsi que, depuis 2003 a été déposée une proposition de modification du règlement de l'Assemblée Nationale en vue de renforcer la mission de contrôle des commissions. Les modifications envisagées proposent que ce soit le rapporteur du texte au sein de chaque commission qui puisse être chargé du suivi de l'application des lois dont il a été saisi.

Par ailleurs, le Gouvernement a depuis longtemps donné instruction pour que les décrets d'application des lois ne dépassent pas six mois après l'adoption du texte de loi. Le renforcement des organes permanents des assemblées envisagé permettrait ainsi de mettre fin à la multiplication des organes de contrôle d'autant plus que lesdits organes n'ont pas tous démontré leur efficacité depuis leur mise en place.

Au terme de ces exposés et des débats qui ont suivi, les propositions suivantes ont été retenues:

Premièrement, il est souhaitable que l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, dans l'intérêt de l'administration parlementaire et de la coopération internationale du Gabon, continue à organiser des séminaires pour le renforcement des capacités du personnel.

Deuxièmement, dans le cadre de la procédure budgétaire, il est primordial de créer au sein du parlement gabonais un comité de réflexion regroupant les fonctionnaires des deux chambres en vue de se pencher sur la faisabilité d'une nouvelle présentation du budget de l'Etat, qui prendrait en compte les notions de missions et de programmes budgétaires.

Troisièmement, en ce qui concerne le contrôle de la loi de finances et de l'application des lois, il est impérieux de créer au sein de chaque chambre, un groupe de travail chargé d'élaborer des procédures de contrôle de l'exécution de la loi de finances impliquant une collaboration très étroite des fonctionnaires parlementaires.

Quatrièmement, s'agissant du financement de la sécurité sociale, dans notre pays, il est envisageable de faire procéder par un cabinet de consultants ou à l'administration elle-même, à une évaluation des enjeux, notamment la détermination des montants des ressources et des charges relevant de la Sécurité sociale, afin d'apprécier l'opportunité d'instituer le vote parlementaire dans ce domaine.

Cinquièmement il conviendrait de renforcer le rôle des commissions permanentes en matière de contrôle de l'application des lois. En particulier, il est souhaitable de spécialiser les fonctionnaires parlementaires au sein de chaque commission, ce qui nécessiterait l'augmentation des effectifs des personnels parlementaires.

Le Rapporteur Général
Laurent PAGA MOUDOUMA