

LE DEPUTE ET L'IMPOT

La multiplication des élections au suffrage universel ne tendrait-elle pas à affaiblir le sens de l'acte démocratique élémentaire ? Nous votons pour les présidentielles, les législatives, les cantonales, les municipales, l'Assemblée européenne. Les citoyens connaissent peu ou prou les attributions de leur maire, mais connaissent-ils celles de leur conseiller général et de leur député ? Et surtout, les diverses assemblées qui représentent les citoyens à chaque niveau ont-elles bien les pouvoirs que leur attribuent les textes et que leur supposent le public ?

Historiquement, la démocratie ou pouvoir du peuple s'est imposée contre le pouvoir du roi (monarchie) ou celui d'une caste (aristocratie). Mais comme le gouvernement de la multitude n'est guère pratique, il a bien fallu inventer un système de représentants élus chargés d'édicter les règles et de superviser leur application. Après l'émergence du pouvoir législatif sous la Révolution, on a vu grandir en France les autres formes : l'exécutif, le judiciaire, et celui dont on parle moins, le pouvoir de l'Administration.

Si l'on se pose actuellement beaucoup de questions sur la vraie nature de notre système actuel, c'est bien parce, que notre Parlement semble avoir perdu une grande partie de son rôle. Ceci est illustrée par une double inflation dévalorisante :

- celle du nombre de sièges : 577 députés et 321 sénateurs contre aux USA 100 sénateurs et 435 représentants pour une population 5 fois plus grande,
- celle du nombre de textes traités par session : parmi ceux-ci, combien de lois inappliquées, combien de décrets d'application en souffrance ? Sans parler des transpositions de règlements européens : un coup d'œil sur l'ordre du jour de l'Assemblée nationale est instructif à cet égard.

Pour rester dans l'esprit de cette chronique, considérons un des principaux rôles du Parlement : le vote du Budget, et donc de l'impôt. En vérité c'est sans doute sur ce terrain que nos représentants ont le moins d'influence.

Illustrons par une anecdote : lors de la préparation du Budget 2006, la Commission des Finances avait décidé de supprimer un milliard d'euros sur un total de dépenses de 270 Md€. Au final, elle n'a réussi à alléger la dépense que de 30 millions d'euros !

Les experts disent qu'en vertu du principe des services votés, la marge de manœuvre sur un exercice donné n'est que de quelques pour cents. Il faut en effet payer les salaires des fonctionnaires (44% du total des dépenses) et respecter les engagements de l'Etat qui peuvent se répercuter sur plusieurs exercices. En réalité, les services votés pourraient être analysés de plus près : la fonction publique emploie beaucoup de contractuels, malheureusement révocables du jour au lendemain ; chaque année des fonctionnaires partent en retraite ; certains contrats peuvent ne pas être reconduits, d'autres peuvent être annulés. Ce travail d'échenillage est certainement effectué dans chaque ministère, encouragé par l'application depuis 2006 de la Loi organique relative aux lois de finances votée en 2001. Les facilités qu'il procure sont-elles communiquées au Parlement ? J'en doute.

La Constitution elle-même a organisé la maîtrise du Budget par le gouvernement celui-ci a deux moyens principaux pour faire entendre raison au Parlement :

- l'article 40 qui interdit toute mesure nouvelle générant une charge non compensée par une recette,
- l'article 44 qui permet au gouvernement de faire voter un texte en retirant certains amendements déjà votés.

Mais en matière budgétaire comme dans d'autres domaines législatifs, le pouvoir est une apparence. Selon certains députés « 98% des mesures sont inspirées par l'administration ».

Selon d'autres, 30 parlementaires seulement sont capables d'exploiter le Budget. Rien d'étonnant à cela : c'est à Bercy que se trouvent les fiscalistes, les inspecteurs des Finances, les hauts fonctionnaires chargés de mettre en forme les Budgets et de contrôler les dépenses.

Un simple coup d'œil sur les documents d'un projet de loi de finances suffit à comprendre : l'ensemble (bleus plus jaunes selon la terminologie budgétaire) représente une pile de plusieurs dizaines de centimètres de hauteur. Comment un député pourrait-il trouver le temps de se plonger dans une telle masse ? Les deux attachés parlementaires alloués à chaque député n'y suffiraient pas !

Le Parlement peut-il retrouver le rôle qui devrait être le sien en matière budgétaire ?

Il suffirait pour cela de constituer un service financier relevant des seules assemblées, apte à interpréter les documents de Bercy, ayant des pouvoirs de contrôle et d'investigation, capable de mettre au point les mesures décidées par les parlementaires. Ces experts seraient pris au sein du Ministère des Finances mais placés sous l'autorité des Présidents de Chambre, travaillant sous la coupe des Présidents de Commissions des Finances.

Au fait, une telle réforme pouvait être décidée par nos élus. Que ne l'ont-ils adoptée ?