

Débats AN deuxième lecture

Première séance du jeudi 21 juin 2001

LOIS DE FINANCES

Discussion en deuxième lecture

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi organique relative aux lois de finances (n^{os} 3139, 3150).

La parole est à Mme la secrétaire d'Etat au budget.

Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget. Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, mesdames et messieurs les députés, vous allez examiner en deuxième lecture la proposition de loi organique issue de vos réflexions et consacrée à la réforme de ce que nous sommes tous convenus d'appeler notre « constitution financière ». A ce stade de la discussion, je serai aussi brève que possible, mais je souhaite néanmoins revenir sur quelques éléments qui me semblent importants.

Je voudrais d'abord me joindre aux voix nombreuses de ceux qui, dès la première lecture, ont relevé la qualité de vos travaux. Il y a un an à peine, l'esquisse de ce qui allait devenir la proposition de loi organique de Didier Migaud, sous la haute autorité de votre président, Raymond Forni, relevait d'une sorte de pari que nombre d'observateurs présentaient comme aussi audacieux qu'incertain. Renforcés dans leur conviction par plusieurs dizaines de tentatives avortées, ils se sentaient en droit de dresser la liste de tous les obstacles se présentant sur la route d'une réforme dont tout le monde pensait par ailleurs qu'elle était incontournable. Depuis, que de chemin parcouru ! Il me semble qu'aujourd'hui la réussite de votre entreprise est, si j'ose dire, à portée de vote.

Vous avez tous, collectivement, contribué à inverser une tendance très ancrée à la résignation, sur un sujet aussi fondamental sur le fond qu'il est aride dans la forme. Je

veux saluer ici ce que j'ai vu et lu de vos débats au sein de l'Assemblée comme de la commission spéciale. Loin des caricatures par lesquelles on croit parfois pouvoir « croquer » le monde politique, vous avez su mener vos discussions avec sérieux, respect mutuel, mais surtout un sens de l'Etat et de l'intérêt général qui honore toute la représentation nationale.

Il en va de même, bien sûr, pour les rapports que vous entretenez sur ce texte avec le Sénat. Sous la conduite déterminée du président Forni et du président Poncelet, et grâce à l'énorme travail en commun réalisé par vos deux éminents rapporteurs. Didier Migaud et Alain Lambert, vous allez procéder à la discussion du texte du Sénat en ayant sereinement à l'esprit que le dialogue entre les deux chambres est fécond, et que c'est lui et lui seul qui vous conduira naturellement à adopter un seul et même texte.

Enfin, vous me permettez de dire un mot des relations entre Gouvernement et Parlement. En effet, dans la liste des obstacles que j'évoquais tout à l'heure, je suis persuadée que certains mauvais esprits plaçaient les réticences supposées de l'exécutif au même niveau d'obstruction potentiel que les désaccords politiques présumés entre la majorité et l'opposition. (*Sourires.*) Pourtant, au sein de l'exécutif, les encouragements du Président de la République, les initiatives du Premier ministre et la détermination du ministre des finances et du ministre de la réforme de l'Etat, dont je salue la présence fidèle, ont permis de nouer et de conduire une relation de travail dont nous pouvons tous nous féliciter.

M. Michel Bouvard. Ce texte est le seul produit bénéfique de la cohabitation !

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Le Gouvernement, sur ce texte d'initiative parlementaire, n'a d'autre ambition que de faciliter le déroulement et l'aboutissement de vos travaux. L'écoute et l'attention dont il a pu bénéficier à l'Assemblée comme au Sénat l'ont conforté dans cette posture et ont confirmé à chacun que l'heure était peut-être enfin venue de passer, en cette matière, du conditionnel au futur proche.

Ce climat enfin clément, cette conjonction enfin féconde sont mis au service d'une formidable ambition. Je ne veux pas développer à nouveau ce qui fait le cœur de la réforme. Didier Migaud en expose brillamment les grandes orientations dans son rapport et y reviendra dans quelques instants. Permettez-moi cependant de souligner que la réforme vise et atteint deux objectifs, à mes yeux, d'égale importance : renforcer le fonctionnement démocratique de nos institutions en revalorisant le rôle du Parlement dans le processus d'élaboration, de discussion et de contrôle des finances publiques ; transformer nos règles de gestion afin de les rendre plus efficaces et plus transparentes.

A bien y regarder, la première lecture dans chacune des assemblées a posé les bases d'une architecture qui, si je me réfère aux amendements proposés par votre

commission, est désormais le bien commun de l'ensemble de la représentation nationale. Le dialogue que j'évoquais entre l'Assemblée et le Sénat a permis de dégager des principes, mais aussi et surtout de fixer un cadre désormais opérationnel et cohérent. C'est ainsi que les modifications que vous avez adoptées en commission spéciale complètent, affinent et parachèvent le dispositif mis en place à l'issue de la première lecture. J'aurai l'occasion de m'en expliquer au cours de l'examen des amendements.

Parce que ce texte est d'initiative parlementaire, parce qu'il a, dès le départ, bénéficié du soutien actif des plus hautes autorités du Parlement et de l'exécutif, parce qu'il a été précédé d'un travail préparatoire remarquable dans les deux assemblées et que le dialogue qui s'est établi entre vous fut un modèle d'esprit républicain, enfin et surtout parce que cette proposition de loi poursuit des objectifs qui sont au carrefour des idéaux démocratiques et de l'efficacité de la puissance publique, vous avez toutes les chances d'aboutir. Et vous aurez, pour ce faire, le plein soutien du Gouvernement. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.)*

M. le président. La parole est à M. le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

M. Michel Sapin, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. Monsieur le président, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, mesdames et messieurs les députés, en proposant cette refonte de l'ordonnance de 1959, que l'Assemblée examine aujourd'hui en deuxième lecture, le Parlement - chacun en est conscient - participe à une réforme majeure de la gestion publique. Cette réforme repose sur trois grandes notions : la transparence, la responsabilité et l'autonomie.

La transparence - des objectifs, des moyens, des comptes rendus et des résultats - est une exigence démocratique. Je ne suis, à ce titre, nullement étonné que les dispositions des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui posent les principes du consentement à l'impôt et du contrôle démocratique de l'action de l'administration, constituent la base de ce débat. Comment garantir le principe du consentement à l'impôt ? Comment asseoir le rôle du Parlement dans cette fonction historique qu'est le vote de la loi fiscale et l'autorisation des dépenses de l'Etat ? Comment arriver à un contrôle effectif de l'action de l'administration ? En termes clairs, comment montrer sereinement aux contribuables l'usage fait de leur contribution ?

La responsabilité et l'autonomie sont des attentes fortes des agents publics. Ils demandent davantage d'autonomie et de responsabilité en contrepartie d'une évaluation plus fine et plus systématique des résultats obtenus. Nous tenons là une des clés pour rendre plus attractives les fonctions de responsabilité dans la fonction publique. Recruter des cadres plus autonomes et plus responsables, amenés à rendre des comptes, c'est faire évoluer l'esprit de la fonction publique.

Face au scepticisme, poison qui ronge de manière endémique les acteurs et les commentateurs de la réforme de l'Etat, la loi organique que vous allez adopter constitue un antidote puissant. Qui aurait cru, il y a un an, que ce monument constitué par l'ordonnance de 1959 pourrait, compte tenu de la culture des administrations financières et des administrations gestionnaires, être modifié à ce point ? Qui aurait cru que le calendrier actuel permettrait, en moins d'un an, de mener la réforme à son terme ?

Des comparaisons internationales, il ressort souvent que les processus de réforme de l'Etat, y compris dans le domaine budgétaire, sont nés de crises institutionnelles, de crises politiques, de crises sociales, dans des contextes économiques et budgétaires souvent défavorables. S'agissant de cette réforme, nous ne nous trouvons pas du tout dans cette configuration et nous pouvons collectivement nous féliciter qu'il en soit ainsi.

Nous avons tous en mémoire la genèse de cette proposition, la ténacité du président de l'Assemblée nationale, Raymond Forni, et du rapporteur général de la commission des finances, Didier Migaud, pour faire aboutir cette réforme, la qualité du dialogue que les deux assemblées ont su nouer pour améliorer le contenu du texte.

A ceux qui disent que l'Etat est incapable de se réformer, d'évoluer vers la prise en compte des besoins des citoyens, de s'engager résolument dans des processus de modernisation, il nous faut montrer en exemple la réforme que vous êtes en train de construire. Fondée sur un esprit de consensus, sur une volonté commune d'améliorer et de moderniser la gestion publique, elle contredit tout le discours fondé aussi bien sur un pseudo « grand soir » de la réforme de l'Etat que sur l'incapacité structurelle de l'Etat à se réformer. Nous sommes, vous êtes, capables de réformer l'Etat. Nous le prouvons, vous le prouvez, en discutant ce texte et en menant à son terme la réforme de l'ordonnance de 1959.

Quant au contenu même du texte, grâce au travail de la commission spéciale, nous atteignons, à ce stade de la procédure, un équilibre très satisfaisant, qu'il s'agisse de la fongibilité des crédits, du caractère interministériel de certaines politiques publiques ou de la pluriannualité des crédits.

A cette grande réforme, l'administration se prépare dès aujourd'hui. Cette préparation est indispensable ; elle doit être minutieusement organisée ; nous y travaillons. Comme je vous l'avais indiqué en première lecture, le comité interministériel de la réforme de l'Etat du 12 octobre dernier a mis en place huit groupes de travail thématiques. La structure de pilotage interministérielle qui chapeaute ces travaux rendra ses conclusions dans les jours qui viennent. Elle définira avec précision la méthode à suivre pour mettre en œuvre la réforme budgétaire et comptable.

Les questions qui se posent à nous sont diverses et non des moindres. Comment lier programmes et gestionnaires de crédits ? Quelles conséquences la réforme aura-t-elle sur les modes de déconcentration des crédits ? Comment faire évoluer le contrôle interne et le contrôle financier ?

Comment réorganiser les services et faire évoluer certains métiers ? Comment adapter des systèmes d'information budgétaires et comptables.

Les administrations sont aujourd'hui sous tension pour mettre en œuvre la réforme. Elles poursuivront leurs efforts jusqu'en 2006.

Bien sûr, en tant que ministre de la fonction publique, je suis également attentif aux questions relatives à l'emploi public. Les premiers travaux de l'Observatoire de l'emploi public - que j'ai installé en septembre dernier - déboucheront, la semaine prochaine, sur la remise au Parlement d'un premier rapport annuel sur les effectifs de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière.

Il nous a semblé utile d'y ajouter une réflexion sur le passage de l'emploi budgétaire, celui que vous approuvez, à l'emploi réel, celui que nous connaissons parfois si mal. Cet exercice est essentiel : essentiel en soi pour la transparence qu'il apporte à l'utilisation de masses budgétaires considérables ; essentiel aussi car il préfigure la procédure qui consistera, sous l'empire de la nouvelle loi organique, à vérifier, à l'occasion de la loi de règlement, comment a été appliquée l'autorisation donnée par le Parlement sur le stock d'emplois financés par le budget de l'Etat. Nous nous préparons donc, dès aujourd'hui à cet exercice.

Mesdames et messieurs les députés, la réforme que vous allez voter aujourd'hui marque en quelque sorte l'an I d'une gestion publique moderne. Cette réforme est frappée, depuis sa conception, du sceau de la responsabilité. Le bénéficiaire de cette grande mutation sera le citoyen contribuable, au nom duquel vous votez le budget de la France et le citoyen usager des services publics, lesquels seront ainsi plus performants et plus efficaces. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.)*

M. le président. La parole est à M. Didier Migaud, rapporteur de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances.

M. Didier Migaud, *rapporteur de la commission spéciale.* Nous reprenons en deuxième lecture le débat sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances.

Entre-temps le Sénat qui avait précédemment mené, sur la réforme des règles et procédures budgétaires, sous l'égide de sa commission des finances et sous l'impulsion du président de cette dernière, M. Alain Lambert, une réflexion parallèle à celle de l'Assemblée nationale, a consacré trois journées à l'examen du texte adopté par l'Assemblée nationale le 8 février 2001 à mon initiative.

Je suis heureux que le Sénat, unanime, après l'Assemblée nationale, ait pris acte de ce que la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959, était « une nécessité avérée », pour reprendre l'expression utilisée par le président Alain Lambert. Je me réjouis également que le Sénat partage les deux objectifs pris en compte par l'Assemblée nationale, à savoir l'amélioration tant de la gestion publique que des conditions d'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement. Vous avez d'ailleurs rappelé, madame la secrétaire d'Etat, monsieur le ministre, ces deux objectifs que nous partageons.

Il était à la fois inévitable et souhaitable que les deux assemblées, en phase sur les objectifs, expriment leurs positions de principe respectives sur les nombreuses questions soulevées par ce qu'il est convenu d'appeler la constitution financière de l'Etat. Cela s'est traduit par l'adoption, au Sénat, de 187 amendements, dont le plus grand nombre, émanant surtout de sa commission des finances, stimulent la réflexion, sans traduire une quelconque opposition ni sur les principes ni sur les objectifs. Ils constituent une contribution positive, utile et même nécessaire à l'amélioration d'un bon texte.

Il est, à cet égard, exemplaire de constater que, sur des sujets qui, objectivement, transcendent les clivages traditionnels, les deux assemblées aient su aborder la phase opérationnelle d'élaboration de la norme dans un état d'esprit constructif et républicain.

A ce stade, chacune des assemblées ayant pu exposer et donner de la chair à ses conceptions, il leur revient maintenant de concilier leurs positions, toutes deux empreintes du sens de l'Etat. A cet égard, je veux souligner que la conciliation doit parfois prendre aussi en compte les natures différentes de nos deux assemblées. Chacun peut en effet constater que les débats n'opposent pas toujours les formations politiques composant nos deux assemblées. L'opposition est parfois entre l'Assemblée nationale unanime, d'un côté, et le Sénat unanime, de l'autre. Il convient donc de concilier les points de vue des deux assemblées.

En la matière, je me suis attaché à répudier tout amour-propre d'auteur et toute tentation perfectionniste, le mieux étant souvent l'ennemi du bien. Nous avons donc examiné le texte modifié par le Sénat dans un état d'esprit positif, le même d'ailleurs que celui qui a animé mon homologue rapporteur du Sénat, le président Alain Lambert, que je remercie tout particulièrement.

Les quelques dizaines d'amendements qu'il vous est proposé d'appliquer au texte du Sénat ne traduisent nul désaccord de fond. Un tel désaccord se concrétiserait, au contraire, par un nombre réduit d'amendements « couperets ». Ce n'est pas du tout ce que nous avons souhaité.

Il s'agit, plus modestement, par petites touches, de faire en sorte que le fruit de l'accord de fonds des assemblées et du Gouvernement - car, si celui-ci s'est évidemment gardé de tout activisme, il n'est pas resté inactif, donnant son accord à 118 des amendements sénatoriaux adoptés et s'en remettant à la sagesse du Sénat sur 40 autres - soit d'une application fluide pour les acteurs qui devront le mettre en œuvre.

Sans insister, tant la cause est désormais entendue, je tiens à souligner l'approbation sénatoriale aux grands principes fondant la réforme dessinée par l'Assemblée nationale. Ainsi, pour permettre l'amélioration de la gestion publique, le Sénat a accepté d'organiser l'autorisation et l'exécution budgétaires autour des programmes, rompant avec la spécialisation des crédits par chapitre.

Par delà les modalités pratiques préconisées pour cette budgétisation par programme, les deux assemblées s'accordent pour passer d'un budget de moyens, présentant les crédits par nature de dépenses, à une logique d'objectifs et de résultats, susceptibles d'une véritable évaluation.

Les deux assemblées se retrouvent également autour du concept novateur de fongibilité asymétrique. Le gestionnaire pourra ainsi déployer *ad optimum* les crédits qui lui sont ouverts, sous réserve, bien sûr, de rendre compte. Il ne sera pas paralysé par une nomenclature stérilisante, tout en étant empêché d'obérer l'avenir en cédant à une quelconque facilité en matière de dépenses de personnel.

La fixation de plafonds d'autorisations d'emplois - notion retenue par les deux assemblées - contribuera à cette nécessaire maîtrise.

Cette responsabilisation des gestionnaires, dotés d'enveloppes globales et de crédits fongibles, n'est pas synonyme de chèque en blanc. En effet, les demandes de crédits seront, conformément aux souhaits des deux assemblées, justifiées *a priori* dans des projets annuels de performance et il sera rendu compte *a posteriori* de leur gestion dans des rapports annuels de performances qui contribueront à la revalorisation, unanimement souhaitée, de la loi de règlement, confortée par une rénovation profonde de la comptabilité de l'Etat.

Bien sûr, la globalisation et la fongibilité seront mises en œuvre dans le respect du droit d'amendement, les précisions suggérées, sur ce point, par le président Henri Emmanuelli ayant reçu l'accord du Sénat.

De même, le Sénat a souscrit aux nombreuses dispositions adoptées par l'Assemblée en vue de mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire par le Parlement.

Les dispositions adoptées dans les deux chambres – par delà les inévitables variantes rédactionnelles - répondent à un triple souci : restaurer toute sa portée à l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement ; accroître la lisibilité et la sincérité des documents budgétaires pour permettre un véritable contrôle ; établir un calendrier favorisant l'exercice de la fonction budgétaire du Parlement tout au long de l'année.

Incontestablement, le Sénat aura stimulé notre réflexion, ainsi que celle du Gouvernement, sur tous ces points et suggéré nombre de modifications qui apparaissent pertinentes.

Sans entrer, à ce stade de la discussion, dans la description détaillée de ces dispositions, on observera que le souci partagé de mieux assurer l'exhaustivité et la lisibilité des comptes publics et d'enclencher la réforme de l'Etat se traduit, dans le texte du Sénat, par les orientations suivantes, sur lesquelles je vais insister, ce qui me permettra d'être plus bref dans la discussion des amendements.

Un meilleur encadrement et une meilleure information concernant les impositions de toute nature, manifestation d'une contrainte étatique qui doit rester dans la main de la représentation nationale. Le Sénat a fort opportunément complété le descriptif retenu par l'Assemblée nationale en adoptant un amendement de M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances du Sénat, dont je veux également saluer l'esprit constructif tout au long de la discussion. Cet amendement prévoit un rapport et un débat sur l'ensemble des prélèvements obligatoires, nécessaire et utile introduction commune aux discussions sur le projet de loi de finances et sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Cela représentera un progrès considérable.

La reconnaissance explicite de l'existence de prélèvements sur recettes, sujet sur lequel l'Assemblée, après bien des hésitations, avait fait preuve, je le concède, d'une certaine frilosité, voire d'une certaine ambiguïté. Le Sénat nous invite à davantage d'audace. Nous vous proposons de le suivre.

Le maintien des comptes spéciaux et des budgets annexes, que l'Assemblée avait entendu supprimer tout en prévoyant la possibilité de conserver l'existant, afin de concilier une méfiance légitime à l'égard de procédures manquant parfois de

transparence et un souci pragmatique de permettre l'identification de certaines dépenses au regard de recettes qui leur sont dédiées. A la condition d'être mieux ciblées et bien encadrées, ces procédures d'affectation paraissent, au final, pouvoir être maintenues. A cet égard, le Sénat prévoit opportunément des dispositions spécifiques concernant la dette de l'Etat et les pensions. Il s'agit encore d'ajouts utiles.

L'évaluation des fonds de concours en loi de finances initiale, s'agissant de recettes qui, nous semble-t-il, ne sont pas plus aléatoires que les recettes fiscales et de dépenses qui ne doivent pas échapper à l'autorisation parlementaire. Il vous sera cependant proposé quelques ajustements rédactionnels pour tenir compte de certaines observations du ministère de l'économie et des finances. Cela nous permettra d'arriver à une solution conciliant les orientations et les principes des uns et des autres.

En complément de l'autorisation en loi de finances des opérations de trésorerie, déjà prévue par l'Assemblée nationale, l'exigence d'un vote sur la variation nette de la dette de l'Etat entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année. Cette disposition nouvelle s'inscrit dans le droit-fil des débats intervenus sur la dette de l'Etat au cours de la première lecture par l'Assemblée nationale. Sur ce sujet que nous étions convenus de reprendre, le Sénat nous présente une proposition tout à fait acceptable.

L'organisation d'une procédure garantissant que, comme l'Assemblée nationale l'avait souhaité, le projet de loi de règlement de l'année n-1 soit examiné avant le projet de loi de finances de l'année n+1. Une telle disposition paraît souhaitable, étant précisé que le dispositif adopté par le Sénat paraît encore susceptible d'amélioration. Nous l'avons proposé en commission spéciale.

Un détail plus grand de la nomenclature des titres, dans un souci de transparence et de traçabilité. Cet objectif partagé doit être concilié avec celui de présenter aux gestionnaires une réforme lisible : la fongibilité pourrait perdre un peu de sa substance si le nombre de tiroirs dans lesquels sont rangés les crédits était trop augmenté. Sur ce point, une solution moyenne pourrait recueillir l'assentiment des deux assemblées.

Une définition plus précise des programmes.

La création de la notion de dotation, permettant, dans l'esprit du Sénat, de garantir que les programmes correspondront bien à la définition qui sera donnée de cette notion par la loi organique. Si cette novation paraît pouvoir être retenue pour certains types de crédits, d'ailleurs cités dans le rapport du président Alain Lambert - dépenses accidentelles, pouvoirs publics, provision salariale de la fonction publique - il ne paraît pas souhaitable de faire échapper à la logique des programmes, même si celle-ci devra parfois être quelque peu assouplie, des dotations aussi massives que celles afférentes aux pensions, aux dépenses de garanties et aux dépenses en atténuation de recettes.

L'élévation au niveau organique d'un certain nombre de dispositions relatives au contrôle parlementaire sur les finances de l'Etat et à l'exécution du budget.

L'introduction d'une possibilité de mieux répondre à des objectifs d'interministérialité, en prévoyant que les missions - les unités de vote - mais aussi les programmes - les unités de spécialités - pourront être interministériels, même s'il ne s'agit pas d'une contrainte, ce choix restant à la discrétion du Gouvernement. Si les propositions du Sénat complètent heureusement le dispositif de l'Assemblée nationale, incontestablement trop timide sur ce point, il paraît souhaitable, afin de favoriser la responsabilisation des gestionnaires, que les programmes demeurent ministériels. Dans l'intérêt même de la représentation nationale, il convient de conserver un niveau budgétaire où elle aura en face d'elle un homme politique responsable, un ministre, et non pas une entité abstraite comme le serait une enveloppe interministérielle. Nous y sommes tous collectivement attachés.

Enfin, un ensemble de mesures permettant d'améliorer encore la comptabilité de l'Etat.

Au total, suivi par votre commission spéciale, je vous proposerai de souscrire à ces orientations. Sous réserve de modifications techniques - il y a quatre-vingt-un amendements d'inégale importance - votre commission spéciale vous invite à voter en deuxième lecture le texte adopté par le Sénat le 13 juin dernier.

La manière dont nous avons travaillé est un modèle d'échange de qualité. Tous les amendements sont des amendements de précision qui résultent d'un approfondissement supplémentaire du travail réalisé en commun par les deux assemblées et en concertation étroite avec le ministère de l'économie et des finances. A ce propos, je veux à nouveau exprimer tous mes remerciements pour leur esprit constructif au président Alain Lambert, au ministre et à la secrétaire d'Etat, au président de la commission spéciale, président de l'Assemblée nationale, à celui de notre commission des finances qui, dès le départ, s'est inscrit dans la logique de ce texte, ce qui a permis son enrichissement.

Je dois également remercier les collègues présents et ceux qui ont œuvré au sein de la commission spéciale car nous avons fait du bon travail. J'espère qu'il pourra être concrétisé dans un esprit constructif.

Il m'appartient donc d'adresser mes remerciements à chacun et chacune d'entre vous, parce que nous sommes arrivés à des propositions consensuelles, au sens le plus fort et le plus noble du terme, ce qui nous permet d'avoir un texte qui mérite d'être adopté par notre assemblée. Je remercie donc tous ceux qui y ont apporté leur

contribution, en accordant une mention particulière aux administrateurs qui ont travaillé avec moi.

Monsieur le président de l'Assemblée nationale, les délais étaient très tendus. Pourtant, nous sommes arrivés à présenter un texte plus que convenable. Nous le devons à la très forte mobilisation de nos services, des vôtres, madame la secrétaire d'Etat, et de ceux du Sénat qui ont aussi œuvré dans un esprit très constructif. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur divers bancs.)*

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. Monsieur le président, madame la secrétaire d'Etat, monsieur le ministre, monsieur le président de l'Assemblée nationale, président de la commission spéciale, mes chers collègues, au stade de cette deuxième lecture, il n'est pas besoin de faire des considérations politiques : le problème des dispositions techniques prime. A cet égard, je veux rappeler que, lors de la discussion générale, au cours de la première lecture, six points avaient particulièrement retenu notre attention.

D'abord, nous avons souhaité avoir une vue d'ensemble des impositions de toute nature mises en recouvrement au cours de l'année et de leur affectation. Nous voulions y appliquer également le principe de sincérité et de cohérence, avec une bonne corrélation avec les prévisions en matière de recettes fiscales, avec l'évolution d'ensemble des prélèvements obligatoires, avec les hypothèses économiques et financières et avec la programmation pluriannuelle des finances publiques.

En deuxième lieu, nous avons demandé de pouvoir examiner de plus près l'équilibre des lois de finances, afin, notamment, d'apprécier le poids relatif des recettes courantes et des dépenses de fonctionnement et d'intervention et, ainsi, de mieux assurer l'autorisation du recours à l'emprunt et l'affectation du produit de cet emprunt.

En troisième lieu, nous avons sollicité un débat sur le niveau de la dette, sur son évolution et sur celle des charges récurrentes.

En quatrième lieu, nous avons fait état de notre désir que le découpage des missions et des programmes au regard des contraintes de l'article 40 de la Constitution

soit assuré, ainsi que la fongibilité des crédits, notamment en ce qui concerne les distinctions entre dépenses de fonctionnement et d'investissement.

En cinquième lieu, nous avons demandé un vote explicite sur les crédits de personnel, avec un débat sur la fonction publique, les emplois autorisés, l'évolution des rémunérations et le problème des retraites.

Enfin, nous avons souhaité que le contenu du débat d'orientation budgétaire soit enrichi, notamment par l'examen de la loi de règlement et de la gestion en cours, afin que nous disposions d'une vue d'ensemble sur la politique budgétaire de notre pays.

Il faut reconnaître que, lors de cette première lecture, nous n'avions pas obtenu, ou très peu, satisfaction sur ces différents points, ce qui avait justifié notre vote réservé. En effet, un seul de nos quatorze amendements avait été retenu. Heureusement, le Sénat s'est montré beaucoup plus ouvert à nos propositions.

Premièrement, comme vient de le rappeler le rapporteur général, le Sénat a accepté que soit organisé un débat sur le niveau d'ensemble des prélèvements obligatoires et sur leur affectation, dès l'examen de la loi de finances. Nous l'avions demandé pour l'article 1er de la loi de finances ; il va donc de soi que cela ira mieux à ce moment-là. Les documents annexés à la loi de finances permettront de vérifier la cohérence entre les évaluations fiscales, les perspectives économiques et la programmation triennale des finances publiques adressée à Bruxelles. Sur ce point capital, la rédaction du Sénat, que la commission spéciale a proposé de confirmer, nous satisfait.

Deuxièmement, le Sénat a souhaité la création d'un compte spécial de la dette, avec des recettes et des charges, et un vote sur le niveau maximum de cette dette. Nous avons donc obtenu satisfaction sur ce point, même si, sur la présentation du compte du budget général, nous ne pourrions discuter que de l'emploi des emprunts et non du point de savoir s'il est légitime de faire supporter aux générations futures certaines charges résultant de ce compte du budget général.

Toutefois, il subsiste un problème, dans la mesure où la classification des dépenses par titre proposée par le Sénat nous paraît préférable à celle adoptée par la commission spéciale, notamment en ce qui concerne les dépenses de transfert. En effet, il peut y avoir des transferts en matière de fonctionnement ou en matière d'investissement, ce qui n'est pas exactement la même chose, notamment au regard de leurs effets économiques.

Troisième point : la fongibilité des crédits a donc été admise au sein des programmes et les virements des crédits entre programmes ont été organisés, mais de façon limitée. Toutefois, nous pourrions désormais apprécier correctement la spécialité des crédits. Dans ce domaine, le poids de l'autorisation parlementaire reste entier. Tout dépendra néanmoins du découpage qui sera retenu entre les différentes missions. Pour l'instant, il est difficile de porter *a priori* un jugement sur ce point, même si l'on peut considérer que le vote des crédits par mission et non par ministère risque de poser un problème. Il n'est d'ailleurs pas sûr qu'il soit totalement accepté par le Conseil constitutionnel. En effet, l'ordonnateur des dépenses est le ministre, et non le chef de mission qu'il est parfois difficile d'identifier, notamment lorsqu'il s'agit de crédits interministériels.

Quatrième point : les crédits de personnel seront correctement isolés et non abondés par des crédits d'autre nature. Des plafonds seront fixés pour les emplois. Cela constitue un solide garde-fou pour éviter une inflation des dépenses de personnel qui serait préjudiciable à l'équilibre des lois de finances ultérieures. De même, un compte spécifique sera affecté aux dépenses des retraites de la fonction publique, ce qui paraît une excellente chose, et ce que nous avons demandé en première lecture.

Enfin, le dépôt du projet de loi de règlement avant le débat d'orientation budgétaire du printemps nous permet d'envisager une discussion avec des perspectives budgétaires plus précises et plus solides. Ainsi, le projet de loi de règlement aura un meilleur contenu.

Grâce aux propositions du Sénat et, donc, aux différentes modifications qui ont été apportées, ce projet, qui répond largement à nos demandes, recueille désormais un large consensus au sein de notre assemblée. Je m'en réjouis. L'accord entre les deux chambres était nécessaire. Il rendra plus facile d'obtenir l'aval du Conseil constitutionnel, obligatoire en matière de loi organique. Une réforme d'une telle ampleur ne peut pas être menée à bien sans un large consensus. Il serait absurde de penser qu'il faille changer de loi organique relative aux lois de finances à chaque alternance. Il est donc normal de définir un cadre unique auquel les gouvernements, quels qu'ils soient, doivent s'adapter.

Il reste que ce texte aura évidemment de fortes conséquences sur la vie financière des administrations. Il faut donc veiller à sa bonne application afin de passer d'un budget de moyens à un budget d'objectifs. La refonte de cette ordonnance n'est, en fait, qu'un préalable à la réforme de l'Etat, et il demeure bien des étapes à franchir.

Cependant, ce texte est relativement complexe. Je regrette ainsi que la distinction entre les dispositions d'ordre législatif et d'ordre réglementaire ne soit pas toujours respectée, au sens des articles 34 et 37 de la Constitution. C'est un travers constant du pouvoir législatif, qui préfère empiéter sur le pouvoir réglementaire pour ne pas risquer de voir ses souhaits déformés après coup par celui-ci. Il faut, enfin, reconnaître que, désormais, notre texte perd de sa clarté et de sa simplicité originelles. Peut-être aurait-on pu éviter d'aller jusqu'à l'article 48 *quaterdecies*.

Au total, sous bénéfice de ces quelques observations, le groupe RPR approuve ce texte, saluant l'effort de conciliation qui a été fourni par nos deux assemblées. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la majorité de droite au Sénat affiche sa satisfaction d'avoir laissé son empreinte dans le texte qui revient devant notre assemblée pour la deuxième lecture.

M. Didier Migaud, rapporteur. Mais non !

M. Jacques Brunhes. Notre sentiment sera quelque peu différent. Le fait qu'un consensus ait été trouvé et que le texte ait été approuvé par l'ensemble des sénateurs, hormis le groupe communiste républicain, nous conforte plutôt dans notre appréciation de l'esprit et de la portée de la réforme envisagée de l'ordonnance de 1959.

Nous avons certes salué, dès la première lecture, l'heureuse initiative de cette réforme, qui offre pour la première fois au Parlement l'occasion de débattre de la « Constitution financière de la République », puisque, de par sa nature, l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'avait pas été discutée.

En outre, le texte s'appuie sur un bilan critique de l'ordonnance de 1959 dont nous partageons les conclusions, notamment celles qui concernent les dérives générées par une longue pratique d'encadrement de l'initiative et du contrôle parlementaire.

Nous avons ainsi eu l'occasion de souligner que, à cet égard, les avancées proposées ne sont pas négligeables. Néanmoins, nous avons également fait remarquer que le texte de la proposition de loi reposait sur un socle de principes contestables ayant pour effet de promouvoir des avancées ambivalentes sinon contradictoires. Force nous est de renouveler ce constat. Car nous retrouvons la même ambivalence dans la copie amendée par le Sénat.

Plusieurs dispositions votées par le Sénat recueillent certes notre approbation. Des progrès ont été accomplis pour l'information du Parlement sur la programmation et la connaissance de l'exécution budgétaire. On pourrait se féliciter du nouveau sens donné aux lois de règlement ou aux procédures suivies en matière d'affectation des dépenses.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Très bien !

M. Jacques Brunhes. Mais des questions essentielles demeurent sans solution satisfaisante.

D'abord, on doit regretter que le texte ne remette en aucun cas en question le principe de la mainmise de l'exécutif sur l'initiative budgétaire. Peut-on, comme le propose le texte, limiter l'intervention parlementaire à un outil de contrôle plus ou moins tatillon ?

M. Didier Migaud, *rapporteur*. C'est la Constitution, on ne peut pas la modifier.

M. Jacques Brunhes. Notre position constante, qui fonde nos critiques à l'égard de l'ordonnance de 1959, est que le Parlement doit en effet disposer de pouvoirs de contrôle accrus, mais également de pouvoirs d'intervention nouveaux, en particulier sur l'évolution des dépenses publiques et les orientations budgétaires de l'Etat.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. C'est le cas.

M. Jacques Brunhes. Si des infléchissements sont proposés, nous ne pouvons que constater que la définition des missions relèvera demain de la seule initiative gouvernementale et que l'innovation introduite à l'échelle des programmes n'autorisera le Parlement qu'à déplacer des crédits au sein d'enveloppes bouclées à l'avance.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. C'est la Constitution.

M. Jacques Brunhes. Monsieur le rapporteur, il faut avoir, surtout quand on est de gauche, de grands projets de réforme de la Constitution ou des institutions !

Mais on peut aussi se demander : pourquoi maintenant ?

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Même quand on est de gauche, la loi organique ne peut pas modifier la Constitution.

M. Jacques Brunhes. Nous aurons l'occasion d'en reparler, monsieur le rapporteur, mais la situation est équivoque et particulièrement préoccupante.

Bref, si l'on compare encore une fois le budget à une automobile, le Parlement n'aura pas davantage demain la possibilité de modifier « plus que la valeur d'un enjoliveur ». Tout ce que l'on pourra modifier tiendra dans une enveloppe.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Une grosse enveloppe.

M. Jacques Brunhes. Une grande enveloppe, mais fermée, monsieur le rapporteur.

On peut se demander si les pouvoirs de contrôle nouveaux dont le Parlement disposera ne sont pas avant tout destinés à donner corps et justification aux politiques restrictives imposées par la construction européenne. Car l'un des aspects les plus préoccupants de ce texte, censé, par définition, s'inscrire dans la durée, est bien la référence qui fut d'abord explicite, avant de devenir implicite, au pacte de stabilité européen.

Les modifications introduites par le Sénat sont à cet égard souvent édifiantes : elles déclinent au long des articles tous les principes de politique budgétaire qui fondent justement le pacte de stabilité, principes qui trouvent leur cohérence dans l'application de logiques d'austérité budgétaire à travers une maîtrise rigoureuse de la dépense publique et sociale.

Nous ne pouvons accepter, nous l'avons dit et nous le répétons, de voir conforter par leur inscription dans le marbre de la loi, pour des décennies peut-être, des principes d'élaboration budgétaire soumis à une politique monétaire pour soutenir les grands groupes industriels et les marchés financiers au détriment des services publics, de la croissance et de l'emploi. Nous n'acceptons pas que la maîtrise comptable de la dépense prenne le pas sur la réponse aux besoins sociaux.

Un lien étroit unit la présente proposition de loi et le débat d'orientation budgétaire, lors duquel nous avons vu théorisée la réduction durable des déficits publics par la voie d'une réduction programmée de la part des dépenses publiques dans le produit intérieur brut. Nous regrettons que la loi organique ait visiblement vocation à systématiser cette approche libérale de la gestion publique défendue à Bruxelles, car, si la France doit respecter ses engagements européens, rien n'autorise ni n'oblige à considérer que cette conception dogmatique de l'économie s'impose avec l'évidence d'une loi de la physique. Rien n'empêche, au contraire, de penser que la concertation budgétaire européenne pourrait prendre à l'avenir d'autres formes. Une réorientation effective de la construction européenne est possible et nécessaire. Je dirai même que la crédibilité de la gauche en Europe est pour nous directement liée à sa capacité à proposer et à défendre une véritable alternative au libéralisme.

C'est d'ailleurs ainsi que nous apprécions la nécessité d'améliorer sensiblement l'efficacité sociale de la dépense publique. Celle-ci n'a de sens pour nous que dans la perspective d'une meilleure évaluation et prise en compte des besoins, ce qui suppose la mobilisation de moyens budgétaires renforcés, pour l'éducation, la formation, la santé, la recherche et la technologie. La croissance et l'emploi, l'exercice concret de la solidarité, impliquent de mettre en œuvre des politiques publiques ambitieuses

C'est dire le caractère incontournable, dans la définition des objectifs et l'évaluation de l'action de l'Etat, de la référence aux « finalités d'intérêt général ». C'est aussi indiquer que la maîtrise des dépenses publiques doit s'appréhender sur le long terme, sans nous en tenir à une approche strictement comptable.

Les sénateurs ont privilégié - qui s'en étonnera ? - cette dernière voie, déséquilibrant ainsi le texte issu de notre assemblée. De façon connexe, la Haute assemblée a retenu et reconduit le principe d'un double plafonnement, en postes budgétaires comme en masse financière, des dépenses de personnel.

Ce principe déséquilibre lui aussi le texte en aggravant encore la limitation apportée initialement à la fongibilité des crédits, et que nous dénonçons à juste titre en première lecture comme ouvrant la porte à une dangereuse remise en question des statuts des agents du secteur public et à une précarisation de multiples fonctions.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Nous n'avons pas lu le même texte !

M. Jacques Brunhes. Nous ajoutons que, de la même façon, on pourrait craindre que la définition de nouvelles missions ou de nouveaux programmes ne conduise à généraliser le recours à des emplois dépourvus de garanties statutaires.

On ne peut également que se demander quels effets le départ en retraite, dans les dix années à venir, d'une part importante des agents actuellement en poste dans le secteur public pourra avoir sur la quotité effective de l'enveloppe des crédits de personnel.

Au fond, ce que l'ensemble des questions que nous venons de soulever révèle, c'est la difficulté, pour ne pas dire la contradiction qu'il y a à vouloir concilier un raisonnement utile et louable en termes d'efficacité, de programmes, d'objectifs, d'évaluation, d'indicateurs de résultats, mais en ayant la volonté de s'inscrire, dans le même temps, dans une logique préalable de crédits limitatifs, de plafonds de dépenses, avec pour seul correctif la fongibilité « asymétrique » des crédits.

Outre le fait qu'une telle logique de progression restrictive de la dépense conduit à limiter considérablement l'action du Parlement au sein d'autorisations pluriannuelles, elle ignore délibérément le fait que l'efficacité sociale de la dépense et la concrétisation des objectifs d'un programme peuvent exiger de dé plafonner les crédits, notamment en matière d'emplois.

Pour nous résumer, il nous paraît que le texte de la proposition de loi a été essentiellement guidé dans son élaboration par le souci de rechercher un consensus avec le Sénat.

Si nous sommes hostiles à tout *statu quo* sur l'ordonnance de 1959, nous regrettons notamment que ce texte n'ait pas tenu davantage compte du préalable des modifications constitutionnelles qu'impose la recherche d'une démocratisation de la procédure budgétaire et, plus généralement, du fonctionnement de nos institutions.

Cela nous conduit à répéter notre question : sur quel fondement repose le choix de présenter le texte maintenant, alors même que la réforme de la procédure budgétaire a vocation à s'inscrire dans un plus vaste ensemble de réformes qu'appellent les insuffisances criantes de nos institutions en matière de démocratisation des processus de décision et de renforcement des pouvoirs du Parlement ?

M. Raymond Forni, *président de l'Assemblée nationale président de la commission spéciale.* Monsieur Brunhes, c'est maintenant ou jamais.

M. Jacques Brunhes. Mais non, et vous allez voir pourquoi.

M. Raymond Forni, *président de l'Assemblée nationale, président de la commission spéciale*. Mais si, monsieur Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Nous estimons, encore une fois, que ce texte vient ou trop tôt ou trop tard ...

M. Jean-Jacques Jégou. Oh non !

M. Jacques Brunhes. ... à moins que l'intention sous-jacente ne soit d'hypothéquer la réforme tant attendue de l'article 40.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Mais non !

M. Jacques Brunhes. A ce titre, le débat aura incidemment permis de prendre la mesure de la duplicité de la droite parlementaire avec, d'un côté, des sénateurs qui jugent bon de renforcer les dispositions de l'article 40 et, de l'autre, des députés qui souhaitent sa réforme alors même que le Président de la République y est formellement opposé.

M. Jean-Jacques Jégou. Vous faites trop de politique !

M. Jacques Brunhes. S'il est inutile d'insister davantage sur ces contradictions, nous croyons en revanche utile de souligner que nous regrettons de ne pouvoir approuver un texte encore plus décevant après son passage au Sénat, et qui reste très éloigné de nos attentes et de celles de nos concitoyens.

M. le président. La parole est à M. le président de l'Assemblée nationale, président de la commission spéciale.

M. Raymond Forni, *président de l'Assemblée nationale, président de la commission spéciale*. Monsieur Brunhes, je veux répondre à votre interrogation sur l'opportunité de la réforme. Il ne vous a pas échappé qu'au cours de ces quarante dernières années trente-six tentatives successives de réforme de l'ordonnance de 1959 ont échoué les unes après les autres. Lorsque, avec Didier Migaud, nous avons initié une réflexion sur la réforme, d'abord sous la houlette de Laurent Fabius, puis sous la mienne, il nous est apparu que c'était maintenant ou jamais. Il faudrait que, de temps en temps,

l'intelligence l'emporte sur la guérilla politicienne à laquelle on se livre trop souvent dans cet hémicycle. Il me semble précisément que nous avons atteint cet objectif à l'occasion de cette réforme. C'est donc tout simplement parce que nous souhaitons aller jusqu'au bout, profitant d'une conjonction particulièrement favorable, qui n'a rien à voir avec ce que vous avez décrit, qu'il nous est apparu qu'avant la fin de cette session et avant la fin de la législature il était utile que nous esquissions ce petit pas, qui n'est qu'une étape dans la vaste réforme que nous avons entreprise. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur de nombreux bancs.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Monsieur le président de l'Assemblée nationale, vous avez raison, trente-six propositions ont tenté de modifier l'ordonnance de 1959. Mais vous avez omis de préciser ce qu'ont reconnu le président de la commission des finances et M. Joxe : le groupe communiste a pris une part particulièrement importante à ce mouvement...

M. Jean-Jacques Jégou. Dommage qu'il ne la prenne pas aujourd'hui.

M. Jacques Brunhes. ... puisqu'il a présenté dix propositions, et qu'aucune n'a pu être examinée en séance. Le groupe communiste a donc bien la volonté de modifier l'ordonnance de 1959.

Pour ce qui est du moment où ce débat vient en séance, je me permettrai de vous rappeler, monsieur le président de l'Assemblée nationale, avec tout le respect qui est dû à votre fonction, que vous êtes membre d'un groupe politique, qui initie actuellement, avec le parti auquel il est lié, une réforme des institutions. Notre collègue M. Vallini vient d'aborder cette question, dont vous discuterez au sein de votre formation et de votre groupe, et qui sera débattue à l'occasion des futures élections, notamment de l'élection présidentielle.

Je me demande seulement si c'est le bon moment d'entreprendre la réforme de la constitution financière de la République, qui va désormais être gravée dans le marbre de la loi, avant d'engager celle des institutions.

M. Didier Migaud, rapporteur. Cela n'a rien à voir !

M. Jacques Brunhes. En tout cas, cette question, nous nous la posons.

M. le président. La parole est à M. Gilbert Gantier.

M. Gilbert Gantier. Monsieur le président, madame la secrétaire d'Etat, monsieur le ministre, monsieur le président de l'Assemblée nationale, qui présidez la commission spéciale, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, au moment où nous allons achever le débat engagé depuis plusieurs mois sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances, destinée à se substituer à la fameuse loi organique de 1959, je souhaiterais rendre à cette dernière et à ses auteurs l'hommage qui leur est dû.

La IV^e République a été, pour notre pays, une période de reconstruction et de redressement dont nous récoltons encore aujourd'hui les fruits dans de nombreux domaines, mais elle a été, sur le plan des lois de finances, une période de grand désordre. L'Etat vivait alors le plus souvent sous le régime des douzièmes provisoires, votés chaque mois par le Parlement pour lui permettre de faire face à ses engagements. Le budget lui-même était voté parfois en juin, voire en juillet.

Il faut donc rendre justice aux constituants de la Ve République d'avoir établi, parmi leurs toutes premières priorités, la volonté de mettre de l'ordre dans les finances de l'Etat et dans les rapports entre l'Etat et le Parlement dans le domaine financier.

Permettez à l'un des membres les plus anciens, sinon le plus ancien, de notre commission des finances - je vous fais une confidence : j'aimerais mieux en être le benjamin, mais c'est un autre problème - de rendre hommage à ceux qui ont souhaité encadrer la discussion budgétaire dans un calendrier strict, toujours respecté depuis quarante ans, sauf en 1980, pour des raisons plus anecdotiques que sérieuses, qui ont souhaité brider par l'article 40 les tendances parfois dépensières des élus et qui ont établi le cadre de notre discussion budgétaire, notre bréviaire en quelque sorte.

Cependant, c'est vrai, le texte a vieilli, du fait des progrès intervenus en matière de comptabilité publique et des exigences nouvelles d'une démocratie plus ouverte sur le monde extérieur. Face au développement du rôle de l'Etat, à l'augmentation du volume des crédits, à la complexité croissante des modes de financement de l'Etat, l'ordonnance de 1959 n'est plus adaptée. En outre, elle n'assure ni la transparence souhaitable ni la bonne information des parlementaires et du pays et elle est loin d'avoir empêché le dérapage des finances publiques dans les années 80 ou 90.

Aujourd'hui, le tabou de l'intangibilité de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est levé. L'ordonnance doit être réformée - c'est une exigence - afin de permettre à nos pays d'adopter les pratiques de notre époque et d'avoir les moyens correspondant aux évolutions de celle-ci.

Alors que pas moins de trente-cinq ou trente-six tentatives de réforme ont avorté depuis l'automne 1959 – le président de l'Assemblée nationale vient de le rappeler –, nous voilà aujourd'hui sur le point de réussir à relever ce défi.

Le texte qui nous est proposé est le fruit d'une étroite collaboration de toutes les tendances politiques réunies au Parlement. Avec l'ensemble de l'opposition, le groupe Démocratie libérale, auquel j'appartiens, a contribué à l'élaboration du texte dans le cadre de la commission spéciale et a participé activement aux travaux de cette dernière avec le souci de rendre le fonctionnement de l'Etat plus efficace, et ce dans un esprit critique mais aussi, je dois le souligner, constructif.

Le fait que l'ordonnance soit une loi organique et requière de ce fait l'adoption d'un texte dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat lui donne une force et une légitimité particulières. La proposition de loi organique doit obtenir le vote de tous et peut donc être revendiquée par tous une fois votée. Sur ce point, vous conviendrez, madame la secrétaire d'Etat, monsieur le ministre, que l'opposition n'a pas joué le blocage, que ce soit à l'Assemblée ou au Sénat, bien au contraire.

Néanmoins, si ce texte apporte des progrès indéniables, il est loin de résoudre l'ensemble des problèmes qui se posent en matière de gestion publique. Il demeure, reconnaissons-le, une réforme *a minima* en comparaison des changements adoptés par certains pays. La France reste en retard en ce qui concerne les modes d'élaboration des lois de finances et les modes de gestion publique. De nombreux pays, notamment la Nouvelle-Zélande, ont adopté des comptabilités patrimoniales et des techniques de gestion beaucoup plus modernes. Je citerai également pour l'anecdote le cas de Singapour - mais vous me direz que c'est un petit pays - qui peut présenter, le 1er janvier, la loi de règlement à peine sortie de l'ordinateur ; nous n'en sommes pas encore là, hélas !

L'Etat français, quant à lui, ne sait toujours pas réellement quel est le niveau de ses actifs. Il n'est toujours pas doté d'une gestion patrimoniale véritable. Je me permettrai de rappeler que j'avais obtenu, voilà une dizaine d'années, avec l'accord de M. Charasse, ministre chargé du budget de l'époque, le vote par l'Assemblée, lors de l'examen d'une loi de finances, d'un amendement demandant au Gouvernement de présenter chaque année un rapport sur l'adoption d'une comptabilité patrimoniale. Malheureusement, cette disposition est restée lettre morte.

Je voudrais aussi souligner que la portée du texte qui nous est aujourd'hui soumis repose sur la pratique qui en résultera. Pour que ce texte constitue une véritable avancée par rapport à l'ordonnance de 1959, le ministère des finances doit changer son mode de fonctionnement lors de l'examen du budget.

L'ordonnance de 1959, je le rappelle, avait pour enjeu d'instaurer non seulement une sorte de domination de l'exécutif sur le législatif, mais aussi d'asseoir celle du ministère des finances sur les autres ministères. Cela doit changer. Il faut donc s'assurer que ce texte permettra bien l'instauration d'un dialogue plus équilibré entre le ministère des finances et le Parlement, mais aussi entre les différents ministères et le Parlement en n'ayant pas à passer obligatoirement par l'intermédiaire du ministère des finances. Le souci de responsabilisation des gestionnaires des fonds publics vise à obtenir ce changement de culture très profonde. Sans l'adhésion totale et sincère du Gouvernement et de l'administration, ce texte serait privé de toute portée.

Je voudrais aussi insister particulièrement sur l'importance de la définition des missions et des programmes. Leur création constitue la grande innovation de ce texte. Cependant, il faut rester vigilant pour que ces programmes et ces missions, qui ont pour vocation de donner plus de liberté au Parlement, n'aboutissent pas, en fait, à en donner plus au Gouvernement dans sa gestion des crédits budgétaires.

La refonte de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne saurait donc masquer les vrais problèmes qui se posent et auxquels aucun élément de réponse n'est, semble-t-il, apporté : absence de réforme réelle de l'Etat comme l'a montré un récent rapport du Sénat, non-maîtrise des effectifs de l'Etat et des dépenses publiques, non-diminution significative, malheureusement, des taux d'imposition. Il s'agit là pourtant de domaines qui correspondent davantage aux attentes de nos compatriotes. Il faudrait que la logique d'économies et d'efficacité budgétaire l'emporte sur une logique du « toujours plus de dépenses ». Faut-il rappeler que chaque bébé qui naît aujourd'hui dans notre pays est déjà endetté à hauteur de 90 000 francs ? C'est trop pour un bébé ! (*Sourires.*)

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui ne peut donc être qu'un élément d'une réforme plus globale et d'une autre ampleur procédant à de véritables changements dans l'organisation publique.

En conclusion, le groupe Démocratie libérale se félicite du caractère progressiste de cette proposition de loi. Celle-ci rétablit, certes de manière limitée, l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement et constitue une modernisation certaine de la procédure budgétaire. Nous soulignons toutefois que la portée de ce texte reste tributaire de la mise en place d'un dialogue direct et productif entre le Parlement, le ministère des finances et les autres ministères. Enfin et surtout, cette proposition de loi ne répond pas encore entièrement aux exigences que l'on est en droit d'attendre d'une comptabilité de l'Etat en ce début de XXI^e siècle.

Le groupe Démocratie libérale votera en faveur de ce texte car il constitue une amélioration indéniable des droits du Parlement. Toutefois, il restera extrêmement vigilant quant à l'application qui en sera faite. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Démocratie libérale et Indépendants et sur divers bancs.*)

M. le président. La parole est à M. Henri Emmanuelli.

M. Henri Emmanuelli. Monsieur le président, madame la secrétaire d'Etat, monsieur le ministre, monsieur le président de l'Assemblée nationale, mes chers collègues, les propos de M. Brunhes m'ont quelque peu attristé...

Depuis le temps qu'on parle de l'obsolescence de l'ordonnance du 2 janvier 1959, réputée intouchable, j'avais craint de terminer ma carrière parlementaire sans que ce texte soit jamais réformé. Mais tel ne sera pas le cas !

Pour une fois, le scepticisme souvent désabusé des uns et des autres en la matière ne l'emportera pas. Ainsi donc, les droits du Parlement à voter et à contrôler sont-ils réaffirmés, autant que faire se peut sans modifier la Constitution - c'était la limite de l'exercice que nous avons fixée en commun dès le départ.

On sait que l'ordonnance de 1959 avait pour objet de restreindre très sensiblement les droits du Parlement, dans un contexte de « parlementarisme rationalisé », mais ne devrait-on pas parler plutôt de « parlementarisme verrouillé » ? (*Sourires.*) Son seul intérêt était de permettre un examen exhaustif du budget, d'assurer le respect des grands principes d'unité et d'universalité ainsi que celui des délais constitutionnels, ce qui avait été une des problématiques majeures du régime précédent.

Toutefois, il faut admettre que, au fil du temps, l'absence de pouvoir d'intervention des parlementaires pour modifier les dépenses et leur très faible marge de manœuvre sur les recettes ont peu à peu fait perdre à ce débat démocratique essentiel beaucoup de son intérêt.

Il fallait donc poursuivre deux objectifs : d'une part, revaloriser les droits du Parlement, notamment en permettant aux députés d'intervenir sur les dépenses sans faire preuve d'irréalisme ; d'autre part, permettre la modernisation de l'Etat dans la gestion des fonds publics désormais mise en regard d'objectifs chiffrés.

Je tiens à remercier tout particulièrement Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale, qui, instruit de son expérience ministérielle, prit l'initiative de cette réforme, et son successeur Raymond Forni, président de la commission spéciale. Je tiens également à souligner le travail très important accompli par Didier Migaud, sans oublier nos collaborateurs de la commission des finances qui n'ont ménagé ni leur peine ni leur savoir qui, comme chacun le sait, est incommensurable.

Je tiens aussi à souligner que le Sénat est pleinement entré dans le processus, même si on peut ne pas partager certaines des modalités techniques retenues par cette assemblée. Je remercie le président Poncelet, le rapporteur Alain Lambert, ainsi que le rapporteur général, qui ont tous manifesté un esprit très positif dans le cadre de cet exercice.

Je suis heureux que certaines initiatives que j'ai pu prendre s'agissant des crédits des programmes, des questionnaires budgétaires ou de l'initiative parlementaire en matière d'affectation soient reprises par l'Assemblée comme par le Sénat. M. le rapporteur général l'a rappelé.

Certes, on peut toujours débattre de tel ou tel point technique, mais cela ne doit pas occulter l'essentiel. L'essentiel, c'est l'affirmation nouvelle de pouvoirs parlementaires : initiative en matière de dépenses, dans le cadre des missions qui continueront à dépendre du Gouvernement, qui demeure seul compétent pour fixer le niveau de la charge, conformément à l'article 40 ; contrôle des transferts - mon insistance sur le sujet ne vous échappera pas, mais elle ne s'adresse pas forcément à vous-, contrôle des décrets d'avance, des fonds de concours et des prélèvements sur recettes - notion introduite dans le texte par le Sénat, mais sans doute avec un champ trop large ; affirmation des moyens de contrôle et rôle accru des rapporteurs spéciaux.

Je tiens à saluer le fait que le Sénat ait repris le dispositif des missions de contrôle et d'évaluation, largement inspiré de celui de la MEC, qui permet d'assurer un renouveau du contrôle parlementaire en le rendant beaucoup plus dynamique et en le dégagant quelque peu de la dialectique majorité-opposition dont le Parlement souffre trop.

Ainsi qu'on l'a dit à plusieurs reprises, le présent texte est largement consensuel. Nous ne travaillons pas pour la législature ou le gouvernement actuel, mais à l'horizon du budget 2005. C'est une bonne chose que le Parlement ait ainsi desserré l'étau que l'ordonnance de 1959, rédigée dans le secret et non soumise au Conseil constitutionnel, avait établi, dans un contexte, il est vrai, tout à fait particulier.

Je ne peux que citer Alain lorsqu'il écrit : « Nos maîtres, ce sont les bureaux. » Effectivement, combien de parlementaires n'ont-ils pas constaté, avec lassitude, que cette sentence était tout à fait exacte en matière budgétaire : un vote cadenassé, prohibé en matière d'affectation des taxes parafiscales, trop morcelé, enserré dans des délais stricts, et susceptible d'être immédiatement remis en cause au niveau de l'exécution par les fameux « bureaux ».

Le débat sera désormais plus libéré, notamment en deuxième partie, au niveau des missions, et notre vote sera mieux respecté, puisque les mécanismes de régulation seront plus encadrés que par le passé.

Les vieilles taxes parafiscales, système dérogatoire par rapport au principe du consentement à l'impôt, principe pourtant inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme, seront intégrées dans le droit commun. Quant aux mécanismes d'affectation, notamment les fonds de concours, ils sont clarifiés.

L'initiative parlementaire en matière de dépenses est largement ouverte, mais le contrôle de recevabilité n'est pas modifié : il est maintenu dans ses modalités et procédures actuelles par le biais d'un amendement du rapporteur général, rétablissant le texte tel que nous l'avons voté en première lecture. Il ne sera donc pas nécessaire de modifier les règlements des assemblées sur ce point.

Je le répète, le contrôle portera, comme c'est le cas actuellement, sur le respect des procédures propres aux lois de finances. Il ne s'agit évidemment pas d'établir un contrôle d'opportunité des amendements. Les parlementaires ne sont pas plus irresponsables que celles et ceux qui se prétendent parfois dépositaires de l'intérêt général ou du bon usage des deniers publics.

Si les transferts de crédits au sein d'une même mission sont désormais possibles, ce qui respecte les articles 34 et 40 de la Constitution, les parlementaires seront tenus de trouver des économies correspondantes et réelles. Il y a donc, sur ce point, un mécanisme de responsabilisation du Parlement.

Pour terminer, je tiens à souligner le dynamisme de gestion, la responsabilisation et la clarification du contrôle qu'apporteront les notions de programme et de mission, qui deviendront la structure unique de vote. On assignera donc des objectifs précis aux gestionnaires sous le contrôle du Parlement. Il s'agit d'une véritable petite révolution, très attendue de la part des gestionnaires de fonds publics.

Que cette réforme soit consensuelle n'entamera en rien l'enthousiasme du groupe socialiste à y apporter son soutien et à la voter. Comme vous pouvez le constater, mes chers collègues, il peut arriver que tardivement, comme ce fut le cas dans l'actualité ces jours-ci, la cohabitation mette au monde un nouveau-né qui sera, je le crois, bien accueilli par tout le monde. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur de nombreux bancs.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. Monsieur le président, madame la secrétaire d'Etat, monsieur le ministre, monsieur le président de l'Assemblée nationale, président de la

commission spéciale, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, en février dernier, je disais que nous étions « peut-être en train de vivre un moment important, preuve d'une volonté de moderniser et de rendre enfin lisible l'acte majeur du Parlement, le vote du budget ». Nous étions alors certainement peu nombreux, je le dis d'autant plus que vous l'avez souligné avant moi, madame la secrétaire d'Etat, à croire à l'aboutissement d'une réforme, que nous souhaitons tous pourtant, tellement les difficultés politiques, techniques, voire d'organisation du calendrier paraissaient insurmontables. Aujourd'hui, d'après les discussions que nous avons eues en commission ou avec nos collègues sénateurs, il semble que nous soyons proches d'aboutir à un texte commun. La fameuse conjonction de planètes, chère au président Joxe, continue apparemment de produire ses effets.

En dehors du mouvement des planètes, c'est la volonté commune de tous, du président Forni, de vous, madame la secrétaire d'Etat, de vous, monsieur le ministre de la fonction publique, de notre rapporteur général surtout, initiateur de cette proposition de loi, et de tous les députés qui ont travaillé au sein de la commission spéciale, qui va nous permettre, à quelques jours de la fin de la session, de voter, j'en suis convaincu, un texte consensuel, sans pour autant vidé de son sens, bien au contraire.

Il faut le dire, chacun, dans cet hémicycle, a travaillé avec un esprit d'ouverture que l'on n'avait pas vu depuis le début de la Ve République ; en témoignent les trente-six propositions qui sont restées lettre morte.

Je voudrais, en quelques mots, rappeler les deux raisons essentielles qui ont poussé le groupe UDF, auquel j'appartiens, à participer activement à la mise en place de cette réforme.

D'une part, la volonté de redonner une légitimité à la représentation nationale. Avec cette réforme, nous avons l'occasion de montrer à nos concitoyens une image différente de la représentation nationale, des parlementaires responsables, qui travaillent ensemble pour réformer nos institutions, pour contribuer à améliorer le fonctionnement de l'Etat et le rendre plus efficace.

D'autre part, le souci et la volonté de redonner une légitimité à l'impôt. C'est là un point fondamental et un point éminemment politique de cette réforme. Je l'avais déjà souligné lors de la première lecture, mais je tiens à le redire, cette réforme a pour but avoué de mieux contrôler l'utilisation de l'argent que les Français confient à l'Etat.

Nous l'avons tous bien compris, bien au-delà de la réforme de l'ordonnance de 1959, il s'agit d'entamer la réforme de l'Etat, dont l'urgence se ressent chaque jour un peu plus. Je parlais de l'acceptation de l'impôt il y a quelques instants, parce que c'est la base de toute politique et l'un des fondements de la Déclaration des droits de l'homme et

du citoyen. Cet impôt doit être lisible, et refléter des choix politiques, des choix d'avenir, des choix qui conduisent nos concitoyens à voter en connaissance de cause.

Lorsque la dépense publique n'est plus suffisamment justifiée et contrôlée, la démocratie est défaillante. Or, aujourd'hui, les budgets s'enchevêtrent, les dépenses dites obligatoires, les services votés en fait, sont reconduits d'année en année, sans que personne s'attache à les remettre en cause ou à les ajuster.

C'est cette situation qui n'est plus acceptable, ni pour les citoyens, ni pour les parlementaires, dont le rôle majeur consiste bien à contrôler le Gouvernement, et je ne m'exprime pas là comme député de l'opposition, mais en tant que représentant du peuple, attentif aux préoccupations de ses concitoyens et soucieux de répondre aux exigences de la Constitution. C'est donc bien du contrôle du Gouvernement, quel qu'il soit, qu'il s'agit, et je suis convaincu que, ce faisant, nous rendons un service précieux non seulement au Gouvernement, mais à la nation tout entière.

La réforme de l'Etat, c'est aussi, à mon sens, la restauration du dialogue exécutif-législatif, qui souffre d'un déséquilibre chronique depuis maintenant quarante-trois ans. Chacun doit rester dans son rôle : pour l'exécutif, il est de gouverner, parce qu'émanant de la majorité voulue par le pays, et nous devons lui laisser suffisamment de souplesse pour que la politique qu'il a choisie reflète des choix clairs et identifiables par les Français ; pour le Parlement, il s'agit, en plus de prérogatives législatives, de contrôler l'exécutif qui met en œuvre ses choix politiques.

S'agissant du Parlement, nous connaissons ici le poids de son contrôle ; il est quasiment nul, même si nous sommes quelques-uns à tenter quelque chose malgré le grave déséquilibre des pouvoirs entre exécutif et législatif. Depuis 1789, cette mission nous incombe, mais, le temps passant, nous nous en sommes déchargés, nous avons abandonné ce pouvoir pour lequel, pourtant, nos concitoyens nous ont mandatés. La réforme de notre constitution financière doit nous conduire à restituer au Parlement un pouvoir et des responsabilités dont nous n'aurions jamais dû nous défaire.

Cette réforme est un accompagnement indispensable à la réforme de l'Etat. La plupart des grandes démocraties l'ont déjà fait depuis longtemps.

Elle est une nécessité, je l'ai déjà dit, parce que l'Etat tel que nous le connaissons en 2001 fonctionne avec les mêmes méthodes, les mêmes moyens et les mêmes stratégies à peu de choses près qu'en 1945, après la Libération. Or, nous le savons tous, la société a évolué : la mondialisation, l'Europe qui se construit jour après jour, tout nous conduit à la nécessaire modernisation de notre fonctionnement.

Elle est une nécessité aussi parce que l'Etat dépense trop, parce que l'Etat dépense mal et qu'il perd de son efficacité. Nous devons y remédier tous ensemble.

Ce sont toutes ces raisons qui doivent nous rassembler pour accomplir cette réforme. Nous y avons travaillé dans un esprit constructif pour aboutir à un texte équilibré, qui redonne toute sa portée à la fonction de proposition et de contrôle du Parlement. Ainsi, cette réforme doit nous permettre de revoir le fonctionnement de l'Etat et l'équilibre des pouvoirs budgétaires.

Pour autant, je veux faire une parenthèse : cette réforme ne se fera pas sans le Gouvernement, et surtout sans l'administration. Le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a été plutôt rassurant à cet égard lorsqu'il a dit au Sénat que l'administration avait déjà commencé à travailler. Il faudra simplement veiller, monsieur le ministre, à ce que ce travail aboutisse réellement dans le sens de la réforme. Voter des textes est une chose, les faire vivre dans la pratique en est une autre, lorsque l'on connaît les forces de résistance face à tout changement dans notre pays. Mais, parce que je reste un optimiste forcené, je ne doute pas que cette réforme suscitera l'adhésion des fonctionnaires de l'Etat. Ces derniers ne manqueront pas de saisir l'opportunité de redonner tout son sens et toute sa noblesse à leur mission de service public.

Il est bien évident que l'ordonnance de 1959 n'est pas seule responsable d'une situation que nous ne maîtrisons plus, et sa réforme ne suffira pas à tout régler. Le président Lambert, qu'il faut largement remercier, comme l'a fait notre rapporteur général, pour son travail efficace, discret mais consensuel, a parfaitement défini les moyens à prendre pour que cette réforme conduise vraiment aux objectifs que nous nous sommes fixés : la transparence et la maîtrise des dépenses publiques, l'une ne pouvant aller sans l'autre.

Pour ce qui est de la transparence, les comptes de l'Etat doivent être clarifiés, avant et après l'exécution, et ils doivent être complets. Cela paraît évident ; cependant, ça n'est pas le cas aujourd'hui. Le Sénat, sur ce point, a fait un excellent travail en complétant les dispositifs que nous avons adoptés en première lecture. Il en est ainsi des nouvelles définitions, aux articles 2 et 4, des ressources et des charges. L'article 7, l'un des plus importants, a également été complété dans le bon sens – nous aurons l'occasion d'en reparler cet après-midi lors de l'examen des articles. Finalement, nous devrions avoir une vue de l'équilibre budgétaire beaucoup plus complète et percutante, nous donnant les moyens d'évaluer les comptes de l'Etat.

Avec des comptes clairs et complets, la nécessité d'accroître l'efficacité de la dépense publique deviendra une évidence. Le travail par objectif, que ce soit pour les missions ou les programmes, aidera les parlementaires et les responsables de l'exécution de ces budgets.

Enfin, le principe de responsabilité sera, j'en suis convaincu, pleinement appliqué ; mais nous devons rester vigilants, car si nous mettons pleinement en œuvre le principe de responsabilité, cela suppose que nous abandonnions notre pouvoir de contrôle *a priori*, et que nous renforçons notre pouvoir et notre capacité de contrôle *a posteriori*. Le texte, tel qu'il est aujourd'hui, nous donne les moyens de le faire. Encore faudra-t-il ne pas abandonner cette capacité, comme nous l'avons fait ces quarante dernières années.

Un dernier mot concernant la question de l'équilibre budgétaire. Nous en avons longuement débattu lors de la première lecture, sans aboutir. Aujourd'hui, je crois que cette question n'est plus d'actualité, et je reprendrai, pour vous en convaincre, les mots de mon collègue et ami Yves Fréville, au Sénat, pour qui « l'essentiel n'est pas de parvenir à une définition de l'équilibre, mais bien plutôt de procurer à tous les informations suffisantes pour pouvoir se prononcer sur les choix du Gouvernement ». Je crois, comme lui, que c'est la voie de la sagesse.

Bien sûr, un certain nombre de modalités techniques restent à définir ou à affiner. Nous aurons l'occasion de le faire au fil des articles.

Transparence et lisibilité, responsabilité des ministres et contrôle accru du Parlement, maîtrise de la dépense publique : tous les ingrédients sont là pour faire de cette réforme le premier élément d'un édifice qui redonnera à l'Etat, au Parlement et à l'impôt une légitimité plus forte.

L'UDF souhaite ardemment cette réforme, parce que nous sommes convaincus qu'elle pourrait être, si c'est la volonté de tous, le début d'une vraie réforme, celle de l'Etat. Ce succès démontrera que l'opposition et la majorité savent faire taire les considérations partisans lorsque l'intérêt général du pays est en jeu, et que, tous ensemble, nous sommes capables d'avancer des propositions constructives pour rendre notre pays plus compétitif.

Le Parlement agit, peut-être dans la discrétion, voire l'indifférence. Mais les Français sauront reconnaître, le moment venu, que la France progresse mieux et assure son avenir lorsqu'elle se rassemble pour faire triompher les bonnes causes.

C'est pourquoi le groupe UDF votera cette proposition de loi.

M. Gilbert Gantier et M. Didier Migaud, rapporteur. Très bien !

M. le président. La discussion générale est close.

