

Proposition de loi organique relative aux lois de finances

Démocratiser l'élaboration du budget

Le 8 février 2001, l'Assemblée nationale a voté une proposition de loi organique relative aux lois de finances (1). Il s'agit en quelque sorte de la « constitution financière » de l'Etat. Elle organise la procédure budgétaire et introduit des éléments de réforme de l'Etat, tout particulièrement en matière de gestion publique. Malgré des ambitions séduisantes (extensions des droits du Parlement notamment), les orientations du texte demeurent contradictoires, timorées et somme toute assez peu satisfaisantes.

Cette loi se présente comme la concrétisation du travail mené par une commission spéciale de l'Assemblée Nationale à laquelle Laurent Fabius (alors président de cette institution) avait confié une mission de réflexion sur les possibilités de réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances (2).

Sortir de l'ordonnance de 1959

L'ordonnance de 1959 a été d'emblée contestée. Dans une très large mesure, elle a, en effet, dessaisi le pouvoir législatif de sa faculté d'élaboration du budget au profit de l'exécutif et généré des dérives anti démocratiques (manque de transparence et de sincérité des documents, suppression autoritaire de crédits, dissimulation par le Gouvernement d'une partie des recettes et des dépenses, etc.).

Ce texte est la synthèse du travail d'un groupe animé par : Jacques Brunhes et Yves Dimicoli qui comprend Jean-Jacques Boujot, Abdelmajid Guelmami, Marc Levesque, Fabien Maury, Alain Paker, David Proult, Geneviève Thomas.



Le Parti communiste français a d'ailleurs continûment combattu cette ordonnance. Les parlementaires communistes ont régulièrement déposé des propositions de loi pour la modifier (la dernière en date de juillet 1997).

Il s'agit bien de sortir de cette ordonnance et non pas de la défendre.

La loi affiche des ambitions fort séduisantes car elle prétend rendre plus moderne et démocratique la procédure budgétaire et la gestion de l'Etat dans un souci de transparence, de responsabilisation des acteurs et d'efficacité :

- par « l'amélioration de la gestion publique » ;

- par un meilleur « exercice du pouvoir budgétaire du parlement ».

La loi prétend donc résoudre des problèmes réels : lisibilité du budget, meilleure maîtrise des crédits et de leur utilisation, meilleure appréhension de l'ensemble des charges réelles de l'Etat, simplification des procédures afin d'éviter toutes dérives et de garantir l'exercice du contrôle parlementaire, amélioration de l'allocation

des ressources publiques disponibles, exigence de sincérité etc.

D'autres raisons (fondamentales même si elles ne sont pas mises en avant aussi explicitement que les précédentes) expliquent la réforme de l'ordonnance organique :

- la concurrence internationale qui porte désormais sur les finances publiques. Elle alimente notamment une « course » aux baisses d'impôts conditionnant les freinages répétitifs des dépenses publiques et sociales ;

- la mise en place d'un l'euro conçu pour les marchés financiers avec le pacte de stabilité.

La recherche d'un large consensus

C'est au nom du traitement de ces problèmes objectifs que le gouvernement a recherché le consensus le plus large possible, y compris avec la droite.

Dans ce but, il a mis explicitement en avant la dimension « technique » de cette loi et implicitement recherché un dénominateur commun droite/Ps en matière de gestion budgétaire. A ce titre, on ne peut manquer

de souligner l'appui de Jacques Chirac à cette réforme. On doit aussi souligner que le caractère organique de la proposition de loi impose un vote des deux assemblées sur un texte identique, la rendant inapplicable à défaut d'accord.

Des principes contestables

La proposition de loi est porteuse d'une logique pouvant se traduire par l'introduction d'un socle de principes intangibles y compris en cas d'alternance politique :

- la normalisation restrictive des dépenses publiques et sociales (progression zéro en volume ou en valeur, diminution du poids de la dépense publique relativement au Pib) ;
- l'allègement des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations, particulièrement patronales) ;
- la réalisation d'un solde budgétaire excédentaire ;
- le redéploiement de dépenses sous enveloppe contrainte au détriment de dépenses d'insertion réelle dans l'emploi.

C'est un socle sur lequel se retrouve naturellement une partie de la Droite.

Transposition dans la loi organique des contraintes du « pacte de stabilité » et abandon du pouvoir d'orientation de la politique économique.

La loi institutionnalise la notion de « programme de stabilité ». Il a pour fondement la poursuite d'un objectif d'équilibre (voire d'excédent) des comptes de l'Etat indépendamment des exigences sociales. La maîtrise prétendument rigoureuse de la dépense publique et sociale en serait l'instrument majeur, au prix, en fait, d'une coupure accentuée entre élus nationaux et citoyens, ouvrant la voie à la recherche d'un présidentielisme européen.

De fait, une telle politique revient à abandonner totalement le pouvoir d'orientation de la politique économique (3) par les Etats à la Banque centrale européenne (et à l'euro-groupe) (4) dont la politique monétaire unique a pour l'objectif primordial la lutte contre l'inflation pour attirer les capitaux financiers, avec à la clé la déflation salariale (créer les conditions de la stagnation des salaires) et sociale (amputer les dépenses publiques dont la majeure partie des salariés, actifs ou inactifs, et des exclus sont les premiers bénéficiaires). La politique budgétaire se retrouverait donc encore plus à la

remorque des choix et orientations de la BCE, sous la pression des marchés financiers.

Plafonnement de la dépense pouvoir renforcé du Premier ministre au détriment du Parlement national.

Désormais les crédits ouverts par une loi de finances seraient regroupés au sein de missions comprenant un ensemble de programmes (100 à 150) auxquels correspondraient des objectifs. De fait, la mise en place des missions, de leurs programmes, l'élaboration des objectifs, des critères d'évaluation serait l'apanage quasi exclusif du Premier ministre et du ministre des Finances.

La compression de la dépense serait organisée institutionnellement au moyen d'un plafonnement des dépenses via une norme de progression restrictive. Cette norme de dépenses serait, elle aussi, définie au niveau du Premier ministre et du ministre des Finances, en cohérence avec les normes de stabilité exigées par la Bce et les « grandes orientations » de politique économique de Bruxelles. Nonobstant les ambitions affichées, le Parlement national n'aurait donc qu'un rôle résiduel d'ajustement à la marge dans un cadre limité par la non-transgression de la norme de progression de la dépense. Ce rôle pourrait évidemment aller jusqu'à souligner la nécessité d'ajustements à la baisse de la dépenses publique (on peut se référer aux initiatives prises par le Sénat pour aller systématiquement dans ce sens).

L'autonomie du gestionnaire dans le cadre de l'austérité.

Chaque programme serait placé sous la responsabilité d'un seul ministre qui aurait en charge la réalisation des objectifs.

Chaque gestionnaire de programme (au niveau central et au niveau local) aurait toute latitude pour utiliser les différents types de crédits (fonctionnement, investissement...) en vue d'atteindre les objectifs dans la limite du plafond de dépenses prescrit.

Ainsi, les crédits de personnel seraient limités par un double plafond en terme de masse salariale et d'effectifs. Le ministre responsable pourrait utiliser ces crédits à sa guise, en procédant soit à un remplacement partiel des départs à la retraite (plafond d'effectifs) soit à un remplacement total en faisant appel à des personnels précaires à faibles coûts (plafond de masse salariale).

Etatisation des dépenses publiques et sociales, déresponsabilisation sociale accrue des entreprises.

La proposition de loi autorise l'Etat à percevoir des impositions de toute nature (celles de la Sécurité sociale notamment) avec le risque de centralisation et d'étatisation des prélèvements publics et sociaux comme étape dans un processus d'allègement massif sur les entreprises nuisible au développement de la dépense publique et sociale et au bien-être de la population.

Accroître le rôle des élus nationaux en les ressourçant auprès des acteurs locaux et sociaux

Ce débat engagé de manière très technique, est demeuré cantonné au sommet. Ce qui est, pour l'heure, peu propice à une mobilisation sociale importante et efficace sur le sujet. Toutefois, les organisations syndicales CGT du Trésor, CGT-UGFF, Cgc fonctions publiques, FSU et Force ouvrière fonctionnaires ont exprimé leurs inquiétudes à propos de la gestion des effectifs, et par voie de conséquence, de l'avenir des statuts de la Fonction publique.

Nous demeurons confrontés à une double exigence : sortir de l'ordonnance de 1959 et construire des contre-propositions pour éviter l'instauration d'une « austérité » éternelle minorant très fortement le pouvoir des élus dans l'élaboration et la conduite de la politique économique.

Quatre pistes d'intervention nouvelle peuvent être envisagées.

Ouvrir une voie d'accès au contrôle et à l'élaboration de la politique monétaire

Comment parler de transparence, de responsabilisation des acteurs et d'efficacité sociale sans tenter d'engager un dépassement de la coupure entre politique budgétaire nationale et politique monétaire unique qui vise à transférer en réalité le pilotage de l'ensemble à la BCE.

Le débat sur la loi organique est un moment privilégié pour reposer la question de la maîtrise de l'ensemble de la politique économique, tout particulièrement la politique monétaire, par les parlements nationaux et le parlement européen.

Ce qui pose avec une force renouvelée la question de pouvoirs de contrôle des Parlements nationaux et du Parlement européen sur la BCE et

Ordonnance organique de 1959

L'ordonnance organique de 1959 constitue un élément essentiel du « bloc constitutionnel » issu du texte fondateur de la Ve République, la Constitution du 4 octobre 1958.

Promulguée deux mois après celle-ci, elle avait, sous des dehors de rationalisation budgétaire et suite à l'affirmation par le texte constitutionnel du rôle éminent de l'exécutif (séparation du domaine de la loi et du règlement), une visée à la fois immédiate et plus profonde.

Premièrement, il s'agissait de donner à l'exécutif les moyens de passer outre certaines difficultés issues d'une assise parlementaire insuffisante (début 1959 les gaullistes disposent d'une majorité qui doit beaucoup au ralliement incertain des indépendants, des centristes d'une part ; et d'un appui circonstanciel de la SFIO, d'autre part).

Deuxièmement, il s'agissait de placer la gestion publique dans le cadre du développement d'un certain type de capitalisme, en se dotant des outils de la « permanence » et de la cohérence des choix budgétaires dans la durée.

Cette manière de faire et de tels objectifs ne pouvaient donc que rencontrer l'opposition des parlementaires communistes. Copie conforme de l'article 40 de la Constitution, l'article 42 de l'ordonnance restreint le champ du droit d'amendement parlementaire, ce qui ne pouvait que confirmer cette opposition.

Sortir de l'ordonnance de 1959 demeure donc d'autant plus nécessaire que l'insincérité budgétaire ne cesse de s'aggraver au cours de dernières années, plaçant à chaque fois le Parlement devant le fait accompli.

le système européen de banques centrales, ainsi que la possibilité de redéfinir les objectifs de la politique monétaire non plus en fonction seulement de la stabilité des prix mais au regard principalement de l'emploi, de la formation et de la croissance réelle. Simultanément cela renvoie à la possibilité ouverte de renégocier le pacte de stabilité.

Sans attendre, ne peut-on envisager d'ouvrir une voie d'accès à un contrôle de la politique monétaire par les élus du suffrage universel et tous les acteurs concernés. La proposition de loi institue en effet la possibilité pour l'Assemblée nationale de transférer des dépenses budgétaires d'un poste à un autre (fongibilité) ? Ne pourrait-on pas se saisir de cette opportunité pour avoir la possibilité de conversions systématique, dans un cadre pluriannuel, de dépenses publiques ? Pour l'emploi, par exemple, cela pourrait signifier une conversion graduelle des dépenses d'exoné-

rations de cotisation sociales patronales en dépenses pour bonifier les crédits bancaires pour les investissements générateurs d'emplois, de salaires. Grâce au Budget de l'Etat, on aboutirait ainsi à une sollicitation des institutions financières et du crédit susceptible de leur faire jouer un rôle nouveau d'impulsion pour réaliser des objectifs pluriannuels discutés au Parlement, et dans les régions, en matière d'emploi et de formation. Les crédits ainsi bonifiés devraient alors être refinancés par la Banque de France et la BCE.

Faire place à l'expérimentation au lieu de légiférer dans la précipitation

Nous sommes favorables à l'idée d'une réforme de la procédure budgétaire qui soit aussi, dans les faits, une réforme de la gestion publique.

La proposition de loi prévoit une période transitoire de trois ans pour la mise en place de la loi organique. Trois ans au bout desquels celle-ci rentrera pleinement en application sans possibilité de la modifier par la suite (sauf nouvelle proposition de loi organique).

Mais une réforme de cette ampleur ne doit-elle pas faire place à une possibilité d'évolution plutôt que de légiférer précipitamment et une fois pour toute ?

Un article de la loi organique pourrait prévoir que celle-ci sera examinée au bout d'une période d'application plus ou moins longue (5 à 6 ans par exemple). Cela permettrait de juger si les objectifs initialement visés (sincérité, transparence, contrôle parlementaire etc.) sont atteints. Le cas échéant, des modifications de la loi organique devraient être entreprises

afin qu'elle puisse répondre réellement à l'aspiration d'un approfondissement de la démocratie.

Cet examen devrait pouvoir être mené par le Parlement en lien avec les élus locaux, les experts de ces questions, les partenaires sociaux. Il pourrait être réalisé régulièrement.

Promouvoir réellement l'efficacité sociale de la dépense

Nous sommes favorables à une amélioration de l'efficacité sociale de la dépense.

L'efficacité sociale de la dépense signifie en premier lieu le développement de dépenses nouvelles d'éducation de formation, de santé, de recherche etc. Leur essor est indispensable avec les nouvelles technologies.

Elle doit être effectivement obtenue au moyen de la transparence, de l'exigence de qualité et d'un réel contrôle démocratique.

Promouvoir une logique d'efficacité de la dépense (c'est-à-dire que l'on fait plus, en quantité ou en qualité, avec un même volume de dépense), implique que la loi organique n'insère pas la procédure budgétaire dans une logique préalable de plafond de dépenses (« crédits limitatifs »).

Car l'efficacité peut exiger, selon les circonstances, un déficit transitoire plus élevé ou des prélèvements obligatoires momentanément, voire durablement, plus importants avant que les effets de ces nouvelles dépenses ou de ces nouveaux prélèvements n'induisent une réduction des coûts et, par conséquent, du déficit.

Même si les ressources ne sont pas illimitées, il convient dans le cadre d'une véritable logique d'efficacité



Explication de vote du groupe communiste par Jacques Brunhes à l'Assemblée nationale (extraits) :

« Nous sommes depuis si longtemps hostiles à l'ordonnance de 1959 que la proposition de loi qui nous a été présentée ne pouvait que nous intéresser. Nous avons participé à ce débat sans nous figer dans notre hostilité à la Constitution, et particulièrement à son article 40, et nous avons déposé des amendements qui, pour certains, ont été adoptés (...) Pour autant notre gêne persiste (...) il s'agit de la constitution financière de l'Etat (...) elle aurait donc dû être plus ambitieuse (...) nous avons noté avec satisfaction que toute référence au Pacte de stabilité a disparu (...) s'agissant des droits du Parlement, il apparaît indéniable que nous serons mieux informés, et que nous pourrions faire des propositions relatives aux programmes. Mais sur l'ensemble du budget, de quels droits supplémentaires disposerons-nous ? (...) de bien peu (...). La question se pose donc de savoir quelle est l'utilité réelle d'une loi organique de si faibles effets (...) En somme, si nous ne sommes pas restés au milieu du gué, nous n'avons pas atteint l'autre rive, et les orientations du texte qui nous est proposé sont ambivalentes. En attendant que ces ambiguïtés soient levées, le groupe communiste s'abstiendra (...). »

Plusieurs amendements du groupe communiste et apparentés ont été intégrés avant ou pendant le débat en séance :

- * notion de « finalités d'intérêt général ». Les objectifs des programmes devront notamment être définis en fonction de finalités d'intérêt général (article 7)
- * suppression de la référence au « programme de stabilité européen » (article 36) mais référence aux engagements européens de la France.
- * renforcement du rôle des commissions parlementaires.
- Jusqu'à-là, l'examen de la loi de finances annuelle relève quant au fond des seules attributions de la commission des finances. Désormais le rôle des autres commissions parlementaires serait réévalué. Cela leur permettrait d'influer plus directement sur les choix budgétaires.
- Ceux qui ont été refusés :
- * les amendements visant à empêcher un plafonnement rigide des dépenses d'emploi.
- * les amendements visant à donner des moyens supplémentaires au Parlement pour contrôler l'élaboration et l'exécution du Budget (audit, ...).
- * les amendements sur les indicateurs de pénalité et d'efficacité sociale.

sociale, d'opter pour une souplesse d'évolution favorisant, au regard des besoins, l'atteinte des objectifs fixés à la politique publique. A titre d'exem-

ple, une norme d'emplois ou de masse salariale figée est contradictoire avec une logique d'efficacité sociale de la dépense, cette dernière pouvant en effet nécessiter un déplafonnement de la masse salariale ou du volume de l'emploi.

Dans un premier temps, il convient d'introduire la notion d'efficacité sociale de la dépenses et par conséquent de ne pas inscrire une limitation rigide des dépenses dans la loi.

Mettre en place des indicateurs de qualité de service, de résultat n'a sens que si dans le même mouvement on se dote d'indicateurs de compatibilité entre différents objectifs et de pertinence des objectifs.

Renforcer le contrôle des parlementaires

La loi accorde la responsabilité à un seul ministre par mission, par programme. Or, quand elle ou il concerne plusieurs ministres (c'est le champ très vaste de l'interministériel), la responsabilité pourrait échoir à plusieurs ministres. A vrai dire pourquoi instituer un « ministre chef de file » ? Un Bercy bis ? Nous sommes plutôt favorables à la collégialité dans la conduite de la responsabilité.

En effet, un seul ministre responsable peut conduire à des dérives (manipulations des critères d'évaluation, d'utilisation des effectifs etc.) ou à des myopies en l'absence d'autres contrôles connexes. Il s'agirait d'étendre le principe de transparence et l'exigence d'efficacité sociale aux domaines d'interventions interministérielles.

Ressourcer le contrôle parlementaire des acteurs sociaux et locaux.

Le contrôle du Parlement doit intervenir aussi bien sur les finalités des missions et des programmes que sur la définition des objectifs, des différents indicateurs et bien entendu dans l'élaboration des normes pour une efficacité sociale de la dépense. A cet effet, un organisme pourrait être créé afin d'assurer un suivi de la loi de

« 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 ». Il limite ainsi le pouvoir d'intervention réelle du Parlement sur le Budget de la Nation.

finances de sa phase initiale jusqu'à la loi de règlement en passant par l'exécution. Il devrait publier ses débats, ses décisions, organiser des auditions publiques et en tenir les citoyens informés.

Au-delà du simple dialogue entre élus nationaux et ministres, les parlementaires pourraient solliciter tous les acteurs concernés : élus locaux, spécialistes des services compétents, associations d'usagers, syndicats de salariés, le Conseil économique et social etc.

Dans son champ de compétence, la « Commission nationale décentralisée de contrôle des fonds publics accordés aux entreprises » pourrait favoriser des modalités nouvelles d'intervention des citoyens sur l'utilisation des dépenses publiques.

Réaliser un audit démocratique sur les dépenses.

Pour empêcher qu'une grande partie des dépenses échappe au contrôle des parlementaires, comme c'est le cas actuellement, l'Assemblée nationale devrait avoir la possibilité d'engager un audit sur les dépenses, tout particulièrement sur les dépenses fiscales (exonérations fiscales, dépenses pour l'Union européenne etc.).

Le texte issu des débats de l'Assemblée nationale doit être examinée par le Sénat. Les orientations affichées par la majorité sénatoriale de Droite laisse présager des transformations importantes du texte qui pourraient porter sur un objectif de diminution absolue des dépenses publiques et des impôts.

Le débat reste ouvert. Sans nul doute, il mérite d'être élargi aux besoins démocratisation de la République afin de répondre à la montée des nouvelles valeurs éthiques de partage des avoirs, mais aussi de pouvoirs et des savoirs. ■

1. Une loi organique est une loi qui organise les institutions. Ici il s'agit de la procédure d'élaboration, de contrôle, d'exécution et de règlement du budget de l'Etat.
2. Ordonnance qui organisait jusqu'à présent la procédure budgétaire. Elle faisait partie de ce que l'on appelle le « bloc constitutionnel »
3. C'est-à-dire la combinaison des politiques budgétaire et monétaire.
4. L'eurogroupe est constitué par la réunion des ministres des Finances des Etats membres de la zone euro (12 pages) et du président de la BCE.