

N° 58
—
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1980 1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 octobre 1980.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

tendant à modifier l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 en vue de démocratiser la préparation, la discussion et le contrôle de l'exécution des lois de finances et d'accroître les pouvoirs du Parlement.

PRÉSENTÉE

Par MM. Anicet LE PORS, Paul JARGOT, Camille VALLIN, Mmes Marie-Claude BEAUDEAU, Danielle BIDARD, MM. Serge BOUCHENY, Raymond DUMONT, Jacques EBERHARD, Gérard EHLERS, Pierre GAMBOA, Jean GARCIA, Bernard HUGO (Yvelines), Charles LEDERMAN, Fernand LEFORT, Mme Hélène LUC, MM. James MARSON, Louis MINETTI, Jean OOGHE, Mme Rolande PERLICAN, MM. Marcel ROSETTE, Guy SCHMAUS, Hector VIRON, Marcel GARGAR.

Sénateurs

(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).

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le budget est la traduction économique et financière des grands choix politiques gouvernementaux. C'est le moyen par lequel s'exerce la conduite de la politique de la Nation.

Il ne faut pas s'étonner dès lors que le pouvoir giscardien s'efforce d'en limiter la discussion, de réduire les pouvoirs des élus et du peuple.

Représentant des intérêts de la grande bourgeoisie, imposant l'austérité aux travailleurs et le déclin de notre pays pour le seul bénéfice de quelques firmes multinationales, le pouvoir manie l'autoritarisme.

Les décisions qui sont prises et qui tournent le dos à l'intérêt de la France ont besoin du secret des cabinets ministériels pour s'appliquer.

Le débat démocratique sur les choix gouvernementaux est insupportable aux tenants du capital, il révélerait avec trop d'éclat l'écart entre les discours démagogiques et les actes, l'opposition entre les intérêts de notre pays et une politique toute entière au service des privilégiés de la fortune.

C'est d'autant plus vrai que le budget est un des moyens essentiels permettant de drainer les fonds publics vers les grands monopoles permettant d'amenuiser encore le pouvoir d'achat des travailleurs et des couches populaires.

Ainsi les budgets des trois dernières années étaient-ils marqués par une politique d'accompagnement du chômage caractérisée par un gonflement accepté des dépenses d'indemnisation, par une politique inflationniste, le déficit d'exécution se situant à 38 M. pour 1978 contre 8,9 M. annoncé, à un niveau plus élevé encore en 1979 et 1980, années pour lesquelles le déficit prévu était respectivement de 15 et de 31 Milliards.

De la même façon, les budgets des trois dernières années ont été marqués par une progression des impôts et taxes frappant les salariés et

la consommation des familles alors que l'impôt sur les sociétés représentait moins de 10 % des recettes fiscales contre 89 % pour l'IRPP et les impôts sur la consommation.

C'est d'autant plus scandaleux que dans le même temps des fonds publics sont, en quantité toujours croissante, utilisés pour financer l'accélération ruineuse pour la France de la politique de redéploiement industriel et financier des entreprises capitalistes.

Dans le seul but d'imposer ce budget de classe, le pouvoir remet en cause des siècles d'évolution vers plus de démocratie qui ont été marqués par les luttes contre le pouvoir féodal puis monarchique.

Les premières brèches au pouvoir absolu des princes ont été ouvertes par les assemblées élues exigeant de voter la participation des citoyens aux dépenses publiques.

Les Etats Généraux de 1789 se sont réunis notamment pour consentir l'impôt.

L'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen fixe que « Tous les Citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

Le droit classique des finances publiques s'est bâti autour de la notion d'autorisation parlementaire qui signifiait que le Parlement disposait de toute liberté au moment du vote du budget et que sa décision liait étroitement le gouvernement.

Désormais, l'on s'interroge. L'autorisation parlementaire a-t-elle encore une signification ? et l'on conclut par la négative.

Le budget est aujourd'hui présenté sans avoir fait l'objet d'un débat préalable sur les orientations politiques, économiques et sociales qui le sous-tendent.

Il est fondé, le plus souvent, sur des prévisions sollicitées ou truquées.

Le débat se déroule dans des conditions qui ne sont parfois même plus compatibles avec la dignité du Parlement.

Le couperet que constitue l'article 40 de la Constitution est appliqué avec énergie afin d'empêcher tout vote public, toute expression des élus du peuple.

L'examen des crédits budgétaires est superficiel, limité « aux mesures nouvelles » il ne permet pas une discussion approfondie quant à l'action des services.

Les procédures de vote bloqué et de deuxième délibération conduisent à un vote forcé permettant à la majorité gouvernementale de tenter de dissimuler ses responsabilités.

L'engagement répété de la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution conduit à une parodie de débat budgétaire. C'est une méthode profondément antidémocratique.

Au-delà, l'autorisation du Parlement acquise dans ces conditions, le Gouvernement agit à sa guise, ainsi le pouvoir réglementaire modifie-t-il à hauteur de 10 % l'affectation des crédits, 100 fois plus que le Parlement, ainsi les lois de finances rectificatives n'actualisent-elles pas les prévisions initiales d'équilibre ou de ressources, ainsi quelques jours après l'adoption du budget pour 1980 le gouvernement prenait-il des mesures dont la portée économique bouleversait le vote qui venait d'intervenir.

Passant outre la loi organique de 1959, le gouvernement exigeait en 1979 la poursuite du débat budgétaire malgré le rejet de la première partie ; ce qui fut sanctionné par le Conseil constitutionnel.

Il faut noter à ce propos qu'il serait utile, comme nous le proposons, que la loi réaffirme que l'énumération des lois de finances proposée par l'ordonnance est strictement limitative.

En effet, la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1979 affirmant que la loi autorisant le Gouvernement à percevoir en 1980 les impôts et taxes « devait être considérée comme une loi de finances » est profondément choquante. Il s'agit d'une décision prétorienne outrepassant à l'évidence les compétences du Conseil constitutionnel. Plusieurs juristes s'en sont émus, des parlementaires de la majorité ont voulu la légaliser après coup en proposant d'introduire dans l'ordonnance de 1959 la notion de « loi de finances partielles ou spéciales ».

Pour nous, nous considérons depuis le début que le gouvernement a violé l'ordonnance de 1959 et qu'il est nécessaire que le Parlement réaffirme solennellement quels sont les projets qui ont seuls le caractère de loi de finances.

Dans ce domaine, comme dans tous ceux de la vie de notre pays, c'est de plus de démocratie que l'on a besoin.

Il faut que le Parlement décide des orientations politiques et économiques du budget, il est nécessaire que dans le cadre de la Constitution de 1958, que les communistes n'ont pas voté, il puisse librement décider du budget, il faut enfin que le Parlement soit informé de l'exécution du budget, qu'il la contrôle, que les actes les plus importants soient soumis à son autorisation.

C'est le sens des propositions suivantes :

I. — LE PARLEMENT DOIT DÉCIDER DES GRANDES ORIENTATIONS DU BUDGET

Le délai de 70 jours au cours de la seule session d'automne prévu par l'article 39 de l'ordonnance de 1959 est très insuffisant. Plus qu'un débat au fond, serein, c'est une véritable course de vitesse qui se déroule limitant la portée du contrôle budgétaire, empêchant le recul qui permettrait de décider des grandes lignes, conduisant à se noyer dans le détail.

De plus le budget forme un ensemble. Présenté sans débat préalable, il est à prendre ou à laisser. L'argument est avancé qu'il est impossible de le modifier sous quelque aspect que ce soit au risque de voir s'écrouler l'édifice.

Les hypothèses économiques et financières qui fondent les choix budgétaires ne sont pas neutres, elles ne retracent pas simplement des évolutions scientifiquement probables, elles sont orientées, voire sollicitées pour justifier ou dissimuler des choix politiques faits à priori.

Pour toutes ces raisons et tout en condamnant la politique cohérente et globale du pouvoir, les communistes proposent qu'ait lieu lors de la session de printemps au mois de juin un débat sur les orientations à partir desquelles le gouvernement entend bâtir le budget.

Ce débat permettrait au Parlement de donner son opinion sur les propositions retenues par le Gouvernement. Il serait l'occasion d'une confrontation publique, au grand jour sur la validité et la réalité des hypothèses économiques qui seront retenues.

Aussi, nous proposons d'introduire dans l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 une nouvelle catégorie de loi de finances : « la loi d'orientation budgétaire ». Cette loi tendrait à déterminer les orientations politiques, économiques et financières ainsi que les hypothèses

économiques qu'il convient de retenir afin d'élaborer la loi de finances de l'année. Elle fixerait également à titre prévisionnel les évaluations de ressources et de charges de l'exercice ainsi que les données prévisibles et générales de l'équilibre financier qui sera proposé.

Il faut noter sur ce point qu'en matière de statistiques et d'hypothèses économiques, le Gouvernement aujourd'hui se donne les moyens de dissimuler les aspects les plus significatifs de sa politique de classe en manipulant les études économiques réalisées, que ce soit par la dissimulation de données en matière d'aide financière aux entreprises, ou d'inégalités, que ce soit par leur travestissement en matière de prix, d'emploi, de balance commerciale ou de croissance.

Ces manipulations en tous genres constituent autant d'atteintes graves au débat démocratique sur les grands problèmes de la nation dont le Parlement devrait débattre en complète connaissance de cause en ayant recours aux moyens d'information et de réflexion les plus évolués que met à notre disposition l'évolution des sciences et des techniques.

Pour que le débat d'orientation budgétaire que nous proposons soit réellement efficace, il est nécessaire que le Parlement dispose des moyens gouvernementaux en matière de prévisions économiques, qu'il puisse obtenir des prestations de la part des services publics concernés ; aussi nous proposons :

- que soit établi en annexe de la loi d'orientation budgétaire un état des coûts fiscaux des différentes mesures de politique économique proposées ;
- que soit élargi l'accès du Parlement aux études statistiques et économiques et permis aux parlementaires de faire réaliser des études et des variantes de politique économique de leur choix ;
- que le rapport sur les aides de l'Etat aux entreprises privées publié chaque année en annexe du projet de loi de règlement fasse apparaître l'ensemble des transferts Etat industrie au-delà des seuls fonds publics attribués sous forme d'aide et apprécie les résultats obtenus et l'efficacité des interventions publiques en matière d'emploi, de développement régional, etc.

Afin de permettre que le débat parlementaire ait une incidence effective sur les orientations envisagés par le gouvernement et afin que les services ministériels puissent élaborer le budget en en tenant compte, nous proposons que ce débat ait lieu au mois de juin. C'est le sens de la modification que nous proposons à l'article 38 de l'ordonnance de 1959.

En second lieu, nous proposons que le rythme de travail de la session budgétaire d'automne soit lui-même modifié.

L'examen du budget par les deux assemblées dans un délai de soixante-dix jours conduit à de véritables aberrations.

Les séances de nuit se succèdent, l'examen des crédits des divers fascicules budgétaires prend un caractère formel.

Plus grave, la détermination des mesures nouvelles en matière de ressources est pratiquement escamotée. L'Assemblée nationale et le Sénat y consacrent environ chacun un jour et demi. Or, il s'agit de toute la politique fiscale dont les conséquences économiques et sociales sont de la plus grande importance. Les propositions des parlementaires aménageant ou modifiant les mesures proposées ainsi que les dispositions existantes ne peuvent être examinées avec soin.

Paradoxalement, l'examen de la seconde partie de la loi de finances se prolonge alors qu'en deux jours les ressources et le plafond des charges ont été fixées réduisant dans les faits à néant toute possibilité de modification d'ampleur en ce qui concerne les dotations ministérielles.

Aussi, nous proposons, dans le respect de l'article 47 de la Constitution, que l'examen du projet de loi de finances soit fractionné.

Cette proposition est d'ailleurs de bon sens. Elle est partagée par d'autres parlementaires que ceux du groupe communiste et d'autres propositions de loi allant dans le même sens ont d'ailleurs été déposées.

En s'inspirant de l'actuelle distinction entre la première et la seconde partie de la loi de finances, l'article 1^{er} de la présente proposition prévoit d'une part une loi de finances relative aux ressources et d'autre part une loi « fixant les ressources et les charges d'un exercice » suivant les termes mêmes du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution.

Les ressources qui conditionnent l'activité des services seraient donc bien votées avant les dépenses, étant entendu que ce serait la loi « fixant les ressources et les charges d'un exercice » qui contiendrait l'article d'équilibre.

Cette dernière disposition autoriserait les parlementaires à modifier les dotations ministérielles sans que le problème de la coordination soit posé.

De ce fait, et dans la mesure où la loi de finances relative aux ressources serait déposée à l'ouverture de la session d'automne, les délais d'examen du budget seraient prolongés.

En effet, le délai de 70 jours prévu au dernier alinéa de l'article 39 de l'ordonnance de 1959 courrait pour chacun des projets de loi de finances, celui relatif aux ressources et celui relatif aux charges.

Les deux projets étant déposés à 10 jours d'intervalle, c'est donc de 80 jours (70 + 10) que disposerait le Parlement pour l'examen du budget.

Les débats consacrés aux ressources pourraient donc être plus complets dans les 10 jours supplémentaires dont disposerait globalement le Parlement pour voter la loi de finances. L'Assemblée nationale examinant immédiatement la loi relative aux ressources.

Ensuite le Sénat pourrait commencer dès le mois d'octobre la discussion budgétaire en se saisissant de la loi relative aux ressources aussitôt après son adoption par l'Assemblée nationale.

Enfin l'Assemblée nationale pourrait examiner en deuxième lecture le projet modifié par le Sénat avant la réunion de la commission mixte paritaire.

Toutes ces propositions dans le cadre de la Constitution créeraient les conditions d'un examen plus approfondi et plus démocratique de la loi de finances. Elle mettrait mieux à même le Parlement de décider des grandes orientations budgétaires.

2. — LE PARLEMENT DOIT VOTER LIBREMENT LE BUDGET

Il est nécessaire de restaurer la valeur de l'autorisation parlementaire. Le vote du budget par le Parlement ne doit plus être considéré comme l'octroi d'un blanc-seing à l'issue d'un débat formel.

Cela implique, en premier lieu, que le Parlement dispose de compétences accrues. Moins encore dans ce domaine il ne doit jouer le rôle d'une chambre d'enregistrement.

Les élus de la Nation doivent pouvoir influencer réellement sur le contenu du budget, ils doivent exercer l'intégralité des prérogatives que leur accorde la Constitution.

A. — La recevabilité financière des amendements

L'article 40 de la Constitution dans l'interprétation qui en est donnée par le pouvoir législatif interdit toute compensation entre dépense et recette et même empêche de créer ou d'augmenter une dépense en en diminuant ou en en supprimant une autre.

Cette mesure est profondément antidémocratique. Elle constitue une entrave aux droits du Parlement. Elle limite considérablement les pouvoirs des élus de la Nation en leur refusant d'engager les finances publiques. Le débat budgétaire en est considérablement limité ; l'examen de la seconde partie prend un caractère purement formel conduisant parfois à des « votes indicatifs » qui aboutissent à supprimer des crédits pour protester contre leur insuffisance.

Elle fait en matière financière des assemblées élues de véritables chambres d'enregistrement.

Il faut donc cesser de considérer les parlementaires comme des irresponsables qu'il conviendrait d'écarter de toute décision engageant les finances publiques.

Aussi, nous proposons à l'article 9 de la présente proposition, de modifier l'article 42 de l'ordonnance du 21 janvier 1959.

B. — Le vote des services votés

Le parlement se prononce en fait sur environ 20 % des crédits qui lui sont proposés. En effet, la grande masse des crédits est constituée par les « services votés » qui est la partie des demandes de crédits qui représente le minimum de dotations que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions approuvées l'année précédente par le Parlement.

De ce fait, l'existence même des services, leur activité n'est pas mise en cause, un vote global reconduit sans considération d'opportunité les crédits précédemment votés, soit 80 % du budget.

Il ne s'agit pas de faire vivre les services ministériels sous la menace perpétuelle d'une sorte d'Épée de Damoclès, il s'agit de redonner au Parlement la plénitude de ses droits.

Aussi, nous proposons à l'article 10 de la présente proposition de loi qu'un vote séparé intervienne en matière de dépenses d'équipement

d'une part sur les services votés, et d'autre part sur les mesures nouvelles. Sans affecter la vie normale des services publics, cette mesure accroîtrait la portée de l'intervention du Parlement.

C. — Les taxes parafiscales

Conformément à l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 déjà citée, l'article 34 de la Constitution prévoit que « la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature »...

Or, une large brèche manifestement anticonstitutionnelle a été ouverte dans cette règle par l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui dispose (article 4), « les taxes parafiscales (...) sont établies par décret (...) ». Il est vrai que leur perception au-delà du 31 décembre de l'année de leur création doit être autorisée par la loi. Cependant, en matière d'impôt, la Constitution donne au législateur le droit de fixer les règles et non celui de valider a posteriori des initiatives gouvernementales.

Qui plus est, les ressources procurées par les taxes parafiscales sont loin d'être négligeables. Elles étaient estimées dans la loi de finances pour 1980 à 8 milliards 138 millions de francs, dont 4 milliards pour la seule redevance radio-télévision. Leur rôle économique enfin est considérable, témoin les taxes perçues sur les produits pétroliers qui accentuent le racket sur les usagers et les collectivités locales.

Pour toutes ces raisons, nous proposons à l'article 11 d'aligner le régime des taxes parafiscales sur le droit commun fiscal.

D. — Les émissions d'emprunts

L'article 15 de la loi organique sur les lois de finances prévoit que les émissions d'emprunt sont effectuées par le Gouvernement conformément aux autorisations générales données à cet effet par les lois de finances.

Or, l'article 34 de la Constitution prévoit que c'est la loi — et donc le Parlement — qui fixe les règles concernant « le régime d'émission de la monnaie » dont les emprunts publics font évidemment partie.

Nous proposons donc de rétablir le Parlement dans ses droits constitutionnels en prévoyant que les autorisations générales données au Gouvernement en matière d'émission d'emprunts ne comprendront plus, désormais, que les seuls emprunts nécessaires pour assurer la trésorerie courante de l'Etat dans le cadre de l'exécution des lois de finances.

Quant aux autres autorisations d'émettre des emprunts publics, elles devront être spécifiquement données par la loi de finances ou une loi de finances rectificative.

E. — La participation financière de la France aux organisations monétaires internationales

Il est nécessaire que le Parlement détenteur de la souveraineté nationale soit à même d'autoriser chaque année par la loi de finances les opérations liées à la participation de la France, notamment au Fonds Monétaire International.

De plus, cette mesure serait de nature à permettre un contrôle du Parlement sur ces aspects de la politique étrangère du Gouvernement. Il faut rompre avec la politique du secret, des décisions engageant la France prises au cours de sommets informels des chefs d'états des pays capitalistes sans information du Parlement. C'est d'autant plus nécessaire que ces décisions remettent le plus souvent en cause la souveraineté nationale et qu'elles tendent vers l'intégration de notre pays dans un ensemble supranational. Ce contrôle sur la participation de la France aux organisations monétaires internationales permettrait également au Parlement d'examiner la participation de la France à la politique du F.M.I. qui est faite bien souvent de pressions afin d'empêcher tout changement dans les pays concernés.

F. — Les parlementaires doivent pouvoir affecter une ressource en créant un compte spécial du Trésor de la catégorie des Comptes d'affectation spéciale

Selon l'article 18 de la loi organique, les affectations ne peuvent être opérées qu'à l'initiative du Gouvernement. Cette disposition

conduit à écarter tous amendements d'origine parlementaire qui proposent par exemple la création d'un compte spécial du Trésor.

Cette restriction est incompatible avec les dispositions constitutionnelles reconnaissant un droit d'amendement aux membres du Parlement.

C'est pourquoi nous proposons de modifier l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 afin de rétablir la plénitude du droit d'amendement des parlementaires.

En second lieu, et afin que le contrôle des élus sur les comptes spéciaux du Trésor soit accru, la présente proposition de loi prévoit qu'un vote séparé interviendra sur chacun des comptes spéciaux.

3. — LE PARLEMENT DOIT ÊTRE INFORMÉ ET DOIT CONTRÔLER L'APPLICATION DE LA LOI DE FINANCES

Si une certaine souplesse doit permettre au Gouvernement de tenir compte des évolutions qui se produisent, il est intolérable que l'exécution de la loi de finances continue dans les conditions actuelles. Aujourd'hui, une fois le vote acquis le Gouvernement modifie à sa guise le contenu de l'autorisation budgétaire.

Les décrets d'annulation de virement et de transfert modifient l'affectation des crédits ouverts à chacun des ministères.

Si le débat parlementaire modifie les prévisions de la loi de finances pour 0,1 % le Gouvernement bouscule l'affectation des crédits à hauteur de 10 %.

Cette pratique est insupportable, elle témoigne d'un profond mépris pour les décisions du Parlement.

De la même façon, le parlement est appelé à modifier la loi de finances sans que les lois de finances rectificatives présentées ne précisent les nouvelles composantes de l'équilibre budgétaire ou n'actualisent les prévisions de recettes.

L'autorisation budgétaire ne peut être un chèque en blanc que le Gouvernement utilise à sa guise, elle doit lier les ministres, c'est le sens des modifications que nous proposons.

A. — L'annulation des crédits

La formulation de l'article 13 de la loi organique qui prévoit que tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté est utilisée de façon extensive par le Gouvernement.

Sous prétexte d'économies notamment, les votes du Parlement sont remis en cause, les dotations budgétaires amputées.

Non seulement les annulations modifient profondément la physionomie de la loi de finances, mais encore elles privent arbitrairement certains ministères de crédits qui sont indispensables à la mise en œuvre de la politique approuvée par le Parlement.

Nous proposons donc qu'en ce domaine, ce soit désormais le Parlement qui décide et autorise les annulations de crédits.

Afin de permettre aux services publics de fonctionner dans des conditions normales sans que pèse la menace permanente d'une amputation des moyens nécessaires à leur fonctionnement et comme conséquence du vote global sur les services votés en matière de dépenses ordinaires, nous proposons que les demandes d'annulation de crédits ne puissent porter sur la partie des crédits constituant initialement les services votés pour les dépenses ordinaires.

B. — Les transferts et virements de crédit

On l'a vu, le Gouvernement modifie l'affectation des crédits budgétaires dans une proportion 100 fois supérieure à celle du débat parlementaire.

Ce fait vide d'une grande partie de son contenu l'autorisation parlementaire.

Il faut renforcer le caractère contraignant et directif des décisions du Parlement. C'est pourquoi nous proposons que les commissions des finances des deux assemblées autorisent les virements et transferts de crédit et qu'elles soient informées du dépassement des crédits évaluatifs.

Les propositions de transferts et virements de crédits ne pourront, de la même façon, pas porter sur les services votés des dépenses ordinaires.

C. — Présentation des lois de finances rectificatives

Actuellement le Gouvernement demande au Parlement de modifier la loi de finances de l'année sans l'informer de l'état de réalisation des diverses prévisions notamment de recettes. Les conséquences des modifications proposées sur l'équilibre budgétaire ne sont pas non plus annoncées.

Dans ces conditions, le vote de la loi de finances rectificative, qui est un acte politique, est présenté comme une simple formalité sans effet sur les décisions antérieures.

Tout prouve pourtant que les prévisions initiales de la loi de finances peuvent en être bouleversées.

C'est pourquoi nous proposons que les lois de finances rectificatives prévoient un article définissant les nouvelles composantes de l'équilibre budgétaire et une annexe modifiant « l'état des voies et des moyens ».

D. — Informations relatives aux lois de règlement

Ces lois font apparaître lors du règlement définitif du budget un certain nombre d'opérations sur lesquelles l'information du Parlement est insuffisante.

Il en est ainsi des opérations financières avec les gouvernements étrangers. Ces opérations donnent souvent lieu à des remises de dettes ou à la consolidation d'accords commerciaux. Portant souvent sur la livraison de matériels militaires, ces opérations engagées parfois avec certains gouvernements dictatoriaux sont entourées du plus grand secret.

Les raisons qui ont motivé ces sacrifices financiers de la France, les contreparties obtenues, la nature même des marchés restent inconnues aux parlementaires.

Alors que ces décisions peuvent peser lourdement sur la balance commerciale de notre pays, il est inadmissible que les députés et les sénateurs ne soient pas plus informés.

Aussi, nous prévoyons à l'article 20 certaines dispositions complétant l'article 36 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 de nature à améliorer l'information des élus.

E. — Renforcement des pouvoirs des rapporteurs budgétaires

Des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place ont été conférés aux rapporteurs budgétaires par l'article 164-IV de la loi de finances pour 1959 et n'ont donc pas valeur organique (ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958).

La loi organique doit donc préciser les conditions et les limites de l'exercice des pouvoirs des commissions parlementaires et de leurs rapporteurs budgétaires.

Dans cet esprit, son nouvel article 41 *bis* prévoit :

a) que les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place sont exercés par les rapporteurs généraux et les rapporteurs spéciaux des commissions des finances ainsi que par les rapporteurs pour avis des autres commissions permanentes ;

b) que les rapports des corps d'inspection et de contrôle ont le caractère de « documents de service » ;

c) que les renseignements recueillis à la suite des contrôles sur pièces et sur place sont d'abord communiqués à la commission intéressée. La commission ou le parlementaire concerné peut ensuite les rendre publics ;

d) que chaque commission des finances désigne obligatoirement un rapporteur spécial des « voies et moyens » tenu au secret lorsque ses contrôles concernent des situations fiscales individuelles ;

L'article 41 *bis* comporte également une disposition relative aux enquêtes de la Cour des comptes qui pourraient être demandées par toutes les commissions permanentes et pas seulement par la commission des finances (Cf. l'article 10 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967).

Quant aux résultats des enquêtes de la Cour et contrairement à la pratique actuelle, ils doivent être obligatoirement communiqués à la commission intéressée qui statue sur leur publication.

Enfin, les commissions des Finances du Parlement auraient le pouvoir de saisir la Cour de discipline budgétaire.

Nous vous demandons, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

—

TITRE PREMIER

DES LOIS DE FINANCES ET DE LEUR PROCÉDURE D'ÉLABORATION

Article premier

L'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remplacé par les dispositions suivantes :

« Article 2 — Ont le caractère de lois de finances :

- la loi d'orientation budgétaire
- la loi relative aux ressources applicables à l'exercice
- la loi fixant les ressources et les charges de l'exercice
- les lois rectificatives
- la loi de règlement.

» La loi d'orientation budgétaire détermine les orientations politiques, économiques et financières, ainsi que les hypothèses économiques que le Gouvernement envisage de retenir afin d'élaborer la loi de finances de l'année.

Elle fixe à titre prévisionnel les évaluations de ressources et de charges de l'exercice et les données générales de l'équilibre financier qui sera proposé.

» La loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice contient les dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux

modalités de recouvrement des impositions de toute nature afférentes à l'exercice, qu'elles aient ou non un caractère permanent ; elle comporte les dispositions nécessaires à la réalisation des opérations d'emprunts destinées à couvrir l'ensemble des charges de trésorerie ; elle énonce celles des dispositions diverses prévues à l'article premier de la présente ordonnance qui ont une incidence sur les ressources publiques, qu'elles soient ou non d'ordre fiscal ; elle contient les dispositions relatives aux affectations de ressources.

» La loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice autorise la perception des ressources publiques, y compris celle des impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics ; elle évalue, compte tenu de la législation existante et des dispositions contenues dans la loi relative aux ressources, les voies et moyens applicables au budget de l'exercice ; elle énonce les dispositions diverses prévues à l'article premier de la présente ordonnance et non visées à l'alinéa précédent ; elle fixe les charges de l'exercice et arrête les données générales de l'équilibre financier.

» Seules les dispositions relatives à l'approbation de conventions financières aux garanties accordées par l'Etat, à la gestion de la dette publique ainsi que de la dette viagère, aux autorisations d'engagements par anticipation ou aux autorisations de programme peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures. Les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice.

» Seules les lois de finances, dites rectificatives, peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice ».

« La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives ».

Art. 2

L'article 31 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remplacé par les dispositions suivantes :

« Article 31 — Le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice comprend les dispositions énumérées au

dixième alinéa de l'article 2 de la présente ordonnance ; il fixe pour le budget général, le montant par titre et par ministère, des crédits applicables, d'une part, aux services votés et, d'autre part, aux autorisations nouvelles ; il autorise, en distinguant les services votés des opérations nouvelles, les opérations de chaque budget annexe et les opérations des comptes spéciaux du Trésor par catégorie de comptes spéciaux et éventuellement par titre ; il présente les autorisations de programme assorties de leur échéancier ; il arrête les données générales de l'équilibre financier. »

Art. 3

Il est introduit avant le 1^{er} alinéa de l'article 38 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Le projet de loi d'orientation budgétaire applicable à l'exercice suivant l'exercice en cours et les annexes prévues à l'article 32 ci-dessus sont déposés et distribués au plus tard le 1^{er} juin ».

Art. 4

Le premier alinéa de l'article 38 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le projet de loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice suivant l'exercice en cours et les annexes prévues à l'article 32 ci-dessus sont déposés et distribués au plus tard le jour de l'ouverture de la première session ordinaire du Parlement. Le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges du même exercice est déposé et distribué le dixième jour de la même session ».

Art. 5

Le cinquième alinéa de l'article 39 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est complété par la phrase suivante :

« Toutefois, dans les cas où le projet a été examiné en première lecture dans les délais prévus aux premier et deuxième alinéas du présent article, les dispositions de ce projet modifiées par le Sénat font l'objet d'une deuxième lecture par l'Assemblée nationale avant la réunion éventuelle d'une commission mixte paritaire ».

Art. 6

L'article 40 de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remplacé par les dispositions suivantes :

« La loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la loi relative aux ressources applicables à l'exercice ».

Art. 7

L'article 44 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remplacé par les dispositions suivantes :

« Article 44 — Dans les cas prévus au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures suivantes :

1° Si l'Assemblée nationale a achevé l'examen en première lecture du projet de loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice, le Gouvernement peut la saisir, dix jours au moins avant la date de la clôture de la première session ordinaire, des dispositions du projet de loi fixant les ressources et les charges de l'exercice autorisant la perception des ressources publiques et évaluant les voies et les moyens applicables au budget de l'exercice ; ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence.

2° Si la procédure prévue par le précédent alinéa n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement, quarante-huit heures avant la clôture de la première session, dépose devant l'Assemblée nationale un projet de loi spécial l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice ; ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

« Après l'aboutissement de l'une ou l'autre de ces procédures, le Gouvernement prend des décrets portant répartition, par chapitre ou par compte spécial du Trésor, des crédits ou des autorisations applicables aux seuls services votés, tels qu'ils sont définis par la présente ordonnance, par le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice et par ses annexes explicatives.

» La publication des décrets portant répartition des crédits de services votés n'interrompt pas la discussion de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice ni, éventuellement, celle de la loi

relative aux ressources applicables à l'exercice, qui se poursuivent dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 39, 41 et 42 de la présente ordonnance ».

Art. 8

Les dispositions des articles visés ci-après de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances sont modifiées ainsi qu'il suit :

1° Dans le second alinéa de l'article 5, les mots :

« loi de finances de l'année »

sont remplacés par les mots :

« loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice ».

2° Le premier alinéa de l'article 32 est rédigé comme suit :

« Le projet de loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice et le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice sont accompagnés :

3° Avant le premier alinéa de l'article 32, les dispositions suivantes sont insérées :

« La loi d'orientation budgétaire est accompagnée :

- d'un rapport récapitulant les principales données et conclusions en matière économique et financière du Rapport des Comptes de la Nation et rappelant en regard les hypothèses avancées dans le rapport économique et financier accompagnant la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice en cours ;
- d'un rapport actualisant les prévisions de recettes, notamment en matière fiscale pour l'exercice en cours ;
- d'un rapport présentant les principales projections économiques établies par la direction de la prévision du Ministère de l'Economie ;
- d'un rapport établissant un état des coûts fiscaux des différentes mesures de politique économique proposées ;
- d'annexes générales destinées à l'information et au contrôle du parlement ;
- d'un rapport faisant le point sur l'exécution du Plan en cours.

4° Avant le premier alinéa de l'article 32, un alinéa nouveau ainsi rédigé est inséré. « L'I.N.S.E.E. et la direction de la prévision du Ministère de l'Economie réalisent à la demande des groupes parlementaires des études et des variantes de politique économique relatives aux hypothèses à retenir dans l'élaboration du budget. »

5° Dans la première phrase de l'article 34, les mots :

« les lois de finances de l'année »

sont remplacés par les mots :

« les lois de finances qu'elles modifient ».

6° Dans le premier alinéa de l'article 43, les mots :

« loi de finances de l'année »

sont remplacés par les mots :

« loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice ».

7° L'article 36 est complété par un paragraphe 3° ainsi conçu :

« 3° — D'un rapport sur les transferts entre l'Etat et l'industrie prenant en compte non seulement les fonds publics attribués à titre d'aides aux entreprises industrielles, mais aussi les différentes modalités d'aide au régime fiscal des sociétés, des modalités de passation des marchés publics, de la politique de prix, de la réglementation de la concurrence et des positions dominantes, etc.

Ce rapport portera une appréciation sur les résultats obtenus et l'efficacité des interventions publiques au regard des principaux objectifs justifiant les transferts tels que : création d'emplois, formation et conditions de travail, développement régional, modernisation et recherche, investissements, exportation et coopération internationale. »

TITRE 2

DU CONTENU DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE

Art. 9

Le premier alinéa de l'article 42 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est ainsi rédigé :

« Article 42 — Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté s'il crée ou aggrave une charge publique sans prévoir de compensation par une recette ou une diminution de dépense équivalente, s'il tend à supprimer ou à réduire une recette sans créer ou augmenter en compensation une autre recette, s'il n'a pas pour but d'assurer le contrôle des dépenses publiques ».

Art. 10

Le deuxième alinéa de l'article 41 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les dépenses du budget général font l'objet :

- pour les dépenses ordinaires, d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles ;
- pour les dépenses d'équipement, d'un vote par ministère et par titre en ce qui concerne les services votés d'une part, et les autorisations nouvelles, d'autre part. »

Art. 11

Le troisième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est rédigé comme suit :

« La loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des taxes parafiscales perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou de droit privé autre que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs éta-

blissements publics. La perception des taxes parafiscales au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances ».

Art. 12

Le quatrième alinéa de l'article 15 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les émissions d'emprunts destinés à assurer la trésorerie courante de l'Etat dans le cadre de l'exécution des lois de finances sont effectuées conformément aux autorisations générales données à cet effet chaque année par les lois de finances. Les autres émissions d'emprunts publics réalisés ou non par l'Etat, et notamment ceux qui ont le caractère de mesures spécifiques de politique monétaire ou de mesures conjoncturelles, doivent être autorisées par une loi de finances annuelle, rectificative ou spéciale, même lorsque ces emprunts sont réalisés sans condition fiscale ou financière particulière ».

Art. 13

L'article 15 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complété par le nouvel alinéa suivant :

« La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives comportent, en tant que de besoin, les autorisations nécessaires pour permettre au Gouvernement d'effectuer les opérations monétaires qui découlent des engagements internationaux souscrits par la France avec les organisations internationales spécialisées en matière monétaire et de crédit dont la France fait partie ».

Art. 14

L'avant dernière phrase du dernier alinéa de l'article 18 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est rédigée comme suit :

« Dans tous les autres cas, l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances, d'initiative gouvernementale ou parlementaire ».

Art. 15

Le dernier alinéa de l'article 41 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est rédigé comme suit :

« Les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux sont votées par budget annexe ou par compte spécial et éventuellement par titre dans les mêmes conditions que les dépenses du budget général ».

TITRE 3

DE L'INFORMATION DU PARLEMENT ET DU CONTRÔLE QU'IL EXERCE LORS DE L'APPLICATION DES LOIS DE FINANCES

Art. 16

L'article 13 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est rédigé comme suit :

« Article 13 — Tout crédit qui devient sans objet en cours d'exercice peut être annulé, sur proposition du Gouvernement ou à la demande du Parlement, soit par une loi de finances rectificative, soit par la loi de règlement. Les propositions d'annulation doivent être accompagnées des justifications nécessaires. Toutefois, pour les dépenses ordinaires, les propositions de modification ne pourront porter sur la partie constituée par les crédits présentés initialement comme services votés.

« Le Parlement adopte ou refuse les propositions qui lui sont ainsi soumises. Par dérogation à l'article 42 ci-après, il peut toutefois les modifier pour ne prononcer que des annulations partielles ».

Art. 17

1° L'article 14 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complété par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Les arrêtés autorisant les transferts de crédits et les décrets autorisant les virements de crédits sont soumis pour avis conforme aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ils ne peuvent tendre à modifier pour les dépenses ordinaires la part constituée par les crédits présentés initialement comme services votés ».

2° La seconde phrase de l'article 34 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est supprimée.

Art. 18

L'article 9 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complété par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sont informées des dépassements de crédit affectant les dotations composées de crédits évaluatifs ».

Art. 19

L'article 34 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complété par le nouvel alinéa suivant :

« Les lois de finances rectificatives comportent, s'il y a lieu, un article définissant les nouvelles composantes de l'équilibre budgétaire compte tenu de celles de leurs dispositions concernant les recettes ou les charges. Les modifications qui en découlent pour les voies et moyens sont regroupées dans un état annexé accompagné d'un document explicatif identique à celui prévu à l'article 32-2° ci-dessus. Ces modifications tiennent également compte de la réalité des recouvrements des recettes depuis le 1^{er} janvier et des perspectives qui en découlent pour les recouvrements de la suite de l'exercice ».

Art. 20

L'article 36 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complété par le nouvel alinéa suivant :

« 3° D'annexes informant le Parlement des opérations financières menées avec les gouvernements étrangers. Lorsque ces opérations auront donné lieu à la remise de dettes ou à la consolidation d'accords commerciaux, les annexes devront mentionner les raisons qui les ont motivées, les contreparties obtenues, la nature des marchés concernés, la situation financière des pays concernés ».

Art. 21

Après l'article 41 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est introduit un nouvel article 41 *bis* ainsi rédigé :

« Article 41 *bis* — Les rapporteurs généraux des commissions des finances du Parlement, d'une part et, d'autre part, les autres membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission saisie au fond ou d'une commission saisie pour avis, le rapport ou l'avis sur le budget d'un département ministériel ou sur un compte spécial du Trésor, suivent et contrôlent de façon permanente sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits au budget ou au compte intéressé.

« Tous les renseignements d'ordre administratif, financier, technique et comptable de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis par les ministres compétents et, à défaut, par les chefs de service des administrations et services publics intéressés. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit, y compris les notes internes et les documents et rapports émanant des corps d'inspection et de contrôle.

« Les renseignements recueillis à l'occasion des contrôles effectués sur pièces et sur place sont communiqués, en priorité, à la commission intéressée avant d'être éventuellement rendus publics à l'initiative de la commission ou du rapporteur.

« La Cour des Comptes procède aux enquêtes qui lui sont demandées par les commissions permanentes du Parlement sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les résultats de ces enquêtes sont obligatoirement communiqués aux membres de la commission intéressée, qui statue sur leur publication.

« Les commissions des finances du Parlement ont chacune qualité pour saisir la Cour de discipline budgétaire conformément à la loi modifiée n° 48-1484 du 25 septembre 1948 ».