

**Document mis
en distribution
le 12 juillet 2000
N° 2540**

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2000.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

relative aux lois de finances,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sous réserve de la constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR M. DIDIER MIGAUD,

Député.

--

Lois de finances.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 2 janvier 1959, une ordonnance, rédigée dans le secret des bureaux du ministère des finances, sans aucune consultation des assemblées parlementaires, scellait ce que l'on s'accorde à qualifier de « constitution financière de l'Etat ».

Cette ordonnance a valeur de loi organique, alors même qu'en raison de son fondement juridique - elle repose sur l'ancien article 92 de la Constitution -, elle n'a pas été soumise au contrôle de constitutionnalité qui s'applique désormais à toutes les lois de cette nature.

Dès 1960, dans la première décision qu'il a rendue en matière de constitutionnalité des lois ordinaires, le Conseil constitutionnel l'a intégrée dans le « bloc de constitutionnalité », *corpus* de règles au regard desquelles il exerce son contrôle (décision n° 60-8 DC du 11 août 1960). Depuis lors, le Conseil s'y réfère fréquemment et, en général, directement, dans l'exercice de son contrôle de constitutionnalité et ce sans aucune réserve ni quant à la nature organique de ses dispositions, ni quant à la validité de certaines de celles-ci au regard des règles constitutionnelles.

Inscrite dans la logique du « parlementarisme rationalisé » qui a inspiré la Constitution de 1958, l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances semble cependant être allée, sur certains points, au-delà des prescriptions constitutionnelles.

On ne retiendra que l'exemple des taxes parafiscales, impôts que l'article 4 de l'ordonnance soustrait purement et simplement au champ d'application de l'article 34 de la Constitution, disposant que la loi fixe les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ».

Par ailleurs, l'ordonnance a permis le développement de pratiques qui ne favorisent guère la lisibilité de l'action financière de l'Etat.

A titre d'exemple, on relèvera que les concours de l'Etat aux collectivités locales peuvent prendre la forme de subventions ou de « prélèvements sur recettes » non prévus par l'ordonnance, et ce, dans des conditions peu cohérentes, régulièrement critiquées par la Cour des comptes.

Le recours à la seule comptabilité de caisse, une certaine confusion entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie, ainsi que le flou des textes, conduisent chaque année à des polémiques sur les opérations de fin d'exercice, dont une utilisation « judicieuse » peut permettre des effets d'affichage en matière de déficit budgétaire.

Insuffisamment exigeante en matière de transparence et de sincérité et ne permettant pas, de ce fait, un réel contrôle parlementaire, la rédaction actuelle de l'ordonnance ne garantit pas non plus une gestion budgétaire efficace.

L'application du principe de spécialité - au demeurant rendu largement virtuel par les facilités de gestion offertes au Gouvernement par l'ordonnance - n'est guère favorable, voire fait obstacle, au développement d'une démarche de performance dans la gestion des services publics, ainsi que le notait, dans ses conclusions, le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, réuni d'octobre 1998 à janvier 1999 autour de M. Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Ces réflexions sont à l'origine de la mission qui a été confiée par la Conférence des Présidents au Rapporteur général de la Commission des finances en vue d'une révision de l'ordonnance du 2 janvier 1959, mission dont la présente proposition constitue l'aboutissement.

En outre, l'ordonnance présente un certain nombre d'imprécisions génératrices d'incertitudes que le Conseil constitutionnel a dû lever dans de nombreuses décisions, parmi lesquelles on peut noter la décision rendue sur la loi de finances pour 1980 (n° 79-110 DC du 24 décembre 1979), relative à l'articulation du projet de loi de finances en deux parties et aux conséquences de procédure à en tirer.

Par ailleurs, l'ordonnance ne prend guère en compte le fait que l'Etat joue un rôle important dans le financement et l'encadrement de la sécurité sociale, qui fait l'objet, depuis la loi constitutionnelle du 22 février 1996, d'une loi spécifique de financement. Or, aujourd'hui, tous les observateurs, notamment à l'échelon communautaire, s'attachent à la notion d'« administrations publiques », qui suppose une appréhension globale des opérations financières, non seulement de l'Etat, mais aussi de la sécurité sociale et des collectivités territoriales.

Ajoutons que, par définition, l'ordonnance ne pouvait prendre en compte les conséquences de la construction européenne, alors même que les budgets nationaux sont, depuis le traité de Maastricht, soumis à une procédure de surveillance communautaire et que le budget des Communautés est alimenté par des contributions nationales, celle de la France représentant plus d'un vingtième des dépenses totales du budget général.

En dépit de ces inconvénients multiples, que l'évolution des exigences en matière de qualité et de transparence de la gestion publique ne fait qu'aggraver, le texte de l'ordonnance, à la différence de celui de la Constitution, est resté quasiment inchangé depuis la mise en place des institutions de la V^{ème} République.

Pourtant, dès l'origine, il a paru nécessaire de la modifier. Applaudi sur tous les bancs, René Pleven déclarait ainsi, dès la première discussion budgétaire tenue dans le cadre de l'ordonnance organique : « [...] nous ne pouvons pas accepter que, par des procédés indirects, comme celui de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, on vide de leur contenu, de leur substance les pouvoirs qui avaient été attribués au législatif. [...]. Le temps nécessaire à une révision complète de l'ordonnance organique du 2 janvier ne nous permettait pas une telle révision avant la discussion du budget de 1960. Il faut qu'elle ait lieu avant le dépôt de celui de 1961 car, dans l'état actuel, je le répète après tous ceux de nos collègues qui sont intervenus au début de cette séance, le contrôle

parlementaire des dépenses de 1960 ne sera qu'une apparence et, en réalité, ce sera un escamotage » ⁽²⁾.

La proposition la plus complète de révision de l'ordonnance organique fut présentée, le 14 mai 1980, par M. Laurent Fabius et les membres du groupe socialiste et apparentés (document n° 1718). Son exposé des motifs synthétise les critiques récurrentes adressées à ce texte, puisque cette proposition avait pour objet « *de restaurer le rôle du Parlement en matière de lois de finances ; d'éviter les abus de pratiques gouvernementales ; de renforcer le contrôle parlementaire ; d'élaborer un texte juridiquement et politiquement plus clair et moins contesté* ». Elle n'a cependant pu ébranler le dogme de l'intangibilité de l'ordonnance.

Aujourd'hui, conformément à la mission que lui a confiée la Conférence des Présidents, l'auteur de la présente proposition s'est efforcé de présenter un texte d'ensemble, afin de donner une réelle base légale aux dispositions organiques relatives aux finances de l'Etat, tout en permettant au Conseil constitutionnel, saisi de plein droit des lois organiques avant leur promulgation, de se prononcer sur leur conformité à la Constitution, et ce même dans les cas où il n'est pas proposé de modification par rapport au texte de 1959.

Les propositions qui vous sont soumises, fruit d'une réflexion à laquelle la Cour des comptes a apporté un concours précieux, expriment un double souci : permettre une modernisation de la gestion publique et renforcer le pouvoir budgétaire du Parlement.

I.- PERMETTRE UNE AMÉLIORATION DE LA GESTION PUBLIQUE

Comme l'avait souligné le rapport précité du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, ainsi que diverses études administratives ⁽³⁾, notre pays accuse un retard préoccupant, s'agissant des méthodes de la gestion publique, par rapport aux principaux pays de l'OCDE. Il convient de combler ce retard en assurant les conditions d'une gestion moderne et efficace.

Participent de ce souci de modernisation et de responsabilisation des gestionnaires, plusieurs dispositions importantes de la présente proposition :

- l'instauration de véritables programmes ministériels, par opposition à la règle de spécialisation des crédits par chapitre, afin de rendre plus lisible, pour l'administration elle-même et pour les observateurs extérieurs, au premier rang desquels le Parlement, l'utilisation des crédits publics (article 11), avec une classification plus opérationnelle des catégories de dépenses (article 10) ; la possibilité de transferts modifiant la détermination du ministre responsable de l'exécution de la dépense dans le cadre d'un même programme permet la mise en œuvre de programmes interministériels (article 18) ;

- le développement de la pluriannualité, des autorisations pluriannuelles pouvant être ouvertes pour toutes les catégories de dépenses (article 15) et les reports de crédits étant facilités (article 21) ;

- la présentation dans les lois de finances d'une comptabilité d'engagement, selon la méthode dite des « droits constatés », afin de rénover la gestion publique et de mieux appréhender l'ensemble des charges réelles de l'Etat (articles 20, avant-dernier alinéa, 30, 33 et 35) ;

- la simplification des procédures de création et de transformation d'emplois (article 1^{er}), dans le cadre d'un dispositif permettant d'éviter toute dérive et garantissant l'exercice du contrôle parlementaire (articles 11, 31-3^o et 35-3^o) ;

- la possibilité pour les administrations ayant facturé certaines prestations de bénéficier des recettes perçues à ce titre (article 22).

Ainsi, comme c'est déjà le cas dans un certain nombre de grandes démocraties, le Gouvernement et son administration s'engageront vis-à-vis du Parlement et de l'opinion sur des objectifs d'action publique, assortis d'indicateurs de résultats. Pour l'exécution de ces programmes, ils disposeront d'enveloppes globales limitatives, inscrites dans une perspective pluriannuelle. La gestion de ces

enveloppes sera très souple, puisque, mises à part les dépenses de personnel, il y aura une fongibilité totale des crédits, afin que le gestionnaire procède, sous le contrôle du Parlement, à une meilleure allocation des ressources publiques disponibles.

La souplesse de gestion ainsi offerte à l'exécutif ne doit évidemment pas se traduire par un affaiblissement du contrôle parlementaire, bien au contraire. La contrepartie nécessaire de cette souplesse dans l'exécution du budget est l'obligation faite au gestionnaire de rendre compte de façon précise de sa gestion à l'autorité budgétaire, à savoir le Parlement. Celui-ci peut, en outre, en contrôlant réellement recettes et dépenses, ainsi que leur efficacité, contribuer à une meilleure gestion.

Le groupe de travail précité notait d'ailleurs que le renforcement des missions d'évaluation et de contrôle exercées par le Parlement est nécessaire pour impulser des transformations plus profondes dans le fonctionnement de l'Etat.

La création de la mission d'évaluation et de contrôle, constituée depuis deux ans au sein de la Commission des finances est, à cet égard, utile.

Il est cependant nécessaire de proposer, dans ce domaine, un ensemble de dispositions permettant que l'exigence de contrôle par le Parlement de l'exécution des lois de finances, résultant notamment du dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution, trouve toute sa place dans la loi organique prévue par ce même article.

II.- MIEUX ASSURER L'EXERCICE DU POUVOIR BUDGÉTAIRE DU PARLEMENT

Même si le rôle d'un organe de contrôle tel que la Cour des comptes doit être souligné, seul le Parlement dispose de la légitimité pour assurer le respect des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ⁽⁴⁾. Il lui appartient donc de contribuer à l'amélioration de l'efficacité de la dépense, afin qu'en égard à la qualité de la contrepartie offerte aux citoyens en termes de services collectifs, soit retrouvé le consentement du corps social aux prélèvements publics.

Les modifications proposées à cet égard s'articulent autour de trois thèmes : restaurer toute sa portée à l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement, accroître la lisibilité et la sincérité de la loi de finances et établir un calendrier favorisant l'exercice, tout au long de l'année, de la fonction budgétaire du Parlement.

A.- RESTAURER TOUTE SA PORTÉE À L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE ACCORDÉE PAR LE PARLEMENT

Il s'agit, à la fois, d'étendre le champ de l'intervention du Parlement et de garantir un meilleur respect, par l'exécutif, de l'autorisation parlementaire.

Nombre de dispositions proposées se rattachent à ces objectifs :

- seraient réintégrés ou intégrés dans le champ de la décision parlementaire : les garanties accordées par l'Etat (articles 1^{er} et 44), les fonds de concours (article 9), les opérations de trésorerie (articles 7, 9 et 30), les taxes parafiscales (articles 8, 30, 31-7^o et 46) et les reprises de dettes d'organismes publics (article 19) ;

- les principales procédures permettant au Gouvernement de remettre en cause les dispositions votées par le Parlement seraient, soit supprimées (crédits provisionnels), soit plus strictement encadrées dans leurs conditions de mise en œuvre et du point de vue du contrôle parlementaire (crédits évaluatifs, autorisés pour les seuls intérêts de la dette [article 14], crédits globaux et décrets d'avance [articles 11, 12 et 13], autorisations pluriannuelles [articles 15, 31-5^o et 35-4^o], régulation budgétaire et annulations de crédits [article 16], virements modifiant la répartition des crédits entre les programmes [article 17] et transferts modifiant la détermination du ministre responsable de l'exécution de la dépense (article 18) ;

- la notion même de services votés, souvent considérée, du fait des modalités de vote, comme une incitation à l'immobilisme financier et une atteinte au pouvoir parlementaire, ne serait maintenue (article 42) que pour la stricte application des dispositions de l'article 47, quatrième alinéa, de la Constitution, permettant au Gouvernement d'ouvrir par décret les crédits se rapportant aux services votés, dans l'hypothèse rarissime où « *la loi de finances [...] n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de [l'] exercice* » ; ainsi, selon les dispositions proposées, le Parlement sera-t-il appelé à se prononcer sur l'ensemble des crédits affectés à chaque programme ministériel (article 39) ;

- les modalités de répartition des dotations de l'Etat, notamment aux collectivités territoriales, parfois considérées comme des « cavaliers budgétaires », pourraient être prévues dans les lois de finances (article 1^{er}, troisième alinéa) ;

- enfin, les commissions des finances des deux assemblées seraient appelées à donner leur avis sur les projets de décrets d'avance destinés à ouvrir des crédits supplémentaires (article 13).

B.- ACCROÎTRE LA LISIBILITÉ ET LA SINCÉRITÉ DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES POUR PERMETTRE UN MEILLEUR CONTRÔLE

Plusieurs dispositions concourent à cet objectif :

- l'exigence de sincérité, apparue depuis quelques années dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, serait inscrite dans la nouvelle loi organique, tant pour les lois de finances initiales ou rectificatives, en tenant compte du caractère de projet politique de celles-ci (article 2), que pour la présentation des comptes, notamment en vue de l'examen des projets de lois de règlement (articles 34 et 43) ;

- l'exigence d'une présentation budgétaire en deux sections - investissement et fonctionnement - serait inscrite dans la loi organique, conformément à une méthode qui avait été élaborée il y a quelques années, à l'initiative de M. Jean Arthuis, alors ministre de l'économie et des finances, ainsi que l'exigence d'une présentation à structure constante (articles 31-4^o et 35-2^o) ; de même, toutes les dispositions des projets de loi de finances devraient faire l'objet d'évaluations concernant leur incidence immédiate et à terme (articles 31 et 32) ;

- la présentation des budgets ministériels par programme offrirait une lisibilité plus grande : elle permettrait au Parlement de se prononcer, non plus sur des regroupements quelque peu abstraits de crédits, correspondant à un « budget de moyens », mais sur des programmes concrets, s'inscrivant dans une logique d'objectifs et de résultats, qui pourraient, dans un premier temps, être proches des agrégats présentés dans les fascicules budgétaires (articles 10, 11 et 35) ; cette globalisation ne devrait cependant pas nuire à la bonne information des parlementaires, dans la mesure où une présentation plus fine de la répartition prévue des crédits entre les différentes catégories de dépenses devra être fournie à titre indicatif, où les demandes de crédits devront être appuyées sur des plans annuels d'objectifs par programme et où l'évolution des crédits devra être dûment justifiée dans des annexes explicatives (article 31-2^o) ;

- une information complète devrait être fournie au Parlement sur l'échéancier d'exécution des autorisations pluriannuelles, celles-ci devenant d'ailleurs caduques si elles ne sont pas utilisées dans les trois ans (articles 15, 30, 31-5^o, 35-4^o et 39) ; il en irait de même pour les reports de crédits (article 31-2^o) ;

- les relations financières de l'Etat avec les autres administrations publiques seraient mieux explicitées : récapitulation, dans la loi de finances, des impositions affectées à la sécurité sociale (article 30) ; fixation du montant de la contribution française au budget des Communautés européennes (article 30) ; clarification des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales avec l'encadrement de la procédure des prélèvements sur recettes ⁽⁵⁾ (articles 22 et 30) ;

- en contrepartie de la souplesse offerte au Gouvernement pour l'exécution budgétaire, le contrôle *a posteriori* serait renforcé, le dépôt du projet de loi de règlement devant être assorti de la présentation de rapports de performance, de la justification de l'utilisation des crédits et des mouvements ayant affecté en cours d'exercice les dotations ouvertes par les lois de finances ainsi

que d'informations précises sur la gestion des emplois publics (articles 33 et 35) ; la portée de l'intervention de la Cour des comptes en vue de l'établissement du projet de loi de règlement serait également renforcée, la simple déclaration de conformité devant, à terme, devenir une véritable certification (articles 35-5° et 47) ;

- les atteintes, parfois nécessaires, aux principes budgétaires d'unité et d'universalité seraient davantage limitées : outre la clarification de la procédure des prélèvements sur recettes (article 22), il est proposé un encadrement plus strict de la procédure des fonds de concours, ceux-ci devant notamment être évalués dans les projets de lois de finances (article 23) ; la proposition prévoit également la suppression des budgets annexes, un cantonnement de la procédure des comptes d'affectation spéciale, qui devra conserver un caractère exceptionnel (articles 24 et 45), et une réglementation plus stricte des comptes spéciaux du Trésor (articles 24, 27, 28 et 29) ;

- enfin, les dérogations aux obligations de dépôt au Trésor des disponibilités des organismes publics seront présentées en annexe aux projets de loi de finances (article 19).

C.- ÉTABLIR UN CALENDRIER FAVORISANT L'EXERCICE DE LA FONCTION BUDGÉTAIRE DU PARLEMENT TOUT AU LONG DE L'ANNÉE

Il s'agit, pour l'essentiel, d'inscrire dans la loi organique diverses pratiques contribuant à ce que l'intervention du Parlement en matière budgétaire ne se limite pas au seul vote annuel de la loi de finances : le programme pluriannuel des finances publiques - ou « programme de stabilité » selon les textes communautaires - serait transmis chaque année aux commissions de finances des assemblées, préalablement à sa transmission aux institutions européennes (article 4) ; le débat d'orientation budgétaire recevrait une consécration organique, dans le respect des prérogatives constitutionnelles du Gouvernement (article 5) ; le projet de loi de règlement devrait, sous réserve de dispositions transitoires, être présenté avant le 31 mai de chaque année, ce qui permettrait de tirer les enseignements de son examen avant la discussion budgétaire (articles 36 et 47).

*
* *

Parmi les mesures diverses qui sont également proposées dans le cadre de la présente proposition, on trouvera l'insertion dans le texte organique des conséquences de plusieurs décisions importantes du Conseil constitutionnel, notamment celles portant : sur les conditions dans lesquelles peuvent être prises les dispositions législatives ou réglementaires susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'Etat (article 1^{er}) ; sur la reconnaissance du caractère de loi de finances aux lois spéciales susceptibles d'être votées si la loi de finances d'une année donnée n'est pas adoptée avant la fin de l'année précédente (article 3) ; sur les modalités de présentation des projets de loi de finances rectificative (article 38), sur la clarification des conditions de recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire (article 40)⁽⁶⁾ ; sur les conséquences à tirer d'une déclaration de non conformité à la Constitution de la loi de finances de l'année (article 42).

*
* *

Enfin, les mesures transitoires proposées sous le titre V de la proposition de loi organique devraient permettre aux administrations, ainsi qu'à la Cour des comptes, de s'adapter à des dispositions qui ont l'ambition de permettre une très sensible évolution des conditions de préparation, de vote, d'exécution et de contrôle des lois de finances.

*
* *

On trouvera ci-après (page 15), pour faciliter l'appréhension des modifications proposées, une présentation comparative du texte en vigueur de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et de la proposition de loi organique soumise à l'Assemblée nationale, dont le dispositif est présenté à la page 45 du présent document.

*

* *

Contribuer à la réforme de l'Etat et affirmer le rôle du Parlement en matière budgétaire, tels sont, en conclusion, les deux axes majeurs de la proposition de loi organique qu'il vous est demandé de bien vouloir adopter.