



Savoir, c'est pouvoir

Les députés face à Bercy

Amélie de Montchalin

DANS **POUVOIRS 2019/1 N° 168**, PAGES 99 À 104
ÉDITIONS **LE SEUIL**

ISSN 0152-0768

ISBN 9782021406764

DOI 10.3917/pouv.168.0099

Date de mise en ligne : 12/02/2019

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-pouvoirs-2019-1-page-99?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Le Seuil.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

AMÉLIE DE MONTCHALIN

SAVOIR, C'EST POUVOIR

LES DÉPUTÉS FACE À BERCY

Si notre Constitution, dans son « esprit », ses « institutions » et sa « pratique », pour reprendre les mots du général de Gaulle¹, consacre la prééminence du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, il est un domaine dans lequel cette domination réelle et symbolique s'exerce avec une force particulière : la relation originale entre l'administration de Bercy et les élus de la nation. Au-delà de singuliers jeux d'influence, c'est une véritable « chasse à l'information » qui se joue entre les députés et Bercy.

99

UNE RELATION TECHNIQUE PROFONDÉMENT DÉSÉQUILBRÉE

Indépendamment de leur appartenance au groupe majoritaire ou aux groupes d'opposition, les députés sont, face à Bercy, en déséquilibre constant. Ils le sont non pas tant pour des raisons institutionnelles ou politiques que simplement techniques. Loin d'offrir un point d'entrée unique, « Bercy » est en fait le nom d'une galaxie de directions, sous-directions, bureaux et agences, ce qui, par construction, implique des interactions complexes, sinueuses, voire incertaines. Au quotidien, les députés sont amenés à solliciter une diversité de services (Finances publiques, Trésor, Budget, Douanes, Agence des participations de l'État, etc.), soit pour leur propre information, soit au nom des citoyens qui les interpellent sur une question précise.

À cette première disproportion s'ajoute une longue et profonde tradition de défiance réciproque, entre les élus de la nation et une administration

1. Conférence de presse du 31 janvier 1964.

pléthorique et puissante d'une part, entre Bercy et des parlementaires susceptibles de proposer des dépenses irresponsables par voie de propositions de loi ou d'amendement d'autre part. Or, si les dispositions et subtilités puissantes de l'article 40 de notre Constitution, dont découle le principe de « l'irrecevabilité financière » des propositions et amendements formulés par les parlementaires², ont longtemps été discutées et disputées, une situation de fait plus étonnante semble susciter moins d'émoi : les députés sollicitant des informations et données précises sont souvent, face à Bercy, face à un mur.

100 Les parlementaires, en effet – pas plus que les citoyens, qui en ceci, chose positive, leur sont solidaires –, ne disposent des données économiques, financières et fiscales indispensables à un débat public éclairé, dans le respect de nos principes démocratiques. Si « Bercy » n'est certes pas l'unique source en matière de données d'intérêt public (l'Insee, la Cour des comptes, France Stratégie et les corps d'inspection sont à citer), les députés savent par expérience le prix démocratique de l'absence de libres données publiques en matière économique, budgétaire et fiscale, jeux de données dont Bercy garde jalousement les clefs.

Or, si c'est une constante de l'administration de montrer une inertie certaine, une certaine politisation du « verrou » de l'information semble à l'œuvre à l'échelle des cabinets ministériels. Nombreux sont les députés, de tout bord politique, qui ont fait l'expérience de se voir opposer une fin de non-recevoir à une demande précise de données, lorsque celles-ci pouvaient être susceptibles d'informer une proposition de loi ou d'amendement jugée politiquement non souhaitable. Cette défiance latente est d'autant plus grande que les députés, et notamment les membres de la commission des finances qui sont rapporteurs spéciaux des budgets de fonctionnement des directions générales de Bercy, ont pour objet de contrôler les effectifs, moyens et organisation des administrations fiscales, douanières et économiques. À l'inverse, on observe une relative dispersion du pouvoir de décision au sein de Bercy, en raison notamment de la limitation récente du nombre de conseillers en cabinet. Il est fréquent de constater que les décisions d'accord ou de rejet de propositions d'amendement sont dorénavant prises à un échelon administratif de plus en plus bas ou en réunion interministérielle de plus en plus haut. Dans les deux cas, la frontière entre conseil technique et décision politique

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

est difficile à tracer, nourrissant chez certains la certitude d'être manipulés plutôt qu'éclairés.

L'INFORMATION, C'EST LE POUVOIR

L'indifférence quasi générale face à cette exigence démocratique de libre information est d'autant plus étonnante que cette situation s'inscrit en contradiction avec l'un de nos principes de valeur constitutionnelle les plus profonds : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (art. 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen).

À un évident manque d'information et de données disponibles à la libre consultation des députés et des citoyens s'ajoute un déficit criant de moyens autonomes d'évaluation économique et financière au Parlement, qu'il s'agisse tant des textes budgétaires qui lui sont soumis par le gouvernement que de ses propres propositions législatives. Ici, la France fait figure d'exception au regard des démocraties les plus avancées – elles le sont en partie grâce à une évaluation conduite par des entités autonomes à l'utilité et à l'autorité incontestées, à l'instar du puissant Congressional Budget Office aux États-Unis, ou encore de l'Office for Budget Responsibility au Royaume-Uni.

Il apparaît en effet clairement que les parlementaires français n'ont pas à leur disposition les moyens adéquats de remplir leurs devoirs constitutionnels en matière d'évaluation des politiques publiques et de contrôle de l'action du gouvernement³. Comment assurer cette mission sans libre consultation des données d'intérêt public, sans expertise indépendante de ces données vis-à-vis à la fois de l'exécutif et des groupes d'intérêt, sans chiffrage autonome des propositions des parlementaires, sans contre-expertise des propositions formulées par les citoyens et par les groupes d'intérêt ?

Alors que c'est aux Français qu'appartiennent ces données brutes sur la répartition des revenus dans notre pays, sur l'impact de notre fiscalité sur leurs vies, sur les prévisions de recettes et de dépenses du gouvernement, ceux qui légifèrent en leur nom sont légitimes à en disposer librement pour mener à bien leur rôle de parlementaire et faire vivre le débat démocratique. Ils doivent, pour ce faire, s'armer de nouveaux outils.

3. Modifié par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 24 de la Constitution, dans sa nouvelle rédaction, dispose que le Parlement, outre le vote de la loi et le contrôle de l'action du gouvernement, « évalue les politiques publiques ».

UN OFFICE D'ÉVALUATION
DES POLITIQUES PUBLIQUES À L'ASSEMBLÉE

102 Le 17 juillet 2018, un premier pas a été franchi à l'Assemblée nationale par le biais d'un accord transpartisan, conclu avec la bienveillance du président François de Rugy, prévoyant que l'ensemble des députés pourraient dorénavant s'appuyer sur l'expertise d'instituts de recherche indépendants spécialisés dans l'évaluation scientifique des politiques publiques. Une première phase expérimentale a été lancée en amont du projet de loi de finances 2019. C'est ainsi que l'Institut des politiques publiques et le Centre pour la recherche économique et ses applications ont notamment publié en octobre 2018 une étude macroéconomique détaillée des effets de la transformation du CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi) en réductions de cotisations employeurs⁴.

À l'instar de nos voisins, il est temps de doter notre démocratie d'un nouvel outil d'autonomie et de responsabilité pérenne dans ce domaine, sous la forme d'un « office d'évaluation des politiques publiques », avec en son sein une unité de chiffrage transpartisane et indépendante. Mettre en place cet office, en capacité à la fois de chiffrer nos propositions de loi et d'amendement, d'expertiser celles du gouvernement, d'évaluer les politiques mises en œuvre et de préparer les débats à venir, est essentiel pour placer réellement le Parlement français et notamment les groupes d'opposition en position de dialoguer de façon éclairée et constructive avec l'exécutif. La direction du Trésor et celle de l'Insee se montrent d'ailleurs intéressées par cette perspective, leurs propres travaux pouvant utilement être complétés et rendus plus fiables encore par une contre-expertise de qualité.

Cet office prendrait la forme d'une structure agile, formée d'une dizaine de praticiens opérationnels maîtrisant les sujets économiques et financiers ainsi que les outils de modélisation et de chiffrage indispensables à l'analyse critique des données. Il recevrait de droit la liasse fiscale de l'année $n - 1$, les données macroéconomiques et sociales publiques à jour de l'Insee; il se verrait également reconnaître un accès de droit, sur simple demande, aux données réunies par la Cour des comptes, France Stratégie et les corps d'inspection. Sa présidence serait rattachée de façon fonctionnelle et opérationnelle à la présidence de l'Assemblée nationale, afin d'en garantir l'égal accès à tous les députés, quel que soit

4. Antoine Bozio, Sophie Cottet et Clément Malgouyres, « Quels effets attendre de la transformation du CICE en réductions de cotisations employeurs ? », IPP.eu, octobre 2018.

leur groupe politique. À terme, il pourrait être élargi au Sénat, sous une forme naturellement fidèle aux spécificités de ce dernier.

Cette proposition de nature concrète a pour avantage de ne pas nécessiter de réforme constitutionnelle et de réunir un large consensus transpartisan en sa faveur, comprenant notamment les président et anciens présidents de la commission des finances, les actuels et précédents rapporteurs généraux du budget, et de nombreux parlementaires de toutes les sensibilités politiques, qui se sont exprimés publiquement dans ce sens⁵.

À la mesure de l'exigence démocratique et de l'ambition qui est collectivement la nôtre en matière d'autonomie et de responsabilité parlementaires, cette initiative est à la portée de nos choix. Il suffit, pour lui donner réalité, d'un supplément d'audace et de volonté politique. Avec une agence d'évaluation et de chiffrage interne, un accès véritablement démocratique aux données, de nouvelles compétences techniques et opérationnelles, et, enfin, une vision plus ambitieuse de notre rôle de parlementaire à la hauteur de la lettre et de l'esprit de notre Constitution, la relation entre les députés et Bercy pourra enfin passer d'un face-à-face inquiet à un authentique dialogue ouvert, éclairé et constructif. Il ne s'agit en rien d'un débat technique, mais bien d'un combat démocratique⁶.

5. « Pour un débat budgétaire responsable et libéré de l'arbitraire », *Le Monde*, 19 avril 2018.

6. Amélie de Montchalain remercie Louis Marty, étudiant en double master à Science Po et à HEC, pour sa précieuse contribution à la rédaction de cette publication.

R É S U M É

Visiblement déséquilibrée et technique, la relation entre les députés et Bercy dissimule un enjeu d'influence plus profondément politique : l'information. Alors que certains facteurs institutionnels, politiques et culturels limitent considérablement les moyens à disposition des élus de la nation en matière d'accès aux données d'intérêt public et d'évaluation économique et financière, un consensus transpartisan émerge sur l'opportunité de mettre en place un « office d'évaluation des politiques publiques » rattaché à la présidence de l'Assemblée nationale. Avec ce nouvel outil d'autonomie et de responsabilité, la relation entre les députés et Bercy pourra enfin passer d'un face-à-face inquiet à un authentique dialogue ouvert, éclairé et constructif. À travers ce débat se joue non pas tant un enjeu technique qu'un véritable combat démocratique.