

N° 57

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 novembre 1984.

## PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*tendant à modifier l'article premier, alinéa 4, de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances.*

PRÉSENTÉE

Par M. Pierre-Christian TAITTINGER,

Sénateur.

---

(Renvoyée à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

---

Lois de finances.

MESDAMES, MESSIEURS,

L'accroissement continu des dépenses publiques et son corollaire, la progression ininterrompue du taux des prélèvements obligatoires, imposent aux parlementaires de porter une attention accrue aux incidences financières des mesures que le Gouvernement soumet à leur vote ainsi que de celles qu'il prend dans l'exercice du pouvoir réglementaire. En effet, à moins de réformer les structures administratives et de réviser les fonctions de l'Etat, il est infiniment difficile de comprimer de façon sérieuse et durable les dépenses de l'Etat. Aussi faut-il que tant le Gouvernement que le Parlement prennent toujours en considération le coût financier des mesures nouvelles qui leur paraissent souhaitables sur le plan politique.

Elles constituent une des sources de l'accroissement du budget mais elles sont, à l'inverse de bien des catégories de dépenses, maîtrisables dès lors qu'elles peuvent être appréhendées en temps utile.

Il a pu sembler que l'article premier, alinéa 4, de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances établissait un dispositif répondant à cette préoccupation. Rappelons que cet alinéa est ainsi rédigé :

« Lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé, tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. »

Le Conseil constitutionnel, appelé à se prononcer sur la portée de ce texte, en a donné une interprétation restrictive en limitant l'interdiction qu'il énonce « aux mesures législatives qui, lors de leur application, auraient pour effet de compromettre l'équilibre annuel économique et financier défini par la loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives, par des charges nouvelles dont les incidences n'auraient pas pu, au préalable, être appréciées et prises en compte dans une loi de finances ». (Décision n° 78-95 D.C. du 27 juillet 1978.)

Le Conseil a confirmé cette jurisprudence dans une décision n° 81-132 D.C. (21 décembre 1981) en précisant qu'une loi « ne méconnaît pas la règle de l'article premier, alinéa 4, dès lors qu'elle ne permet pas qu'il soit fait face aux charges qu'elle implique sans qu'au préalable les crédits nécessaires pour chacun des exercices en cause aient été prévus, évalués et autorisés par une ou plusieurs lois de finances ».

L'argument semble imparable selon lequel une interprétation littérale des mots « aucun projet de loi ne peut être définitivement voté » serait contraire aux articles 34 à 51 de la Constitution concernant les rapports entre le Parlement et le Gouvernement parce qu'elle aurait pour effet d'entraver l'exercice des pouvoirs du Parlement en suspendant l'effet de ses décisions.

On ne peut s'empêcher cependant de penser que l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'est pas aussi parfaite que ses défenseurs veulent bien le dire...

Quoiqu'il en soit, il nous paraît que l'inspiration de l'alinéa 4 de l'article premier était légitime en tant qu'elle cherchait à faire de l'aspect financier un préalable à toute action publique. La formule était sans doute excessive puisqu'elle aurait subordonné le vote des lois à incidence financière à une proposition du ministère du Budget, mais l'idée qu'aucune décision ne devrait être prise sans porter une attention particulière à son incidence financière future nous paraît être d'une actualité incontestable au moment où presque tous les responsables considèrent qu'un frein doit être mis à la progression des prélèvements obligatoires.

Le Conseil constitutionnel, s'attachant à l'esprit du texte, a estimé qu'il suffisait que les dispositions adoptées en cours d'année ne remettent pas en cause l'équilibre économique et financier prévu par les lois de finances ou ne permettent pas qu'il soit fait face à leur incidence financière en dehors des procédures spécifiques aux lois de finances, pour qu'elles soient en conformité avec l'ordonnance de 1959. Il reste qu'on ne voit pas comment la loi pourrait avoir valeur exécutoire en elle-même, en ce qui concerne ses dispositions financières, sans retirer au Parlement le pouvoir de refuser les crédits. Or, il n'est pas douteux que le Parlement dispose de ce pouvoir mais qu'il n'est guère incité à en user par la procédure des « mesures acquises », qui sous-entend qu'une loi étant votée, ses conséquences financières n'ont pas à être réexaminées. Ainsi, dans bien des cas, l'aspect financier d'une loi n'est pas pris en suffisante considération au moment du vote de la loi et est réputé aller de soi au moment du vote du projet de loi de finances.

S'agissant des techniques de préparation et d'élaboration des lois de finances, les prévisions de recettes et l'évaluation des charges sont liées à un certain nombre de variables qui sont sources de nombreuses difficultés et d'imprécisions. En matière de recettes, deux facteurs sont à prendre en considération.

En premier lieu, dans un environnement économique soumis à d'incessants aléas de conjoncture, et en dépit d'un réel affinement des modèles de prévision, l'estimation des paramètres utilisés pour les projections fiscales, comporte une réelle marge

d'imprécision ou d'erreur. Les hypothèses concernant la production intérieure brute, la hausse des prix, l'évolution des revenus, des bénéfices ou des importations constituent autant d'agrégats dont la précision en ce qui concerne leur évolution reste précaire.

En second lieu, les modifications législatives rendent difficiles la prévision des recettes fiscales. L'institution d'exonérations, d'abattements, les déductions, et en règle générale les dépenses fiscales sont autant de facteurs qui peuvent avoir de profondes répercussions sur le rendement fiscal.

En matière de dépenses, est-il besoin de souligner combien le jeu combiné des autorisations de programmes, les procédures de décrets d'avance sur crédit limitatif en cours d'exercice, les décrets d'annulation de crédits contribuent à modifier très sensiblement la structure générale des dépenses de la loi de finances initiale.

A ceci s'ajoutent certaines pratiques, régulièrement dénoncées par la Cour des comptes, c'est-à-dire l'institution d'organismes périphériques qui servent trop souvent de relais à l'évasion des crédits publics. Ces phénomènes sont extrêmement préoccupants, et il convient de souligner que de tels organismes bénéficiaires de reports occultes échappent le plus souvent au contrôle de la Cour des comptes.

Il y a lieu de rappeler en outre que, selon l'article 2 de l'ordonnance relative aux lois de finances, les lois de finances rectificatives sont les seules à permettre, en cours d'année, une modification de la loi de finances initiale. En pratique, chaque année, ce sont entre 15 et 60 milliards de francs qui viennent s'ajouter aux autorisations initiales ; c'est-à-dire une modification de l'ordre de 7 % des dotations accordées par le Parlement.

Si de tels dépassements donnent lieu à un débat budgétaire, celui-ci revêt trop souvent un caractère formel, qui revient en pratique à une ratification du fait accompli.

Les termes « ajustement de fin d'année » souvent utilisés, pour la dernière loi de finances de l'année, paraissent significatifs de cet état de fait.

Rappelons enfin que depuis 1981, le Gouvernement a eu trop tendance à créer, en dehors du cadre des lois de finances, des « organismes spécialisés » dotés d'un fonds permettant de recueillir et d'affecter des contributions ou des prélèvements qui échappent à la plupart des règles budgétaires et comptables.

Ce phénomène, et une débudgétisation croissante de certaines dépenses, sont autant de facteurs qui sont contraires à toutes les règles des finances publiques, et permettent de douter sérieusement de la volonté affichée par le Gouvernement en ce qui concerne l'évolution et la maîtrise des dépenses publiques.

La modification que nous proposons a pour objet de lutter contre une telle évolution. Elle vise simplement à mettre l'accent sur l'aspect financier d'un projet de loi au moment de son vote.

Elle consiste à faire obligation au Gouvernement de mentionner dans le dispositif des textes – soit qu'il s'agisse des projets de loi, soit qu'il s'agisse de textes réglementaires – l'évaluation du coût financier des mesures en cause.

Nous n'ignorons pas qu'il n'est pas toujours aisé de mesurer l'impact financier d'une mesure et que, techniquement, certaines évaluations ne peuvent donner qu'un ordre de grandeur. Nous y voyons une raison supplémentaire d'y attacher de l'importance et d'inciter à procéder aussi sérieusement que possible à l'estimation des conséquences financières des textes.

Nous ne jugerions pas suffisante une mention dans l'exposé des motifs. Elle pourrait échapper à l'attention et n'ayant qu'une portée peu contraignante, elle deviendrait vite formelle. A l'inverse, la mention de l'évaluation dans un texte présente le double avantage d'une information immédiate aisément accessible et pour les projets de loi d'une confrontation possible au sein du Parlement qui incitera à une évaluation sérieuse et dont les éléments de calcul devront, le cas échéant, être exposés publiquement. Il doit cependant rester bien entendu qu'une disposition évaluative ne constitue en aucune manière une ouverture de crédits. Elle n'a pas valeur juridique contraignante mais elle opère une clarification pour le présent et le futur et engage la responsabilité du Gouvernement.

C'est pour ces raisons que nous vous proposons d'adopter la proposition de loi organique dont la teneur suit.

## PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

### Article unique.

Le début du quatrième alinéa de l'article premier de l'ordonnance modifiée n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est rédigé comme suit :

« Lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, l'évaluation de ces charges doit figurer dans le texte qui les institue. Aucun projet de loi... » (*Le reste sans changement.*)