

LE CAS PARTICULIER DU CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DE LA LOI DE FINANCES (*)

Par

Michel DRAIN

*Conseiller, chargé de mission auprès du Président de la Commission des Finances,
de l'Économie générale et du Plan à l'Assemblée nationale*

L'une des spécificités essentielles de la loi de finances réside dans les procédures et les méthodes du contrôle de son exécution par le Parlement. Une valeur particulière s'attache en effet à ce contrôle. Elle est notamment soulignée par l'article XIV de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen selon lequel les citoyens ont le droit, non seulement "de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique et de la consentir librement" mais aussi "d'en suivre l'emploi". Les dispositions budgétaires de la loi de finances sont ainsi les seules dispositions législatives dont le Parlement est constitutionnellement appelé à suivre et sanctionner la totalité du processus d'exécution. Le Parlement adopte la loi de finances de l'année et la modifie en cours d'année par des lois de finances rectificatives soit pour procéder aux ajustements nécessaires lorsqu'ils excèdent les limites de la simple gestion soit, le cas échéant, pour réorienter en profondeur la politique budgétaire. Il vote enfin la loi de règlement qui constate les résultats financiers de l'année considérée et approuve les différences entre ces résultats et les prévisions des lois de finances.

Les développements qui suivent s'efforceront d'abord de montrer comment la spécificité de la loi de finances suscite, à l'Assemblée nationale, une activité de contrôle et d'évaluation elle-même spécifique. Ils examineront à ce propos comment les caractéristiques de la loi de finances se reflètent dans l'organisation interne de la commission permanente chargée non seulement de son examen au fond avant sa discussion en séance publique mais aussi du contrôle de son exécution : la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan.

En second lieu, sera plus particulièrement abordé le problème du contrôle exercé par l'Assemblée nationale sur l'exécution des dispositions normatives, essentiellement fiscales, de la loi de finances, ce qui conduira à poser la question de l'évaluation de ces dispositions.

Enfin, l'activité de contrôle et d'évaluation de l'Assemblée nationale dans le domaine exclusif des lois de finances : celui de l'équilibre des ressources et des

(*) Communication à la Journée d'études du 7 avril 1994 au Sénat.

charges de l'État sera présentée dans sa singularité par rapport aux travaux analogues relatifs aux autres textes législatifs.

La loi de finances sera donc successivement envisagée sous ses deux aspects : en tant qu'elle contient des dispositions normatives comparables à celles de toute autre loi et en tant qu'elle vise à assurer le fonctionnement économique de l'État, en ressources et en charges compte tenu de l'impact de ce fonctionnement sur les comportements des autres agents (entreprises et ménages).

I - DES DISPOSITIONS DE NATURE SPÉCIFIQUE QUI JUSTIFIENT UNE ACTIVITÉ DE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE ELLE-MÊME SPÉCIFIQUE

1 - Spécifique par la valeur qui s'attache au contrôle de son exécution, la loi de finances l'est aussi, naturellement, par son contenu. L'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances précise que l'objet des lois de finances est, d'abord, de déterminer "la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent". Il s'agit là de dispositions propres à la loi de finances, qui relèvent exclusivement de son domaine.

Le contrôle de l'exécution des lois de finances devra donc, au premier chef, porter sur les recettes, les charges (y compris les créations et suppressions d'emplois) et l'impact macro-économique du budget.

Pour garantir l'efficacité du contrôle parlementaire et permettre au Parlement d'exercer son droit constitutionnel de "suivre l'emploi" de la contribution publique, la présentation des dépenses doit respecter le principe de spécialité budgétaire, énoncé à l'article 7 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 : les crédits sont, en principe, spécialités par chapitre, groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination.

2 - La loi de finances contient cependant aussi, comme toute autre loi, un ensemble de dispositions normatives. Ces normes ne peuvent intervenir que dans un domaine déterminé qui est, pour l'essentiel, celui de la fiscalité. Il ne s'agit pas d'un domaine exclusif, les normes fiscales pouvant également se trouver en loi ordinaire. En pratique cependant, la plupart des mesures fiscales ont leur place en loi de finances.

Le contrôle parlementaire de l'exécution des normes fiscales présente beaucoup moins de spécificités que celui de la mise en œuvre des dispositions budgétaires. Trois particularités méritent toutefois d'être soulignées.

a) *Le Parlement exerce, en matière de fiscalité, une compétence particulière étendue.* La Constitution dispose que le domaine fiscal relève exclusivement du pouvoir législatif dès lors qu'il touche aux règles relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. Le pouvoir réglementaire ne peut y intervenir que de manière limitée et étroitement subordonnée. Or, en pratique, comme on l'a souligné plus haut, l'essentiel de la législation fiscale est adopté dans le cadre des lois de finances. Le contrôle de l'exécution des dispositions normatives de la loi de finances offre donc au législateur un moyen privilégié de s'assurer que le pouvoir réglementaire respecte ses intentions et ses prérogatives constitutionnelles. Le cas de la loi de finances n'est du reste pas unique à cet égard : une valeur comparable s'attache au contrôle de l'exécution des lois ordinaires lorsqu'elles interviennent dans le domaine de la fiscalité ou dans tout autre domaine relevant, pour une part essentielle, de la compétence exclusive du législateur.

b) En second lieu, le principe d'annualité budgétaire a pour conséquence que la perception de l'impôt doit être autorisée chaque année par la loi de finances. L'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 dispose que "l'autorisation de percevoir les impôts est annuelle". Cette autorisation est donnée par l'article premier de la loi de finances de l'année. A l'occasion de la discussion et du vote de cet article, chacune des assemblées a, théoriquement, la possibilité d'évoquer les conditions d'application de tout élément de la législation fiscale et de la remettre en cause.

Même s'il n'est fait qu'un usage très limité de cette possibilité, "le droit de réforme du Parlement reste entier" lors de l'examen de chaque loi de finances initiale, comme le notait M. Alain Richard, alors rapporteur général, au cours de l'examen, par l'Assemblée nationale, de la loi de finances pour 1993 (1).

On peut également relever que la procédure d'autorisation annuelle de perception de l'impôt a permis à l'Assemblée nationale d'obtenir, par un amendement adopté en 1985 sur proposition de M. Gilbert Gantier (2) qu'une évaluation du produit des impositions affectées aux établissements et organismes divers figure au fascicule des "voies et moyens" annexé au projet de loi de finances de l'année.

c) Enfin, le contrôle de l'exécution de la loi de finances s'exerce dans un contexte d'évolution permanente, voire, dans certains cas, d'instabilité de la législation fiscale. La loi de finances initiale et les lois de finances rectificatives sont régulièrement, pour le Gouvernement, l'occasion de proposer un nombre non négligeable de réformes ou d'ajustements du régime des impositions. La loi fiscale paraît être constamment remise sur le métier. Ce qui amène d'ailleurs les parlementaires eux-mêmes, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition, à proposer à leur tour, par voie d'amendements une grande diversité de mesures fiscales. Le débat sur la loi de finances conduit ainsi à un réexamen périodique de la loi fiscale, qui ne peut se concevoir sans un minimum de suivi de l'application du droit existant et d'évaluation de ses effets. Le pouvoir de réformation, d'institution de normes nouvelles s'appuie alors sur l'exercice préalable du pouvoir de contrôle, l'un prolongeant l'autre, au point que ces deux formes de pouvoir finissent par devenir indissociables.

3 - La loi de finances se caractérise ainsi par son caractère inévitable, récurrent, par la spécificité, voire la technicité de sa partie budgétaire et par la possibilité qu'elle donne au Parlement de procéder au réexamen périodique de la législation fiscale.

Ces caractéristiques se reflètent dans l'organisation interne de la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan, chargée à l'Assemblée nationale d'examiner au fond les projets de loi de finances.

La commission des Finances (d'abord dénommée commission du Budget) est historiquement la première des commissions permanentes formées au sein des assemblées élues au suffrage universel direct. Son organisation est également très ancienne puisqu'elle remonte à 1871. Très tôt, en effet, la régularité et la technicité des lois budgétaires ont imposé la constitution, au sein des chambres, d'une commission permanente spécialisée dans leur examen et la désignation, parmi les membres de cette commission, de rapporteurs capables à la fois de suivre l'exécution

(1) J.O. Débats parlementaires, Assemblée nationale, 3ème séance du 21 octobre 1992, p. 4082.

(2) J.O. Débats parlementaires, Assemblée nationale, 2ème séance du 17 octobre 1985, pp. 3184 à 3186.

du budget de l'année en cours et de participer à l'élaboration de celui de l'année à venir.

Dans le contexte institutionnel de la III^{ème} République naissante, ont été ainsi instituées des "rapporteurs spéciaux" chargés de défendre les conclusions de la commission du Budget pour chaque département ministériel et un "rapporteur général" dont la mission était d'établir la situation générale des dépenses et surtout de soutenir la loi des recettes.

Cette organisation s'est maintenue jusqu'à nos jours, avec les modifications imposées par la transformation du cadre constitutionnel. A la différence des autres commissions, où les rapporteurs sont désignés au fur et à mesure du renvoi des projets, la commission des Finances nomme en avril, en même temps que son Bureau et pour un an, un rapporteur général. En pratique, le titulaire de ce poste est généralement reconduit dans ses fonctions d'une année sur l'autre pendant une même législature. Il en va de même des "rapporteurs spéciaux" normalement chargés d'examiner dans le cadre de la loi de finances les crédits relevant d'un même domaine (en général un département ministériel ou un grand ensemble de services).

Le rapporteur général rapporte l'ensemble des lois de finances et établit, au nom de la commission des Finances, les trois tomes du rapport sur le projet de loi de finances de l'année habituellement désigné sous l'appellation de "rapport général" :

- équilibre économique et financier (1),
- articles de la première partie (mesures fiscales ayant une incidence sur l'article d'équilibre, recettes et article d'équilibre),
- articles de la seconde partie (dépenses et mesures fiscales n'ayant pas d'incidence sur l'article d'équilibre).

L'examen des recettes est de la compétence propre du rapporteur général. Celui des dépenses relève d'une compétence partagée avec les rapporteurs spéciaux. Le rapporteur général en fait l'analyse synthétique, horizontale. Les rapporteurs spéciaux en font l'analyse verticale. En outre, par dérogation à la compétence du rapporteur général en matière de recettes, ils défendent les mesures fiscales rattachées à leur budget.

Leur permanence de fait et leur spécialisation donnent à ces rapporteurs une capacité naturelle de contrôle et d'évaluation.

Cette capacité est renforcée par les pouvoirs étendus d'investigation "sur pièces et sur place" dont ils disposent. Elle leur permet de juger des propositions contenues dans la loi de finances de l'année sur la base de l'expérience des années antérieures.

Le rapporteur général dispose, pour sa part, d'une vue synthétique des mécanismes budgétaires. Seul rapporteur permanent à vocation générale, compétent pour toutes les lois de finances, il est en mesure de contrôler en cours d'année l'exécution des recettes et des dépenses. Cette information donne un poids particulier à ses initiatives et fait de lui un interlocuteur privilégié du Gouvernement dans la définition de la politique budgétaire et fiscale. Sa position lui permet enfin de répondre de manière précise aux nombreuses demandes de modification de la législation exprimées en commission et en séance publique au cours de la discussion de la loi de finances.

(1) C'est ce premier tome qui, seul, constitue au sens strict le "rapport général" du budget.

II - L'ACTIVITÉ DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DANS LE DOMAINE DE LA LÉGISLATION FISCALE

1 - Le contrôle de l'application des mesures fiscales contenues dans les textes examinés par la commission des Finances

Depuis 1990, le rapporteur général procède, dans le cadre du rôle d'information des commissions permanentes prévu par l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale, à l'examen systématique de l'état d'application des dispositions fiscales des lois examinées par la commission des Finances (lois de finances mais aussi lois portant diverses dispositions d'ordre financier). Il est remarquable que cet exercice ait été poursuivi par un rapporteur général émanant d'une autre majorité, ce qui en accentue le caractère strictement factuel, excluant tout jugement de valeur. Le rapporteur général de la présente législature a d'ailleurs expressément souligné que son examen de l'état d'application de certaines mesures n'impliquait pas nécessairement d'approbation sur le fond (1). Nous sommes là dans le contrôle d'application au sens le plus strict du terme.

Cinq rapports de ce type ont été établis à ce jour. Ils portent sur les dispositions fiscales adoptées depuis 1989.

Les conclusions qui s'en dégagent sont les suivantes :

Le bilan de l'application des dispositions fiscales apparaît satisfaisant sur le plan quantitatif. Au cours de chacune des périodes annuelles couvertes, le "taux d'application" des dispositions fiscales, mesuré par le rapport entre le nombre d'articles ayant fait l'objet de textes d'application ou ne nécessitant pas de tels textes et le nombre total d'articles à appliquer apparaît à la fois stable et relativement élevé (de l'ordre de 75 %).

Sur le plan qualitatif, l'intention du législateur est, de manière quasi générale, respectée par les textes d'application.

Trois observations obligent toutefois à nuancer ce bilan :

- Les rapporteurs généraux ont critiqué l'absence de textes portant application, dans un délai raisonnable, de plusieurs dispositions dont la portée était d'ailleurs, d'ordinaire, relativement limitée. Ils ont néanmoins relevé que, dans certains cas, cette absence de texte d'application s'expliquait par la succession rapide des modifications législatives du dispositif concerné, le pouvoir réglementaire attendant, avant d'intervenir, la stabilisation du régime applicable.

- Il a également été observé que la publication tardive des textes d'application pouvait avoir comme conséquence de reporter l'entrée en vigueur effective de la disposition concernée au-delà de la date prévue par la loi ou de mettre en pratique les contribuables dans l'impossibilité de s'en prévaloir dès cette date. L'inertie administrative manifestée en pareil cas a été jugée particulièrement critiquable lorsque les dispositifs concernés étaient de nature temporaire.

- Il a été enfin remarqué que la répartition des compétences législative et réglementaire n'avait pas été strictement respectée dans quelques cas. Il a été ainsi relevé que le pouvoir réglementaire avait excédé les limites que lui fixe la Constitution, par exemple en repoussant, au-delà de l'échéance prévue par la loi, la date d'application du taux normal de TVA aux ventes de bois aux industries de

(1) Rapport d'information sur l'application des dispositions fiscales contenues dans les lois de finances adoptées depuis 1989, dans la loi du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier dans la loi du 16 juillet 1992 relative au plan d'épargne en actions présenté par M. Philippe Auberger, rapporteur général au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, n° 454, 7 juillet 1993, p. 15.

transformation ou en étendant diverses mesures d'exonération (avec, d'ailleurs, en règle générale, l'approbation, sur le fond, des parlementaires, comme lorsqu'il s'est agi de l'exonération des successions sur les indemnités accordées aux victimes du Sida).

2 - A quelle "évaluation" des dispositions fiscales l'Assemblée nationale procède-t-elle ?

L'évaluation des dispositions fiscales doit être distinguée du bilan de leur exécution, tel qu'il est présenté dans les rapports d'information périodiques de la commission des Finances de l'Assemblée nationale. Elle consiste, non pas à simplement vérifier que la mesure adoptée a été suivie d'effets, mais à s'interroger sur son impact budgétaire, économique et social. En ce sens, l'évaluation de la législation fiscale apparaît comme une pratique constante à l'Assemblée nationale tant en séance publique qu'au sein de la commission des Finances, tout particulièrement dans le cadre de la discussion budgétaire. Cette évaluation prend schématiquement deux formes. Dans la première entre elles, il s'agit pour les députés de juger de l'opportunité de la mesure en cause, de son degré d'efficacité et d'équité (demande-t-elle à telle ou telle catégorie de contribuables l'effort jugé nécessaire par le législateur ou lui apporte-t-elle l'allègement qu'il estime souhaitable pour telle ou telle raison, d'intérêt économique ou social ?). C'est l'aspect normatif de la disposition fiscale, en tant qu'elle affecte les rapports des citoyens avec l'État et des citoyens entre eux qui est alors examiné. Dans la seconde forme d'évaluation des dispositions fiscales pratiquée à l'Assemblée nationale, c'est le rendement budgétaire des impositions concernées qui est au centre des débats. L'évaluation s'opère alors dans le cadre du suivi de l'exécution des ressources et des charges qui sera examiné plus loin (Partie III). Ce n'est plus en effet l'aspect normatif de la disposition fiscale qui est dans ce cas en cause, mais son impact macro-économique sur les ressources de l'État.

a) Lorsqu'elle porte sur l'aspect normatif des dispositions fiscales, l'évaluation relève essentiellement de la *technique de l'amendement*, principalement dans le cadre de la discussion de la loi de finances de l'année, plus d'ailleurs en séance publique qu'en réunion de la commission des Finances (1).

Il convient d'indiquer au préalable qu'en matière d'amendement portant sur les recettes, les contraintes de recevabilité résultant des articles 40 de la Constitution et 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 pèsent peu sur les députés. Tout amendement d'origine parlementaire fait, il est vrai, l'objet à l'Assemblée nationale d'un contrôle systématique de sa recevabilité financière avant l'acceptation de son dépôt. Ce contrôle est en pratique exercé par le Président de la commission des Finances. Un amendement qui proposerait une mesure ayant pour conséquence une diminution des ressources publiques ne peut donc être distribué ni mis en discussion. Toutefois, la compensation entre recettes étant admise par la Constitution et considérée comme compatible avec l'ordonnance du 2 janvier 1959, tout amendement proposant l'allègement d'une imposition peut venir en discussion dès lors qu'il est gagé de manière suffisamment crédible par un relèvement "à due concurrence" d'une autre taxe (généralement depuis quelques années les droits sur les tabacs). Son acceptation par le Gouvernement (plus fréquente qu'on ne l'imagine quelquefois lorsqu'il s'agit de mesures ponctuelles) impliquerait la levée du gage.

(1) Voir H. Le Guern, H. Messager, A. Tessier, Le contrôle parlementaire du budget de l'État. Le rôle de l'Assemblée nationale 1983-1987, Revue française de finances publiques, n° 22, 1988.

C'est donc la technique de l'amendement qui peut permettre aux députés, à titre individuel, et singulièrement aux députés de l'opposition de provoquer un débat et de susciter une réponse du Gouvernement sur tel ou tel aspect de la législation fiscale. On relèvera que les amendements présentés peuvent contenir des dispositions et des mécanismes fiscaux à caractère très technique et que les réponses du ministre du budget, malgré leur inévitable tendance à éluder les aspects les plus délicats du problème soulevé sont détaillées. La technicité du dialogue qui s'instaure souvent en pareil cas entre le ministre et l'auteur de l'amendement contredit l'image souvent donnée d'une critique parlementaire exclusivement politique, voire subjective et atteste de l'existence, dans le cadre de la discussion des lois de finances d'une pratique d'évaluation contradictoire et argumentée.

Les amendements adoptés par la commission des Finances peuvent être aussi l'occasion d'un débat, avec le Gouvernement, sur le bien-fondé d'une disposition fiscale existante. Cela a, par exemple, été le cas du problème de l'imputation du dégrèvement pour plafonnement de la taxe professionnelle sur la cotisation de l'année en cours, soulevé par la commission des Finances au cours de son examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 1993. Plus souvent cependant, les amendements de la commission des Finances ont pour objectif de compléter ou d'infléchir, habituellement, sur proposition du rapporteur général les mesures proposées par le Gouvernement. M. Alain Richard, alors rapporteur général se référerait à ce cas de figure lors de la discussion de la loi de finances pour 1989 en soulignant qu'alors on discutait "à la dizaine de millions de francs près" "dans les marges d'adaptation d'un budget qui a déjà été calé de façon assez délicate" (1).

D'un point de vue quantitatif, la critique, par voie d'amendement des dispositions fiscales dans le cadre des lois de finances apparaît largement pratiquée. Lors de la première lecture des projets de loi de finances initiale pour 1993 et 1994, les amendements d'origine parlementaire venus en discussion en séance publique de l'Assemblée nationale ont été respectivement au nombre de 312 et 300. Les chiffres correspondants s'établissent à 170 et 180 pour la seconde partie.

b) La *procédure de la mission d'information de la commission des Finances constituée en application de l'article 145 du Règlement représente une seconde méthode d'évaluation des dispositions fiscales vues sous leur aspect normatif.* Cette démarche, relativement peu fréquente, se prête par nature à l'examen approfondi d'une catégorie d'impositions déterminée ou d'un régime fiscal de portée significative. Elle a l'inconvénient de ne donner lieu qu'à un échange de vues au sein de la commission des Finances sans participation du Gouvernement. Elle peut toutefois être relayée par la suite, par une initiative gouvernementale élaborée en concertation avec la majorité de l'Assemblée nationale. On peut citer, à titre d'exemples de cette procédure, les missions d'information de la commission des Finances sur la fiscalité de l'épargne (rapport de M. Christian Pierret, mai 1989), sur la fiscalité locale (rapport de M. Edmond Hervé, octobre 1989), sur la fiscalité dans les départements d'outre-mer (rapport de M. Alain Richard, juillet 1991).

(1) J.O. Débats parlementaires, Assemblée nationale, 3ème séance du 18 octobre 1990, p. 3974.

III - L'ACTIVITÉ DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DANS LE DOMAINE BUDGÉTAIRE

1 - Les différents moments du suivi et de l'évaluation budgétaires

Plusieurs procédures permettent aux députés de consacrer de larges débats au suivi et à l'évaluation budgétaires, en séance publique ou en commission (essentiellement en commission des Finances).

a) L'examen des lois de finances initiales

La détermination de la politique budgétaire, ainsi que la fixation du montant des ressources et des charges de l'État relèvent, comme on l'a souligné plus haut, du domaine exclusif de la loi de finances -hors les cas d'intervention du pouvoir réglementaire prévus par l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Toute charge nouvelle doit, en principe, être prévue, évaluée et autorisée par la loi de finances préalablement à son institution. Il n'est, dès lors, pas surprenant que l'essentiel du suivi et de l'évaluation budgétaires ait lieu dans le cadre de l'examen des trois catégories de lois de finances : lois de finances initiales, lois de finances rectificatives et lois de règlement. *En matière budgétaire, comme en matière de législation fiscale, l'examen des mesures nouvelles inscrites en loi de finances est inséparable de l'analyse critique de la situation existante.*

La loi de finances initiale est l'occasion privilégiée d'un bilan détaillé de la politique économique suivie depuis le début du dernier exercice écoulé ainsi que de l'exécution des dépenses et des recettes au cours de la même période. Ce bilan est constitué de trois ensembles de documents :

- ceux présentés par le Gouvernement en application de l'article 32 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ;
- ceux établis par les rapporteurs des commissions permanentes et, au premier chef de la commission des Finances, saisie au fond des projets de loi de finances ;
- ceux, enfin, fournis par la Cour des comptes, chargée notamment par l'article 47 de la Constitution d'assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Le Gouvernement a, en premier lieu, l'obligation de présenter au Parlement en accompagnement du projet de loi de finances initiale :

- un rapport dénommé "*rapport économique, social et financier*" décrivant "*l'équilibre économique et financier*" et "*les perspectives d'avenir*", au vu des "*résultats connus*" de la politique suivie ;
- diverses annexes.

Parmi ces annexes figure en particulier le fascicule des "*voies et moyens*" qui, dans une première partie, donne une évaluation du produit des différents impôts pour l'année en cours et l'année à venir et qui, dans une seconde partie, fournit une estimation des "*dépenses fiscales*" pour le dernier exercice écoulé et l'exercice en cours. Le rapport économique, social et financier, comme le fascicule des voies et moyens font partie pour que les délais d'examen de la loi de finances de l'année prévus par l'article 47 de la Constitution commencent à courir. Font également partie des fascicules "*bleus*", les annexes explicatives présentant les crédits des différents ministères qui ne donnent cependant que peu d'indications pour le contrôle de l'exécution des dépenses.

Il convient de relever que le rapport économique, social et financier est accompagné du rapport sur les comptes de la Nation pour la dernière année écoulée,

des comptes prévisionnels de la Nation pour l'année en cours et des principales hypothèses économiques pour l'année de la loi de finances. Ces documents revêtent une importance essentielle pour l'évaluation de la politique économique.

Les autres annexes au projet de loi de finances de l'année, présentées sous forme de fascicules "*jaunes*" sont, le plus souvent, établies en application d'une disposition législative destinée à assurer le contrôle des finances publiques. Elles fournissent en règle générale un état récapitulatif et une brève analyse de l'effort financier de l'État dans différents domaines. Le Gouvernement peut, en pratique, se soustraire à l'obligation de présenter ces annexes. Ne sont en fait fournies que celles qui répondent à des préoccupations politiques majeures du Parlement ou qui sont jugées utiles par le ministère chargé de leur élaboration. Leur nombre n'en reste pas moins significatif (22 ont été présentées en accompagnement du projet de loi de finances pour 1994).

Quant aux rapports parlementaires, ceux établis au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, saisie au fond, ont été au nombre de 44 (non compris le rapport général) lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1994. 61 avis ont également été émis au nom des autres commissions permanentes. Les rapports au fond, établis par le rapporteur spécial désigné à cet effet, ont essentiellement pour objet d'examiner un ensemble de crédits, à l'exception, notamment, des rapports relatifs aux Affaires européennes et aux taxes parafiscales. Ils ont servi de base aux 28 débats budgétaires tenus en séance publique par l'Assemblée nationale pour l'examen des dépenses prévues par la loi de finances pour 1994.

Le rapport général comporte, pour sa part, une analyse de la politique budgétaire proposée pour l'année à venir, au vu des résultats de l'année écoulée et de l'année en cours. Cette analyse fait l'objet du premier tome de ce rapport (équilibre économique et financier).

Il convient enfin de mentionner l'apport de la Cour des comptes à l'activité parlementaire de suivi et d'évaluation budgétaires dans le cadre de la discussion de la loi de finances initiale. Jusqu'en 1993, la Cour ne dissociait pas son rapport sur l'exécution du budget de l'année écoulée de l'autre acte, plus formel et quasi juridictionnel qu'il lui incombe de rendre sur le même budget : la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres. Or, ce document ne peut, pour des raisons pratiques, être établi que dans les dernières semaines de l'année suivant celle à laquelle il se rapporte. En conséquence, le Parlement ne pouvait disposer du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du dernier exercice achevé qu'après la fin de la discussion de la loi de finances initiale.

L'adoption, par l'Assemblée nationale, en juin 1992, sur proposition de M. Yves Fréville, d'un amendement à la loi de règlement pour 1990 (1) disposant que le rapport sur l'exécution de la loi de finances doit être remis au Parlement au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année suivant celle à laquelle il se rapporte a remédié à cette situation. Les assemblées peuvent, à présent, débattre de la loi de finances initiale en ayant connaissance du résultat des travaux de la Cour sur le dernier budget exécuté en totalité. Cette possibilité leur a été effectivement offerte pour la première fois à l'occasion de la discussion de la loi de finances initiale pour 1994. La Cour envisage d'ailleurs d'inclure à l'avenir dans son rapport d'exécution des monographies sur certains ministères et des analyses pluriannuelles destinées notamment à enrichir le débat budgétaire.

(1) Article 13 de la loi du 6 novembre 1992 portant règlement définitif du budget de 1990. Voir J.O. Débats parlementaires, Assemblée nationale, Première séance du 29 juin 1992, p. 2941.

b) L'examen des lois de finances rectificatives

Comme le prévoit l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, seules les lois de finances dites rectificatives peuvent modifier les dispositions budgétaires de la loi de finances de l'année.

Dans la pratique actuelle, on distingue deux types de lois de finances rectificatives. Le premier est celui des lois de finances rectificatives de fin d'année qui opèrent un simple ajustement des prévisions de la loi de finances initiale aux évolutions constatées au cours de son exécution. Cet ajustement est le plus souvent modéré même si parfois il peut entraîner des modifications sensibles de la loi de finances initiale, comme en décembre 1992, lorsque les prévisions apparaissent en net décalage par rapport à la réalité. Le second type de lois de finances rectificatives prévoit, en revanche, une véritable réorientation de la politique budgétaire, normalement consécutive à un changement de majorité parlementaire. Tel a été le cas de la loi de finances rectificative du 22 juin 1993.

La différence essentielle entre les deux types de lois de finances rectificatives, celles de réorientation et celles d'ajustement est que les premières gardent un caractère d'autorisation alors que les secondes s'apparentent plus à un acte de régularisation de mesures déjà prises pour l'essentiel (elles peuvent d'ailleurs porter ratification, conformément à l'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, de décrets d'avances ayant déjà modifié de manière substantielle le montant et l'affectation des crédits).

Dans les deux cas cependant, l'examen des mesures nouvelles se fait au vu du suivi de l'exécution de la loi de finances initiale et de l'évaluation de ses effets.

Aux termes de l'article 25 de la loi de finances rectificative pour 1974, le projet de loi de finances rectificative doit comporter en annexe, sous forme de tableau récapitulatif, pour l'information des membres du Parlement, les textes réglementaires pris en vertu de l'ordonnance du 2 janvier 1959 en vue de modifier la répartition des crédits prévue par la loi de finances initiale et ne nécessitant pas, contrairement aux décrets d'avances de ratification parlementaire. Le dépôt du projet de loi de finances rectificative est ainsi l'occasion d'une récapitulation très pratique des mesures de gestion non soumises à son approbation qui ont affecté la loi de finances initiale (annulations et virements notamment).

Le projet de loi de finances rectificative fait l'objet d'un rapport établi, au nom de la commission des Finances, par le rapporteur général qui donne à cette occasion un compte rendu précis de l'exécution de la loi de finances initiale.

L'examen de la loi de finances rectificative est donc bien un moment privilégié du suivi et de l'évaluation budgétaires.

c) L'examen de la loi de règlement

La loi de règlement constate les montants définitifs des recettes et des dépenses et établit le solde qui en résulte. L'article 36 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit que le projet de loi de règlement est accompagné notamment d'un rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution du budget concerné et de la déclaration générale de conformité. L'article 38 de la même ordonnance dispose que le projet de loi de règlement doit être déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit celle de l'exécution du budget. Depuis près de vingt ans ce délai est respecté. Mais le progrès le plus sensible en la matière résulte, comme il a été indiqué plus haut, de la déconnexion entre le dépôt du projet de loi et celui du rapport annexé de la Cour des Comptes. Résultant d'une initiative parlementaire, cette déconnexion a permis au Parlement de disposer du rapport de la Cour sur la loi de règlement de

1992 fin septembre 1993, c'est-à-dire avant l'examen du projet de loi de finances initiale pour 1994.

Il s'agit là d'une amélioration très sensible de l'information du Parlement qui devrait être encore renforcée cette année, la Cour ayant annoncé le dépôt de son rapport sur le règlement du budget de 1993 pour le mois de juillet prochain.

La richesse des informations contenues dans ce rapport permet de porter immédiatement un jugement sur l'exécution budgétaire du dernier exercice clos et de mieux mettre en perspective l'examen de la loi de finances de l'exercice à venir.

A cette exploitation immédiate qui ne saurait que se développer au cours des prochaines années, s'ajoute le travail effectué à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement accompagné depuis 1990 -autre progrès tout à fait considérable- d'annexes retraçant les dépenses effectives par chapitre, article et paragraphe (article 117 de la loi de finances pour 1991). C'est l'objet du rapport sur le projet de loi de règlement établi par le rapporteur général au nom de la commission des Finances. Dans ce rapport sont en premier lieu analysées les raisons des divergences entre les prévisions des lois de finances et les résultats. Des observations y sont faites en second lieu sur la gestion par le Gouvernement des autorisations budgétaires au cours de l'exercice et tout particulièrement sur deux types de mesures difficiles à examiner, faute d'informations complètes dans le cadre des lois de finances rectificatives : les reports de crédits et les fonds de concours. A cette occasion, le rapporteur général et d'autres députés mettent en lumière les usages qu'ils estiment abusifs des procédures réglementaires (par exemple l'interprétation extensive de la notion d'urgence justifiant les décrets d'avances ou l'annulation de crédits devant, par la suite, être abondés à nouveau en loi de finances rectificative).

Il convient, par ailleurs, de relever la pratique, bien établie, des questions d'ordre général adressées par la commission des Finances de l'Assemblée nationale à la Cour des Comptes, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement. Dix questions de ce type ont été posées par le rapporteur général sur l'exécution des lois de finances pour 1992 dans le cadre de son examen du projet de loi de règlement. Ces réponses donnent à la commission des Finances un état complet et détaillé à l'exécution budgétaire dans des domaines suffisamment circonscrits pour donner toute sa rigueur au contrôle d'exécution et à l'évaluation, mais aussi suffisamment larges pour permettre d'en tirer des conclusions de portée significative (on peut citer, à titre d'exemple, la réponse de la Cour des Comptes à la question posée par la commission des Finances dans le cadre de l'examen de la loi de règlement pour 1990 sur les reports de crédits affectant la question du budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle).

d) L'activité permanente de suivi et d'évaluation budgétaires

En dehors des moments principaux du suivi des recettes et des charges que constituent les procédures d'examen des lois de finances, il est possible, à tout moment, à la commission des Finances de l'Assemblée nationale et à ses rapporteurs de se saisir des questions budgétaires de leur choix. Cette possibilité est le corollaire de la permanence qui distingue les rapporteurs de la commission des Finances des autres rapporteurs parlementaires.

La commission des Finances a, dans ce cas, recours à la procédure du rapport d'information prévu par l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale. Le rapporteur général a ainsi pu, dans ce cadre, commenter en mai 1994 le décret d'avances pris par le Gouvernement, le 30 mars et faire le point en juin, devant la Commission, sur l'exécution des budgets de 1993 et 1994. Depuis 1991, l'article 146 du Règlement de l'Assemblée nationale permet également aux rapporteurs

spéciaux d'établir des rapports d'information présentant les résultats de leurs investigations concernant les ministères ou les entreprises dont ils ont la charge. Plusieurs rapports ont déjà été présentés dans ce cadre, le rapport établi en juin 1992 par M. Michel Barnier sur l'emploi des crédits du ministère de l'environnement en constitue un exemple. On peut également rappeler que l'article 10 de la loi de 22 juin 1967 permet à la commission des Finances de demander à tout moment à la Cour des Comptes de procéder à des enquêtes sur la gestion des services ou organismes qui relèvent de son contrôle. Les enquêtes ainsi réalisées sont normalement publiées sous la forme de rapports d'information de la commission des Finances. Cette procédure est toutefois peu utilisée (la dernière enquête à laquelle elle a donné lieu a été publiée en juin 1992). Elle requiert en effet des délais qui s'harmonisent mal avec les rythmes du travail parlementaire.

2 - Les formes prises par le suivi et l'évaluation budgétaire de l'Assemblée nationale

Comme lorsqu'il s'agit d'examiner les dispositions fiscales de la loi de finances sous leur aspect normatif, deux instruments principaux s'offrent aux députés pour procéder, en matière budgétaire, au contrôle de l'exécution des mesures prises et à l'évaluation de leur impact économique et social : l'amendement en commission et en séance publique, et surtout le rapport budgétaire ou d'information.

a) En ce qui concerne l'évaluation des ressources, la technique de l'amendement peut être exceptionnellement utilisée. M. Jacques Roger-Marchart a ainsi présenté, en octobre 1987, un amendement réduisant de 15 milliards de francs les ressources prévues dans l'équilibre général du budget de 1988, considérant les hypothèses économiques servant de base à l'évaluation de ces ressources comme trop optimistes (1). Cet amendement ne visant qu'à un meilleur contrôle des finances publiques a été jugé recevable. Il ne s'agit là cependant que d'une pratique peu fréquente. La plupart des amendements de recettes ont en effet pour objet de susciter un débat sur l'aspect normatif de la législation fiscale et non sur la situation des ressources du budget. Réserve faite des interventions dans la discussion générale des projets de loi de finances ou dans le débat relatif à certains articles de première partie (article d'équilibre notamment), l'essentiel du travail de suivi et d'évaluation budgétaires incombe, en matière de ressources, au rapporteur général de la commission des Finances, qui en publie le résultat dans ses rapports sur les lois de finances ou ses rapports d'information. Le tome I du rapport général sur la loi de finances de l'année analyse en particulier les écarts entre les prévisions et les réalisations de ressources dans le dernier budget exécuté et le budget de l'année en cours. Il comporte donc, outre la présentation des évolutions attendues au cours de l'année de la loi de finances, une large part de compte rendu d'exécution et d'évaluation des résultats des budgets précédemment adoptés.

Pour l'élaboration du rapport général, de ses rapports sur les lois de finances rectificatives et les lois de règlement ainsi que de ses rapports d'information sur l'exécution du budget, le rapporteur général dispose de renseignements étendus. En matière de recettes, il est ainsi, en pratique, le destinataire chaque mois d'une situation par compte et par ligne de recettes du recouvrement des recettes de l'État.

(1) J.O. Débats parlementaires, Assemblée nationale, séance du 16 octobre 1987, pp. 4482 et 4483.

b) En ce qui concerne les dépenses, on observe un recours un peu plus large à l'amendement pour susciter un débat sur la politique suivie dans le cadre de l'examen de la loi de finances initiale.

Les contraintes de la recevabilité financière sont pourtant fortes en ce domaine. La compensation entre charges est interdite. Les amendements relatifs aux crédits ne peuvent avoir pour objet que de supprimer ou réduire effectivement une dépense. Les limitations du droit d'amendement en matière de dépenses ne doivent pas pour autant être exagérées. Bien que l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne prévoie que des votes par grandes masses au sein du budget général (un seul vote pour l'ensemble des services votés et un vote pour le total des mesures nouvelles demandées pour chacun des titres et ministères), il est en fait possible aux députés de proposer la modification, voire la suppression de tout chapitre, l'exposé des motifs de l'amendement devant, en tout état de cause, préciser l'imputation au niveau du chapitre de la réduction proposée. Rien n'empêche par ailleurs de remettre en cause des services votés en proposant, par voie d'amendement, une mesure nouvelle négative de même montant. Quant à l'interdiction des réductions indicatives de crédits, elle ne vise que les réductions à caractère symbolique n'ayant pas de motivation financière autre que la volonté de protester contre le montant jugé insuffisant des crédits.

Très souvent, les amendements de crédits d'origine parlementaire présentés dans le cadre de la discussion de la loi de finances initiale, d'ailleurs beaucoup moins nombreux que ceux relatifs à la législation fiscale (1), visent à remettre en cause une situation existante et contraignent le Gouvernement à justifier une action en cours (comme par exemple l'amendement de réduction des crédits de la Culture du budget de 1992, déposé par M. Gilbert Gantier en octobre 1991, pour critiquer le projet de Bibliothèque de France (2)).

Le même but peut cependant être atteint par le biais des questions (au nombre de 5 à 600) posées aux différents ministres lors de la discussion de leur budget dans le cadre de l'examen de la loi de finances initiale. Pour l'ensemble des membres du Gouvernement, il s'agit là d'une occasion appréciée et quelquefois unique pour ceux d'entre eux qui sont les moins concernés par l'ordre du jour législatif, de répondre aux critiques et de faire le point sur les questions les plus diverses relatives à l'action de leur département.

Pour l'essentiel, l'activité de suivi et d'évaluation de l'emploi des crédits revêt toutefois la forme de rapports budgétaires ou d'information.

Le rôle des rapporteurs spéciaux de la commission des Finances est déterminant à cet égard. Actuellement, au nombre de 44, leur permanence leur permet de situer plus facilement leur réflexion sur les crédits dont ils ont la charge, dans une perspective de moyen terme, et de se dégager des limites imposées par le cadre annuel de l'autorisation budgétaire. L'article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 leur confère des pouvoirs étendus, comparables à ceux des magistrats de la Cour des Comptes, pour suivre l'emploi des crédits qu'ils ont mission d'examiner. Ils ont en particulier le pouvoir de conduire leurs investigations sur pièces et sur place ainsi que le droit d'obtenir communication de tout renseignement d'ordre financier ou administratif, et de tout document de service relevant du budget dont ils ont la charge. Ces pouvoirs s'étendent aux entreprises publiques entrant, le cas échéant, dans leur domaine de compétence.

(1) 24 amendements de crédits ont été déclarés recevables lors de la discussion en première lecture de la loi de finances initiale pour 1994 par l'Assemblée nationale.

(2) J.O. Débats parlementaires, Assemblée nationale, 2ème séance du 29 octobre 1991, pp. 5240 et 5241.

L'essentiel des résultats de leur activité de contrôle et d'évaluation est publié dans leur rapport spécial sur la partie des crédits de la loi de finances initiale qu'il leur appartient d'examiner. Ils y font normalement le point sur l'exécution de ces crédits, au moins pour l'année en cours. Ils y mentionnent les mesures de gestion qui les ont affectés, tout particulièrement les annulations et "gels", et émettent une appréciation sur les actions financées.

Pour l'élaboration de ces rapports spéciaux, ils disposent des réponses des ministères concernés à un grand nombre de questions, couvrant tous les aspects de l'exécution des crédits dont ils ont la charge. On peut indiquer à ce propos qu'un total de 2.743 questions ont été posées par les rapporteurs spéciaux aux différents ministères en vue de l'examen de la loi de finances initiale pour 1994.

Comme on l'a signalé plus haut, les rapporteurs spéciaux ont, en outre, la faculté tout au long de l'année d'établir des rapports d'information sur toute question relevant de leur domaine de compétence.

Les rapports budgétaires du rapporteur général contiennent également de larges développements sur le suivi et l'évaluation de l'emploi des crédits, mais il s'agit alors d'observations de nature synthétique portant sur l'architecture générale du budget.

Ces observations trouvent d'abord leur place dans le tome I du rapport général sur le projet de loi de finances de l'année. Le rapporteur général y décrit et analyse les principaux déterminants et les tendances lourdes de l'évolution des crédits au cours des dernières années, par exemple en matière de charges de la dette ou de dépenses induites par la fonction publique. Il en expose les contraintes qui en résultent à ses yeux pour la politique budgétaire.

Ce sont cependant les rapports du rapporteur général sur les lois de finances rectificatives qui fournissent les comptes rendus d'exécution des dépenses les plus détaillés. Le rapporteur général y présente et commente les mesures réglementaires ayant modifié la loi de finances initiale (tout particulièrement les ouvertures de crédit par décrets d'avances et les annulations de crédits). Les rapports sur les lois de finances rectificatives peuvent en outre comporter un second tome analysant dans le détail les mouvements de crédits intéressant les différents ministères.

Enfin le rapport du rapporteur général sur la loi de règlement dresse un tableau complet des différences entre les crédits inscrits en loi de finances initiale ou rectificative et les crédits exécutés. Il explique ces différences en y intégrant notamment les mouvements résultant des reports de crédits et fonds de concours et formule à leur propos, au vu des remarques faites par la Cour des Comptes dans son rapport d'exécution, les observations critiques qu'elles lui paraissent appeler. Il est difficile d'évaluer l'impact de ces commentaires sur les pratiques suivies par les gouvernements successifs en matière de gestion des crédits. Il est cependant probable qu'elles exercent au minimum, conjointement aux remarques de la Cour des Comptes un effet modérateur à l'égard de certaines tendances de l'exécutif à une interprétation extensive de ses compétences. Elles ont également entraîné certaines modifications ou innovations essentielles telles que l'introduction d'un article d'équilibre dans les collectifs budgétaires à compter de 1980, la réforme de la procédure des fonds de concours en 1981 et la création d'une annexe récapitulative de ces fonds en 1985 ou encore l'ajustement, dès la loi de finances rectificatives de fin d'année, de certains crédits évaluatifs (dette publique et remboursements et dégrèvements d'impôts).

On rappellera par ailleurs que des rapports d'information du rapporteur général peuvent être également consacrés à l'exécution des lois de finances.

Le rapporteur général, comme les rapporteurs spéciaux disposent, pour l'accomplissement de leur mission de contrôle, d'informations régulières et détaillées sur l'exécution courante des crédits.

La commission des Finances reçoit en effet notamment communication :

- au début de chaque trimestre, de la situation des dépenses engagées au cours du trimestre précédent,
- avant la fin du trimestre suivant, d'un état par chapitre au 31 mars, au 30 juin, au 30 septembre, au 31 décembre et à la clôture de la gestion des dépenses ordonnancées ou mandatées sur crédits budgétaires,
- chaque mois, d'une situation par titre et par chapitre des dépenses de chaque ministère et du taux de consommation des crédits,
- également chaque mois d'une récapitulation par titre et ministère de l'évolution du montant des crédits disponibles compte tenu des modifications apportées en cours d'exercice aux prévisions de la loi de finances initiale.

c) En ce qui concerne l'évaluation de l'impact macroéconomique du budget, l'apport des députés et, plus particulièrement de la commission des Finances reste limité.

Les rapports du rapporteur général, et notamment le tome I du rapport général sur le projet de loi de finances de l'année contiennent des développements très nourris sur la mise en situation macroéconomique de la politique budgétaire. Mais on ne saurait parler à ce propos d'évaluation critique ni d'examen impartial des différentes stratégies envisageables, de telles démarches apparaissant peu compatibles avec le soutien et la confiance que la majorité de l'Assemblée nationale est tenue d'exprimer à l'égard du Gouvernement. Autant l'examen critique de mesures fiscales données ou de l'emploi des crédits dans un secteur déterminé relève de l'exercice normal des fonctions de rapporteur autant la mise en cause d'un aspect important de la stratégie économique suivie ou l'expression publique de doutes sérieux sur son efficacité sont de nature à perturber les relations entre le Gouvernement et sa majorité. De même, les interventions des porte-parole des groupes parlementaires dans les débats consacrés à l'impact macroéconomique de la politique budgétaire ressortissent-elles beaucoup plus de la mise en valeur de positions de parti que d'une évaluation des actions menées.

Une expérience d'études d'hypothèses économiques établies indépendamment de celles du Gouvernement a néanmoins été tentée en 1987 par la commission des Finances à l'initiative de son président d'alors, M. Michel d'Ornano. La commission a, dans ce but, fait appel à deux organismes spécialisés l'IPECODE et l'OFCE. Mais les résultats des études demandées n'ont pu être portés à la connaissance des députés en temps utile pour leur permettre d'opposer aux prévisions du Gouvernement des scénarios alternatifs fondés sur des travaux d'experts indépendants.

L'expérience n'a pas été renouvelée depuis.

....*

L'activité de suivi par l'Assemblée nationale de l'exécution des lois de finances est donc bien réelle, qu'il s'agisse de leurs dispositions fiscales ou financières.

L'Assemblée nationale procède aussi indéniablement, à une forme d'évaluation de l'impact des lois de finances. Cette évaluation est certes toujours fortement soumise à des considérations politiques. On ne peut que souligner qu'elle est le fait d'hommes politiques et non de techniciens. Il n'en reste pas moins que les rapports parlementaires relatifs aux lois de finances : le rapport général pour l'architecture d'ensemble du texte et les rapports spéciaux pour les crédits des différents ministères sont les seuls documents publics fournissant une analyse détaillée, précise et argumentée de la totalité des actions budgétaires de l'État dans ses différents secteurs d'intervention. Même si les rapports établis au nom de la commission des Finances

doivent parfois être "*lus entre les lignes*" ou au contraire pris "*cum grano salis*" selon qu'ils émanent de la majorité ou de l'opposition, il y a là un effort régulier et systématique de réexamen critique de la législation fiscale et de l'action budgétaire de l'État. Les conditions de large autonomie dans lesquels ils sont élaborés en accroissent encore l'intérêt.

Quant aux amendements au projet de loi de finances ils autorisent une confrontation régulière des appréciations portées par leurs auteurs avec les positions défendues par le Gouvernement sur toute question fiscale ou budgétaire.

Il convient enfin de ne pas négliger, au-delà des activités de contrôle et d'évaluation à caractère public, les démarches menées confidentiellement auprès du Gouvernement par sa majorité pour lui exprimer telle ou telle critique ou lui suggérer telle ou telle proposition, par exemple en matière de révision des services votés, comme la commission des Finances de l'Assemblée nationale a entrepris de le faire pour cinq budgets.