

La réforme du budget de l'Etat
(Loi organique du 1^{er} août 2001)

Les finances publiques de l'Etat sont déterminées par plusieurs articles de la Constitution : **34**, (sur le domaine de la loi) **39** (sur la priorité de l'Assemblée nationale), **40** (sur les irrecevabilités financières). Les irrecevabilités financières sont des dispositions propres à la V^e République selon lesquelles les initiatives parlementaires (propositions de loi et amendements) ne doivent jamais aggraver les charges publiques. Le plus important article de notre Constitution pour les Finances publiques est l'article **47** car il fixe les délais de la procédure et les sanctions en cas de dépassement. La Constitution est conditionnée par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (DDHC) de 1789 dans laquelle trois articles concernant les finances publiques en général et les finances publiques de l'Etat particulièrement : **article XIII** (égalité des citoyens devant l'impôt), **article XIV** (consentement à l'impôt et nécessité de l'impôt), **article XV** (obligation faite à l'administration de rendre des comptes) « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Cet ensemble de normes constitue un socle constitutionnel qui doit être respecté.

Sous la V^e République, c'est l'ordonnance du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances, qui est le texte de portée générale consacré aux Finances publiques. Les articles 34 et 47 de la Constitution prévoient ce texte qui vient compléter la lettre de la Constitution. Une ordonnance est un acte pris par le gouvernement. En l'espèce, elle a été adoptée dans le cadre de la mise en place des pouvoirs publics après l'institution de la V^e République par la Constitution du 4 octobre 1958. La valeur juridique de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de Finances sera celle d'une loi organique (forme particulière d'une loi qui concerne l'organisation des pouvoirs publics).

C/c 95-355 du 10 Janvier 1995 LO sur le statut de la 17.

Ce texte de base des finances publiques de l'Etat est remplacé par la loi organique du 1^{er} août 2001. On passe d'un texte écrit par le gouvernement pour soumettre le parlement (Ordonnance de 1959) à un texte d'origine parlementaire (Loi Organique du 1^{er} août 2001) dont l'objet est pour le parlement de reconquérir sa place dans le système politique. Notre plan sera articulé en trois chapitres : d'abord, une présentation générale de la réforme, puis le cœur de la réforme (c'est le point essentiel), avant de voir les autres axes forts de la réforme.

Chapitre 1 : Présentation générale de la réforme

*chapo → pourquoi
→ comment*

Section 1 : Les origines de la réforme :

Pourquoi la réforme

Cette réforme part d'un constat, l'inadaptation du texte de 1959, la jurisprudence constitutionnelle et la volonté des parlementaires. La jurisprudence constitutionnelle est présente partout, aussi nous distinguerons les deux raisons objectives : l'inadaptation du texte de l'ordonnance de 1959 et la volonté des parlementaires.

A/ L'inadaptation du texte de 1959 :

§1. Sur le plan de la légitimité

*59-2
2001-692
468*

C'est un texte rédigé par les hauts fonctionnaires du ministère des finances. Comme il s'agissait d'une ordonnance, il n'y a pas eu de contrôle de constitutionnalité. L'ordonnance donne le beau rôle au gouvernement et fait du parlement une simple chambre d'enregistrement. Le texte n'a connu que deux réformes mineures : en 1971 (à la demande des sénateurs pour obtenir 5 jours de plus) et en 1995 (pour la révision constitutionnelle pour la session unique). La seule fois que cette réforme avait été demandée avec de sérieuses raisons par les parlementaires (en 1992), le gouvernement a refusé.

§2. Sur le plan juridique : beaucoup de difficultés sont posées par le texte de 1959.

a) Contrariété de l'ordonnance avec la Constitution :

Certains articles de l'ordonnance de 1959 sont **contraires à la Constitution**. En voici deux exemples :

- L'ordonnance de 1959 institue une nouvelle catégorie de prélèvements : « **les taxes parafiscales** » (en contradiction avec l'article 34 de la Constitution car elles auraient dû relever du domaine de la loi). Normalement, le parlement était compétent pour fixer les règles de ces prélèvements qui ressemblent aux impôts sans en avoir les caractères juridiques (art. 4 de l'Ord. de 1959). Que sont les taxes parafiscales ? elles sont comme le *Canada dry* par rapport à la bière, les taxes parafiscales ressemblent aux impôts sans se confondre avec eux. Les taxes parafiscales sont instituées par le pouvoir réglementaire et bénéficient à des personnes morales de droit public ou privé autres que l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics. Les bénéficiaires sont donc des organismes parapublics qui bénéficient de ressources décidées par l'Etat mais qui ne sont pas comptabilisées avec les ressources du budget de l'Etat. Cette nuance a permis à ces taxes d'exister jusqu'au 31 décembre 2003 en totale contradiction avec l'art. 34 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel aurait pu s'opposer à cette violation de l'article 34 de la Constitution, mais il ne l'a pas fait pour laisser le champ libre au gouvernement.
- Pour le Conseil constitutionnel, certains articles de l'ordonnance contredisent la constitution mais doivent être assouplis. L'article 40 de la constitution est contredit par l'article 42 de l'ordonnance, ce qui aboutit à une situation difficile en matière de contrôle des irrecevabilités financières. Le Conseil constitutionnel a fait prévaloir l'article de la Constitution sur celui de l'ordonnance de 1959.

b) Contradiction de l'ordonnance de 1959 par la pratique :

Certains articles de l'ordonnance ont donné lieu à une **interprétation *contra legem* par la pratique** gouvernementale. Pourtant le Conseil constitutionnel n'a pas souhaité empêcher le gouvernement de contredire les textes. Ainsi, l'inversion de l'ordre des votes entre les services votés et les mesures nouvelles. Le texte de l'ordonnance avait prévu de voter en premier les services votés et ensuite les mesures nouvelles, ce qui était logique et cohérent. C'est le contraire qui a été fait par le gouvernement afin de réduire le pouvoir de contrôle des parlementaires sur les dépenses. Le résultat a été de voter en premier les mesures nouvelles (spécialisées par ministère et par titre ce qui représentait moins de cent votes) et en dernier les services votés (votés de façon globale alors que leur masse totale représentait plus de 95% des crédits du budget général).

c) Obsolescence de certaines dispositions de l'ordonnance de 1959 : Certaines dispositions de l'ordonnance **ne sont pas appliquées** en particulier l'évaluation des ressources d'emprunts. Ceci aboutit à donner au Parlement un rôle partiel, un rôle tronqué ce qui n'est pas très démocratique dans un domaine pourtant essentiel à la transparence des Finances publiques. Il en va de même pour les créations et transformations d'emplois. L'article 1^{er} de l'ordonnance

n'a pas toujours été correctement appliqué car le gouvernement pouvait parfaitement violer l'ordonnance ce qui pouvait ne pas être sanctionné par le juge administratif dès lors que le recours pour excès de pouvoir est limité par un délai de deux mois. Les contrôles ont montré que le gouvernement a transformé des emplois sans respecter les règles de l'ordonnance, des cas plus rares existent aussi de créations d'emplois par le pouvoir réglementaire ce qui n'est pas prévu par les textes.

d) Enfin, de nombreux articles de l'ordonnance de 1959 étaient **rétrogrades**. Ainsi, les articles 3, 6, 15 et 30 instituent la distinction entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie. Cette distinction a permis au gouvernement de réaliser de nombreuses opérations financières sans avoir à demander l'autorisation parlementaire. Ainsi en 1993, le gouvernement a-t-il racheté la dette de la sécurité sociale sans autorisation car cette question était considérée comme une simple opération de trésorerie. De la même façon, la distinction entre opérations définitives et temporaires n'était pas toujours respectée. Ainsi, des opérations retracées par les CST auraient dû l'être dans des budgets annexes ou des comptes d'affectation spéciale.

§ 3. L'Ordonnance de 1959 est en décalage avec le droit communautaire :

La critique peut reposer sur deux exemples concrets.

a) Le prélèvement sur recettes destiné au budget communautaire :

Ce prélèvement existe depuis 1971. Il permet de ponctionner les recettes brutes du budget de l'Etat pour financer les ressources propres. Depuis le traité de Maastricht, les parlementaires français ont présenté des propositions de loi organique pour adapter le texte de 1959 à l'Europe toutes ont été refusées par le gouvernement (origine des propositions : RPR et PS). Le gouvernement a accepté de modifier le fait mais pas le droit. La pratique s'est établie d'organiser chaque année un débat et un vote concernant le prélèvement sur recettes destiné à alimenter le budget européen. Mais cette procédure ne dépendait que du « bon vouloir » du gouvernement. Depuis 1992, on trouve dans la première partie de la loi de finances de l'année, un article qui récapitule le montant du prélèvement sur recettes destiné à l'Europe (budget général de l'Union européenne). De plus, la construction communautaire avait donné une nouvelle définition des finances publiques. Les finances publiques ne sont plus seulement les finances de l'Etat mais aussi celles des budgets locaux (finances locales) et celles des administrations de sécurité sociale (finances sociales). Cet élément ne figurait pas dans l'ordonnance.

b) Le décalage des procédures européennes : A l'automne 1994, le parlement français a reçu notification du déficit public français en plein milieu de la procédure budgétaire. Les parlementaires français ont donc demandé aux institutions communautaires de modifier le calendrier. Désormais, depuis la mise en place de la monnaie unique le droit communautaire oblige chaque année le gouvernement à fournir au mois de décembre aux institutions européennes un programme pluriannuel des finances publiques. Le gouvernement rend sa copie à Bruxelles sans informer le Parlement français. La procédure européenne ne cadre pas avec le calendrier parlementaire situé à l'automne. Le parlement est coupé de cette procédure européenne et ne reçoit pas les informations au bon moment. Un débat d'orientation budgétaire a donc été organisé au printemps pour que le gouvernement s'explique sur ses intentions et qu'il y ait discussion au parlement. Pourtant, le programme pluriannuel des finances publiques n'est envoyé par le gouvernement qu'à Bruxelles sans aucune information du Parlement national. Tout cela devait donc donner lieu à une refonte d'ensemble.

B/ La France est en retard par rapport aux autres pays développés :

Les Etats sont contraints par le droit communautaire à respecter des critères de convergence. Ils doivent réduire leur déficit et réduire leur niveau d'endettement. Leur budget doit se rapprocher le plus possible de l'équilibre. Cet effort oblige les Etats à réfléchir aux priorités budgétaires car il n'y a plus assez d'argent pour satisfaire toutes les demandes. Par ailleurs, la France est en retard par rapport aux autres démocraties modernes qui se sont engagées dans un système de gestion de la performance (SGP). En février 2000, un rapport de l'inspection générale des Finances est remis au ministre des Finances. Il effectue une comparaison des 8 pays suivants : Etats-Unis, Canada, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas, Danemark, Finlande et Suède. On remarque l'absence de l'Allemagne qui n'est pas dans le champ de cette étude en raison de sa spécificité politique : elle doit effectuer sa réunification et donc elle ne peut être un exemple à suivre. Le Japon a été exclu de cette étude pour des raisons géographiques (trop loin) et financières (c'est un mauvais exemple).

§ 1. L'exemple des autres pays :

Aux **Etats-Unis**, en 1949, la commission Hoover va mettre au point un premier système de gestion de la performance qui sera appliqué à partir de 1950 (mise en place de budgets de performance). Puis en 1960, commence une nouvelle méthode appelée le *Planning programming budgeting system* (PPBS). On veut réaliser des économies d'échelle. Dans les années 1970, le budget fédéral développe le management par objectif et le budget base zéro. Un grand texte de loi sera adopté en 1990, le *Chief Financial Officers Act* (loi de modernisation de la gestion financière de l'Etat). Cette loi prévoit que les ministères et les agences doivent produire des comptes comme les sociétés, qu'un audit annuel des comptes et des procédures sera mis en place et que la comptabilité analytique sera développée afin de connaître les coûts. Il y a eu de gros progrès sur le plan de la gestion des finances publiques fédérales, mais cela n'a pas abouti à une véritable réforme du budget de l'Etat. Au **Danemark**, tout est parti d'une réforme de décentralisation au cours de laquelle, l'Etat a réussi à réduire le nombre de communes et de comtés (1970 à 1982). La réforme budgétaire a été effectuée en 1984 : chaque ministre a une enveloppe globale. Il est limité pour une somme fixe. A l'intérieur de son enveloppe, il dispose d'une grande liberté. A partir de 1992, des contrats de gestion sont signés entre les ministères et les agences. En 1993, une décentralisation intégrale de la gestion du personnel est décidée. On rémunère même le personnel fonctionnaire au rendement. Plus on est rentable pour l'Etat, plus on est payé. Les fonctionnaires performants sont donc bien récompensés. Au **Royaume-Uni**, sous l'impulsion de la pétulante Margaret Thatcher (Premier Ministre de 1979 à 1990), un programme d'économies est lancé pour réduire les coûts des achats publics. On veut que l'administration achète aux plus bas prix. Puis à partir de 1982, les services vont être obligés d'identifier des objectifs et des gestionnaires responsables. On met en place un système d'information sur les coûts. En 1988, le système se perfectionne : on va séparer les fonctions d'orientation et les fonctions exécutives. On crée des agences et des documents cadres entre les agences et les ministères. En 1991, on va développer les privatisations et les externalisations et en 1998, la réforme budgétaire est décidée. Elle est marquée par un contrôle total des finances publiques de l'Etat. Le Gouvernement est passé entre les mains des travaillistes (Tony Blair) mais la réforme s'est poursuivie dans la continuité. En **Suède**, la réforme commence à partir des années 1980 avec une grande modification des structures publiques. On effectue une fusion des différentes agences. A partir de 1988, la gestion de la performance est érigée en règle d'or des agences. La réforme budgétaire a lieu en 1995-1996. Elle est marquée par une programmation triennale, un plafond de dépenses globalisées et une plus grande autonomie donnée à chaque ministre.

§ 2. Synthèse des efforts accomplis :

Dans tous les pays, les mouvements de réforme ont poursuivi trois grands objectifs que l'on va développer. 1. Maîtrise des dépenses et des déficits publics : c'est l'idée libérale d'inverser la tendance. Ainsi, au Canada, le déficit public était de 8% en 1992 et 9% en 1993, après une réforme budgétaire très sérieuse et honnêtement comprise (1994), les excédents budgétaires sont arrivés à partir de 1998. Pendant cette période, les dépenses publiques sont passées de 50% à 37% du PIB. Il a fallu faire des choix pour réduire les dépenses. Les résultats du Canada ont été spectaculaires. En Italie, le traité de Maastricht (février 1992) a été un choc. Au cours de l'été, à la suite de spéculations sur les marchés monétaires, la lire italienne est sortie du système monétaire européen. Sa réforme budgétaire a été effectuée en 1997. Elle a facilité la qualification de l'Italie pour la monnaie unique européenne. En effet, la dette publique italienne, bien que réduite, est demeurée à un niveau toujours supérieur à 100% du PIB. On était allé trop loin, le pays a voulu se réformer. 2. Amélioration de la qualité des services publics : on veut, par là, améliorer l'efficacité des politiques publiques. L'Etat doit être efficace pour le citoyen. Le citoyen sait qu'il n'y a pas beaucoup d'argent public donc l'Etat lui doit un service au meilleur rapport qualité/prix. Le slogan de cette réforme a été « *Value for Money* ». Le droit anglais va développer la notion d'« *accountability* » signifiant responsabilité, fiabilité et responsabilité des gestionnaires. Aux Etats-Unis, une réforme de ce type a été entreprise au cours des années 1990, ce qui a abouti à des excédents budgétaires à partir de 1996. La Suède a ainsi pu réduire ses dépenses publiques entre 1993 et 2002 de 67% à 52% du PIB. Au dessus de 50% du PIB, on ne trouve dans le monde que trois pays : La Suède, le Danemark et la France. La Suède était en déficit en 1993 à hauteur de 12%. Depuis 1998, la Suède dégage des excédents budgétaires. Depuis 1997-1998, tous les déficits des Etats européens vont être réduits en raison de la meilleure gestion des services publics...sauf en France et en Italie. 3. La volonté de rendre plus transparente l'action de l'exécutif par rapport au parlement : on recherche un modèle ouvert et démocratique dans lequel, les choix importants du gouvernement sont validés par les représentants de la nation. Le parlement va développer le contrôle et l'évaluation à tous les stades de la dépense publique. Les gestionnaires des dépenses publiques vont devenir de plus en plus responsables de leurs actes et pourront être récompensés pour leur bonne gestion ou sanctionnés en cas d'erreurs. Cette dimension signifie une plus grande transparence des finances de l'Etat non seulement pour le parlement mais aussi pour le citoyen.

§ 3. La méthode de l'enveloppe globale :

C'est la méthode instituée au Danemark en 1984. Elle a été développée dans de très nombreux autres pays : 1992 (Finlande), 1994 (Canada et Pays-Bas), 1995 (Suède), 1998 (Royaume-Uni). Pourtant, Les Etats-Unis, la France et l'Italie ne l'ont pas mise en place. En quoi consiste-t-elle ? Elle repose sur quatre postulats principaux : 1. Chaque ministre est totalement responsable de son budget : il peut le modifier de manière très libre pendant l'année budgétaire ce qui va lui permettre d'améliorer la gestion des dépenses. En conséquence, si des crédits sont inutilisés, ils seront reportés sur l'année suivante. 2. Les dépenses doivent reposer sur des perspectives pluriannuelles. Ainsi, dans quatre pays, on va développer des programmes sur trois ans (Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède et Finlande). 3. On conserve une réserve globale : cette réserve permet de faire face à des dépenses imprévues ou exceptionnelles. Cette réserve est commune à l'ensemble des ministères. Si cette réserve est utilisée par un ministère, les règles de procédure doivent être respectées. Si les règles de procédure ne sont pas respectées, la sanction est claire, le ministre ne pourra pas réutiliser ses crédits restants à la fin de l'exercice. 4. On passe d'un budget de dépenses à un système plus responsable. Ainsi, dans le système antérieur, les dépenses commandaient le budget et les recettes étaient là pour équilibrer. Dans le nouveau système, on cherche à dissocier les