

Débats AN première lecture

Première séance du mercredi 7 février 2001

LOIS DE FINANCES

Discussion d'une proposition de loi organique

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi organique relative aux lois de finances (nos 2540, 2908).

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. Monsieur le président, monsieur le président de l'Assemblée nationale, président de la commission spéciale, monsieur le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, monsieur le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, quand, à l'automne 1998, M. le ministre de l'économie et des finances, alors président de l'Assemblée nationale, avait souhaité réunir autour de lui un groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, se doutait-il qu'un peu plus de deux ans plus tard nous nous retrouverions dans cet hémicycle pour procéder à une révision complète de ce que l'on s'accorde à qualifier de constitution financière de l'Etat ?

Il aura fallu pour cela lever un tabou : celui de l'intangibilité de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Ce texte, élaboré dans le secret des bureaux, aura mieux résisté à l'épreuve du temps que la Constitution elle-même, qui avait pourtant reçu, elle, l'onction du suffrage universel.

Ce n'est pas faute pourtant d'avoir essayé ou tenté d'essayer : pas moins de trois douzaines de propositions de modification de cette ordonnance auront été déposées depuis l'automne 1959, qui a vu la première discussion budgétaire se tenir selon les nouvelles dispositions. Applaudi sur tous les bancs, René Pleven observait alors que

l'ordonnance vidait de leur substance les pouvoirs attribués au législatif et il appelait de ses vœux une révision complète de l'ordonnance.

Aucune de ces tentatives n'a réussi, pas même l'une des plus élaborées, et qui portait votre signature, monsieur le ministre, déposée en 1980, mais qui n'a pas trouvé son aboutissement après l'alternance de 1981.

Nous devons nous réjouir collectivement aujourd'hui que Laurent Fabius, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie n'ait pas oublié Laurent Fabius, président de l'Assemblée nationale, et qu'il ait encouragé un effort collectif, que son successeur à la présidence de l'Assemblée, M. Raymond Forni, a lui-même fortement soutenu dès son élection.

Nous sommes aujourd'hui à un moment que j'ose qualifier d'historique, marqué par un concours exceptionnel de circonstances tel que l'on peut espérer aboutir.

Il y a, en effet, autour de cette réforme, une conjonction toute particulière de volontés, de bonnes volontés, qui ont su s'abstraire - en tout cas il faut le souhaiter -, de clivages réducteurs pour entreprendre une réflexion marquée par le souci de favoriser une nécessaire réforme de l'Etat et de revenir, dans le respect de la Constitution, sur les conséquences mutilantes du parlementarisme hyper-rationalisé que l'ordonnance, allant au-delà de la Constitution elle-même, a imposé en matière budgétaire.

Le constat est clair et il est, je crois, partagé par tous : manquant d'exigences en matière de transparence et de sincérité et ne permettant donc pas un contrôle suffisant, l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'est plus adaptée à une gestion budgétaire efficace. L'application pointilliste du principe de spécialité fait incontestablement obstacle au développement d'une nécessaire démarche d'efficacité dans la gestion des services publics.

Ce constat est largement partagé par le Sénat, qui a entrepris, en 1999, des travaux convergents. Comme nous, la commission des finances du Sénat - dont je veux saluer le travail - et particulièrement son président, M. Alain Lambert, considèrent qu'il convient de s'orienter dans une démarche poursuivant deux objectifs complémentaires : permettre une amélioration de la gestion publique et mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement.

Cette convergence parlementaire, par-delà des clivages partisans, a bien été comprise par le Gouvernement, qui ne l'a pas réduite à une revendication corporatiste traduisant un ressentiment, récurrent depuis 1958, du législatif contre l'exécutif. Dès le

début de l'année dernière, le Premier ministre a fait part de son accord pour revoir l'ordonnance, je le cite, « avec le Parlement ».

Il ne s'agissait pas de vaines paroles et l'inscription à l'ordre du jour prioritaire de la proposition de loi organique, que j'ai présentée à la suite de la mission qu'a bien voulu me confier la conférence des présidents, traduit la réalité de la volonté gouvernementale de faire bouger les choses. Le ministre de l'économie et des finances et le ministre de la réforme de l'Etat et de la fonction publique ont accompagné ce mouvement et je veux les en remercier.

Je me réjouis aussi que le chef de l'Etat ait encouragé cette démarche en ce début d'année, souhaitant « que le travail actuellement engagé par l'Assemblée nationale et le Sénat débouche rapidement sur une réforme ambitieuse et, je n'en doute pas, consensuelle ».

Ce consensus sur les objectifs n'est-il que de façade ? Je ne le crois pas. Tous ceux qui, sur quelque banc qu'ils siègent, ont travaillé assidûment au sein des différentes instances qui ont participé à l'élaboration du texte que nous examinons, savent que nous avons cherché à prendre en compte les observations formulées par les uns et par les autres. Qu'ils soient tous remerciés pour avoir enrichi notre réflexion et ma proposition d'origine. En particulier, l'expérience et les conseils du président Henri Emmanuelli auront été précieux tout au long du processus.

Nous avons fait le choix de présenter un texte d'ensemble reprenant l'essentiel des matières abordées par l'ordonnance du 2 janvier 1959. Ce choix procède de deux considérations.

D'abord, nous avons observé que le Conseil constitutionnel, qui a intégré dès l'origine l'ordonnance du 2 janvier 1959 dans le bloc de constitutionnalité, n'a pas émis de réserves quant à la nature organique de certaines de ses dispositions.

Ensuite, l'ordonnance ayant malheureusement échappé, du fait des modalités de son élaboration, au contrôle de constitutionnalité, il nous a paru nécessaire que le Conseil puisse se prononcer sur l'ensemble du texte qui régira, au niveau organique, les conditions de détermination des ressources et des charges de l'Etat dans le cadre des lois de finances.

Aujourd'hui, il reviendra à chacun de se prononcer sur le texte élaboré par la commission spéciale qui, grâce à l'implication personnelle du président Raymond Forni, aura pu diligenter ses travaux dans les meilleures conditions.

Cette proposition s'articule donc autour de deux objectifs.

Le premier, à savoir le souci d'une amélioration de la gestion publique, apparaît dès les premiers articles du texte qui vous est soumis. Ainsi, l'instauration de véritables programmes ministériels permettra de rompre avec la règle stérilisante de spécialisation des crédits par chapitres.

La répartition des crédits entre 150 et 180 programmes donnera une lisibilité plus grande à l'action de l'Etat et permettra de regrouper les crédits par objectif, afin de passer d'un budget de moyens, présentant les crédits par nature de dépenses, à une logique d'objectifs et de résultats.

Globalisation et souplesse de gestion ne signifient naturellement pas abandon de toute contrainte. L'institution de plafonds d'autorisations d'emplois votés par le Parlement - d'abord globalement, ce qui répond à un souhait de plusieurs membres de la commission spéciale – puis par ministère, offrira une souplesse de gestion de l'emploi public, tout en assurant une meilleure connaissance de la réalité des effectifs.

La fongibilité des crédits ne signifie pas que sera donné un chèque en blanc, puisque des projets annuels de performance appuieront les demandes de crédits et trouveront une résonance dans des rapports annuels de performance permettant de développer le contrôle *a posteriori*.

Cette souplesse et cette globalisation ne se traduiront pas non plus par un recul du pouvoir d'amendement des parlementaires. La distinction entre les unités de vote, les missions - au nombre de soixante à quatre-vingts - et les unités de spécialité, les programmes, permettra, en effet, un exercice convenable du droit d'amendement. Tel a été le souhait de la commission spéciale, qui s'est traduit, notamment par l'adoption d'amendements d'Henri Emmanuelli.

Les transferts - bien définis quant à leur objet – permettront la mise en œuvre d'actions interministérielles dans le respect du principe de responsabilité.

Quant à la pluriannualité, qui élargit l'horizon budgétaire, elle serait assurée grâce à la généralisation des autorisations d'engagements, la pratique des reports étant par ailleurs rationalisée.

Nous avons eu, en outre, un large débat sur la comptabilité de l'Etat. Il nous est apparu, à la réflexion, que la présentation dans les lois de finances d'un équilibre comptable prévisionnel établi selon la méthode des droits constatés entretiendrait une confusion entre le budgétaire et le comptable, ouvrant la voie à des appréciations peu compatibles avec le respect du principe de sincérité. Notre choix a donc été de distinguer, en développant leur logique respective, la comptabilité budgétaire, support et traduction de l'autorisation parlementaire, décrivant des flux de caisse, et la comptabilité générale décrivant *ex post* les opérations et fondée, elle, sur la constatation des droits et obligations.

Au total, selon le système proposé, et pour faire court, le débat budgétaire devrait retrouver tout son sens : le Gouvernement s'engagera vis-à-vis du Parlement et de l'opinion sur des objectifs d'action publique assortis d'indicateurs de résultats. Pour l'exécution de ces programmes, les administrations disposeront d'enveloppes globales permettant une gestion souple, les crédits étant fongibles au sein de chaque programme, mis à part ceux de personnel pour lesquels il y a lieu de se garantir contre certaines dérives.

Ce premier objectif est partagé par le Gouvernement et par - je crois - l'ensemble des parlementaires, mais il ne doit pas occulter le second, auquel les parlementaires sont naturellement très attachés, à savoir l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement. A cet égard, je dois noter que le Gouvernement a su adhérer à une logique gagnant-gagnant, à la fois pour l'exécutif et le législatif. Il sait bien que le Parlement - qui représente les citoyens contribuables - peut, en contrôlant réellement recettes et dépenses, ainsi que l'efficacité de ces dernières, contribuer à une meilleure gestion.

Nous nous sommes donc efforcés de concilier le souhaitable et le possible, en présentant un ensemble de propositions permettant d'abord de redonner toute sa portée à l'autorisation budgétaire, ensuite d'accroître la lisibilité et la sincérité des lois de finances et, enfin, d'établir un calendrier favorisant l'exercice, tout au long de l'année, de la fonction budgétaire du Parlement. Les dispositions prévues à cet égard étant nombreuses, je ne pourrai qu'évoquer brièvement les principales d'entre elles.

Afin de revaloriser l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement, nous réintégrons dans le champ de la décision un certain nombre de domaines qui y échappaient : les garanties accordées par l'Etat, les reprises de dettes et les opérations de trésorerie avec, notamment, l'introduction dans la loi de finances d'un tableau de financement qui, si l'on veut bien en mesurer la portée, répond totalement à la demande présentée par certains de nos collègues qui souhaitent que la loi de finances fixe un plafond des autorisations d'emprunt.

M. Jean-Pierre Delalande. Absolument !

M. Didier Migaud, rapporteur. Dans le même esprit, nous encadrons strictement toutes les facilités actuellement offertes au Gouvernement pour remettre en cause l'autorisation parlementaire : crédits évaluatifs, crédits globaux, décrets d'avance, annulations, virements et transferts.

Innovation importante, nous rompons avec la logique des services votés, la justification des dotations demandées pour chaque programme et les votes des crédits des missions intervenant au premier franc ou, plutôt, au premier euro.

Ensuite, nous proposons diverses mesures tendant à accroître la lisibilité et la sincérité des documents budgétaires, pour permettre un meilleur contrôle. L'exigence de sincérité sera inscrite explicitement dans la loi de finances.

Une présentation indicative du budget en deux sections - investissement et fonctionnement – améliorera l'information et permettra à chacun de donner à la loi de finances les interprétations qui lui paraissent nécessaires, sans cependant imposer des règles contraignantes dont les expériences étrangères, comme notre propre expérience, nous montrent les limites. Laissons une marge au politique, sans lui imposer de carcan.

Les exigences d'information sont accrues, au détour de la plupart des articles de la proposition, et la portée de la loi de règlement sera sensiblement renforcée.

Enfin, l'institutionnalisation du débat d'orientation budgétaire et l'avancement du dépôt du projet de loi de règlement pourront permettre de mieux étaler sur l'année l'information et le contrôle budgétaire du Parlement.

J'indique, enfin, que nous nous sommes efforcés aussi, dans notre texte, de prendre en compte plusieurs jurisprudences importantes du Conseil constitutionnel, ainsi que de préciser les modalités d'application de l'article 40 de la Constitution.

Le texte que nous proposons dans l'article 48 apporte, conformément à l'habilitation donnée au législateur organique par les articles 34 et 47 de la Constitution, les précisions nécessaires pour permettre la correcte application de l'article 40, compte tenu des dispositions relatives à la détermination des charges de l'Etat prévues par ailleurs dans la proposition. S'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, la notion de charge au sens des articles 34 et 40 de la Constitution - jusqu'à présent non définie - s'entendrait ainsi de la mission ou du compte annexe.

Les dispositions transitoires, enfin, nous paraissent réalistes et offrir aux administrations les délais nécessaires pour s'adapter à ce qui constitue une sorte de révolution en douceur, qui s'appliquera pleinement pour le budget 2006.

Il faudra d'ailleurs, nous aussi, nous adapter et modifier nos méthodes de travail. Le président Forni nous a invités à y réfléchir et je crois qu'il est effectivement nécessaire que nous consentions des efforts pour rompre avec ce qu'il est convenu d'appeler les trois L : litanie, liturgie, léthargie.

Le vote sur les missions et l'examen de programmes signifiants pourraient sans doute contribuer à rendre nos débats à la fois plus vifs et plus concrets.

Si la réforme que nous appelons tous de nos vœux débouche, elle devrait marquer un tournant dans les relations budgétaires entre le Gouvernement et le Parlement, même si notre volonté n'est pas de remettre en cause l'équilibre - ou le déséquilibre - établi par la Constitution de 1958. Elle permettra une véritable amélioration de la gestion de l'argent public et favorisera la réconciliation du citoyen avec la puissance publique.

Les enjeux sont donc cruciaux. Il revient à chacun de faire en sorte que, collectivement, nous ne passions pas à côté de l'opportunité qui nous est offerte aujourd'hui, pour la première fois depuis quatre décennies. L'histoire, en effet, repasse rarement les plats et il convient de saisir, en ce début de siècle, une chance historique. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance.)*

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 le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, nous sommes réunis aujourd'hui pour une occasion que Didier Migaud a qualifiée d'historique, terme que je veux bien reprendre au début de cette intervention. En effet, cette réforme est historique à plusieurs titres.

Elle l'est d'abord par le temps qu'il nous a fallu pour la préparer : trente-cinq tentatives antérieures ont été utiles à notre réflexion et nous ont permis de prendre conscience que la situation ne pouvait plus durer. Pourtant, elle se perpétue depuis 1959. Les critiques sur la procédure ont même commencé à l'instant où les ordonnances ont été prises, en dehors de toute participation du Parlement. Ainsi, Didier Migaud a évoqué les remarques formulées par René Pleven dès la discussion du projet de loi de finances de 1960.

Il a donc fallu des années de cheminement pour que nous en soyons aujourd'hui tous convaincus, du moins je l'espère. Pendant des années, je dirais même pendant des décennies, les oppositions, de gauche comme de droite, étaient persuadées de l'importance de cette réforme, mais revenues au pouvoir, elles oubliaient, en général, leurs propres propositions.

Il fallait donc que chacun s'écarte de cette démarche, s'accapare cette réforme et la fasse sienne. J'espère que tel est le cas aujourd'hui. Il fallait que chacun mesure bien que l'opacité qui régnait jusqu'à présent était préjudiciable au Parlement et, d'une manière beaucoup plus large, à la démocratie elle-même. Cette opacité empêchait non seulement les parlementaires de s'y retrouver dans le dédale des bleus, des verts, des jaunes...

M. Philippe Auberger. Des blancs !

M. Raymond Forni, *président de l'Assemblée nationale, président de la commission spéciale.* ... mais elle gênait aussi, disons-le, le Gouvernement et les administrations concernées pour s'assurer que les dépenses engagées étaient efficaces et utiles.

Avec ce texte, dont nous commençons la discussion aujourd'hui, nous devrions passer de la litanie des trois « L » - qu'évoquait Didier Migaud, il y a un instant -, chère au président Edgar Faure - léthargie, litanie, liturgie - aux trois « S », ceux de la sincérité, de la stabilité et de la simplicité.

La sincérité d'abord : elle a été inscrite dans le texte de la proposition qui vous est soumise aujourd'hui. Elle est tout simplement indispensable pour crédibiliser l'ensemble de cette réforme.

La stabilité : trop longtemps, la possibilité laissée aux ministres de changer la présentation de leurs crédits a masqué, aux yeux des parlementaires, l'évolution réelle des crédits des ministères concernés. Désormais, si nous le voulons, les crédits devront être utilisés à structures constantes et permettre une véritable compréhension, dans le temps, des priorités des gouvernements successifs.

La simplicité, enfin : par une discussion et un vote autour de « missions » et de « programmes » au lieu des titres et des chapitres - 848 chapitres ! -, on rendra plus simple et donc plus compréhensible le vote des crédits prévus en loi de finances. De

même, leur examen en lois de règlement autour de critères d'efficacité permettra des discussions budgétaires maîtrisables - j'ose dire, enfin -, par tous.

Les circonstances qui entourent cette discussion sont évidemment des circonstances favorables, d'abord parce que des hommes ont souhaité s'engager sur cette réforme. Cette réforme est historique, comme le disait le rapporteur général, par la « conjonction astrale » qui l'a permise grâce à des hommes et des femmes qui se sont engagés pour qu'elle vive :

Laurent Fabius d'abord, qui, après avoir présidé, dès octobre 1998, le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense budgétaire, n'a pas oublié dans ses nouvelles fonctions l'intérêt et, tout simplement, la nécessité de cette réforme.

Le Premier ministre, qui, dès mars dernier, apportait son soutien résolu à cette réforme et qui, depuis, suit avec détermination chacune de ses étapes.

Le Président de la République, qui, dans ses vœux, cette année, a relevé l'urgence de cette réforme et, par le soutien qu'il lui a apporté, a permis, me semble-t-il, aux groupes politiques qui lui sont favorables de sortir du combat traditionnel entre majorité et opposition pour accomplir un véritable travail de fond. Et je voudrais citer les propos qu'il tenait le 4 janvier dernier : « Je souhaite que le travail actuellement engagé par l'Assemblée et le Sénat débouche rapidement sur une réforme ambitieuse et, je n'en doute pas, consensuelle. »

Le rapporteur général du budget, qui, malgré la charge de travail qui est déjà la sienne avec les lois de finances, a toujours su garder le cap, écouter chacun, percevoir derrière chaque argumentation ce qui relevait de l'impératif, du souhaitable, ou simplement de l'illusoire ou de la chamaillerie politicienne. Qu'il en soit chaleureusement remercié.

Les députés de l'opposition, qui, lors des séances du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense budgétaire, puis celles de la MEC, au cours des deux dernières années, ou encore lors des travaux préparatoires à cette réforme, ont compris que le contrôle de l'efficacité de la dépense n'était ni de droite ni de gauche,...

M. Jean-Jacques Jégou. Très bien !

M. Raymond Forni, *président de l'Assemblée nationale, président de la commission spéciale*. ... mais simplement un préalable à des choix entre des priorités qui sont et doivent rester politiques, au sens le plus noble du terme.

M. Jean-Louis Dumont et M. Jean-Jacques Jégou. Très bien !

M. Raymond Forni, *président de l'Assemblée nationale, président de la commission spéciale*. Que cette opposition en soit, elle aussi, remerciée. D'ailleurs, chers amis, chers collègues, les Français auraient-ils compris que l'on s'oppose à cette réforme aussi urgente et indispensable pour nos concitoyens, nos entreprises ou tout simplement, pour notre pays ?

La Cour des comptes et particulièrement son premier président : les avis successifs de la Cour, comme l'implication personnelle de Pierre Joxe dans cette réforme, ont enrichi chacune des versions du texte qui vous est proposé ce soir. Chacune de leurs remarques montrait l'importance qu'ils attachent au sujet, mais aussi l'intensité de la réflexion qu'ils ont accordée à chacun des aspects de cette proposition de loi organique.

Bien sûr, Didier Migaud avait raison de rappeler, il y a quelques instants, que l'article 47 de la Constitution donnait à la Cour des comptes, un rôle particulier dans cette réforme. Mais je crois qu'au-delà de ce rôle confié à la Cour, c'est aussi et surtout l'attachement viscéral de ses membres à faire vivre l'article 15 de la Déclaration de 1789 des droits de l'homme et du citoyen qui est une cause déterminante de la réussite de notre réforme.

Cet article est important puisqu'il dit tout simplement, si j'ose m'exprimer ainsi : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. » Nous avons eu sans doute trop tendance à l'oublier lors des discussions budgétaires des décennies écoulées, et il était important aujourd'hui de revenir aux textes fondateurs.

Mais l'évocation des pères de cette réforme ne serait évidemment pas complète si je ne citais pas le Sénat. D'abord son président Christian Poncelet, mais aussi le président de sa commission des finances, M. Alain Lambert, avec qui nous entretenons depuis des mois des relations suivies et, j'ose le dire, confiantes sur cette réforme.

Le fait que l'avis du Conseil d'Etat ait rappelé il y a quelques semaines, que cette réforme est une « loi organique relative au Sénat » est, à mes yeux, paradoxalement, la chance et même la force de cette proposition de loi. Parce que chacun peut ainsi, légitimement, avoir le sentiment que le vote de tous étant indispensable, tous, je dis bien tous, quels que soient les bancs sur lesquels ils siègent, tous pourront revendiquer, à juste titre, ce texte une fois définitivement voté.

Cet état d'esprit du consensus nécessaire était déjà le mien bien avant que le Conseil d'Etat ne rende son avis. Il explique mon choix, dès ma nomination à la présidence de la commission spéciale, de proposer à chaque groupe politique présent à l'Assemblée, de faire partie du bureau de cette commission. J'ai aussi souhaité que soient associés les présidents des commissions permanentes directement concernées.

La qualité de nos travaux depuis, me confirment la pertinence de ces choix. Messieurs Auberge, Brunhes, Emmanuelli, Goulard, Jégou, Lengagne, Roman et, derrière vous, les groupes politiques que vous représentez, vous avez les uns et les autres apporté votre pierre. Chacun, me semble-t-il, est gage de la réussite finale. Chacun aussi est responsable de cette réussite. Et je ne doute pas que nos débats permettront de montrer à nos concitoyens, aux journalistes comme à tous les spécialistes du sujet présents ce soir, que nous savons sortir de temps en temps de nos querelles partisans lorsque l'intérêt de la démocratie est en cause. C'est la crédibilité même de notre institution qui est en jeu. Notre attitude dans ce débat comme nos propositions doivent être, mesdames et messieurs, chers collègues, à la hauteur de cet enjeu.

Mais si des hommes se sont engagés, résolument, il reste que les états d'esprit doivent encore évoluer. La réussite de cette réforme passe par deux autres préalables indispensables.

D'abord, nous autres, parlementaires, nous devons bien mesurer qu'en passant d'une autorisation budgétaire *a priori* tatillonne mais inefficace, pour ne pas dire illusoire, à un contrôle *a posteriori*, nous retrouverons notre vrai rôle de politiques, celui d'impulser des choix, au départ, dans les lois de finances initiales, puis de vérifier *a posteriori* le respect de ces choix et leur efficacité lors de l'examen des lois de règlement.

Ensuite, pour que cette réforme soit une réussite, il fallait qu'elle soit équilibrée. Si les administrations voulaient voir leur rôle simplifié, modernisé, rationalisé, le Parlement devait aussi voir le sien renforcé.

Les craintes de certains devraient maintenant vite s'estomper s'ils pensent encore qu'accroître le rôle du Parlement aboutirait à nouveau aux errances de la IV^e République.

Aujourd'hui, tous les parlements des pays développés, en Europe et dans le monde, ont un rôle plus actif que chez nous dans la conduite de leur politique budgétaire. C'est une évidence. Il suffit de regarder ce qui se passe chez nos voisins pour en être persuadé. Or tous ces parlements ont réussi à contrôler, souvent mieux que nous, l'évolution de leurs dépenses publiques. Ce sont en effet les choix politiques assumés qui font la valeur de nos choix budgétaires.

Un bon contrôle de la dépense publique ne peut procéder que de l'opinion publique, ce qui n'est possible qu'à travers le Parlement, et non pas par la simple volonté d'une administration, aussi prestigieuse soit-elle. C'est déjà le préalable à cette réforme que mettait en avant M. Daniel Bouton, ancien directeur du budget, en décembre 1998, lors de son audition devant le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique.

La démocratie - et les choix qu'elle implique – nécessite qu'elle soit assumée. Elle ne peut l'être que par le politique.

En même temps, nous avons fait le choix déterminant de rester dans le cadre de la Constitution. Envisager autre chose, et la réforme nous échappait ! Pour autant, tout en restant dans le cadre de l'article 40, notre capacité de modifier l'utilisation des crédits sera sensiblement renforcée par cette réforme. C'était la condition première que tous les groupes politiques confondus posaient comme préalable à l'examen de ce texte.

Les enjeux sont tout aussi historiques que la réforme elle-même, parce que nous avons un certain nombre de défis à relever.

Pour le Parlement, d'abord. Nous devons aussi être conscients que nous sommes en train non pas de faire une réforme de circonstance pour un mois, six mois ou un an, mais de modifier durablement nos comportements, nos moyens d'actions et aussi, chers collègues, le jugement de nos concitoyens sur la manière dont les élus qui les représentent sont soucieux de l'argent public, de leur argent.

A tous ceux qui regrettent depuis des années le manque de moyens de contrôle des parlementaires sur les actions du Gouvernement - et cela est vrai aujourd'hui comme cela était vrai hier -,...

M. Jean-Jacques Jégou. Oh oui !

M. Raymond Forni, *président de l'Assemblée nationale, président de la commission spéciale.* ... j'ai toujours eu tendance à dire qu'il fallait commencer par mieux utiliser les moyens qui, déjà, sont à notre disposition.

Avec cette réforme, notre responsabilité sera plus forte encore, car l'accroissement de ces responsabilités vis-à-vis de nos concitoyens va de pair avec l'augmentation de nos moyens d'investigation permise par cette réforme. Si nous ne

nous en rendions pas compte rapidement, les Français seraient en droit de nous réclamer des comptes. Et je ne doute pas que leur jugement serait sévère.

C'est pourquoi j'ai déjà invité les présidents des groupes, comme des commissions permanentes de notre assemblée, à réfléchir sur la manière dont nous devons nous-mêmes réformer notre règlement intérieur pour tenir compte des modifications introduites par cette proposition de loi organique.

Nous pouvons demander un effort au Gouvernement à condition que nous soyons capables, nous, parlementaires, de moderniser l'approche budgétaire qui est la nôtre, laquelle est trop souvent archaïque - ou considérée comme telle - depuis des décennies.

M. Jean-Jacques Jégou. C'est vrai !

M. Raymond Forni, *président de l'Assemblée nationale, président de la commission spéciale.* Qui comprendrait que nous demandions à l'Etat de se réformer sans en faire autant de notre côté ? Cette réforme de notre règlement sera une de mes priorités dans les mois qui viennent. Et, là encore, je compte sur le soutien de vous tous, chers collègues, pour la mener à bien.

Cette réforme est aussi un défi pour les administrations, et pas seulement pour celle des finances. En effet, ce texte, une fois adopté, donnera aux agents de la fonction publique qui travaillent en leur sein une plus grande souplesse dans la gestion des crédits publics, grâce à la mise en place des « missions » et « programmes », que l'approche par chapitre, trop paralysante, ne rendait pas possible.

De plus, le passage à un contrôle *a posteriori* sur des objectifs d'efficacité préalablement et clairement définis devrait rendre les agents plus autonomes et plus responsables. Ceux-ci devraient aussi être associés à la définition des indicateurs d'efficacité comme à l'évolution du contenu des programmes, ce qui nous permettra notamment de mieux tenir compte des contraintes dans lesquelles ils exercent leur activité au quotidien.

Je crois même que cette réforme est un atout pour nos fonctionnaires. En effet, nous serons appelés à nous prononcer sur l'ensemble des emplois publics, qu'il s'agisse des fonctionnaires ou des contractuels, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent. Cela est évidemment important, car c'est ainsi que nous pourrions suivre la manière dont les ministères vont renforcer la gestion prévisionnelle de leurs effectifs, enjeu déterminant dans les dix à quinze ans qui viennent.

L'affichage des moyens humains pour chaque programme sera également un levier important pour nous afin de nous permettre de bien individualiser ceux de ces programmes dont les moyens humains seraient manifestement insuffisants.

Enfin, et le point mérite d'être souligné, cette réforme se fera sans modification du statut de la fonction publique. Il convient de le rappeler à cette tribune.

Pour terminer, chers collègues, je voudrais dire ce soir que cette réforme de l'ordonnance de 1959 nous met dans l'obligation de ne pas oublier que le mieux est l'ennemi du bien.

Nous avons tous une responsabilité majeure : celle de comprendre que nous ne pouvons pas passer avec un simple claquement de doigts d'une comptabilité de caisse relativement élémentaire, malgré l'amoncellement des bleus budgétaires, à une comptabilité générale au plus haut degré de sophistication.

S'il y a derrière cette réforme une volonté politique unanimement partagée, il faut aussi tenir compte qu'il y a au-delà de ces dispositions des centaines de milliers d'hommes et de femmes qui devront changer radicalement leurs modes de travail, en passant d'une culture de moyens à une culture de résultats. Il faut que nous en tenions compte dans les propositions que nous ferons sous forme d'amendements. Cette réforme ne se fera pas sans eux, mais avec eux. Si le travail commence à connaître son aboutissement au niveau législatif, celui qui devra être fait demain dans les administrations concernées sera d'une ampleur égale, voire supérieure. Je sais que le Gouvernement s'est déjà attelé vigoureusement à la tâche. A nous, par nos propositions, de la rendre plus facile.

Il y faudra du temps et sans doute, dans cinq ou six ans, nous mesurerons véritablement l'ampleur de notre réforme.

Le sociologue Michel Crozier écrivait il y a quelques années que la société ne se change pas par décret.

M. Philippe Auberger. Peut-être pas par loi organique non plus !

M. Raymond Forni, *président de l'Assemblée nationale, président de la commission spéciale.* Cette remarque est toujours aussi pertinente. Tenons-en compte, chers collègues, dans nos débats : c'est une des autres conditions fortes nécessaires au succès de cette réforme.

Permettez-moi de conclure en vous disant ma fierté aujourd'hui, à la tête de cette commission spéciale, de mener cette réforme, dans ce débat que nous allons entamer à présent. Ma fierté sera plus grande encore, et elle sera partagée avec vous tous, si nous sommes capables de la mener à son terme. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste, ainsi que sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance.*)

M. le président. La parole est à M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.* Messieurs les présidents, messieurs les ministres, mes chers collègues, je commencerai en rappelant une formule de Montesquieu à qui je préfère Rousseau, mais qui a tout de même quelque talent...

Mme Nicole Bricq. Ce n'est pas mal non plus !

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances.* Tout à fait, madame Bricq. Et puis c'est un Aquitain ! (*Sourires.*)

Montesquieu écrivait : « Il ne faut toucher aux lois que d'une main tremblante. » Si ce précepte aujourd'hui n'est pas toujours respecté, il semblerait au contraire qu'il soit sacralisé pour l'ordonnance de 1959, au point que l'obstacle de sa révision était devenu plus fort que celui de la révision constitutionnelle elle-même.

Le premier paradoxe auquel nous allons tenter de mettre fin aujourd'hui, c'est que le texte de l'ordonnance de 1959, élaboré à l'époque dans le secret des bureaux, avec la volonté dominante de museler le Parlement, texte très imparfait dans sa rédaction, texte de constitutionnalité souvent douteuse, mais incorporé au bloc de constitutionnalité dès 1960, était devenu intouchable.

Or y a-t-il un texte plus daté, plus imparfait, plus modifié par la pratique ?

Je crois que la rénovation du travail parlementaire ne relève pas de l'incantation. C'est ce que vous aviez compris, monsieur Fabius, aujourd'hui ministre, hier président de l'Assemblée nationale, en amorçant cette réforme, en souhaitant que l'on se mette au travail, travail long, pénible, qu'a mené avec ténacité le rapporteur général, M. Didier

Migaud, entouré d'une phalange de commissaires fort intéressés. La preuve, c'est que après trente-six propositions de réforme de cette ordonnance, nous parvenons enfin, - et je crois que l'on peut s'en féliciter sur tous les bancs, je le souhaite en tout cas - au débat et au vote d'un texte.

L'obstacle intellectuel est donc franchi. Il reste à définir les modalités nouvelles.

Il faut tout d'abord dire que le texte de l'ordonnance a été à l'origine tellement mal rédigé qu'il n'a pas pu s'appliquer à la lettre. Je rappelle ainsi que, depuis 1959, contrairement à la lettre de cette ordonnance, on ne vote pas par titre et par ministère mais bien par ministère et par titre, ce qui est le seul moyen d'avoir une information exhaustive sur les dépenses publiques.

Il faut rappeler que, depuis 1958, on n'applique pas l'article 42 de l'ordonnance, qui prohibe les amendements, sauf exception, mais que la pratique validée par le Conseil constitutionnel en 1980 aboutit à assimiler celui-ci à l'article 40 de la Constitution.

Il faut souligner que l'article 1er de l'ordonnance, lorsqu'il prévoit qu'aucune loi ne peut être votée avant que les dépenses n'aient été prises en compte dans le budget, est évidemment inapplicable.

On a dit que cette ordonnance était un monument. C'est sans doute plutôt un ensemble de règles qui ne visaient qu'à réduire les pouvoirs du Parlement. Issu d'une vieille méfiance pour l'autorisation parlementaire, sur laquelle pourtant se sont construits historiquement tout le régime parlementaire et la démocratie, tendant à faire du budget et de son vote un ensemble tellement complexe qu'il échappe à la compréhension, on ne peut que s'étonner que ce texte ait pu rester si longtemps en l'état.

Un exemple symptomatique est l'interdiction faite à la loi de finances de comporter des dispositifs sur la répartition de la dotation globale de fonctionnement. Où est la logique de cette interdiction ? Je crois que personne ne le sait.

Aujourd'hui, cette logique de 1959 est heureusement inversée. Il ne s'agit pas, on l'a dit et je le répète, d'un problème de majorité et d'opposition ; il devrait s'agir de pouvoirs du Parlement, de démocratie, de contrôle, de transparence, de sincérité et de réforme de l'Etat.

Cela fait beaucoup, mais l'adaptation est indispensable. J'ai souhaité, en parfait accord avec Didier Migaud, qu'à aucun moment ne soit perdu de vue l'objectif de la revalorisation des droits du Parlement.

J'en prends un seul exemple : doit-on continuer à appliquer l'article 40, comme on le fait aujourd'hui, au niveau des 850 chapitres, ce qui, vous le savez, stérilise toute initiative parlementaire ? Le choix qui vous est proposé est simple, il consiste à faire de la mission l'unité de vote au-dessous de laquelle le Parlement retrouve un pouvoir qu'il n'aurait jamais dû perdre, au niveau des programmes, celui de réorienter, à charge inchangée, l'action de l'Etat. Cela simplifie le vote - il y aura sans doute une centaine de missions - et redonne du sens à la deuxième partie de la loi de finances.

Le constituant, à l'article 34, a largement habilité le législateur organique à préciser la notion de charge publique. Le Conseil constitutionnel, qui, depuis 1996, a d'ailleurs assoupli la procédure de l'article 40, a en outre ouvert la voie. Nous ne touchons pas à l'article 40 de la Constitution, nous en prévoyons les conditions spécifiques d'application aux lois de finances.

Je souhaiterais ajouter que, sur bien d'autres domaines, la suppression des taxes parafiscales, qui sont contraires à l'article 34 de la Constitution, la suppression de l'initiative exclusive du Gouvernement en matière d'affectation des recettes, la clarification du domaine de la loi de finances, des champs respectifs de la première et de la deuxième parties, l'inscription du principe de sincérité budgétaire, ce texte représente une indéniable amélioration des droits du Parlement.

Je suis très heureux qu'il prenne forme. Je souhaite qu'il débouche dans des délais rapides, de manière que certaines habitudes, hélas ! tenaces, commencent à s'estomper, de manière aussi à responsabiliser les auteurs de la dépense publique, dans le cadre de l'autorisation et sous le contrôle du Parlement.

Si nous exigeons plus du Gouvernement, par exemple en ce qui concerne les délais de réponse aux questionnaires budgétaires, il faut aussi se rendre compte que ce texte responsabilise les parlementaires.

On prête à Denys le Tyran le précepte selon lequel les lois devaient être accrochées si haut que le peuple ne puisse plus les atteindre. La complexité de la procédure budgétaire répond sans doute à ce précepte.

Le Parlement, et donc les citoyens, ont le droit de savoir exactement quelle est la dépense publique, pourquoi elle est perçue, et à quoi elle est affectée. Ce n'est pas un problème de procédure, c'est un problème de démocratie.

En redonnant du sens à l'initiative parlementaire, en réaffirmant le pouvoir de contrôle, en ouvrant la porte à la modernisation de la gestion de l'Etat, nous redonnons du sens à un débat parlementaire, qui, depuis des années, donne l'impression à nos concitoyens d'être très atone, pour ne pas dire parfois inutile.

Derrière la procédure, complexe, rébarbative, pourquoi le cacher - peu de nos concitoyens s'intéressent à la procédure ou à la nomenclature budgétaire, et je ne suis pas certain que la fongibilité asymétrique...

M. Charles de Courson. Verticale plutôt !

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances.* ... passionné dans les chaumières françaises -, il y a le sens de l'action politique et de la démocratie, et nous avons le devoir de le faire comprendre.

J'espère que nous saurons, toutes et tous, nous en souvenir au cours de ce débat, avant qu'il ne soit mené dans une autre assemblée, où, nous le souhaitons tous et je le crois, la réceptivité sera aussi grande.

Encore une fois, je remercie celles et ceux qui ont pris l'initiative de cette réforme, M. le rapporteur général, qui voit arriver une sorte d'enfant qui devenait obsessionnel à force de ne pas naître, M. le président de l'Assemblée nationale, qui a redonné une pulsion en présidant la commission spéciale, avec l'espoir que nous saurons, toutes et tous, en dépit des aléas, des pesanteurs, des lourdeurs et des contraintes de la vie politique, nous souvenir que chaque formation politique de ce pays a vraiment intérêt à revaloriser le rôle du Parlement,...

Mme Nicole Bricq. Très bien !

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances.* ... à rééquilibrer les choses entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif.

On en parle depuis très longtemps. Pour une fois que nous avons l'occasion de passer aux actes, sachons être à la hauteur de la tâche ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. Jean-Jacques Jégou. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

M. Laurent Fabius, *ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.* Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, quand, après une longue réflexion, on a décidé de franchir le Rubicon, on ne s'arrête en général pas pour goûter la température de l'eau.

Nous sommes réunis pour examiner la proposition de loi organique d'origine parlementaire portant réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, parce que nous avons décidé ensemble, après longue réflexion, de franchir le Rubicon de la réforme budgétaire, en modifiant profondément cette fameuse ordonnance, véritable Constitution financière de la Ve République.

Vous l'avez souhaité parce que c'est l'intérêt du pays. Il peut exister entre nous, entre vous, sur tel ou tel point, telle ou telle nuance. Nous examinerons chacune d'entre elles. Mais cela, je tiens à l'affirmer dès le début de notre discussion, ne devra en aucun cas entraver la démarche générale, parce que celle-ci est un élément clé, même s'il n'est pas spectaculaire, de la modernisation nécessaire de notre pays.

Mme Nicole Bricq. Très bien !

M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Vous avez proposé ce changement parce que vous êtes convaincus, parce que nous sommes convaincus que les réalités économiques, financières et budgétaires ont changé et qu'il doit en être de même avec notre constitution financière, qui n'a pas été modifiée depuis quarante et un ans, alors que la Constitution, elle, a été modifiée à de nombreuses reprises - trop souvent, disent même certains.

Ce n'est à vrai dire pas la première fois que des parlementaires ont cette idée. Le projet de réforme dont nous allons débattre est, dit-on, le trente-sixième ou le trente-septième. J'espère que ce sera le bon. Il y a de puissants arguments en ce sens.

Le premier argument, c'est tout simplement qu'un changement est devenu nécessaire. D'une part, sans porter atteinte à la Ve République elle-même, il est devenu

impérieux de rééquilibrer le fonctionnement budgétaire au profit du pouvoir législatif : on ne peut à la fois conserver des textes qui brident fortement les initiatives du Parlement et déplorer qu'il n'exerce qu'un rôle insuffisant.

D'autre part, dans l'intérêt même des agents du service public et des citoyens en général, la gestion publique a besoin de davantage de responsabilités, d'autonomie, de vision longue et de méthodes nouvelles : l'ordonnance de 1959, utile à l'époque où elle a été élaborée pour lutter contre certains excès antérieurs, est devenue obsolète. A l'origine, c'était un garde-fou. Aujourd'hui, elle est devenue un carcan.

Le second argument qui fait espérer que cette trente-sixième ou trente-septième tentative de réforme sera la bonne, c'est qu'elle bénéficie d'une conjonction politique exceptionnelle. La majorité parlementaire y est favorable, l'opposition ou certains éléments de celle-ci le semblent aussi, le Premier ministre est pour, le Président de la République a pris position publiquement en ce sens, la secrétaire d'Etat au budget également,...

M. Philippe Auberger. Heureusement pour elle !

M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. ... et je puis vous indiquer, sur la base d'indiscretions récentes, que le ministre des finances aussi. (*Sourires.*)

M. Philippe Auberger. De source autorisée ? (*Sourires.*)

Beaucoup d'entre nous n'attendent probablement pas jusque-là. Je suggère donc qu'on n'attende pas.

Mme Nicole Bricq. Nous sommes écrasés par nos responsabilités ! (*Sourires.*)

M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Dans ce climat, et compte tenu de la nécessité reconnue du changement, est-il possible d'espérer que les calculs, d'ailleurs bien incertains, de petite politique ne l'emporteront pas et ne paralyseront pas une réforme utile, non pas à la gauche ou à la droite, mais tout simplement à la France ? Nous le souhaitons.

Les principales dispositions de ce texte, chacun ici les connaît. Au lieu des actuels 850 chapitres budgétaires, traduction financière du fameux *divide ut regnes*, seraient mis en place environ 150 « missions » et « programmes ». Leur « fongibilité », la généralisation d'indicateurs de résultats, devront permettre aux gestionnaires de gérer, de rechercher l'efficacité et d'être jugés sur elle. Le moyen terme ne sera plus éliminé de l'action à court terme. Au contraire ! La logique des objectifs l'emportera sur la seule logique des moyens : la lisibilité et la sincérité y gagneront, donc la responsabilité, sous le contrôle du Parlement.

Par ailleurs, il est proposé que soient réintégrées dans le champ de l'autorisation parlementaire les taxes parafiscales et les garanties accordées par l'Etat. Surtout est prévu un droit d'amendement et de proposition parlementaire plus large qu'aujourd'hui, en particulier par le changement des conditions restrictives d'application de l'article 40 de la Constitution telles qu'elles ont été encadrées par l'ordonnance organique de 1959.

M. Alfred Recours. Très bien !

M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Une limitation des actes budgétaires que le Gouvernement pourra désormais accomplir sans en référer au Parlement effraie un peu certains, je le sais. Elle ne devra évidemment pas dégénérer en paralysie de l'exécutif, mais nous sommes prêts à assumer cette limitation, avec partout la transparence, garantie de la démocratie. C'est une révolution tranquille donc, et utile.

Je ne veux pas, à ce stade, entrer davantage dans les détails de ces dispositions novatrices. Florence Parly le fera avec talent dans le cours de la discussion. Qu'il me suffise d'ajouter trois commentaires.

Je veux d'abord remercier très chaleureusement le rapporteur général, Didier Migaud, qui a accompli un travail exceptionnel de volonté et de précision. Que soient remerciés aussi les présidents Raymond Forni et Henri Emmanuelli, ainsi que tous les membres - majorité et opposition - de votre assemblée qui ont participé à ce travail, tout comme les parlementaires du Sénat, en particulier le président Lambert, qui ont avancé dans le même esprit. Il s'agit, dans le meilleur sens du terme, d'une initiative parlementaire.

Pour avoir personnellement suivi depuis des années tous ces problèmes dans diverses fonctions, il me paraît indispensable que, parallèlement à cette réforme, vous puissiez rapidement décider de modifier, de simplifier, de rendre plus vivante et plus moderne l'organisation de la discussion budgétaire elle-même, mais cela dépend de votre règlement intérieur et non de la loi organique, comme l'a souligné M. le président Forni.

Je veux enfin souligner que, si nous aboutissons, ce sera une satisfaction personnelle. J'ai eu la chance, lorsque vous m'avez porté à la présidence de cette assemblée, de pouvoir contribuer avec vous à avancer dans cette direction. Les circonstances font que, devenu ministre des finances, je puis concrètement aller plus loin. J'éprouverai comme une très grande chance de pouvoir aider à faire réussir ce changement. Car là est l'essentiel.

L'enjeu, comme l'ont dit tous ceux qui sont intervenus avant moi à cette tribune, c'est à la fois un bon équilibre entre législatif et exécutif et l'efficacité de la gestion publique, c'est-à-dire la qualité de la démocratie parlementaire et la réforme de l'Etat.

Celle-ci doit être menée à la fois par le bas, dans le cadre d'une nouvelle étape de la décentralisation, que nous souhaitons, et par le haut, à travers notamment cette réforme de la procédure budgétaire, l'idée de cette réforme étant bien de libérer l'initiative des gestionnaires et de faire en sorte que la réforme de l'Etat s'accomplisse de façon déconcentrée.

Ce faisant, mesdames, messieurs, c'est aussi de notre compétitivité qu'il s'agit, tant il est vrai que, désormais, l'efficacité du service public, la réactivité de l'Etat, la qualité de la gestion publique sont des éléments clés du dynamisme d'une économie et de l'équilibre d'une société.

Tel détail du texte, le cas échéant, surprendra, tel article de la nouvelle loi organique gagnera peut-être à être amendé dans notre discussion, mais, comme je le disais en commençant, quand on décide après une très longue réflexion de franchir le Rubicon de la réforme, on ne doit pas s'arrêter pour goûter trop longuement la température de l'eau.

Au-delà de ses aspects inévitablement techniques, cette proposition de loi est un acte de confiance en la liberté et la responsabilité, liberté plus grande désormais reconnue à des parlementaires responsables devant leurs électeurs, liberté plus grande donnée à des gestionnaires en contrepartie d'une responsabilité plus forte et plus explicite, clairement mesurable devant les élus qui autorisent la dépense.

J'espère donc qu'au-delà des clivages, nous saurons faire preuve de sagesse collective et que cette réforme, qui accroît leur pouvoir, sera votée en termes identiques par l'Assemblée et par le Sénat. C'est pourquoi, monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, au bénéfice de la discussion qui va suivre, et en fonction des arguments que je viens d'évoquer, je confirme ici le plein soutien du Gouvernement à cette importante initiative parlementaire. La France a besoin de réformes, en particulier de celle-ci. Nous serons heureux d'apporter notre appui à son succès. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

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, mesdames, messieurs les députés, je voudrais à mon tour apporter quelques commentaires sur la proposition de loi qui vous est soumise aujourd'hui sur l'initiative du rapporteur général, du président de l'Assemblée et du président de la commission des finances, et qui me paraît fondamentale au sens premier du terme.

Elle l'est d'abord, et cela a déjà été dit avec talent par les orateurs qui m'ont précédé, parce qu'elle touche à la répartition des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif.

Mais ce texte est également fondamental dans la mesure où il induira une rénovation en profondeur de la gestion publique. En ce sens, la réforme de l'ordonnance de 1959 est une clef de la réforme de l'Etat, et c'est bien entendu, vous le comprendrez, sur ce second aspect que je souhaiterais m'exprimer ici.

La modernisation de la gestion publique repose sur deux éléments indissociables : l'autonomie et la responsabilité du gestionnaire de crédits publics.

Plus d'autonomie suppose une plus grande globalisation des crédits, donc une facilité accrue pour modifier en cours d'exécution la nature ou la destination de la dépense grâce à la délégation d'enveloppes budgétaires globales. C'est en cela que la fongibilité des crédits, déjà largement prévue dans la proposition de loi, est essentielle.

Evidemment, l'autonomie n'est pas l'indépendance : chaque gestionnaire doit, en contrepartie de cette plus grande liberté d'action, se voir assigner des objectifs précis, directement déclinés de l'autorisation votée par le Parlement, connaître le mode d'évaluation de son action et être capable d'en rendre compte.

Une des formes de ce couple autonomie-responsabilité est la contractualisation au sein des ministères, entre la centrale et les services déconcentrés, entre l'Etat et ses établissements publics. Cette contractualisation, qui est déjà à l'œuvre dans certaines administrations, suppose une définition des objectifs à atteindre pendant la période couverte par le contrat, une garantie sur les moyens budgétaires alloués au service pendant la durée du contrat, la définition d'indicateurs de suivi et un compte rendu d'exécution du contrat. Il s'agit ni plus ni moins que de généraliser dans les administrations le contrôle de gestion.

De cette autonomie de gestion accrue, couplée aux outils d'une plus grande responsabilité, dépend l'efficacité de notre action publique. Car comment être souple, réactif, en un mot efficace, quand on a les mains liées par telle ou telle ligne budgétaire, quand les crédits alloués à telle ou telle action ont été définis par avance au niveau central ? Comment être motivé quand personne ne s'occupe de mesurer vos résultats ?

Outre la garantie d'avoir demain une administration plus efficace, je suis persuadé que nous détenons là un des leviers pour rendre plus attractives les fonctions d'encadrement dans la fonction publique. Or, c'est précisément en rendant plus attractifs ces métiers que nous pourrions satisfaire les besoins massifs de recrutement de l'administration dans les années à venir, dus au très grand nombre des futurs départs à la retraite. La modernisation de l'exercice des responsabilités me semble en effet cruciale pour faire valoir, en particulier auprès de jeunes diplômés, l'attrait des fonctions d'encadrement dans la fonction publique.

Sur tous ces points, nous ne partons pas de rien. Des progrès ont été faits depuis plusieurs années, en particulier à la suite des décisions du comité interministériel sur la réforme de l'Etat.

C'est ainsi que nous avons décidé le développement des pratiques de contractualisation dans les administrations. L'expérience qui a débuté en 2000 dans quatre préfectures, et qui se poursuit cette année dans dix autres, nous sert d'exemple. A leur tour, les ministères et les administrations engagent et engageront tout au long de l'année 2001 avec leurs services déconcentrés des démarches pluriannuelles de contractualisation, assorties d'une globalisation des moyens de fonctionnement et de rémunération.

De la même façon, nous avons décidé la généralisation du contrôle de gestion dans les administrations d'ici à l'année 2003. Il s'agit, là encore, d'une étape préalable pour définir des indicateurs, évaluer les gestionnaires et rendre compte au Parlement.

Ce faisant, nous participons à la préparation de cette révision, que nous souhaitez, de l'ordonnance.

Cette révision sera à l'évidence un stimulateur et un accélérateur puissants de cette rénovation de la gestion publique.

Trois points notamment conditionneront son impact en matière de réforme de l'Etat.

Premier point : la définition des programmes. Le regroupement de crédits dans des programmes larges est un élément central de la réforme. Ces programmes doivent refléter les priorités de l'action publique, chacun d'entre eux recouvrant une politique publique clairement identifiée.

C'est ainsi, et ainsi seulement, que nous pourrions attacher à chaque programme une série d'objectifs, objectifs qui serviront de base à l'évaluation des résultats, c'est-à-dire au contrôle par le Parlement de l'action du Gouvernement.

La définition de cette nomenclature budgétaire sera un travail de très longue haleine, qui occupera les administrations pendant la période transitoire définie par la proposition de loi organique et auquel nous nous préparons déjà en étant guidés par le principe « un programme, une politique publique, un responsable ». La mise en œuvre effective de ce principe supposera sans doute que soit possible une gestion interministérielle des crédits, au niveau territorial le plus pertinent pour la mise en œuvre des politiques publiques.

Deuxième point de cette réforme induite par la révision de l'ordonnance de 1959 : la fongibilité des crédits. Elle est un élément essentiel, sinon l'élément essentiel de l'autonomie des gestionnaires. La proposition de loi permet une fongibilité des crédits de fonctionnement, d'intervention et d'investissement au sein des programmes.

Le dispositif qui est ainsi défini permet une autonomie large des gestionnaires, tout en garantissant un contrôle efficace des emplois publics. Je pense en particulier qu'il est très important que le Parlement vote un stock d'emplois, défini globalement par ministère, étant entendu que des annexes à valeur indicative apporteront par ailleurs toutes les précisions nécessaires.

Troisième point : la pluriannualité de l'exécution budgétaire. Elle se développe aux deux bouts de la chaîne budgétaire : au niveau européen, avec le programme de stabilité ; au niveau local, avec le choix qui est souvent fait de promouvoir la contractualisation au sein des administrations ou avec les collectivités territoriales. La proposition de loi organique introduit en ce sens une innovation essentielle : la généralisation d'autorisations d'engagement et donc la possibilité d'une programmation pluriannuelle des engagements. Elle pourrait permettre d'arriver, à terme, à asseoir sur une autorisation parlementaire les contrats d'objectifs et de moyens conclus au sein des administrations.

Bien sûr, la contractualisation ne doit pas être un moyen de corseter l'action de l'administration dans un cadre pluriannuel dont elle ne pourrait sortir qu'à la date

d'échéance du contrat. Chaque contrat doit être révisable et comporter des clauses d'évaluation.

Une crainte est parfois exprimée selon laquelle des programmes trop larges, des crédits trop fongibles ou la possibilité d'autorisations pluriannuelles risqueraient de remettre en cause le contrôle du Parlement sur le contenu et l'exécution des lois de finances. Il y aurait ainsi contradiction entre la rénovation de la gestion publique et l'accroissement des prérogatives du Parlement.

Cette crainte ne me paraît pas fondée. Il faut bien l'admettre, le degré de détail atteint aujourd'hui dans les projets de loi de finances ne garantit plus la qualité du contrôle parlementaire sur l'exécution des recettes et des dépenses.

M. Jean-Louis Dumont. Ça, c'est vrai !

M. le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. J'en veux pour preuve la façon dont le Parlement autorise le nombre d'emplois dans la fonction publique. Certes, ce ne sont pas les détails qui manquent dans les documents budgétaires. Pour autant, nous serons tous d'accord pour dire que le système actuel ne garantit plus, si tant est qu'il l'ait jamais fait, la transparence sur le nombre d'emplois rémunérés à partir du budget de l'Etat.

De même, le principe de spécialité budgétaire, développé au XIXe siècle pour accroître le contrôle du Parlement sur l'activité du pouvoir exécutif, est aujourd'hui largement contre-productif. Une autorisation fondée sur des programmes budgétaires, dotés de crédits largement fongibles, regroupés selon les objectifs de la politique publique qu'ils mettent en œuvre, ouvre la voie à un contrôle fondé sur les résultats et sur l'évaluation des politiques.

Ce contrôle est à mes yeux, comme à ceux du président de l'Assemblée, primordial : j'ai à plusieurs reprises soutenu l'idée, notamment devant votre commission spéciale, selon laquelle la qualité des comptes rendus budgétaires et le contenu des débats autour de la loi de règlement devraient, à terme, avoir au moins autant d'importance que la discussion sur le projet de loi de finances. Rendre compte de son action est une exigence proclamée, M. Forni l'a dit, par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Un bon gestionnaire de crédits publics, un bon ministre, c'est celui qui est capable de rendre compte de son administration, sur la base d'indicateurs pertinents et transparents.

Plusieurs députés du groupe socialiste et M. Jean-Jacques Jégou. Très bien

!

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances*. Ça, c'est vrai, monsieur Sapin !

M. Jean-Louis Dumont. C'est un scoop ! (*Sourires.*)

M. le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. Le fait pour une administration ou pour un ministère de voir l'augmentation de ses moyens approuvée par le Parlement est certes valorisant. La réforme de l'ordonnance de 1959 permettra de faire de l'exercice du compte rendu de l'exécution un exercice tout aussi valorisant.

La réforme qui s'engage n'a, bien sûr, ni pour objet ni pour effet de déposséder le Parlement de son pouvoir historique et fondateur de contrôle sur les finances de l'Etat, bien au contraire.

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances*. Ni de son pouvoir d'autorisation !

M. le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. Ni de son pouvoir d'autorisation, bien entendu, l'autorisation et le contrôle étant les deux faces d'une même monnaie.

Ce n'est pas parce que l'on assouplit les modes de gestion dans les administrations que l'on fragilise du même coup l'information du Parlement et que l'on met en danger sa capacité de contrôle. J'en suis persuadé, la modernisation de la gestion publique ne peut progresser qu'en développant et en rénovant les capacités de contrôle du Parlement sur l'action de l'Etat.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, son caractère organique confère au texte que vous discutez aujourd'hui un statut juridique particulier et solennel. Ce texte n'est conçu ni pour être éphémère ni pour être modifié à tout propos. Il déterminera le cadre d'action budgétaire, financier et comptable de l'Etat pour de nombreuses années. Il est le socle durable d'une réforme de l'Etat, qui, elle-même, est un exercice permanent.

Cet exercice nécessite une très forte capacité d'anticipation des modes de gestion. Il implique, pour toutes les administrations, une préparation méticuleuse de l'ensemble

de ses conséquences. Il suppose également de notre part une capacité à bien distinguer ce qui doit relever de dispositions organiques et ce qui relèvera des lois de finances.

Le pouvoir budgétaire et fiscal du Parlement est, dans les démocraties modernes, consubstantiel à son existence ; il est même un des fondements de la démocratie. En engageant, comme vous le souhaitez, la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959, vous vous inscrivez dans cette tradition démocratique, mais vous forgez aussi une des clefs de la réforme de l'Etat, et je vous en remercie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Monsieur le président, messieurs les ministres, monsieur le président de l'Assemblée nationale, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons vise à réformer l'ordonnance du 2 janvier 1959. Compte tenu que cette ordonnance n'a jamais fait l'objet d'une consultation des assemblées parlementaires, nous ne pouvons qu'accueillir avec intérêt l'examen d'une telle proposition. D'autant que ce texte s'appuie sur un bilan critique de l'ordonnance de 1959 et tend à s'attaquer à des problèmes réels. Il s'efforce non seulement de prendre en compte les déséquilibres nés d'une longue pratique d'encadrement de l'initiative et du contrôle parlementaires, mais aussi de corriger les dérives générées par cette pratique : le manque de transparence des documents budgétaires, la débudgétisation des crédits et leur suppression autoritaire, la dissimulation plus ou moins précise de la réalité des recettes fiscales et non fiscales de l'Etat.

Les avancées proposées ne sont d'ailleurs pas négligeables : une meilleure lisibilité des crédits et de leur utilisation ; une meilleure appréhension des charges de l'Etat ; la simplification des procédures ; l'amélioration de l'allocation de ressources publiques disponible ; une meilleure garantie, enfin, de l'exercice du contrôle parlementaire.

Il reste que le texte de la proposition de loi nous paraît reposer sur un socle de principes contestables, qui ont pour effet de promouvoir des avancées ambivalentes, sinon contradictoires.

Nous avons toujours été des adversaires convaincus de l'ordonnance de 1959. Notre groupe est d'ailleurs à l'origine de dix des trente-six propositions de réforme déposées à ce jour. Nous tenons donc à aborder ce débat dans un esprit constructif et propositionnel.

S'agissant d'abord des pouvoirs du Parlement, notre position constante est que ce dernier puisse décider des orientations budgétaires et disposer de pouvoirs de contrôle accrus.

Cela suppose d'engager une modification préalable de la Constitution. Si nous savons d'où vient l'obstacle, nous ne pouvons prétendre, en effet, démocratiser la procédure budgétaire et renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement sans remettre en cause l'ensemble de l'édifice institutionnel et sans redonner au Parlement sa souveraineté législative.

Nous sommes depuis toujours convaincus de la nécessité de supprimer l'article 40, lequel bride littéralement et de façon tout à fait intolérable le droit d'amendement parlementaire. D'autres articles posent également problème, comme l'article 20, qui s'oppose au vote par le Parlement d'une loi d'orientation budgétaire, droit dont nous défendons le principe depuis longtemps – sans compter les articles 48 ou 49-3, etc.

De toute évidence, la présente proposition de loi organique propose des infléchissements. Il est indéniable que le Parlement sera demain, grâce aux différentes mesures proposées, mieux informé et, d'un certain point de vue, davantage en mesure d'exercer son pouvoir de contrôle.

Avec ce texte, en effet, le champ des décisions parlementaires se trouvera élargi aux garanties accordées par l'Etat, aux fonds de concours et opérations de trésorerie, aux taxes parafiscales ou aux reprises de dettes des organismes publics. Les services votés disparaîtront. Les procédures permettant au Gouvernement de remettre en cause les dispositions votées par le Parlement seront mieux encadrées. Les commissions seront informées en amont des annulations de crédits et décrets d'avance. Sur ce dernier point, nous notons avec satisfaction que l'accueil réservé par la commission spéciale à nos amendements visant à associer l'ensemble des commissions compétentes à l'étude des programmes et des missions aura permis de dissiper une crainte : celle d'une certaine hégémonie de la commission des finances.

Pour autant, ces mesures restent insuffisantes. Elles ne permettront pas de doter le Parlement de pouvoirs renouvelés d'intervention sur l'évolution des dépenses publiques et sur les orientations fiscales.

Il en est ainsi des effets de la structuration du budget autour de la distinction entre les « missions » et les « programmes ». Certes, on ne peut minimiser la portée de l'introduction de ces notions nouvelles, car elles permettront d'accroître la lisibilité et la sincérité des documents budgétaires et favoriseront ainsi l'exercice effectif d'un meilleur contrôle parlementaire. Cependant, si l'on compare le budget à une automobile, le

Parlement n'aura cependant pas la possibilité de modifier « plus que la valeur de l'enjoliveur », pour reprendre l'image que vous aviez employée ici même il y a une vingtaine d'années, monsieur le ministre des finances.

M. Philippe Auberger. C'est sans doute pourquoi l'ancien directeur de cabinet de M. Fabius est devenu le PDG de Renault ! (*Sourires.*)

M. Jacques Brunhes. D'une part, la définition des missions relève de la seule initiative gouvernementale. D'autre part, l'innovation sensible introduite à l'échelle des programmes n'autorise qu'un déplacement des crédits au sein d'enveloppes bouclées à l'avance. Autrement dit, pour filer la métaphore automobile, si le Parlement souhaite, demain, doter un programme d'un moteur plus puissant, cela se fera nécessairement au détriment du reste. A la limite, nous n'aurons plus d'autre choix que d'installer en contrepartie des sièges en bois. (*Sourires.*)

Ce constat nous impose de revenir sur l'un des aspects les plus préoccupants du texte : la référence introduite dans l'article 36 au « pacte de stabilité européen ». Et, disant cela, je fais référence aussi bien à la rédaction initiale de cet article qu'à celle qui résulte de l'amendement de M. Jégou adopté par la commission spéciale.

Le « programme annuel de stabilité », auquel le texte fait donc explicitement référence, a pour objectif, nous le savons, l'adaptation des institutions à des logiques d'austérité budgétaire à travers une maîtrise rigoureuse de la dépense publique et sociale. De fait, il peut signifier l'enfermement du Parlement dans des contraintes budgétaires définies par les programmes pluriannuels de finances publiques européens successifs. Le Parlement n'aurait alors plus qu'un rôle de gestion dans le contrôle des enveloppes budgétaires.

La semaine dernière, nous avons défendu en commission un amendement visant à supprimer toute référence au programme de stabilité. Nous ne pouvons accepter que la politique budgétaire soit soumise à la politique monétaire. Bref, nous ne souhaitons pas que la maîtrise comptable de la dépense prenne le pas sur la réponse aux besoins sociaux.

Il nous a été rétorqué que nos arguments étaient d'ordre idéologique - certes ! - et qu'ils se heurtaient au principe de hiérarchie des normes. Cela ne nous échappe pas. Permettez-moi cependant, monsieur le rapporteur, de rappeler qu'un motif juridique de fond s'oppose à ce que l'on pérennise dans une loi organique une notion aussi restrictive que celle de « programme de stabilité ». Rien n'interdit en effet à la concertation budgétaire européenne de prendre à l'avenir d'autres formes. Que des normes juridiques supérieures existent, c'est un fait. En d'autres termes, monsieur le rapporteur, l'ordonnance de 1959 ne faisait pas référence au pacte de stabilité, et pour cause ! Or celui-ci s'est imposé. Et si demain, dans dix ou quinze ans, alors que nous sommes en

train de bâtir la Constitution financière de l'Etat, le pacte de stabilité venait à changer ? Et s'il y avait une autre logique de l'Europe ? Nous aurons introduit dans la loi organique, donc dans la Constitution financière de l'Etat, la notion de pacte de stabilité. Juridiquement, cela n'est pas acceptable.

Autrement dit, il ne paraît pas utile de pérenniser dans une loi organique qui deviendra la Constitution financière de l'Etat la notion de « programme de stabilité », qui pourrait prendre à l'avenir d'autres formes.

C'est dans cet esprit que s'inscrit un autre de nos amendements, visant à ce que les objectifs des programmes ministériels soient définis en fonction de finalités d'intérêt général. Cet amendement a été accepté par la commission spéciale et nous nous en félicitons car il est important.

Les promoteurs de la réforme affichent en effet le souci légitime d'améliorer l'efficacité de la dépense publique. Nous y sommes évidemment favorables. Encore nous paraît-il utile de souligner que cette recherche d'une plus grande efficacité ne saurait servir de prétexte à une réduction des déficits.

L'efficacité sociale de la dépense peut justifier un déficit provisoirement plus élevé. On ne peut donc réduire la notion d'efficacité à la poursuite d'un objectif d'équilibre budgétaire. Cette efficacité sociale induit au contraire l'exigence de services publics de qualité, d'une plus grande transparence, d'un contrôle plus important des élus et d'une responsabilisation des gestionnaires.

Au-delà des intentions proclamées en faveur d'une plus grande efficacité sociale de la dépense, force est donc de réitérer le constat que les avancées du texte sont ambivalentes.

Il nous paraît difficile notamment de concilier un raisonnement en termes d'efficacité, de programmes, d'objectifs, d'évaluation, d'indicateurs de résultats, avec une logique préalable de « crédits limitatifs », de plafond de dépenses, avec un mécanisme de fongibilité des crédits pour correctif.

Outre le fait qu'une telle logique de progression restrictive conduit à limiter considérablement l'action du Parlement dans le cadre 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.

Aussi sommes-nous particulièrement surpris de l'insistance avec laquelle la proposition de loi rappelle que les crédits de personnels doivent être définis de manière impérative. Cette insistance nous semble avoir une dimension plus idéologique que budgétaire. La fongibilité des crédits à l'intérieur d'une enveloppe peut ouvrir la voie à une remise en cause du statut de la fonction publique par l'assouplissement des systèmes de rémunération, d'emploi et de gestion du personnel. Il n'y a aucune raison d'exclure *a priori* les crédits de personnels des mécanismes de fongibilité, du moins si l'on s'accorde pour se prémunir de leur amputation par le vote d'un seuil minimal de crédits. Nous avons d'ailleurs déposé des amendements en ce sens, qui nous paraissent répondre avec plus de rigueur à l'exigence d'un contrôle accru du Parlement sur les effectifs.

Si l'on pose la question de la véritable efficacité de la dépense, relativement à la pertinence des objectifs poursuivis, on est alors conduit à poser celle concernant le centre de responsabilité et de contrôle.

La proposition de loi donne la responsabilité à un seul ministre par mission et par programme. Or, quand cette mission et ce programme concernent plusieurs ministres, la logique voudrait que la responsabilité puisse s'exercer de façon collégiale. Le choix retenu peut donc à nos yeux, en l'absence des contrôles connexes, conduire à des dérives ou à des myopies préjudiciables à l'élaboration de politiques publiques cohérentes et compatibles entre elles quant à leurs objectifs.

A l'appui de ces remarques, je dirai qu'il est également indispensable de permettre au Parlement d'intervenir aussi bien sur les finalités des missions et des programmes que dans la définition des objectifs et des critères d'évaluation. Ces missions et ces programmes ne peuvent être l'apanage quasi exclusif du Premier ministre et du ministre des finances et le Parlement ne doit pas être condamné à jouer un rôle résiduel d'ajustement.

Pour nous résumer, nous pensons que l'élaboration du texte de la proposition de loi a été marquée par le souci de recherche d'un consensus. Ce n'est pas en soi un obstacle. Mais si nous sommes hostiles à tout *statu quo* relatif à l'ordonnance de 1959, nous regrettons que la proposition de loi n'ait pas davantage tenu 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.

Nous savons d'où vient l'obstacle. Mais nos regrets de fond ne nous ont pas empêchés d'apporter à l'élaboration de la proposition de loi une contribution constructive et propositionnelle. Cela dit, je ne vous cacherai pas, messieurs les ministres, monsieur le rapporteur, que nous nous sommes demandé pourquoi ce texte était présenté maintenant.

D'un certain point de vue, si la réforme de la procédure budgétaire a vocation à s'inscrire dans un ensemble de réformes institutionnelles, nous pouvons estimer que ce texte vient ou trop tôt ou trop tard. Vous venez de dire, monsieur le ministre de la fonction publique, qu'il n'était pas éphémère. On peut alors estimer qu'il pourrait être animé par l'intention sous-jacente d'hypothéquer définitivement, pour l'avenir, la réforme tant attendue de l'article 40.

Dernière observation : le calendrier retenu, à un an d'échéances électorales importantes, aura permis de prendre la mesure de l'étrange discours de la droite parlementaire. En effet, comment ne pas s'étonner de voir les héritiers des constituants de 1958 et des auteurs de l'ordonnance de 1959 réclamer avec force une réforme de l'article 40 alors même que le Président de la République, leader de l'opposition, s'y oppose et en barre donc le chemin ?

S'il n'est pas indispensable d'insister davantage sur le caractère politicien, disons-le, d'une telle attitude, nous croyons en revanche utile de dire notre souhait que la discussion puisse faire droit à nos préoccupations. C'est souligner suffisamment que notre vote sera fonction des réponses qui nous seront apportées. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

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

M. Jean-Jacques Jégou. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, « le moment est venu de réformer la loi organique sur les lois de finances pour que les assemblées puissent exercer normalement leurs pouvoirs constitutionnels, abusivement limités par un texte de conception technocratique et largement antiparlementaire » : telle était la conclusion de l'exposé des motifs de la proposition de loi no 1718 du 14 mai 1980, présentée par un jeune député d'alors de la Seine-Maritime, Laurent Fabius,...

M. Charles de Courson et M. François Goulard. C'est vrai !

M. Jean-Jacques Jégou. ... cosignée par Henri Emmanuelli..

M. Charles de Courson et M. François Goulard. Eh oui !

M. Jean-Jacques Jégou. ... et par Raymond Forni, aujourd'hui président de l'Assemblée.

M. Charles de Courson et M. François Goulard. Eh oui !

M. Philippe Auberger. Quel trio ! *Bis repetita !*

M. Jean-Jacques Jégou. Sans le savoir, mes chers collègues, nous sommes peut-être, comme le disait Didier Migaud tout à l'heure, en train de vivre un moment important, voire historique, preuve d'une volonté commune de moderniser et de rendre enfin lisible l'acte majeur du Parlement : le budget.

Quarante-deux ans d'application et trente-sixième tentative de réforme : voilà un bilan bien ambigu pour cette ordonnance du 2 janvier 1959, qui fut prise dans le secret des cabinets, quelques mois seulement après la ratification massive de la Constitution de 1958 par les Français.

Le premier président de la Cour des comptes parlait il y a quelques semaines d'une conjonction favorable des planètes pour que cette réforme aboutisse enfin. Nous verrons, monsieur le ministre, à la faveur de la discussion sur les articles et après votre intervention de tout à l'heure qui ne souffrait aucune ambiguïté, si les astres nous sont toujours favorables et si nous ne finirons pas dans un vide sidéral.

C'est bien une tentative parlementaire qui est à l'origine du texte, notre rapporteur général ayant considéré qu'on pouvait transcender les sempiternelles règles majoritaires de la Ve République. C'est bien dans cet esprit que nous avons accepté, à l'UDF, la discussion.

Mais avant d'aborder le sujet, je voudrais féliciter et remercier les initiateurs de cette réforme, qu'il s'agisse de notre rapporteur général, Didier Migaud, qui a fourni un travail très important et montré beaucoup de courage. On nous a dit, monsieur le ministre, que les discussions n'étaient pas toujours simples avec votre ministère et nous croyons que notre rapporteur général ne nous a pas menti. (*Sourires.*)

Je voudrais féliciter et remercier également Raymond Forni, qui a relayé cette initiative par la création d'une commission spéciale et sans qui rien n'était possible, ainsi que vous-même, monsieur le ministre, grâce à qui l'idée a germé par le travail que vous aviez initié lorsque vous étiez vous-même président de l'Assemblée.

Mes chers collègues, nous avons l'opportunité de rétablir une douche légitimité : la légitimité de la représentation nationale et de la classe politique et la légitimité de l'impôt.

La légitimité de la représentation nationale et de la classe politique, d'abord.

C'est une évidence de dire que la classe politique donne aujourd'hui une piètre image d'elle-même. En effet, l'actualité ne parle que des affaires et des querelles de personnes. Or nous savons que la réalité est bien différente. Nous avons aujourd'hui l'occasion de montrer à nos compatriotes une autre image : celle de parlementaires responsables qui travaillent ensemble pour contribuer à faire évoluer le fonctionnement de l'Etat vers davantage d'efficacité.

C'est pour cette raison que l'UDF a, dans son ensemble, participé pleinement aux travaux de la commission spéciale, dans un esprit certes critique, mais constructif.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. C'est vrai !

M. Jean-Jacques Jégou. La légitimité de l'impôt, ensuite. Il s'agit d'un point fondamental de cette réforme. La restauration de la légitimité de l'impôt doit être, pour les représentants de la nation, une exigence constante. Cette démarche doit inciter tous les groupes politiques à prendre de la hauteur pour expliquer que cette réforme du budget ne se limite pas à des considérations techniques.

M. le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. Très juste !

M. Jean-Jacques Jégou Parce qu'elle concerne en premier lieu le contrôle de l'utilisation de l'argent que les Français donnent à l'Etat, cette réforme est une réforme fondamentalement politique. C'est donc pour nous un devoir que de faire comprendre à chaque citoyen l'intérêt d'une procédure budgétaire compréhensible, lisible, qui les fera adhérer à la nécessité d'une solidarité nationale.

Il est évident que si, au cours des onze législatures de la Ve République, trente-six propositions de réforme ont été tentées, c'est parce que l'ordonnance du 2 janvier 1959 avait des défaut majeurs, qui peuvent se résumer ainsi : un profond déséquilibre des pouvoirs entre le Parlement et l'exécutif, une absence de transparence dans la gestion des finances de l'Etat, une inefficacité, voire une inexistence du contrôle parlementaire.

Aujourd'hui, l'urgence de la réforme s'impose à tous, quelle que soit notre place dans cet hémicycle.

Depuis des années, nous savons que la réforme de l'Etat est inévitable. Elle est même de plus en plus urgente. Cependant, on ne peut s'empêcher de penser que, si l'Europe n'existait pas, nous n'aurions pas progressé dans ce sens légèrement vertueux pour le moment. Nous restons, monsieur le ministre, les « malgré-nous » de l'Europe. Pour un européen viscéral comme moi, comme pour l'UDF, qui est attachée à l'Europe, je vois là un véritable aspect positif de l'Europe : un effet d'entraînement qui nous pousse à agir.

La réforme s'impose surtout parce que les Français la demandent : les budgets traduisent les choix qui témoignent de la société dans laquelle nous voulons vivre. Derrière les taux des prélèvements obligatoires, les taux de croissance, les points de PIB et les niveaux de déficit, se cache la conception de l'avenir que nous voulons pour notre pays. C'est pour cela que les Français veulent comprendre, savoir où va leur impôt, pourquoi certains choix sont faits plutôt que d'autres. Ils veulent pouvoir décider en connaissance de cause. C'est la maturité de notre démocratie qui s'affirme, et c'est réconfortant, messieurs les ministres.

Or, aujourd'hui, nous ne savons plus justifier les prélèvements, nous ne sommes pas capables de les rendre lisibles auprès des Français. Le Parlement, à part quelques spécialistes considérés par leurs collègues comme de véritables bêtes curieuses, n'y voit goutte. Avec l'avènement et la généralisation du bench-mark - je devrais dire : avec la « comparaison » avec les pays qui nous sont comparables au sein de l'Union européenne -, on se rend très vite compte que l'Etat dépense trop, que l'Etat dépense mal, que l'Etat est inefficace.

On ne sait pas ou on ne veut pas mesurer l'efficacité des services. On ne sait pas ou on ne veut pas savoir combien ils coûtent. On ne sait même pas combien il y a de fonctionnaires. Est-ce vraiment raisonnable ? Est-ce seulement acceptable ?

Dans quelques domaines pourtant, nous sommes capables de chiffrer le coût des services et de les comparer avec ceux de nos partenaires européens. C'est le cas du prélèvement de l'impôt, pour lequel nous savons que nous dépensons près de deux fois plus que les autres. A cet égard, M. Bert et M. Champsaur nous ont fait dresser les cheveux sur la tête lors de leur audition.

Dans d'autres domaines, nous ne pouvons pas faire de comparaisons pour l'unique et bonne raison que nous n'avons pas établi ce que nous possédons. C'est le cas de notre patrimoine, de son entretien et du nombre d'agents qui sont rattachés à tel ou tel ministère. Et je pourrais citer bien d'autres exemples de ce type.

Le constat est plutôt affligeant et certaines remarques viennent à l'esprit : il est absurde de prétendre à une bonne gestion quand on ne connaît pas ce qu'on gère. Le Parlement ne peut par conséquent pas contrôler l'utilisation des deniers publics. Bien sûr, l'ordonnance de 1959 n'est pas la seule responsable de cette situation. La proposition de loi que nous discutons aujourd'hui ne sera qu'un élément d'une réforme globale, mais un élément essentiel. En effet, le Parlement ne peut plus accepter l'« humiliation annuelle », comme l'a dit Jean Arthuis, de l'examen de la loi de finances, qui consiste à voter un budget quasiment les yeux fermés, faute de lisibilité, de transparence et de cohérence.

Le Parlement doit être capable de contrôler, d'agir ou d'infléchir la politique fiscale et les dépenses de l'Etat. Il doit être capable de rendre compte avec sincérité des actions de l'Etat. Le Parlement ne doit plus accepter ces dysfonctionnements.

Il est grand temps d'agir. Il existe cependant deux préalables à la réforme.

Le premier a été très rapidement tranché par la commission spéciale : je veux parler de la question de l'article 40. Nous devons tous nous en souvenir, nous avons alors décidé de ne pas toucher à la Constitution, et donc de garder l'équilibre instauré par l'article 40 : interdire aux parlementaires d'agir sur le niveau des dépenses à la hausse. Pour notre part, nous en restons là, ce qui ne nous empêchera pas d'avancer ultérieurement. Mais je suis convaincu que nous pouvons renforcer les droits du Parlement sans pour autant toucher à ce sacro-saint article. Pour cela, nous devons pouvoir investir le champ des dépenses, au sein des missions sans en changer le périmètre.

Le second préalable ne dépend pas de nous : il dépend du seul Gouvernement, messieurs les ministres. Certes, dans vos déclarations, vous vous voulez rassurants, vous nous demandez de vous faire confiance. Vous nous avez livré tout à l'heure, monsieur le ministre de l'économie, votre position. Nous attendons maintenant les réponses que vous pourrez nous apporter au fur et à mesure de la discussion. Mais ce point est un point essentiel car la réforme ne pourra s'opérer qu'avec l'entier soutien du Gouvernement...

M. Jacques Barrot. Bien sûr !

M. Jean-Jacques Jégou. ... et l'entière adhésion de l'administration.

M. François Goulard. Très juste !

M. Jean-Jacques Jégou. Sans cela, la réforme de l'Etat ne se fera pas et ce dont nous discutons n'a aucun intérêt.

Ces deux préalables établis, messieurs les ministres, mes chers collègues, nous devons nous assurer que nous sommes tous guidés par la même ambition et les mêmes principes.

L'ambition commune est, je crois, de revaloriser le fondement de notre démocratie : le Parlement émanation du peuple.

Quant aux principes, deux me semblent essentiels : veiller à une bonne utilisation de l'argent public, d'une part, et garantir la transparence et la sincérité, d'autre part.

Vous le savez, mes chers collègues, l'UDF est très attachée à la maîtrise de la dépense publique. La principale raison est qu'il s'agit de l'argent des contribuables. Nous leur devons une utilisation rigoureuse et efficace, qui, seule, pourra soulager la pression fiscale qui pèse sur eux. Nous savons tous ici que l'argent public est quelquefois mal utilisé, par manque de rigueur, par manque de courage, par manque de projet.

La maîtrise de la dépense publique, nous la devons aussi aux contribuables futurs, à ceux sur qui pèsera la dette que les gouvernements successifs ont accumulée. Un enfant qui naît aujourd'hui a déjà sur ses épaules une dette de 90 000 francs environ. Au nom du principe de responsabilité, nous avons une obligation envers cet enfant, celle de rembourser nos dettes.

Bien sûr, cette dette n'est pas forcément le fruit d'une mauvaise gestion : elle est surtout celui d'une succession de crises auxquelles les gouvernements ont tenté de faire face. Cependant, nous connaissons une période de croissance qui dure depuis plus de trois ans. Pourtant, et c'est un euphémisme, messieurs les ministres, votre gouvernement ne semble pas ployer sous l'effort du remboursement des déficits ou de la dette.

L'argent des contribuables, l'avenir des générations futures : ces deux bonnes raisons doivent conduire notre action. C'est pour cela que l'UDF a décidé de participer pleinement à cette réforme, parce qu'elle est l'un des moyens qui sont à sa portée pour maîtriser et mieux contrôler les dépenses de l'Etat.

Les objectifs sont définis : baisser les prélèvements obligatoires pour libérer les énergies et rembourser nos dettes. Reste à trouver les moyens. Mais ces moyens, nous

les connaissons : nous devons procéder, en accord avec le Gouvernement et l'administration, à ce changement culturel qui conduit, comme l'a dit Henri Guillaume lors de son audition par notre commission, « à rompre la corrélation entre le niveau des dépenses et la qualité des services, »...

M. Pierre Méhaignerie. Très bien !

M. Jean-Jacques Jégou. ... « à revoir systématiquement l'utilité et le contenu des dépenses publiques et l'efficacité des services administratifs en charge des politiques publiques »,...

M. Pierre Méhaignerie. Très juste !

M. Jean-Jacques Jégou. ... comme vous l'avez dit vous-même tout à l'heure, monsieur le ministre de la fonction publique.

C'est une révolution en soi, mais ses effets vertueux se feront vite sentir : l'exécutif sera obligé de remettre en question ses actions tous les ans et le Parlement devra mesurer, année après année, les améliorations, les modifications à apporter, en mettant en œuvre son pouvoir de contrôle.

N'oublions pas que ce sont là les objectifs qui nous ont guidés, monsieur le rapporteur, tout au long des derniers mois. Ils guideront aussi, je l'espère, les débats que nous aurons pendant deux jours dans cet hémicycle.

A cet égard, votre proposition constitue un progrès vers la réalisation de ces objectifs. La mise en place de missions, avec des objectifs bien définis pour ceux qui auront à les réaliser, va nous aider à comprendre et à clarifier la politique des gouvernements. Comme ont pu le dire certains, nous devrions passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. Sur le papier, cela ne peut que nous convenir, mais nous serons attentifs à l'application de cette réforme.

Des balises doivent être mises en place, notamment la limitation de la fongibilité des crédits. A ce sujet, de réels efforts ont été faits entre la première et la deuxième proposition, puisque les dépenses de personnels ne devraient pas être fongibles. Il reste encore un pas à faire en rendant non fongibles les dépenses d'investissement - j'aurai l'occasion d'en reparler. De même, la fin des services votés va, je l'espère, sonner le glas des mauvaises habitudes de l'administration et rendre quelque utilité au Parlement.

Enfin, l'heureux dénouement que sera la disparition des divers comptes d'affectation spéciale et autres budgets annexes permettra de revenir aux principes d'unité et d'universalité du budget de l'Etat. Il reste, à ce sujet, quelques exceptions qui devront être discutées d'ici à demain.

Si votre proposition, monsieur le rapporteur général, constitue un réel progrès comparé à ce qui existait, il y manque pourtant, de l'avis de l'UDF, trois points fondamentaux, sans aller jusqu'à exiger la règle d'or, à savoir l'article qui définit l'équilibre du budget de l'Etat : d'abord, le « petit équilibre », qui est inférieur aux exigences de l'Union européenne ; ensuite, le plafond d'emprunt, qui doit avoir un caractère limitatif, mais je sais que nous pouvons avancer sur ce point précis ; enfin, la non-fongibilité entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement. Je vous rappelle à cet égard, mais vous le savez mieux que moi, monsieur le ministre, que sur 2 000 milliards de dépenses brutes en loi de finances initiale, moins de 8 % sont des dépenses d'investissement et plus de 92 % des dépenses de fonctionnement, car, en cours d'année, l'investissement est encore limité par les envahissantes dépenses de fonctionnement.

M. Jacques Barrot. C'est vrai !

M. Jean-Jacques Jégou. Depuis plus de vingt ans, les finances de l'Etat se caractérisent par un déficit structurel et une dette sans cesse croissants. Le déficit alimente la dette de façon permanente, à tel point que les intérêts de cette dette forment aujourd'hui le deuxième poste budgétaire après l'éducation nationale. Cette dette, outre l'hypothèque qu'elle fait peser sur les générations futures, limite considérablement la capacité de gestion et d'investissement de l'Etat.

Sans aller jusqu'à comparer la gestion du budget de l'Etat à celle du portefeuille d'un particulier, la réalité montre qu'aucun agent économique ne peut vivre au-dessus de ses moyens de façon durable. Par ailleurs, dans le cadre de l'Union européenne, l'Etat français doit faire les mêmes efforts que ses partenaires, afin d'inscrire sa pratique budgétaire dans le cadre des principes énoncés dans le pacte de stabilité et de croissance. Il est donc aujourd'hui nécessaire d'inscrire le principe d'équilibre dans la loi organique, comme cela existe déjà pour les collectivités locales.

Si nous ne pouvons exiger la mise en place d'un équilibre parfait consistant à prévoir l'étalement du remboursement de la dette et du financement des seuls investissements par l'emprunt, tous, sur ces bancs, nous devons admettre l'idée d'un équilibre. Cela constituerait un signal fort, d'abord en direction de l'Europe, qui nous impose à court terme de revenir à un équilibre primaire, et qui nous obligera, à moyen terme, à poursuivre nos efforts vers un véritable équilibre - c'est à nous de précéder l'Europe et non l'inverse -, ensuite en direction des Français, qui recevraient ce message clair et participeraient réellement à la volonté d'assainissement de nos finances. Nous

verrons au cours de la discussion, monsieur le ministre, si les réflexions que vous nous avez livrées dans votre intervention seront suivies d'effets.

Outre la maîtrise et l'efficacité de la dépense publique, cette réforme doit obéir à deux autres principes, qui vont de pair : celui de la transparence et celui de la sincérité. Le texte que nous allons examiner laisse une grande latitude aux gestionnaires pour mettre en œuvre les crédits qu'aura autorisés le Parlement. Soit, prenons cela comme un progrès. Mais cela ne se fera pas sans une contrepartie forte : celle de la transparence. En effet, si nous renonçons à un certain pouvoir de contrôle *a priori*, pour respecter le principe de responsabilité et de souplesse, nous devons pouvoir dire si ces crédits ont été utilisés conformément aux objectifs fixés. Pour cela, nous devons avoir les moyens d'exercer un véritable contrôle. Cela passe par diverses améliorations telles que le renforcement des moyens humains et matériels du Parlement - le président Forni s'est engagé sur ce point et c'est important - et l'amélioration de la synergie entre le Parlement et la Cour des comptes - c'est en bonne voie. Mais surtout, cela requiert un réaménagement complet du calendrier et des documents qui nous sont donnés, ainsi que de leur portée.

Pour ce qui concerne le calendrier, nous savons que l'époque où nous votions en catimini la loi de règlement juste avant l'examen de la loi de finances est désormais révolue. Mais nous devons aller plus loin. Le dépôt et l'examen de la loi de règlement doivent être un moment privilégié pour débattre des contrôles effectués par le Parlement, pour constater les écarts entre les objectifs votés en *n-1* et leur mise en œuvre, pour constater et faire connaître l'état des finances. Pour cela, il faut aussi que le texte que nous examinons oblige le Gouvernement à mettre en place des comptes consolidés et à établir une comptabilité et un bilan patrimonial.

Après le vote sur la loi de règlement doit immédiatement venir le débat d'orientation budgétaire, qui, logiquement, devrait suivre les observations éventuelles formulées par l'Assemblée au cours de l'examen de la loi de règlement. En effet, il faut mettre fin aux débats virtuels qui ont lieu depuis quelques années et qui consistent en l'expression, par chaque groupe, à la suite du Gouvernement, de chapelets de bonnes intentions ou de vœux pieux concernant l'opposition. Les documents annexés à ces débats devront nous y aider.

Les Français attendent de nous que nous puissions leur rendre compte et seules la transparence et la sincérité nous permettront de remplir cette mission.

M. le président. Pourriez-vous vous acheminer vers votre conclusion, monsieur Jégou !

M. Jean-Jacques Jégou. Pour cela, il est indispensable d'avoir une vision d'ensemble des prélèvements obligatoires à structure constante permettant des

comparaisons. Comment ne pas être effondré, quand on est « monsieur tout le monde », d'entendre les différents groupes politiques défendre des chiffres différents sur ce sujet, calculés à partir d'informations partielles, voire partiales ?

M. Pierre Méhaignerie. Tout à fait !

M. Jean-Jacques Jégou. Cette transparence, nous la devons à nos concitoyens. Et pour cela, le Gouvernement nous doit la sincérité. Il y aurait encore bien des choses à dire sur ce projet de réforme, mais nous aurons le temps d'en débattre lors de l'examen des articles. Mon souhait, aujourd'hui, est que ce texte progresse grâce à la bonne volonté d'une majorité à même d'écouter l'opposition et avec un Gouvernement qui, je l'espère, saura être convaincu par les arguments de l'ensemble des parlementaires. Pussions-nous dire un jour : « c'est la trente-sixième tentative qui fut la bonne » ! C'est ce que souhaite l'UDF, pour faire de cette réforme de l'ordonnance de 1959 le véritable début de la réforme de l'Etat.

Les parlementaires ici présents ont une volonté commune : faire enfin aboutir la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959, celle qui, depuis plus de quarante ans, réduit les droits du Parlement, obscurcit les actions de l'Etat et « délégitimise » les impôts des Français. Mais si les parlementaires ont réussi à créer une synergie commune, au-delà des courants politiques qui scindent généralement les débats dans cet hémicycle, cette réforme ne se fera pas sans l'adhésion et la bonne volonté du Gouvernement. La balle est dans votre camp, messieurs les ministres : à vous de démontrer aux Français votre accord avec cette réforme, votre volonté réelle de l'accompagner et votre aptitude à mettre vos propos en adéquation avec vos actes.

Les débats que nous allons avoir ici seront déterminants pour les députés du groupe UDF, qui, je le répète, souhaitent ardemment cette réforme. De cette discussion dépendra notre vote, pour l'instant une abstention d'attente, dans l'espoir qu'un texte commun avec le Sénat voie ensuite le jour et nous permette d'adopter la réforme que nous appelons de nos vœux. (*Applaudissements sur les bancs 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. Georges Sarre.

M. Georges Sarre. Monsieur le président, madame et messieurs les ministres, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, à la différence des précédentes, et nombreuses, tentatives de réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959, celle-ci s'inscrit dans un contexte marqué par un recul très important de la souveraineté de la République française.

Non seulement le Parlement et le pouvoir exécutif ne sont plus maîtres, depuis longtemps, de la partie des charges de l'Etat constituée par la participation communautaire - 100 milliards de francs -, mais le budget de la France est désormais contraint par les critères de convergence et les dispositions du traité d'Amsterdam.

Par ailleurs, ce texte s'inspire d'une éthique de transparence. Il vise à renforcer l'information du Parlement sans remettre en cause la prééminence de l'exécutif dans l'élaboration des projets de loi de finances. Il introduit des réformes techniques sur lesquelles des réflexions semblent devoir être menées.

L'initiative des lois de finances restera une prérogative exclusive du pouvoir exécutif, comme c'est le cas actuellement. Dans une république moderne, il paraît difficile qu'il en soit autrement, mais cette situation appelle une contrepartie : un pouvoir réel d'amendement du Parlement, émanation du peuple souverain. Dans la proposition, ses compétences sont simplement plus étendues.

Ainsi les garanties financières accordées par l'Etat seront-elles votées par le Parlement. Pour positives qu'elles soient, ces évolutions ne constituent pas un renforcement des pouvoirs du Parlement en matière de fixation des moyens des services publics. Comme en écho à l'article 40 de la Constitution du 4 octobre 1958, la capacité de présenter des amendements pouvant conduire « soit à une diminution des ressources publiques, soit à la création ou l'aggravation d'une charge publique » reste interdite à un Parlement qui demeure dans un état de minorité relative.

En réalité, la proposition de loi organique se borne à prévoir diverses mesures d'amélioration de l'information des deux assemblées, qui pourront ainsi mieux exercer leur contrôle de l'exécutif. Le principe de la sincérité des prévisions de dépenses et de recettes est inscrit dans le texte en discussion. Un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et le « programme de stabilité » seront présentés au Parlement et aux commissions des finances des deux assemblées, malheureusement sans faire l'objet d'un débat, ce qui est un comble !

En outre, les parlementaires seront saisis d'un document qui sera plus lisible. Les missions de l'Etat seront déclinées en programmes assortis d'objectifs à atteindre et d'indicateurs d'évaluation. Une perspective pluriannuelle conforme aux pratiques en cours dans certains pays développés, de la sphère anglo-saxonne essentiellement, sera dessinée. C'est une manière de se caler sur l'horizon que s'est fixé l'Union européenne et cela se traduira par le vote d'autorisations pluriannuelles remplaçant les anciennes autorisations de programme. Des mesures d'amélioration technique des dispositions de l'ordonnance de janvier 1959 sont prévues. Beaucoup sont positives : vision plus claire de la situation patrimoniale de l'Etat ; distinction du moyen et long terme de ce qui est de l'ordre de la gestion courante par la création de deux sections, l'une d'investissement, l'autre de fonctionnement.

L'assouplissement des règles de gestion qui est envisagé paraît également devoir être encouragé, qu'il s'agisse du développement des procédures de report de crédits, de la fongibilité intégrale des crédits autres que ceux de personnel à l'intérieur des programmes ou de la globalisation des crédits de personnel. Toutefois, il faut prendre garde de fixer les limites de ces nouveaux mécanismes. En effet, les services publics doivent être les mêmes pour tous sur tout le territoire de la République. Il ne faudrait pas que la fongibilité des crédits introduise des différences dans leur gestion - je pense notamment aux crédits d'intervention.

Deux questions restent en suspens. La proposition tire un trait sur la notion de services votés. Pourtant, il me semble qu'ils sont une garantie de la continuité de l'Etat. Il faut que le Parlement sache à quoi il s'engage s'il remet en cause les moyens de certaines administrations.

La seconde question que je souhaiterais soulever est celle des recettes. Certes, ce texte pose le principe d'une comptabilisation des charges et des recettes de l'Etat selon la méthode dite des droits constatés. Néanmoins, le fait générateur de l'inscription des recettes au budget de l'Etat est leur encaissement - article 20. Or, il est nécessaire lors du vote de la loi de règlement et pour appuyer le projet de loi de finances d'informer le Parlement, et plus largement l'opinion, sur le montant des recettes mises en recouvrement durant un exercice et de celles restant à encaisser au cours de l'exercice suivant. Le débat sur le montant de la « cagnotte » a été suffisamment éloquent pour que l'effort de modernisation de la gestion financière de l'Etat s'étende à cette question essentielle.

Il s'agit de réformer la « Constitution financière » de l'Etat, dont les nombreuses tentatives de refonte ont montré l'insuffisance. Il faut donc aborder ce débat de façon constructive. De nombreuses améliorations résulteront de l'adoption de ce texte, qu'il serait mal venu de repousser. Mais la proposition qui nous est soumise entérine l'abaissement de la souveraineté nationale procédant de la ratification des traités européens. Le débat que nous avons aujourd'hui en cache un autre, essentiel, celui de nos institutions. Dans un Etat démocratique moderne, dans une République une et indivisible fondée sur l'égalité en droit des citoyens, le Parlement doit avoir des pouvoirs étendus. Il ne peut être maintenu à l'état de mineur dans un domaine qui justifie l'introduction du parlementarisme : le vote du budget de la nation. Il faut réfléchir à un rééquilibrage des pouvoirs de manière à renforcer à la fois l'exécutif et le législatif, le judiciaire devant rester une autorité, conformément à la tradition républicaine - mais cela nous le verrons une autre fois.

M. le président. La parole est à M. François Goulard.

M. François Goulard. Monsieur le président, madame et messieurs les ministres, mes chers collègues, nous sommes tous favorables à une réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959. D'un point de vue technique, ce texte, plutôt mal rédigé à l'origine, a considérablement et mal vieilli. Mais surtout, l'architecture et les modalités de présentation, de vote et d'exécution des lois de finances sont à l'intersection de deux

problèmes majeurs et très actuels : d'une part, l'équilibre des pouvoirs entre le Parlement et le Gouvernement, qui appelle aujourd'hui une évolution en faveur du Parlement ; d'autre part, la nécessaire réforme de la manière, aujourd'hui assez contestable, dont l'Etat est géré.

Une refonte de loi organique relative aux lois de finances peut-elle, à elle seule, constituer une avancée significative dans ces deux directions ? A l'évidence, non. Elle devrait, pour y parvenir, être accompagnée de réformes d'une autre ampleur, dont l'initiative devrait essentiellement revenir au Gouvernement. Or ces réformes, vous me permettrez de le dire, madame et messieurs les ministres, il n'est visiblement pas dans les intentions du gouvernement actuel de les engager.

Doit-on pour autant refuser ce qui nous est proposé ? Non, bien sûr, et c'est avec un désir sincère d'aboutir que les parlementaires de l'opposition ont abordé, au sein de la commission spéciale, la discussion sur la proposition du rapporteur général, Didier Migaud. Le Sénat, dont le vote conforme est requis, fait preuve de la même ouverture. Du point de vue parlementaire, les conditions sont donc réunies pour réussir.

Notre loi organique relève de conceptions qui remontent à l'avant-dernier siècle. Ses principes traditionnels, que vous connaissez - unité, universalité, spécialité, annualité -, n'ont pas perdu de leur valeur, mais leur mise en œuvre est devenue très largement obsolète.

D'une façon un peu paradoxale, c'est une réforme récente qui est à l'origine de la principale infraction au premier de ceux-ci. En effet, l'instauration des lois de financement de la sécurité sociale a fait que l'unité budgétaire n'est plus totalement assurée, à deux points de vue. D'abord parce que des dépenses relevant antérieurement du budget de l'Etat figurent désormais dans les lois de financement de la sécurité sociale. C'est le cas de la couverture des allègements de charges sociales associée à la réduction du temps de travail et qui relève d'une décision gouvernementale que nous tenons pour contestable. Ensuite parce que certaines impositions sont créées dans les lois de financement, au point que toute vision d'ensemble est devenue aujourd'hui extrêmement difficile. Et nous pensons qu'une clarification est nécessaire.

M. Jacques Barrot. C'est exact !

M. François Goulard. C'est un des points fondamentaux sur lesquels nous insistons. Nous voulons voir clair dans l'imposition que subissent les Français.

Le cadre dans lequel nous votons le budget, et qui sera celui de son exécution, est évidemment déterminant. Vous nous proposez, monsieur le rapporteur général, une

évolution que vous présentez, à juste titre, comme étant au cœur de votre réforme. Il est incontestable que les 840 chapitres et les sept titres de l'actuelle nomenclature privent notre vote d'une signification politique. Distinguer les crédits d'achat de taille-crayons de ceux prévus pour les gommes - c'est à peu près ce que nous faisons aujourd'hui, et je caricature à peine - n'est pas un acte politique majeur !

Vous proposez une articulation entre missions et programmes, correspondant à la mise en œuvre des différentes politiques d'un ministère ou de plusieurs ministères dans certains cas, avec des objectifs affichés et définis. Dans le principe, monsieur le rapporteur général, nous vous rejoignons totalement. Mais cette réforme sera-t-elle réelle ? Restera-t-elle formelle ? Est-elle de nature à redonner un sens au vote parlementaire sur la partie « dépenses » de la loi de finances ?

Pour cela, il y a une condition essentielle : nos administrations doivent se transformer profondément et adopter le programme comme unité première de gestion. Il faut que les responsables des programmes soient identifiés, qu'ils soient jugés sur leurs résultats ; que les objectifs soient très clairement affichés et que des critères permettant de vérifier qu'ils ont été atteints soient préalablement définis.

Tout cela constitue une véritable révolution pour notre administration. Ni l'organisation de nos ministères ni les relations entre ministères telles qu'elles existent aujourd'hui ne sont compatibles avec ce qu'implique la gestion par programme.

En ce qui concerne l'organisation des ministères, nous vivons toujours sur la fiction de la responsabilité universelle du ministre. Chaque fonctionnaire, jusqu'au plus modeste d'entre eux, agit par délégation du ministre. Ce ne sera plus possible dans l'organisation future.

M. Jacques Barrot. Très bien !

M. François Goulard. Au chapitre des relations entre ministères, c'est, bien sûr, le rôle exorbitant du ministère des finances qui est en cause. Naturellement, madame et messieurs les ministres, n'y voyez pas une attaque personnelle : c'est un constat de l'état de notre administration. La tutelle vétilleuse qu'exerce le ministère des finances sur les autres départements est incompatible avec l'exercice d'une véritable responsabilité au niveau des programmes. Nous voudrions, et c'est le sens de la réforme, qu'aux tractations occultes - dans la mesure où elles ne sont pas publiques - entre la direction du budget et les autres ministères dits « dépensiers » se substituent des contacts ouverts entre les ministres, représentant les responsables de programme, et le Parlement ; le dialogue devrait notamment s'instaurer au niveau des commissions permanentes.

Ce point est crucial, aussi bien pour la réforme interne de l'Etat que pour le rôle nouveau que nous souhaitons voir jouer au Parlement. Le texte de la proposition de loi peut permettre cette évolution majeure. L'évolution du cadre budgétaire, certes nécessaire, n'est cependant et, à l'évidence, absolument pas suffisante. Si rien ne change dans les pratiques gouvernementales et administratives, non seulement la réforme que nous examinons sera de nul effet, mais elle se retournera contre les intentions de ses auteurs. Si les programmes ne sont qu'un cadre budgétaire et ne s'accompagnent pas d'une réforme interne de l'administration qui leur donne une véritable substance, nous aurons, mes chers collègues, fait un marché de dupes ! Nous aurions procédé à un simple regroupement de chapitres, augmentant considérablement la latitude de l'exécutif dans la gestion de ses crédits, et nous aurions perdu de nos pouvoirs de décision et de contrôle. Ce serait le contraire de ce que nous souhaitons.

Les actes du Gouvernement, au-delà même de sa position exprimée par vous-mêmes, madame et messieurs les ministres, sont sur ce point précis parfaitement déterminants. Et je me permets d'exprimer très sobrement mon scepticisme quant aux intentions réelles du Gouvernement de s'engager fortement dans cette voie.

Il faudrait aussi, pour que le rôle du Parlement trouve pleinement son expression, que nous ayons des moyens en matière d'audit. C'est un point fondamental, que nous ne pouvons pas aborder dans le cadre de cette réforme de la loi organique, mais qu'il faudra traiter ultérieurement. Le Parlement a besoin d'un organisme d'audit spécifique, susceptible d'apprécier la validité des résultats par rapport aux objectifs qui ont été annoncés par le Gouvernement.

Dans la réécriture du texte organique, un point nous semble extrêmement important : c'est la formulation de l'article d'équilibre. Les ambitions de la loi organique sont bornées. Elle peut prévoir une présentation qui concourt à la clarté, elle ne peut, bien sûr, pas imposer l'équilibre budgétaire, ce qui relèverait de la Constitution. Toutefois, la lisibilité de la loi de finances a une importance considérable. On doit pouvoir, à première lecture, vérifier que les dépenses courantes ne sont pas financées par l'emprunt. C'est un sujet auquel nous sommes particulièrement sensibles, tout comme nous sommes sensibles à l'existence d'une limite posée par le Parlement à l'enveloppe d'emprunts accordée au Gouvernement.

Je passe sur les modifications apportées à la loi de finances en cours d'exercice, sur les reports de crédits. Ce sont des points régis par la loi organique, et les dispositions que vous proposez sont positives. Il en est de même s'agissant des taxes parafiscales.

En matière de comptabilisation, la réforme tant attendue, au terme de laquelle l'Etat se doterait enfin d'une comptabilité digne de ce nom, comparable à celle des entreprises, est esquissée - même si c'est à un horizon un peu lointain. Nous enregistrons cette évolution et nous la saluons. Mais, au-delà de cette avancée, il reste encore à faire. Il conviendrait en particulier de disposer de véritables comptes consolidés.

Au total, le texte qui nous est soumis, sous réserve de quelques améliorations substantielles demandées tant par la majorité sénatoriale que par l'opposition à l'Assemblée nationale, peut constituer un progrès dans la réforme de nos finances publiques. Le Parlement dans son ensemble, avec vous-même, monsieur le rapporteur général, constamment soutenu par le président de notre assemblée, a collectivement fait un travail utile. Serons-nous suivis ? Là est la question.

M. Jacques Barrot. Très bien !

M. François Goulard. Sans volonté gouvernementale forte, cette réforme sera au mieux seulement potentielle, au pire parfaitement vaine. Je suis, pour ma part, assez pessimiste, puisqu'aucun acte concret de ce gouvernement depuis quatre ans ne nous permet de l'être moins. C'est vraiment la réforme de l'Etat qui est en cause. Or, si l'on excepte quelques discours et quelques effets d'annonce au demeurant de faible portée, ce gouvernement n'a pas eu pour priorité de réformer l'Etat. Il est, de ce point de vue, conservateur, au point que, très récemment, des personnalités socialistes ont cru devoir tirer publiquement le signal d'alarme.

M. Jean-Louis Idiart. Les libéraux ne sont pas des réformateurs !

M. François Goulard. C'est d'autant plus regrettable que la réforme de nos grandes institutions étatiques devrait être une priorité. L'amélioration de leurs performances est une nécessité : d'une part, pour augmenter la satisfaction de nos concitoyens vis-à-vis des services publics ; d'autre part, pour nous engager enfin sur la voie de la réduction de la dépense publique.

Ce sont des enjeux de première importance, que ne doit pas masquer le caractère très technique de la réforme de l'ordonnance de 1959. Il suffit de voir les progrès réalisés par tous les grands pays voisins, qui sont nettement plus avancés dans cette voie que nous ne le sommes, pour mesurer notre retard et l'urgence qu'il y a à y remédier.

A ce stade du débat, le groupe Démocratie libérale et Indépendants a pris majoritairement la décision de voter contre ce texte. Il appartient à la majorité et au Gouvernement de nous persuader, notamment à travers le dialogue qu'il aura avec le Sénat, de changer de position. A titre personnel, j'en serais particulièrement heureux. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Démocratie libérale et Indépendants, du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance.)*

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

Débats AN première lecture

Deuxième séance du mercredi 7 février 2001

LOIS DE FINANCES

Suite de la discussion

d'une proposition de loi organique

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la proposition de loi organique de M. Didier Migaud relative aux lois de finances (nos 2540, 2908).

Discussion générale (*suite*)

M. le président. Cet après-midi, l'Assemblée a commencé d'entendre les orateurs inscrits dans la discussion générale.

Dans la suite de la discussion, la parole est à M. Jean-Louis Idiart.

M. Jean-Louis Idiart. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, monsieur le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, madame la secrétaire d'Etat au budget, monsieur le rapporteur de la commission spéciale, chers collègues, nos concitoyens sont de plus en plus vigilants, donc critiques, sur la dépense publique, parce qu'ils sont à la fois exigeants sur les besoins collectifs à satisfaire et réticents sur leur propre contribution fiscale. Ils se tournent naturellement vers les parlementaires et ne manquent pas de leur faire porter toutes les responsabilités, parce qu'ils les élisent pour les représenter, pour s'exprimer en leur nom, donc contrôler l'exécutif. Mieux dépenser et, par conséquent, mieux contrôler cette dépense, telle est la question simple que nous avons à nous poser ici au nom du peuple souverain.

Le Parlement ne se satisfait pas de la procédure budgétaire et vilipende depuis plus de quarante ans l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. En attestent les trente-cinq tentatives de réforme infructueuses. Peut être faut-il trouver dans cette impuissance à aboutir une part de scepticisme chronique de nos concitoyens à notre égard ?

Nous avons aujourd'hui une occasion unique de faire évoluer cette dernière : un Gouvernement favorable à cette réforme, abordant la question dans un esprit volontariste et constructif, se dégageant de toute approche tacticienne ou politicienne ; un ministre de l'économie et des finances, précédemment président de notre assemblée et donc dans un état d'esprit positif et cohérent avec lui-même, son initiative de création de la Mission d'évaluation et de contrôle nous ayant naturellement conduits vers la réforme de ce jour ; un rapporteur général du budget et une commission des finances ayant souhaité faire avancer les choses avec ténacité et pragmatisme pour qu'elles aboutissent.

Je tiens, à ce moment, à saluer l'esprit dans lequel a travaillé la commission spéciale, sous la conduite du président Forni et de notre collègue le rapporteur général Didier Migaud, avec l'appui du président de la commission des finances Henri Emmanuelli. Les commissaires de tous les groupes politiques ont constamment su faire preuve d'intelligence, de volonté, d'esprit constructif et consensuel. Les socialistes tiennent à le souligner et à s'en féliciter.

Enfin, un travail intelligent avec le Sénat, dont les déclarations du président Lambert attestent, montrent aussi combien ce projet est fondamental pour l'évolution de nos institutions.

Après quarante ans, le moment est venu d'aboutir et de porter notre parlement au niveau de tous les autres parlements européens. En effet, chers collègues, comment ne pas constater le décalage entre l'évolution de l'Union économique et monétaire européenne et celle de nos propres méthodes budgétaires ? Nous faisons œuvre non pas de futurisme, mais tout simplement de rattrapage.

Alors, que personne n'ait peur, que personne ne prenne le risque insensé de faire échouer cette réforme de la dernière chance ! Faudrait-il, sous prétexte de ne pas aller encore plus loin, ne rien faire, donc prendre davantage de retard ? Nous savons que cela ne peut être dans l'esprit d'aucun parlementaire soucieux de redonner force à l'Assemblée et au Sénat.

Il s'agit donc de mieux dépenser, de mieux contrôler.

Pour mieux dépenser, il faut de toute évidence donner souplesse et lisibilité à l'action ministérielle. La proposition de loi organique vise à passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. A cette fin, il convient de définir des objectifs précis à l'action publique, tout en lui laissant une marge de manœuvre dans l'appréciation des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre, d'où l'idée de définir des programmes, dans le cadre de missions, et de permettre une fongibilité des crédits au sein d'un programme, ainsi que des possibilités de transferts, limitées, entre les différents programmes dans une même mission. Nous nous félicitons aussi de la prise en compte de la pluriannualité nécessaire à la conduite d'actions d'envergure à moyen et long termes.

Mieux contrôler implique que l'on renforce le pouvoir de contrôle du Parlement, par une meilleure lisibilité de l'action publique, par un meilleur suivi de l'exécution budgétaire et par une possibilité de participation à la définition des objectifs de l'action publique.

D'abord, la mise en place des missions et programmes permet, en même temps qu'un renouvellement des pratiques de gestion, une meilleure lisibilité de l'action publique. Les parlementaires, comme nos concitoyens, pourront ainsi juger tant des priorités assignées à l'action publique que des résultats attendus et obtenus de celle-ci.

De plus, cette présentation permettra de s'affranchir de la contrainte constituée jusqu'ici par la notion de « services votés ». L'analyse et la répartition des crédits s'effectuant au niveau des programmes, il sera possible, éventuellement, de décider des réallocations de ressources vers des priorités nouvelles en diminuant l'inertie des affectations.

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan*. Excellent !

M. Jean-Louis Idiart. L'information du Parlement est rendue la plus complète possible. Le projet de loi de finances est également accompagné d'une présentation à structure constante et d'une répartition des recettes et dépenses de l'Etat en une section de fonctionnement et une section d'investissement.

Enfin, le lien entre la procédure budgétaire nationale et les engagements pris dans le cadre de l'Union européenne est affirmé.

Un meilleur suivi de l'exécution budgétaire est organisé par l'institutionnalisation de l'information des commissions des finances sur les actes réglementaires de gestion infra-annuelle tels que les décrets d'avance, qui devront être pris par décret du Premier

ministre après réception des avis du Conseil d'Etat et des commissions des finances du Parlement.

De plus, la procédure des annulations de crédits sera soumise à la publication au *Journal officiel* d'un décret transmis auparavant pour information aux commissions des finances et à toute commission compétente.

Un meilleur pouvoir de contrôle du Parlement est clairement prévu. En effet, dès la loi de finances initiale, le Gouvernement sera tenu de fournir au Parlement des annexes explicatives par ministère présentant le projet annuel de performances de chaque ministère et justifiant, notamment, l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure.

La loi organique vise également à améliorer le respect des principes fondateurs des finances publiques tels que l'universalité et la sincérité. Le budget retracera l'ensemble des recettes, en faisant référence à la notion d'impositions de toute nature, et non plus à celle d'impôt, plus restrictive. La catégorie des comptes spéciaux du Trésor est appelée à être remplacée par celle des comptes annexes. En outre, les fonds de concours, qui permettent des affectations de recettes, se substitueront partiellement aux budgets annexes.

Enfin, un véritable compte rendu de gestion en loi de règlement est prévu. Nous nous réjouissons que le dépôt et la distribution de cette dernière, conformément à la pratique récemment mise en place, doive avoir lieu avant le début du débat sur la loi de finances suivante.

La loi de règlement sera accompagnée de documents obligatoires permettant au Parlement d'apprécier la qualité de la gestion de l'exécutif ainsi que la réalisation des objectifs. Elle permettra d'avoir une vision de la situation patrimoniale de l'Etat par la présentation des comptes de celui-ci selon des principes comptables similaires à ceux du droit commun.

Enfin, le renforcement du droit d'amendement du Parlement sur les divers objectifs se traduit par la possibilité de transférer des crédits d'un programme à l'autre, voire de créer des programmes au sein des missions définies par l'exécutif. Le vote des crédits s'effectue par mission, l'examen et la spécialisation des crédits par programme. Ainsi, la recevabilité des amendements, au regard de l'article 40 de la Constitution, est appréciée au niveau de la mission, ce qui permet aux parlementaires d'augmenter les crédits d'un programme si ceux affectés à un autre programme au sein d'une même mission sont minorés à due concurrence.

Chacun peut ainsi apprécier les progrès de notre procédure budgétaire. Monsieur le président, madame et messieurs les ministres, le groupe socialiste votera la proposition de loi organique parce qu'il souhaite que la dépense publique soit plus efficace et mieux contrôlée. Le rôle du Parlement sera renforcé. Nous nous en félicitons et en appelons à l'esprit de responsabilité de tous, au-delà des clivages habituels de notre assemblée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. Monsieur le président de l'Assemblée nationale, président de la commission spéciale, madame et messieurs les ministres, mes chers collègues, assurément, nous vivons un moment important compte tenu de l'importance même de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et de la place qu'occupent les débats sur les lois de finances dans le calendrier parlementaire.

Est-ce un moment historique ? Nous ne pourrions le dire que plus tard, car tout dépendra naturellement des conditions dans lesquelles ce texte sera - ou non - adopté.

En tout cas, c'est un débat qui est attendu depuis longtemps. Voilà maintenant un peu plus de deux ans, M. Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale, avait constitué un groupe de travail pour réfléchir sur le contrôle de la dépense publique et l'organisation des débats parlementaires traitant de ce sujet. L'opposition avait alors spontanément accepté d'y participer et s'était montrée très active et assidue aux travaux du groupe et à l'élaboration de ses conclusions. Ensuite, a été créée la MEC, où moi-même, puis mon excellent collègue Jean-Pierre Delalande, avons accepté une coprésidence. Là encore, l'opposition a souhaité participer très activement. Enfin, a été constituée la commission spéciale, où l'opposition était également largement représentée.

Celle-ci a donc parfaitement joué le jeu de la concertation au cours du processus d'élaboration de cette proposition. Bien sûr, on peut regretter - je l'ai d'ailleurs fait ce matin en commission spéciale - de n'avoir pas eu suffisamment de temps pour examiner le dernier état du texte qui nous est soumis, lequel aurait sans doute nécessité quelques expertises complémentaires. Mais l'on doit reconnaître que la proposition de loi présente des aspects tout à fait positifs et que, tant en ce qui concerne l'examen et le vote des lois de finances qu'en ce qui concerne l'amélioration de la gestion de l'Etat, elle apporte un certain nombre de réponses.

Du fait de l'importance du débat, et de la nécessité, puisqu'il s'agit d'une proposition de loi organique, d'emporter l'adhésion du Sénat, il convient d'examiner ce texte de façon très attentive, sans esprit partisan. En même temps, il doit être pour nous l'occasion d'affirmer nos convictions en matière de droit budgétaire et financier.

Certains de nos collègues ont agité - à mon avis inutilement - l'idée d'une modification de la Constitution. Nous avons dit d'emblée - et cela a été redit en commission spéciale - que, conformément au souhait du Président de la République et du Premier ministre, ce travail devait s'inscrire dans la logique de notre Constitution de 1958, et en particulier de ses articles 34, 40 et 47, qui traitent précisément des lois de finances. Il n'y a donc aucune ambiguïté. Les principes auxquels nous tenons doivent, nous en sommes parfaitement conscients, s'inscrire dans le cadre de la Constitution.

Maintenant, quels sont les points essentiels sans lesquels, à notre avis, un tel texte n'atteindrait pas son but, sans lesquels il serait tellement insuffisant qu'il ne pourrait emporter notre adhésion ?

D'abord, l'examen de la loi de finances est l'occasion pour le Parlement de consentir à l'impôt et de le voter. C'est la vocation première du Parlement, qui trouve d'ailleurs sa traduction juridique dans l'article 1^{er} de nos lois de finances, qui prévoit chaque année le vote des impôts. Il est donc indispensable que nous ayons chaque année, lors de l'examen de la loi de finances, une vue d'ensemble des impositions de toutes natures qui vont être mises en recouvrement au cours de l'année. Dans l'article 34 comme dans l'article 47, il est d'ailleurs rappelé que les lois de finances fixent les ressources d'un exercice.

Il faut donc non seulement que le Parlement ait une bonne connaissance de l'ensemble des ressources, et donc une évaluation correcte de celles-ci, mais également qu'il sache précisément à quoi elles seront affectées. Ces informations conditionnent, à notre avis, le vote de l'article 1^{er} des lois de finances.

Or, nous avons assisté, dans un passé récent, à maints détournements de cette procédure. On a joué de la distinction entre lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale pour affecter certaines ressources fiscales à d'autres destinations que le budget de l'Etat, si bien que la répartition des recettes entre les différentes parties prenantes est d'une très grande, trop grande opacité. Il est donc impératif que ce vote ait lieu.

Il faut, par ailleurs, veiller au respect du principe de cohérence, lequel est distinct du principe de sincérité : la sincérité porte sur les prévisions, la cohérence sur la corrélation entre, d'une part, les prévisions de recettes dans leur ensemble et, d'autre part, les prévisions de prélèvements obligatoires et de comptes prévisionnels de la Nation, et, de façon plus générale, des hypothèses économiques et financières inscrites dans le rapport économique et financier, et la programmation pluriannuelle transmise aux autorités de Bruxelles dans le cadre du pacte de stabilité. Promouvoir le principe de sincérité ne suffit donc pas si, parallèlement, le principe de cohérence n'est pas assuré.

Or si le président de la commission spéciale a semblé tenté, à un moment donné, d'accepter notre amendement sur ce sujet, la majorité de la commission ne l'a pas voulu. Personnellement, j'estime que c'est extrêmement dommageable pour la solidité de nos travaux.

Le deuxième principe auquel nous tenons est la définition, dans la loi organique, de l'équilibre de la loi de finances. Cela ne signifie pas que l'on ne définira pas, par ailleurs, les conditions de l'équilibre, mais il faut poser un principe et tenter de répondre aux deux questions suivantes : « qu'est-ce qu'une loi de finances ? » et « dans quelle mesure une loi de finances est-elle à l'équilibre ? ».

C'est un principe de sagesse et on ne voit pas pourquoi l'Etat pourrait s'en exonérer. Il faut bien admettre que les recettes courantes doivent au moins équilibrer les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'intervention.

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances*. On a pourtant des souvenirs...

M. Philippe Auberger. D'ailleurs, s'il ne dispose pas de ces éléments de jugement, je ne vois pas comment le Parlement peut juger d'une loi de finances et de son équilibre.

Il faut d'ailleurs reconnaître qu'on ne pourra pas indéfiniment emprunter pour couvrir des charges d'intérêts ou des dépenses de fonctionnement, comme cela a pu être pratiqué dans le passé. D'autant que seul le Parlement a le pouvoir d'engager l'avenir et par conséquent d'autoriser le recours à l'emprunt. Il faut donc savoir pourquoi le recours à l'emprunt est nécessaire et à quoi les emprunts vont être affectés. Cela ressortit à un principe de bon sens budgétaire que personne, ici, ne peut nier.

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances*. C'est vous qui le dites !

M. Philippe Auberger. Certains prétendent - on l'a notamment entendu lors de la réunion de l'Association française des finances publiques de septembre, à laquelle plusieurs d'entre vous assistaient - que la distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement ne serait pas toujours évidente, et serait même sujette à caution.

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances*. C'est le moins qu'on puisse dire !

M. Philippe Auberger. Je ne crois pas. Une dépense de fonctionnement doit être financée dans l'année, alors qu'une dépense d'investissement peut légitimement être supportée, au moins pour partie, par les générations futures.

Il est donc absolument indispensable de respecter un principe de cohérence et de transparence, notamment vis-à-vis de nos concitoyens.

Parallèlement, il convient d'affirmer que, si certaines dépenses de fonctionnement doivent être financées par l'emprunt, ce ne peut être naturellement que pour des raisons à caractère circonstanciel et parfaitement justifiées par la conjoncture. Ce n'est pas un mode de gestion permanent des finances publiques : on ne peut accepter qu'il soit recouru systématiquement et pour n'importe quoi à l'emprunt.

Troisième principe auquel nous sommes naturellement attachés : l'examen de l'article d'équilibre doit, chaque année, être précédé d'un débat sur le niveau atteint par la dette, le montant admissible de la dette future et les charges récurrentes. Les capacités d'emprunt de l'Etat ne sont pas illimitées. Il importe donc de savoir s'il sera, à l'avenir, en mesure de rembourser ses dettes. Ce principe est fondamental d'autant que le niveau de la dette et ses charges ont beaucoup augmenté au cours des dernières années puisque c'est actuellement le deuxième budget civil de la nation. De plus, le taux de 60 % du PIB pour la dette publique fixé comme normatif par le traité de Maastricht a été « tangenté » ces dernières années. Il est donc absolument nécessaire qu'il y ait un vote sur cette question. Or, pour l'instant, celui-ci n'a pas été admis.

Le quatrième point essentiel est de savoir comment sera accepté, notamment par le Conseil constitutionnel au regard de l'article 40, le découpage des autorisations de dépenses entre missions et programmes. Le Conseil constitutionnel va-t-il considérer que modifier la répartition entre les programmes dans le cadre des missions relève d'une application rigoureuse de l'article 40 ? Cette procédure sera pour lui tout à fait nouvelle. Il n'est pas du tout évident qu'il accepte ce type d'amendements. Il est en tout cas permis de poser des questions à ce sujet.

Il est certainement un domaine où, à mon avis, on ne peut pas accepter une fongibilité totale des crédits : je veux parler des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissements, car on sait que, dans ce cas, les premières seraient systématiquement privilégiées au détriment des secondes.

Un autre point peut également poser des problèmes. Peut-on accepter une fongibilité totale entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'intervention ? Ces dernières permettent en effet de subventionner des organismes qui peuvent eux-même recruter et affecter à d'autres usages que ceux prévus les crédits alloués. Il existe là, également, à mon avis un risque potentiel qui aurait mérité d'être abordé. On s'y est efforcé dans certains amendements.

Cinquième point auquel nous tenons beaucoup : si la spécificité des crédits de la fonction publique, monsieur le ministre de la fonction publique, a été reconnue – certains ont même dit que la fongibilité de ceux-ci était asymétrique - il est à mon avis tout à fait essentiel que le vote des crédits de personnels intervienne lors de l'examen de la première partie de la loi de finances, c'est-à-dire avant l'article d'équilibre. A cette occasion, doit se tenir un véritable débat sur la politique de la fonction publique, portant non seulement sur les emplois autorisés, mais également sur les modes de recrutement et les rémunérations, ce qui n'est actuellement absolument pas le cas. Le Gouvernement a actuellement toute latitude pour négocier avec les syndicats et le budget ne fait que reprendre le résultat de ces négociations. Le Parlement doit être plus directement associé à la politique de rémunération de la fonction publique, comme à la résolution du problème spécifique bien connu des retraites des fonctionnaires.

Enfin, sixième point auquel nous tenons : le débat d'orientation budgétaire du printemps - qui est un débat particulièrement utile, institué maintenant depuis un certain nombre d'années - doit être l'occasion de dresser un véritable état des lieux de la gestion budgétaire. Cela permettrait de rapprocher, d'une part, les résultats de la gestion passée - c'est-à-dire la loi de règlement ou ce qui peut s'en approcher, si elle n'est pas entérinée - et, d'autre part, la gestion en cours. C'est à ce moment-là que l'on peut, à bon droit, s'il y a lieu de rectifier la loi de finances initiale, proposer une loi de finances rectificative avant de débattre des orientations budgétaires de l'année suivante. Il faut donc avoir une vue d'ensemble de la politique budgétaire. Or, à notre grand regret, ce n'est pour l'instant pas prévu dans la proposition de loi organique.

Au total, mes chers collègues, vous pouvez constater que les propositions qui ont été avancées, notamment par le groupe RPR, sont simples, de bon sens. Elles invitent à la clarté, à la rigueur et devraient, de ce fait, rencontrer un large consensus. Or, un seul des quatorze amendements que j'ai déposés pour inscrire dans la loi les principes que je viens d'énoncer a été retenu, et ce n'était, du reste, sans doute pas le plus difficile. Certains pourront dire que c'est déjà cela. Toutefois, au-delà de l'aspect statistique, je pense que les propositions du RPR ont été insuffisamment entendues. Le débat doit se poursuivre - de toute façon, il se poursuivra au Sénat - et doit, comme l'a demandé le Président de la République, être beaucoup plus consensuel pour pouvoir aboutir.

Le travail qui a été fait n'est pas inutile ; il est intéressant et constitue un progrès, mais celui-ci est encore beaucoup trop insuffisant à nos yeux. Il s'agit en quelque sorte d'une symphonie inachevée. On souhaiterait la voir plus aboutie.

Le groupe RPR a encouragé le Sénat à aller nettement plus loin, et votera donc contre cette proposition de loi organique dans l'attente de propositions nouvelles allant davantage dans le sens indiqué.

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

M. Jacques Barrot. Monsieur le président - qui êtes ce soir doublement président ! -, madame la secrétaire d'Etat, messieurs les ministres, monsieur le rapporteur, comment ne pas se réjouir de la réforme proposée au Parlement quand on a déploré, pendant les longues années qu'on y a passées, le caractère laborieux et ingrat du débat budgétaire et que, quand on a été de l'autre côté de la barrière, on a regretté de ne pas pouvoir montrer au Parlement toute la signification des budgets que l'on élaborait ?

Nous pensons - et Jean-Jacques Jégou l'a dit - que la réforme proposée est indispensable, mais, madame la secrétaire d'Etat, messieurs les ministres, elle est indissociable d'une réforme de l'Etat. C'est cette réforme globale qui permettra de donner sens et efficacité à notre démarche.

C'est vrai que nous allons donner à l'exécutif une plus grande liberté pour élaborer le budget de la France, mais il ne faut pas que cette liberté soit dévoyée. La logique d'objectifs est bien supérieure à la logique de moyens. Mais tout dépendra du système de gestion qui sera mis en place du côté de l'Etat.

Il ne faut pas non plus que cela aboutisse à des transferts de pouvoir du législatif vers l'exécutif, parce que, dans le même temps, on aurait négligé d'étayer et d'accroître les moyens de contrôle du Parlement.

Monsieur le ministre, il ne faut pas que cette réforme soit en trompe-l'œil, comme un village Potemkine, que le Parlement soit, à l'arrivée, dépouillé de certaines compétences budgétaires et de pouvoirs de contrôle au profit d'une administration qui utiliserait ces nouvelles libertés avec les insuffisances d'aujourd'hui et plus d'obscurité. Cela ne relève pas uniquement du texte que nous examinons, mais aussi de l'aval. C'est pourquoi, en participant à la démarche de manière positive, nous mettons en garde sur ce qui pourrait la compromettre, l'absence d'une vraie réforme du système de gestion de l'Etat.

Vous avez parlé tout à l'heure de révolution tranquille. Oui, nous la souhaitons, mais il faut qu'elle soit, plus qu'un vœu, une réalité, pour que tout cela prenne sens.

Je vais très rapidement revenir sur le texte et sur les notions nouvelles, qui doivent beaucoup à tout le travail de Didier Migaud.

J'évoquerai d'abord la notion du programme, qui est en effet une notion nouvelle, mais il ne faut pas que ces notions nouvelles soient de fausses fenêtres.

Le principe du programme est intéressant. Il permet d'afficher les objectifs, d'affirmer les priorités. Encore faut-il que ces grandes enveloppes, qui seront votées dans le cadre d'une annualité assouplie, qui permettront aux gestionnaires de réaffecter les moyens avec une liberté accrue, ne soient pas simplement une facilité supplémentaire donnée à l'exécutif, sans qu'il s'engage lui-même dans la réforme du système de gestion de l'Etat.

Un mot sur la conception du programme.

Il semble que le montant moyen des programmes varierait de 11,4 à 17 milliards de francs. Il ne faut pas que ces programmes deviennent des chaudrons dans lesquels on cuirait la soupe que l'on voudrait, et nous pourrions imaginer, monsieur le rapporteur général, que l'exécutif associe les rapporteurs spéciaux, non pas au choix du programme, mais à son formatage. Je suis rapporteur spécial de la formation professionnelle, et je n'arrive pas toujours à comprendre comment ont été conçus les agrégats. Cela rend beaucoup plus difficile la lecture du budget et son contrôle. Il ne s'agit pas de donner au Parlement un pouvoir d'initiative dans ce domaine, mais pourquoi ne pas l'associer en amont au formatage des programmes ?

Encore faut-il que le Parlement ait une certaine liberté pour être associé ainsi à la conception des programmes. Cela suppose des possibilités d'interpréter l'article 40, comme le président de la commission des finances l'a suggéré.

Ce qui est intéressant, me semble-t-il, dans le travail de la commission spéciale, monsieur le président, c'est la distinction qui a été établie entre deux niveaux : le niveau où l'on vote les enveloppes destinées aux objectifs clairement affichées, et celui où l'on définit des plafonds de dépense, conservant ainsi une certaine spécialité budgétaire indispensable.

C'est sans doute dans cette distinction que peut se situer une interprétation de l'article 40, sur laquelle, en tant que président de la commission des finances jadis, j'ai signé un rapport très savant, dont je n'ai pas toujours perçu moi-même, l'auteur, certaines subtilités. (*Sourires.*)

M. Michel Bouvard. Il a toujours été honnête !

M. Jacques Barrot. Je pense donc qu'il y a là quelques possibilités d'interprétation.

La deuxième notion nouvelle, c'est la fongibilité.

Le recours à une fongibilité accrue peut permettre une modernisation de la gestion de l'Etat, à condition qu'il ne s'agisse pas d'une sorte de facilité laissée à l'exécutif.

Voilà pourquoi - et je remercie la commission d'avoir été très claire - les dépenses de personnel ne doivent pas être fongibles. Cette disposition, prévue par la commission, recueille notre accord, mais le contrôle de l'emploi public reste imparfait, et il faudra aller plus loin.

Sans doute faut-il parvenir à un plafonnement des effectifs par ministère obligeant l'Etat à modifier profondément sa gestion des ressources humaines.

Pour les autres catégories de dépenses - et je me réfère à ce qu'a dit M. Fabius -, pourquoi ne pas réserver dans un premier temps la globalisation à ceux qui, manifestement, apparaissent les meilleurs gestionnaires, à ceux qui ont « montré leurs capacités à définir des objectifs et à mesurer des résultats, ainsi qu'à maîtriser l'exécution de leur programme au sein de l'enveloppe allouée » ?

Troisième notion novatrice : les autorisations d'engagement pour toutes les catégories de dépenses. C'est évidemment un progrès considérable par rapport à une autorisation budgétaire formulée en termes de caisse, mais il faudra, monsieur le rapporteur général, que la proposition de loi tienne compte de ces autorisations d'engagement quand il s'agit de définir la comptabilité budgétaire de l'Etat ou la présentation des résultats d'exécution.

Enfin, j'en viens à la notion d'indicateurs. Attention, madame la secrétaire d'Etat, à ne pas revenir à la formule des « blancs », qui, dans un grand formalisme, énuméraient un certain nombre d'indicateurs qui n'étaient pas significatifs. Il faut que le Parlement soit associé à la mise au point de ces instruments de mesure des résultats qui sont au cœur de la fonction de contrôle. C'est très important si l'on veut réussir.

Le Parlement pourra - mais je crois que M. le président en a bien pris la mesure - s'appuyer sur la Cour des comptes et sur des audits pour mettre au point ces indicateurs de performance.

Voilà, autour de ces quelques notions nouvelles qui font l'intérêt de cette proposition de loi organique, quelques remarques et quelques suggestions.

Je terminerai par deux souhaits. Brièvement car j'ai largement dépassé mon temps - mais les propositions de loi devraient donner lieu à un débat plus élargi.

M. Michel Bouvard. C'est vrai !

M. Jacques Barrot. Le premier souhait a trait au contrôle de l'impôt en dehors du budget de l'Etat. Mon ami de Courson m'a fait observer qu'il y avait bien chaque année un contrôle des affectations de recettes hors budget,...

M. Charles de Courson. Oui !

M. Jacques Barrot. ... mais ce contrôle reste tout de même relativement discret, et vous comprendrez que je sois vigilant notamment sur les recettes affectées à la sécurité sociale. Comment faire pour que cette affectation soit clairement lisible et renouvelée solennellement chaque année ? Cela me paraît essentiel. Je sais qu'il y a des possibilités dans nos textes, mais il faudra aller plus loin.

Second souhait : nous devons parfaire la connaissance des engagements de l'Etat à l'égard des tiers, au sens habituel du terme. Cette connaissance est imparfaite pour les engagements financiers et pratiquement nulle pour les dettes d'exploitation.

Quelques mesures doivent être prises : l'Etat doit être doté d'une véritable comptabilité en droit constaté et pas seulement d'une comptabilité de recettes et de dépenses ajustée en droit constaté ; les annexes explicatives jointes au projet de loi de finances doivent comporter pour chaque sous-programme les engagements de l'Etat, y compris les engagements qu'il a pu contracter au titre de ses opérations courantes ; aucun régime de garantie ne doit pouvoir être créé à titre permanent ; et puis, il faut un calendrier des débats parlementaires à la mesure de cette nouvelle donne. Jean-Jacques Jégou a formulé tous nos souhaits sur ce point et je pense, monsieur le rapporteur général, que vous en avez bien pris la mesure. Nous avons bien progressé pendant les discussions en commission.

En conclusion, il ne faut pas que cette réforme apparaisse un jour comme une fausse fenêtre, s'agissant des droits du Parlement, ou comme un alibi pour ce qui est de la réforme de l'Etat. Voilà pourquoi nous entendons rester vigilants sur les modalités de sa mise en œuvre.

Puisse le Gouvernement, tout au cours des discussions qui vont se dérouler au Sénat, prendre les engagements indispensables pour que cette nouvelle règle de présentation, d'examen et de contrôle budgétaire marque un tournant vers une meilleure gestion de la sphère publique, qui entraînera du même coup un contrôle beaucoup plus démocratique du Parlement.

Nous ne négligerons pas nos efforts, dès qu'il s'agira de faire du solide et du sérieux, et pas seulement de rechercher des effets d'affichage passagers. Comme l'a expliqué Jean-Jacques Jégou, nous marquerons par une abstention positive notre souhait d'accompagner la démarche tout en restant très vigilants. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance, du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

M. le président. Monsieur Barrot, vous avez largement dépassé votre temps de parole, mais je pense que le sujet mérite qu'on s'y attarde un peu, surtout quand on connaît bien ces questions.

M. Michel Bouvard. L'expérience de Jacques Barrot...

M. le président. C'est ce que je disais en d'autres termes, monsieur Bouvard.

La parole est à M. François d'Aubert.

M. François d'Aubert. Monsieur le président, madame, messieurs les ministres, l'objet de cette discussion est la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959, mais, en arrière-fond, il y a évidemment, d'une certaine manière, la Constitution de 1958, et la prééminence qu'elle donne à l'exécutif, l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'étant que la déclinaison de la Constitution de 1958 dans le domaine budgétaire, avec en particulier l'article 40.

Cette ordonnance est marquée par son temps. Il s'agissait de réagir contre les excès budgétaires de la IV^e République. Les parlementaires refaisaient le budget, ne respectaient pas les délais, et la bonne gestion n'était pas l'apanage de cette période.

Il faut bien reconnaître aussi que la toute-puissance budgétaire placée dans les mains de l'exécutif et en particulier du ministère des finances, quelle que soit son appellation, au cours de ces quarante années passées, n'a pas empêché le déficit budgétaire, l'explosion de la dépense - au-delà même des choix politiques, il y a une sorte de cheminement vers davantage de dépenses publiques -, l'alourdissement des prélèvements obligatoires.

Vu cette ordonnance de 1959, sur un fond très dur à l'égard du Parlement qui est la Constitution de 1958 avec son article 40 et l'interprétation qui en a été faite, quasiment toujours au détriment du Parlement, il importe aujourd'hui d'aller de l'avant. Mais, monsieur le rapporteur, et je voudrais souligner combien vos travaux ont été importants et fructueux,...

M. Didier Migaud, *rapporteur de la commission spéciale*. C'est pour ça que vous allez voter contre !

M. François d'Aubert. ... je pense que nous avons fait une erreur initiale. Le problème c'est l'article 40 et la réforme constitutionnelle.

Au travers d'une réforme, même importante, de l'ordonnance de 1959, on ne peut pas réellement modifier - ce qui est l'objectif de certains ici - cette sorte de rapport de forces qui existe entre le Gouvernement et le Parlement, entre le ministre des finances et les assemblées, rapport de forces structurellement favorable à l'exécutif avec la Constitution de 1958.

Vos propositions - et j'en suis un peu triste - même s'il y a des améliorations maintiennent cette espèce de subordination congénitale du Parlement dans la procédure budgétaire qui est la procédure la plus importante dans la vie de l'Etat et du pays.

L'ordonnance de 1959 fixe les grandes règles de la procédure budgétaire, elle établit ce rapport de forces. Sans modification vraiment substantielle, cette subordination est maintenue. On le voit aussi dans la préparation budgétaire, qui reste un monopole administratif du ministère des finances. Que le ministère des finances ait un rôle essentiel dans la préparation du budget, soit, mais, là, on ne peut pas dire que le Parlement soit vraiment associé à la préparation du budget, ce qui serait un minimum.

Si la structuration en programmes et en missions est une innovation intéressante, qui va définir ces programmes et ces missions ? Le ministère des finances, pas le Parlement ! Quelle sera la relation entre le ministère des finances et les autres ministères ? Là aussi, cela manque singulièrement de précision.

Lors du vote de la loi de finances, je l'ai dit tout de suite, l'irrecevabilité financière fixée par l'article 40 de la Constitution interdit à tout amendement d'origine parlementaire de diminuer une ressource ou d'aggraver une charge publique. Vous nous proposez une formule astucieuse, monsieur le rapporteur, en ce qui concerne la charge publique, une sorte de fongibilité de la dépense à l'intérieur des programmes, mais, sur la diminution de la ressource, c'est-à-dire sur l'aspect fiscal, il n'y a quasiment aucune avancée, puisque le Parlement n'aura toujours pas le droit, à moins de créer ou d'augmenter un impôt, d'en diminuer ou d'en supprimer un.

Le progrès, qui est réel en ce qui concerne la dépense, n'est donc pas symétrique en matière de recettes.

En matière d'exécution budgétaire, les mouvements de crédits seront facilités à l'intérieur des titres, dont les montants sont désormais indicatifs. Les virements de crédits qui modifient l'objet de la dépense voient leurs plafonds réduits de 10 à 3 %, mais la limitation ne s'applique plus aux chapitres, qui étaient nombreux, donc avec un volume plus ou moins réduit, mais à des programmes beaucoup plus vastes. Cela veut dire qu'on passe de 10 % de quelque chose de réduit à 3 % de quelque chose de vaste, ce qui revient à peu près au même.

Vous nous proposez également - cela apparaît un peu moins dans les commentaires - de renforcer finalement les prérogatives de l'administration en renonçant partiellement au principe de spécialité, qui est l'un des fondements de notre droit budgétaire. La budgétisation des politiques publiques par objectifs les rend certes plus lisibles, mais elle restreint par définition la portée de l'autorisation parlementaire fixée en loi de finances initiale. La fongibilité des crédits au sein des futurs programmes donnera désormais toute latitude aux gestionnaires publics pour bouleverser la répartition des crédits votés en loi de finances initiale. Ce n'est pas parce que nous aurons la possibilité de prendre des initiatives en matière de fongibilité à l'intérieur des programmes qu'il n'y aura pas, au niveau de l'exécution, un retour en force de l'administration centrale. Par ailleurs, les contreparties sont faibles - l'irrecevabilité financière est légèrement assouplie en ce qui concerne les dépenses -, mais les gages imposés aux diminutions de recettes sont maintenus.

Deuxième question, le renforcement de la sincérité budgétaire. C'est essentiel, c'est un principe constitutionnel affirmé par le Conseil constitutionnel, mais une meilleure lisibilité des budgets et des annexes comptables supplémentaires, qui sont multipliées - on ne saurait se plaindre d'un surplus d'informations -, ne suffit pas forcément à assurer une meilleure transparence.

Vous inscrivez dans le marbre de l'ordonnance le principe de sincérité budgétaire, mais les obligations qui en découlent sont floues et dépourvues de force contraignante.

La réforme conduit, c'est vrai, à une présentation de l'intégralité des crédits et met fin à la pratique des services votés, qui se trouvaient reconduits d'année en année par un vote unique en loi de finances initiale. C'est une bonne chose.

L'autorisation parlementaire ne sera plus limitée aux mesures nouvelles, qui portaient à peine sur 5 % de la masse des crédits. C'est positif.

La budgétisation au premier franc des politiques publiques apparaît aussi comme quelque chose de positif, les indicateurs de performances par missions budgétaires, corollaires de la budgétisation par objectifs, constituent un progrès, mais, et c'est le problème essentiel, on se demande si on n'a pas mis un peu la charrue avant les bœufs. Comme d'habitude, on énonce des principes, on a éventuellement des textes, s'ils sont votés, mais la grande question est de savoir si les administrations sont prêtes à répondre dans des délais aussi brefs à de tels bouleversements. Quatre ou cinq ans, cela paraît une éternité pour beaucoup, mais, pour nos administrations, cela peut paraître assez long, et de nombreuses voix s'élèvent dans les ministères pour dire qu'il faudrait au moins cinq à six ans pour réussir à faire cette réforme.

Et, si tant est qu'il y ait de véritables indicateurs, rien n'indique que le Parlement sera capable d'exploiter ces indicateurs qui lui seront fournis par les administrations ?

La transparence, c'est le respect d'un deuxième principe, l'universalité budgétaire, et le renoncement à une pratique ancienne mais répréhensible qui est la contraction entre les recettes et les dépenses.

Là non plus, nous n'avons pas de garanties. Votre réforme reste silencieuse sur les pratiques très contestables d'affectation de recettes de l'Etat à une multitude de fonds : sans vouloir m'attarder sur le cas du FOREC, je dois dire que ce système constitue une grave entorse au principe d'universalité budgétaire.

D'autre part, les prélèvements sur recettes sont insuffisamment traités, même si, nous l'avons noté, les prélèvements sur recettes européens - qui représentent à peu près 100 milliards - sont supprimés, la dépense étant effectivement comptabilisée comme telle. M. le rapporteur semble avoir renoncé - nous n'avons en tout cas aucune indication qui laisse penser le contraire - à une réforme du prélèvement sur recettes pour les collectivités locales, qui représente pourtant 207 milliards de francs. On se trouve, il est

vrai, face à une sorte de conflit intellectuel : d'un côté, un contrôle parlementaire plus fort s'impose et peut s'exercer par le biais de ce prélèvement sur recettes pour les collectivités locales -, mais, de l'autre, ce prélèvement est également une formidable entorse au principe de sincérité et de transparence budgétaire. Or, les relations entre les collectivités locales et l'Etat ne sont pas clarifiées, pas plus que celles entre le budget social et le budget de l'Etat.

La moitié des prélèvements obligatoires ne sont pas concernés par la réforme, notamment tous les dispositifs les plus critiqués : ces dépenses de l'Etat qui sont financées par des cotisations sociales et ces ressources de l'Etat - CSG, impôts - qui vont financer des dépenses de sécurité sociale. Ce système manque de transparence et la réforme reste extraordinairement timide sur l'articulation entre le fiscal et la cotisation sociale.

Monsieur le président, je sais combien vous tenez à cette réforme et à la question du pouvoir de contrôle du Parlement. Mais le Parlement va être submergé d'informations et de nouveaux rapports. A chaque discussion budgétaire, nous demandons un rapport de plus. Ceux qui doivent être rédigés par les différents ministères sont de plus en plus nombreux, et je ne suis pas sûr, pour autant, que l'information du Parlement en soit réellement améliorée et le contrôle parlementaire vraiment bonifié. Un vrai contrôle parlementaire implique d'abord des moyens supplémentaires. Plusieurs formules sont envisageables. La première, la plus simple, consiste à doter chaque assemblée du Parlement d'une sorte - j'ose à peine employer l'expression - de mini-direction du budget, qui permettrait de participer à son élaboration, d'en contrôler l'exécution, et naturellement d'exercer un contrôle *a posteriori*, qui, il est vrai, pose des problèmes particuliers. Cela permettrait en tout cas de contrôler l'efficacité de la dépense publique, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Une autre formule passe par une réforme de la Cour des comptes en vue de séparer deux de ses missions : l'audit pourrait être confié à un organisme indépendant, comme cela se passe dans d'autres pays, tandis que la Cour conserverait son rôle juridictionnel classique. Ainsi, parallèlement au contrôle *a posteriori*, qui doit être maintenu, un audit serait effectué quasiment en temps réel des finances publiques.

En résumé, monsieur le rapporteur, il y a de bonnes choses dans cette proposition, mais je crois qu'une erreur initiale a été commise. Pourquoi avoir déclaré d'emblée que l'article 40 était en dehors de l'épuration ? Si l'on voulait vraiment, dans le domaine de la politique budgétaire, renforcer le Parlement, faire du législatif un véritable contre-pouvoir à l'exécutif, il fallait s'intéresser à l'article 40. Vous avez essayé de le faire, de façon astucieuse, mais insuffisante.

M. Didier Migaud, rapporteur. Vous savez que c'est constitutionnel ?

M. François d'Aubert. Oui, mais voilà...

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Vous me rassurez !

M. Jean-Louis Idiart. Ils ne votent jamais les réformes constitutionnelles !

M. François d'Aubert. Je vous rassure, monsieur Migaud. Mais, si l'on veut vraiment aboutir à une réforme budgétaire qui ne soit pas uniquement de modernité, mais de modernité politique, avec un renforcement du Parlement par rapport à l'exécutif, il faudrait qu'elle s'accompagne d'une réforme constitutionnelle modifiant sensiblement la rédaction de l'article 40.

Cette réforme comporte donc deux points faibles. Le premier touche à la transparence. Ainsi, les prélèvements sur recettes sont maintenus. Des indicateurs forts dans la construction du budget, telle que la distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement, avec un solde sur le fonctionnement et un solde sur l'investissement, seraient des raisons d'espérer davantage de transparence. Enfin, on voit mal de quels moyens disposera le Parlement pour appliquer la réforme. C'est pourquoi, en l'état actuel du texte, le groupe DL est dans l'expectative et s'apprête à voter contre.

(M. Patrick Ollier remplace M. Raymond Forni au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE M. PATRICK OLLIER,
vice-président

M. le président. La parole est à Mme Nicole Bricq.

Mme Nicole Bricq. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'Etat, beaucoup de bons génies se sont penchés sur le berceau de cette proposition de loi organique, et de bonnes fées aussi, puisque j'ai noté, madame la secrétaire d'Etat, que vous aviez fait de cette réforme une priorité de votre action ministérielle. Au nombre des bons génies, on compte le Président de la République, le Premier ministre, le ministre de l'économie et des finances, le président de la Cour des comptes. Je veux saluer ce dernier, dont l'audition par notre commission a été remarquable, non seulement en raison de la position institutionnelle qu'il occupe, mais aussi de son long et glorieux passé de parlementaire et de président d'un groupe majoritaire.

Je me réjouis aussi de voir au banc du Gouvernement M. le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, dont les différentes déclarations ont montré combien il est attaché à cette révolution qu'on a qualifiée de « tranquille ». Je tiens enfin, une fois encore, à remercier notre rapporteur pour sa ténacité et pour le travail de titan qu'il a effectué, et le président de notre assemblée pour son opiniâtreté.

Nous nous trouvons donc devant un choix politique, au sens noble du terme. Mais c'est aussi un choix commandé par la nécessité. Vous avez été peu nombreux à le souligner ici, mais notre appartenance à l'Union européenne et l'article 104 du Traité nous imposent une lecture globale des finances publiques - budget de l'Etat, sécurité sociale, collectivités locales - et, par conséquent, nous dictent cette réforme. Elle aura une grande vertu : elle hissera notre pays au rang de grande démocratie parlementaire. La réforme des procédures budgétaires est en effet largement engagée, dans de nombreux pays de l'Union - au Bundestag, à la Chambre des communes, au parlement suédois, pour n'en citer que trois, mais la réforme de la gestion publique est également à l'ordre du jour dans des pays où l'on ne l'attendrait pas forcément, l'Italie et l'Espagne.

Sur le fond, la réforme repose sur quatre grandes idées qui ont été largement développées et que je me contenterai de rappeler.

La première, c'est celle de la liberté : liberté dans la souplesse qu'aura le gestionnaire public, dans la capacité d'amendement accrue qu'aura le Parlement pour exercer à la fois son contrôle et peser sur les choix proposés par le Gouvernement par le biais des programmes et des missions.

La deuxième grande idée, corollaire de cette liberté, c'est la responsabilité, car il n'y a pas de liberté sans responsabilité.

La troisième grande idée qui correspond à une aspiration, à une demande, à une exigence de la société, c'est celle de la transparence qui s'impose à nous.

Enfin, la quatrième idée, résultant du contrôle et de l'évaluation, c'est celle de l'efficacité, notamment l'efficacité de la dépense publique.

Nous allons donc entamer la discussion de ce texte. J'ai pu entendre les différents orateurs - c'est le privilège de celui ou de celle qui parle à la fin de la discussion générale -, et j'ai noté que certains collègues de l'opposition avaient, dès cette première lecture, annoncé qu'ils voteraient contre. M. Auberger, du groupe RPR, a toutefois nuancé son point de vue en faisant appel au Sénat, manifestant ainsi une certaine confiance dans la

navette parlementaire. En revanche, je ne laisse pas d'être très étonnée de l'attitude du groupe Démocratie libérale, dont l'opposition à ce texte correspond à une posture que je qualifierais de tactique.

M. Didier Migaud, rapporteur. Son représentant est déjà parti !

Mme Nicole Bricq. Cette attitude est assez surprenante de la part d'un groupe qui n'a pas de mots assez durs pour fustiger l'immobilisme là où il croit le déceler – pas toujours au bon endroit - et qui appelle régulièrement de ses vœux la réforme de l'Etat.

M. Michel Bouvard. Ils ne sont pas là !

Mme Nicole Bricq. Ils ne sont pas là, mais ils liront le *Journal officiel*.

M. Didier Migaud, rapporteur. Ils ne lisent pas le *Journal officiel*, pas plus qu'ils ne participent aux débats ou n'ont lu le texte !

Mme Nicole Bricq. M. d'Aubert nous disait qu'il fallait, dès le départ, se mettre d'accord pour faire sauter l'article 40, mais ce serait changer de pied, puisqu'il s'agirait d'une réforme constitutionnelle.

M. Jean-Louis Idiart. Ils ne l'auraient pas votée ! Ils ne votent jamais les réformes constitutionnelles !

Mme Nicole Bricq. De plus, je ne les ai pas entendus formuler cette exigence lors de nos travaux en commission, auxquels j'ai pourtant participé. Je veux leur dire que, en la matière, le mieux est l'ennemi du bien. On peut affirmer sa volonté d'avancer et de réformer, mais c'est au pied du mur qu'on voit le maçon. Pour ce qui concerne les membres du groupe socialiste, ils ont la truelle en main. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Bouvard.

M. Michel Bouvard. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'Etat, le rapport de notre collègue Didier Migaud sur la proposition de loi organique portant réforme de l'ordonnance de 1959 rappelle en introduction que le texte dont la discussion débute ce soir constitue la trente-septième tentative de modification de la procédure budgétaire et des relations budgétaires entre le Gouvernement et le Parlement.

C'est dire l'importance du débat qui nous réunit : la proposition de loi n'a-t-elle pas justifié la création d'une commission spéciale, présidée par le président de l'Assemblée nationale lui-même ? Ce texte a, en effet, vocation à rechercher le consensus le plus large, pas seulement entre l'Assemblée nationale et le Sénat, puisque le caractère de loi organique oblige à cet accord, mais ici même, entre majorité et opposition. Les propositions de réforme élaborées dans le passé émanaient de tous les bancs de cette assemblée et vous me permettrez de rappeler, pour ce qui concerne le RPR, celle qu'avait formulée, il y a quelques années, notre excellent collègue Jean-Pierre Delalande.

Le Président de la République et le Premier ministre s'étant engagés en faveur de ce projet qui constitue un élément de l'indispensable modernisation de l'Etat, nous avons abordé les travaux de la commission dans un esprit constructif de proposition et de dialogue. Nous sommes conscients, comme bien d'autres, que le monde a évolué depuis 1959, pour ne pas dire qu'il a été bouleversé, que les échanges économiques se sont à la fois libérés et mondialisés, que les budgets sociaux ont pris une place croissante et prépondérante. Dans ce contexte, auquel il faut ajouter, comme vient de l'indiquer Nicole Bricq, le poids de l'encadrement budgétaire communautaire, la procédure budgétaire était chaque année de plus en plus en décalage par rapport à la réalité de la société, de l'économie et des pouvoirs budgétaires des nations.

Par ailleurs, l'exigence d'efficacité de la dépense publique est aujourd'hui plus grande, non seulement de la part du citoyen, mais aussi du fait de la rareté de la ressource publique au regard des besoins. On le vérifie en faisant le rapport entre les besoins d'investissement et les capacités d'investissement que nous pouvons dégager chaque année.

Pour nous, cette réforme avait donc pour but à la fois de modifier l'organisation des débats des lois de finances, de permettre les ajustements nécessaires en cours d'année et de rendre utile la loi de règlement. Il s'agissait aussi d'assurer une plus grande transparence dans l'encadrement des première et deuxième parties de la loi de finances, tout comme dans l'articulation entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle a eu tendance à se déliter au fil des années.

La proposition de loi organique de Didier Migaud marque des avancées significatives dont nous nous réjouissons, notamment dans sa dernière mouture. Il convient de ne pas les nier car elles vont dans le bon sens. Pour autant, quelques lacunes ont incité notre groupe à déposer plusieurs dizaines d'amendements, tenant notamment

à l'élaboration de l'article d'équilibre, à la présentation consolidée des recettes et à leur affectation, ainsi que - j'insiste sur ce point peu évoqué jusqu'à maintenant - à la situation patrimoniale de l'Etat - il faudra bien, en effet, que nous puissions disposer d'une véritable évaluation et d'un suivi de l'action patrimoniale de l'Etat.

D'une manière générale, ces amendements ont été repoussés alors même que certains semblaient bénéficier d'une attention plus que polie de la part de nos collègues de la majorité, y compris du président Raymond Forni. Nous sommes bien conscients qu'on ne peut répéter tous les jours une telle réforme et c'est pourquoi nous souhaitons aller au fond des choses, ne pas rester à mi-chemin. Peut-être le Gouvernement entend-il ne pas tout donner à l'Assemblée nationale et se réserve-t-il la possibilité de satisfaire nos collègues de la majorité sénatoriale sur certains points ? Si tel était le cas, je serais, sans doute comme la plupart de mes collègues de l'opposition, enclin à évoluer positivement dans mon intention de vote. Pour l'heure, et avant même que nous n'entamions la discussion des articles, il me semble indispensable qu'on puisse y enregistrer des avancées sur la transparence, sur l'articulation entre les lois de finances et la loi de financement de la sécurité sociale, sur la mobilisation des emprunts par l'exécutif, comme sur la gestion du patrimoine de l'Etat.

En effet, l'expérience passée a démontré que les zones d'ombre nuisent à l'efficacité du contrôle parlementaire, et donc de la gestion de l'argent public, et à la détermination des choix.

La gestion des emplois publics constitue aussi l'un des points clés du succès de cette réforme, dès lors que ce poste est le premier poste budgétaire et qu'il est appelé à évoluer avec le départ en retraite de 50 % des fonctionnaires dans la décennie qui vient. Il faut saisir cette opportunité, pour peu que l'on souhaite assurer, là aussi, transparence et efficacité.

Vous l'aurez compris, madame la secrétaire d'Etat, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, soucieux avant tout de la revalorisation du rôle de notre assemblée et du renforcement du contrôle démocratique sur le budget de l'Etat, je n'ai pas encore, à ce jour, de position prédéterminée. Je souhaite vivement que nos discussions permettent d'atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés. Cela suppose bien évidemment que les moyens adéquats soient mis en place.

Au-delà, il faudra, comme l'indiquait le président Forni tout à l'heure, que nous nous intéressions aussi aux conditions de travail au sein de notre assemblée. Tout ne dépend pas de l'Etat. Il est grand temps que la commission des finances se dote de moyens de travail plus appropriés. Les outils d'évaluation qui sont en cours d'élaboration sont un premier pas dans ce sens. Cela suppose aussi que les rapporteurs spéciaux disposent, eux aussi, de moyens de travail suffisants pour exercer réellement leur mission. Comment justifier le fait que le rapporteur spécial du budget des transports, qui s'élevait lorsque j'en avais la charge à 80 milliards de francs et qui incluait, entre autres grandes entreprises, la RATP, la SNCF et Voies navigables de France, disposait des mêmes moyens de travail et des mêmes disponibilités de la part des collaborateurs de la

commission que le rapporteur spécial du budget du tourisme que je suis aujourd'hui et qui doit contrôler un budget de 450 millions et deux groupements d'intérêt économique, l'Agence française de l'ingénierie touristique et Maison de la France ?

Nous devons nous pencher sur les conditions de travail qui sont les nôtres, sur les moyens d'action qui sont mis à disposition de ceux qui souhaitent exercer un contrôle budgétaire afin de vérifier la bonne utilisation de l'argent public. A cet égard, il faudra renforcer, comme cela se fait depuis un certain nombre d'années - et je souhaite en féliciter tous ceux qui en ont été à l'initiative -, notre coopération avec la Cour des comptes.

A ce propos, madame la secrétaire d'Etat, je voudrais dire combien je serais sensible à ce que nous donnions suite à la proposition de loi qu'un certain nombre d'entre nous ont déposée afin que le rapport annuel de la Cour des comptes ne soit pas simplement constaté, ne soit pas simplement remis, mais qu'il donne lieu à un débat, ici même. Nous pourrions ainsi tirer les enseignements des observations formulées et les prendre en compte dans notre travail parlementaire pour ce qui concerne directement notre champ de contrôle. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants, ainsi que sur quelques bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'Etat, chers collègues, la proposition de loi de notre collègue Didier Migaud, dans laquelle celui-ci s'est beaucoup investi, a notamment pour objectif de rendre les documents budgétaires plus lisibles et plus sincères, pour permettre un meilleur contrôle du Parlement.

Après l'ensemble des orateurs qui se sont succédé à la tribune, je souscris, bien sûr, à cette orientation, qui doit également s'appliquer aux concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, que j'évoquerai plus particulièrement dans mon intervention.

Faut-il rappeler que les concours financiers représentent aujourd'hui le deuxième poste budgétaire en volume, puisqu'ils s'élèvent à plus de 350 milliards de francs, peut-être même 360 milliards de francs ?

Depuis 1959, les collectivités locales ont pris, dans notre pays, une place considérable, qui se traduit, on l'a vu, dans la loi de finances. Mais, dans son rapport sur l'exécution du budget 1999, la Cour des comptes écrit : « L'absence de principe lisible

régissant le traitement budgétaire de ces concours n'est pas de nature à fournir au Parlement une vision claire et exhaustive des flux financiers correspondants ».

Analyser les motifs de cette opacité, c'est indiquer les voies d'une plus grande transparence.

Je relève, en premier lieu, l'absence de cohérence dans le traitement des flux financiers, selon qu'ils correspondent à des prélèvements sur recettes ou à des lignes budgétaires.

La notion de prélèvements sur recettes ne figure pas dans la loi organique de 1959, ni dans la nouvelle rédaction qui nous est proposée. De ce point de vue, je souscris entièrement aux observations du rapporteur, qui, dans son rapport, préfère s'en remettre à la jurisprudence du Conseil constitutionnel - d'ailleurs moins sévère, sur ce point, que le Conseil d'Etat - plutôt que de vouloir encadrer cette procédure.

Il n'en reste pas moins qu'une plus grande cohérence est nécessaire. Sous l'appellation de « prélèvements sur recettes », on trouve des prélèvements à caractère compensatoire, comme la compensation des exonérations de taxe professionnelle, et des subventions, comme le Fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée. Mais toutes les subventions ne sont pas traitées de la même manière, puisque le FCTVA est un prélèvement sur recettes, alors que la dotation globale d'équipement, qui y ressemble pourtant beaucoup, est une subvention d'investissement inscrite au budget du ministère de l'intérieur.

M. Michel Bouvard. Tout à fait !

M. René Dosière. Quant aux compensations de taxe professionnelle, elles ressortent soit d'un prélèvement sur recettes en milieu urbain, quand il s'agit des zones de redynamisation urbaine, soit d'une dépense budgétaire en milieu rural, quand il s'agit des zones de revitalisation rurale.

M. Michel Bouvard. Tout à fait !

M. René Dosière. Ce traitement différencié d'un même dispositif, en l'occurrence la prise en charge par l'Etat d'une part croissante de la fiscalité locale, rend particulièrement malaisée la connaissance précise et exacte de cet effort financier. D'ailleurs, alors que cette prise en charge de la fiscalité locale par l'Etat se montait à 115 milliards de francs en 1999, le jaune budgétaire sur l'effort financier de l'Etat en faveur

des collectivités n'en affichait que 91 milliards. En 2000, sur 136 milliards, le jaune n'en affichait que 113. Et, en 2001, sur 160 milliards prévisionnels, le jaune n'en affiche que 139. Au demeurant, je pense qu'une meilleure lisibilité ferait apparaître un effort financier de l'Etat encore plus important.

En second lieu, on relève que les concours financiers de l'Etat imputés sur le budget de l'Etat sont dispersés sur une quinzaine de départements ministériels, ainsi que sur les comptes spéciaux du Trésor, je pense, en particulier, au Fonds national pour le développement des adductions d'eau. Sous cet aspect, d'ailleurs, le jaune budgétaire laisse apparaître l'ensemble de ces crédits, tant en fonctionnement qu'en investissement. De ce point de vue, on ne peut qu'approuver les termes de l'article 40 de la proposition de loi, qui impose un dépôt plus rapide de ce document. Il convient, toutefois, d'en combler les lacunes. Par exemple, les relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales n'y figurent pas, et, pourtant, elles ne sont pas financièrement neutres. Ainsi, grâce au mécanisme du compte d'avances aux collectivités locales, les collectivités locales françaises disposent d'une sécurité financière extraordinaire, puisque l'Etat leur assure l'intégralité des produits votés de fiscalité locale directe, ces produits étant, par ailleurs, versés mensuellement, alors même que l'Etat ne les a pas recouverts. Depuis trois ans, ce compte est devenu légèrement positif.

Il n'en reste pas moins que son déficit cumulé au 1er janvier 2000 atteint 106 milliards de francs. Cela correspond à des recettes de fiscalité locale non recouvrées par l'Etat et, sur cette somme, 39 milliards sont pratiquement irrécouvrables, parce que datant de plusieurs années. Il faudra bien, un jour, solder cette somme.

A l'inverse, si l'on considère la trésorerie des collectivités locales dont bénéficie l'Etat, de manière d'ailleurs légitime, je dois le reconnaître, il ne serait pas inutile d'en faire apparaître le montant. Il s'élevait à 60 milliards en mai 2000, et doit atteindre, aujourd'hui, environ 65 milliards. Ce qui n'est pas mince, d'autant que cette somme progresse très régulièrement.

Il s'avérerait également judicieux d'en calculer les profits pour l'Etat, que l'on pourrait d'ailleurs mettre utilement en rapport avec les pertes que l'Etat subit consécutivement aux avances de fiscalité locale. Là encore, j'approuve l'article 26 de la proposition, qui précise que, pour déroger à ce placement de leur trésorerie auprès du Trésor, les collectivités devront obtenir l'autorisation du Parlement. On mesure parfaitement l'importance d'une telle décision qui mérite un vrai débat si une modification de ce placement était envisagée. Dans ce cas, l'Etat pourrait renoncer ou faire payer ses avances aux collectivités, qui ne seraient d'ailleurs pas toutes gagnantes.

D'autres masses financières méritent d'apparaître en toute clarté, afin, là aussi, d'éclairer les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Je pense aux frais d'assiette et de recouvrement - plus de 17 milliards de francs - qui sont traités comme une redevance, alors qu'il s'agit d'une recette fiscale forfaitaire de l'Etat, payée d'ailleurs par le contribuable local.

M. François Goulard. Et très élevée !

M. René Dosière. Il serait du reste intéressant de disposer, en regard de cette recette, du coût réel de ces frais d'assiette pour l'Etat. Cela rendrait ces relations financières plus transparentes.

M. Philippe Auberger. Eh oui !

M. François Goulard. Il a raison !

M. Michel Bouvard. Très juste !

M. René Dosière. En revanche, les frais de dégrèvement et de non-valeur sont perçus, eux, comme des impôts, alors que leur calcul est tout aussi forfaitaire que les frais d'assiette.

Ces quelques réflexions montrent que de multiples progrès restent à accomplir pour rendre plus lisibles les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

La proposition de loi qui nous est soumise et les conséquences positives qu'elle ne manquera pas d'avoir sur la discussion budgétaire permettront d'y voir plus clair et surtout de rendre plus lisible l'effort considérable de l'Etat, trop considérable sans doute car je ne considère pas pour ma part comme un progrès démocratique la substitution du contribuable national au contribuable local - mais c'est un autre débat !

Dans les années à venir, le respect des critères financiers de l'Union européenne peut susciter la tentation de vouloir réduire l'effort financier de l'Etat envers les collectivités. Il est donc primordial que ces relations apparaissent dans toute leur diversité et leur ampleur. C'est aussi une conséquence utile et positive de cette proposition de loi organique, dont on voit bien qu'elle ne concerne pas seulement l'Etat. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste, ainsi que sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.)*

M. le président. La parole est à M. Yves Deniaud.

M. Yves Deniaud. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la justification naturelle et évidente de la loi organique que nous voulons tous mettre sur pied, c'est la clarté et la transparence. Si elles sont nécessaires aux acteurs de la conception et de l'exécution budgétaires - Gouvernement, Parlement, administrations -, elles doivent surtout permettre à l'ensemble de nos concitoyens de mieux lire et de mieux comprendre les enjeux, les décisions et les choix politiques, forcément et heureusement divers, qui peuvent s'opérer selon les opinions et selon les circonstances.

C'est pourquoi je crois indispensable, comme bon nombre de ceux que notre commission spéciale a auditionnés, de rapprocher la présentation du budget de l'Etat de celle des budgets des collectivités territoriales. C'est sur ce point que je concentrerai mon propos pour rester dans les limites du temps qui m'est imparti.

C'est indispensable pour que les Français comprennent mieux l'ensemble des choix faits en leur nom par tous les élus et, par conséquent, pour qu'ils s'y intéressent davantage. Le budget, c'est l'acte essentiel de la démocratie à tous les échelons. Incontestablement - c'est l'air du temps et c'est sans doute un progrès considérable - nos concitoyens demandent à y être davantage associés, ce qui implique que les choix leur soient plus lisibles.

C'est indispensable parce qu'un des reproches majeurs faits à l'Etat, c'est qu'il se permet ce qu'il interdit aux autres. Il en résulte une irritation parfois aveugle, qui discrédite d'abord les élus - y compris les élus locaux - et le sentiment d'une opacité délibérée qui vise à dissimuler la réalité des décisions et de leurs effets sur les individus, qui se sentent alors plus sujets que citoyens.

C'est pourquoi il faut faire avancer les idées maîtresses suivantes :

D'abord, présenter l'ensemble des prélèvements obligatoires et leur évolution ainsi que leur affectation au budget de l'Etat, au financement de la sécurité sociale, aux collectivités locales, à l'Union européenne et aux organismes publics et para-publics divers - beaucoup d'autres l'ont dit avant moi.

Ensuite, pour le budget de l'Etat *stricto sensu*, faire une distinction claire entre fonctionnement et investissement.

M. Michel Bouvard. Tout à fait !

M. Yves Deniaud. Entendons-nous bien, il n'est pas question ici de référence aux notions en cours dans le privé. La distinction entre fonctionnement et investissement est établie avec une précision chirurgicale pour les collectivités territoriales. Je ne vois pas pourquoi ce qui est possible pour celles d'entre elles qui atteignent 10, 12, voire 30 milliards de budget ne serait pas applicable à l'Etat, dont nombre de départements ministériels sont très loin de disposer de tels volumes.

M. Michel Bouvard. Très bien !

M. Yves Deniaud. La notion d'équilibre apparaîtrait alors entre recettes ordinaires et dépenses courantes de fonctionnement. Cela laisserait toute liberté aux orientations de gestion différentes selon les sensibilités politiques de s'exprimer et de se justifier.

Un point particulier avait été soulevé par le président de la commission des finances concernant les subventions pour ne pas minimiser le rôle d'investisseur de l'Etat. Là aussi, la référence à la présentation budgétaire des collectivités territoriales nous donne la solution, puisqu'elle impose de séparer clairement les subventions d'équipement et de fonctionnement, mettant en relief les premières. Je serais d'ailleurs partisan qu'en sens inverse, on fasse apparaître les fonds de concours des collectivités territoriales aux opérations dont l'Etat est maître d'ouvrage, afin qu'une présentation consolidée de l'ensemble de l'investissement public réalisé en commun puisse apparaître, par exemple pour l'exécution des contrats de Plan.

Il faudrait enfin que figure au grand jour et soit soumise au vote du Parlement - là aussi, d'autres l'ont dit avant moi - la politique de la dette et que l'annuité en capital de celle-ci fasse partie de la présentation. Pour que cette présentation soit équitable et sérieuse, il faudrait - pour répondre à des objections formulées en commission spéciale - distinguer dans les montants autorisés, comme c'est encore le cas dans les collectivités territoriales, un plafond d'opérations de trésorerie permettant la multiplicité des allers-retours nécessaires à la souplesse de la gestion et un autre plafond pour les emprunts définitifs à moyen et à long termes.

Les craintes de rigidité qui se sont exprimées en commission me paraissent sur ce sujet injustifiées, car le Gouvernement devrait disposer, bien entendu, de la possibilité de proposer les modifications du montant de l'une et de l'autre ligne qu'il jugerait utiles en cours d'exécution, lors des différentes lois de finances rectificatives qui jalonnent l'année budgétaire.

Je n'ai consacré mon propos qu'à cet aspect de la présentation d'ensemble de la loi de finances parce qu'il me paraît le point fondamental d'une réforme de la loi organique, qu'il conditionne tout le reste et qu'il a été le principal point d'achoppement des travaux de la commission spéciale.

Soyons francs, le débat que nous avons aujourd'hui passe par-dessus la tête de l'immense majorité des Français. Il n'aura d'utilité que si, à son terme, ils comprennent qu'un effort a été fait dans leur direction pour qu'ils saisissent mieux les enjeux et les choix effectués par leurs représentants en leur nom, et qu'ainsi leur vote pour les uns ou pour les autres soit plus éclairé et donc plus efficace. Si nous n'y parvenons pas, alors, pour paraphraser l'expression du président de la commission des finances du Sénat, malheur à ceux qui seront responsables d'avoir raté une chance de mieux éclairer les Français. (*Applaudissements sur les bancs 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. Idiart applaudit également.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. Didier Migaud, rapporteur de la commission spéciale.

M. Didier Migaud, rapporteur de la commission spéciale. Monsieur le président, madame la secrétaire d'Etat, je voudrais remercier l'ensemble des orateurs qui se sont exprimés et ont tenté d'apporter, avant que nous n'abordions la discussion des amendements, des réponses à certaines des questions qui ont été posées, en espérant qu'elles pourront être entendues par les intéressés.

M. Philippe Auberger. Vous parlez pour ceux qui ne sont pas là ?

M. Didier Migaud, rapporteur. Je voudrais à nouveau remercier le président Forni...

M. Philippe Auberger. Il n'entend pas, il n'est pas là !

M. François Goulard. Ça ne sert à rien !

M. Didier Migaud, rapporteur. ... d'avoir rappelé les enjeux de la réforme au regard des exigences de la démocratie, de notre équilibre institutionnel et du fonctionnement de l'Etat, et saluer à nouveau le rôle moteur qui est le sien.

Le président de la commission des finances, Henri Emmanuelli, à la lumière de son expérience, a bien montré les effets pervers de l'ordonnance de 1959, qui est allée, considérons-nous, bien au-delà du texte constitutionnel. Il a exposé les conditions dans lesquelles ce texte donne, au terme d'une réflexion que nous avons menée ensemble au sein de la commission spéciale, les moyens de revaloriser le rôle du Parlement.

La précision que nous apportons à l'article 40 - et il a eu raison d'insister sur ce point - se situe dans le cadre de l'habilitation que donne la Constitution au législateur organique.

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a réaffirmé un soutien, dont nous ne doutions pas, madame la secrétaire d'Etat. Il a souligné que l'ordonnance de 1959, de garde-fou qu'elle était, est devenue un carcan. Et s'il n'a pas caché un certain nombre d'interrogations de la part du ministère de l'économie et des finances, nous avons pu apprécier sa déclaration selon laquelle le Gouvernement était prêt à assumer une transparence accrue. Nous avons bien noté aussi l'adhésion du Gouvernement aux deux objectifs indissociables de la réforme engagée : d'une part, la qualité de la démocratie parlementaire, qui est, à cet égard, un progrès nécessaire ; d'autre part, la modernisation de la gestion publique. Il a insisté sur la notion de responsabilité qui les sous-tend et je ne peux que partager son point de vue.

Le ministre de la fonction publique, à travers sa présence, a montré que cette réforme dépassait largement le seul cadre du budget de l'Etat. Vous avez été d'ailleurs nombreux à insister sur le fait que nous ne pouvions pas nous arrêter là. Mais avant même d'aller plus loin dans une réforme de l'Etat que les uns et les autres appellent de leurs vœux, encore faudrait-il pouvoir franchir cette étape-là.

Le ministre a souligné que le détail de l'autorisation parlementaire n'était pas toujours le garant d'un réel pouvoir financier - nous en faisons l'expérience à chaque discussion budgétaire - alors qu'il était paralysant pour le gestionnaire des deniers publics. C'est la raison pour laquelle nous avons justement souhaité nous inscrire dans la logique d'autonomie et de responsabilité dont il a fait le socle de la réforme de l'Etat.

M. Brunhes a redit l'opposition des députés membres du groupe communiste et apparentés à la Constitution de 1958 et à l'ordonnance de 1959. Il nous a rappelé la constance de son groupe, qui, depuis le début de la Ve République, a déposé un bon nombre des propositions de réforme de cette ordonnance. Et j'en profite pour faire une parenthèse : il s'agit bien là de la trente-sixième tentative.

Je le remercie d'avoir noté les avancées du texte qui nous est proposé. Il nous a dit souhaiter aller au-delà par une modification de la Constitution de 1958 elle-même. C'est là, je crois, un autre débat. Nous avons pris le parti de rester dans le cadre institutionnel actuel. D'autres intervenants ont essayé de nous montrer la plus haute marche de l'escalier qu'il serait nécessaire de gravir. Je voudrais leur dire tout simplement que, pour arriver en haut, il faut monter progressivement, marche par marche. Il est indispensable de passer par la réforme de l'ordonnance de 1959, parce que, à travers elle, il sera possible d'obtenir plus de pouvoirs budgétaires pour les parlementaires que nous sommes, une plus grande transparence et une plus grande efficacité dans le fonctionnement de l'Etat.

J'ai noté l'hostilité de M. Brunhes à la référence au programme de stabilité.

M. Michel Bouvard. Bien sûr, la stabilité n'est pas compatible avec la révolution !

M. Didier Migaud, rapporteur. J'en ai compris, je crois, l'esprit. J'ai entendu aussi son argumentation juridique. Les observations qu'il a faites pourront sans doute être prises en compte à travers l'amendement que nous proposerons à l'article 36. Peut-être est-il souhaitable de faire référence aux engagements européens plutôt qu'au programme de stabilité proprement dit, à partir du moment où le cadre des engagements européens peut évoluer. Toujours est-il que nous devrions trouver une formule susceptible de l'apaiser. Je suis persuadé qu'à travers d'autres amendements nous pourrions le rassurer.

La présente proposition vient-elle trop tôt ou trop tard, pour reprendre ses termes ? Trop tard, sûrement, puisque cela fait quarante ans que des propositions sont faites. Trop tôt, je ne le pense pas. Je suis en effet de ceux qui estiment que l'occasion ne doit pas être manquée de profiter d'un certain nombre de circonstances pour nous engager dans cette réforme.

M. Jégou a justement souligné cette chance. Il a beaucoup insisté sur les enjeux, et je veux l'en remercier. Il a participé très activement aux travaux de la commission spéciale et enrichi, à travers ses propositions d'amendements, le texte initial.

Il a évoqué la pression européenne qui accompagne le mouvement de réforme et la demande de lisibilité qui émane de nos concitoyens, point sur lequel notre collègue M. Deniaud a beaucoup insisté avec raison. Il a évoqué aussi la nécessité de sortir le Parlement du rôle d'acteur muet dans lequel il est confiné depuis plus de quarante ans. Je ne peux que me rallier à cette appréciation. Et je crois comme lui que la réforme de l'ordonnance de 1959 doit s'inscrire dans un chantier plus large de réforme de l'Etat.

Il a exprimé un certain nombre de regrets, même s'il a constaté de réelles avancées. Je pense que la discussion parlementaire nous permettra de progresser ici comme au Sénat. J'ai d'ailleurs cru comprendre que ce dernier était animé d'un état d'esprit constructif et que les sénateurs, malgré le fait que l'on dise qu'ils sont plus âgés que nous, étaient parfois prêts à s'élever davantage qu'un certain nombre d'entre nous pour contribuer positivement à un débat et surtout faire en sorte qu'un texte puisse être voté.

M. Michel Bouvard. C'est normal, s'ils sont plus âgés ils doivent examiner la réforme rapidement ! (*Sourires.*)

M. Didier Migaud, rapporteur. Je suis persuadé que le texte va plus loin que vous ne croyez, monsieur Jégou. Il va même aussi loin qu'il était possible d'aller à partir du moment où il devait obtenir l'accord non seulement de l'Assemblée nationale et du Sénat mais également du Gouvernement qui a, bien entendu, son mot à dire dans cette réforme.

M. Sarre, comme M. Brunhes et d'autres, a appelé de ses vœux une révision de l'article 40. Une fois de plus, je le rappelle, nous sommes convenus de rester dans le cadre de la Constitution. D'ailleurs, le Président de la République comme le Premier ministre nous y avaient invités formellement et fermement au début de nos travaux. Cela n'empêche pas les améliorations.

M. Sarre a d'ailleurs vu dans la proposition de loi une amélioration de l'information et du contrôle parlementaires. J'ajouterai - Henri Emmanuelli a insisté sur ce point - qu'elle permet également de renforcer le pouvoir d'autorisation du Parlement. L'autorisation de la dépense est ainsi améliorée par le vote de crédits présentés en fonction d'objectifs clairement définis, au sein desquels le Parlement pourra proposer des redéploiements de dotations. De même, l'autorisation des emplois publics est renforcée par l'adoption de plafonds qui correspondront aux emplois effectifs, quel que soit le statut des personnes employées.

M. Sarre a craint que la suppression des services votés remettre en cause la continuité de l'action de l'Etat. Il me semble que le but de la notion de services votés instaurée en 1959 n'était pas d'assurer la continuité de l'Etat, mais, en fait, de contraindre le Parlement à reconduire en un seul vote 90 % du budget de l'année précédente. Je crois pour ma part que l'article 45 de la proposition de loi répond au souci légitime de préserver, le cas échéant, cette continuité en donnant un sens nouveau à la notion de services votés.

M. Goulard a évoqué l'équilibre des pouvoirs entre le Parlement et le Gouvernement. C'est effectivement un débat de fond. Mais il n'appartient pas à la loi organique relative aux lois de finances - et il le sait parfaitement - de modifier l'équilibre prévu par la Constitution de 1958, même si nous devons bien évidemment profiter de l'occasion pour revenir sur certaines dispositions de l'ordonnance de 1959 qui sont allées au-delà de la Constitution de 1958.

Il a fait le constat que l'instauration des lois de financement de la sécurité sociale a remis en cause l'unité de nos finances et il a appelé de ses vœux une clarification. Vous êtes un certain nombre d'ailleurs à avoir souhaité que l'on puisse saisir cette occasion pour modifier la loi organique de 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Nous nous sommes rapprochés du point de vue de la commission des affaires sociales, qui souhaite manifestement que la réflexion s'approfondisse sur le sujet. Si ce texte n'a pas la même ancienneté que l'ordonnance de 1959, ce n'est pas pour autant une raison de le considérer d'ores et déjà comme tabou.

M. François Goulard. Elle vivra moins longtemps !

M. Didier Migaud. *rapporteur.* En effet. Il y a vraisemblablement quelques modifications à prévoir dans des délais qui devraient être rapprochés. Je ne peux donc qu'inviter la commission des affaires sociales de notre assemblée, comme a commencé à le faire celle du Sénat, à formuler des propositions pour que nous puissions ouvrir le chantier de cette réforme.

Je voudrais d'ores et déjà dire à M. Goulard que l'annexe prévue à l'article 38 répond à ce souci de clarification et nous aurons l'occasion d'en parler pendant la discussion. Elle permettra d'éclairer l'autorisation de percevoir les impôts par un recensement et une évaluation de l'ensemble des impositions de toute nature, que celles-ci soient affectées à l'Etat ou à une autre personne morale.

Cette préoccupation a rejoint celle exprimée par Jean-Jacques Jégou et Jacques Barrot, mais elle se trouve satisfaite par le texte. La seule contrainte que nous nous sommes fixée, c'est de rester dans le cadre de la Constitution de 1958. C'est la raison pour laquelle je n'ai pas pu appeler la commission spéciale à adopter un amendement de Philippe Auberger.

J'ai bien noté que M. Goulard adhère à la substitution d'une logique d'objectifs à une logique de moyens, et c'est bien là le cœur de la réforme. Comme il l'a dit, c'est le seul moyen de donner un sens au vote des crédits.

Il faut considérer cette loi organique comme établissant des règles du jeu. Il ne s'agit d'ailleurs pas de les considérer comme étant de gauche ou de droite. Cela n'a pas de sens. En effet, elles permettront de mieux apprécier la pertinence d'une politique, qu'elle soit de gauche ou de droite, en lui donnant plus de lisibilité, pour le bénéfice des parlementaires et de nos concitoyens. Et je crois que ces derniers sont particulièrement concernés par le chantier que nous ouvrons, même si le débat est un peu abscons. A partir du moment où les documents budgétaires deviendront plus lisibles, plus transparents, il va de soi que la compréhension des politiques sera plus grande et que la démocratie y gagnera.

J'ai bien noté qu'un certain nombre de positions étaient susceptibles d'évoluer - c'est heureux - notamment après que le Sénat ait pu lui-même apporter sa contribution à cette réforme.

M. Auberger a estimé que le texte élaboré par la commission comprenait un certain nombre d'avancées. Mais si j'ai bien compris, il considère que les insuffisances sont encore plus nombreuses, et qu'il ne mérite pas un vote positif, pas même une abstention que certains pourraient qualifier d'attente ou de « constructive ». D'ores et déjà, il nous a annoncé le vote négatif de son groupe. Personnellement, je le regrette car la proposition comprend des avancées intéressantes sur les deux objectifs que nous nous sommes fixés : l'amélioration de la gestion publique et le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement.

Il s'est interrogé, comme d'autres collègues, sur la nouvelle nomenclature budgétaire. Le Gouvernement s'est lui-même engagé à associer les parlementaires à sa définition, étant bien entendu que cela relève de ses prérogatives puisque la préparation du budget revient à l'exécutif. Mais nous aurons notre mot à dire. Dans le cadre des dispositions prévues dans le texte, il y aura toujours la possibilité pour un parlementaire de faire des propositions dans le cadre des programmes qui seront présentés. Nous reviendrons sur un certain nombre de sujets, notamment sur la règle de l'équilibre ou bien sur la distinction entre la section de fonctionnement et la section d'investissement.

S'agissant des emprunts ou de la dette, je crois que satisfaction vous est en grande partie donnée dans le texte dans la mesure où le tableau financier comprend des informations qui éclairent le Parlement dans son vote.

Quant à M. Idiart et Mme Bricq, je veux bien sûr les remercier pour leur contribution positive au débat.

M. Idiart a souligné à juste titre l'absence d'esprit partisan qui a caractérisé les travaux de la commission spéciale et la réflexion avec le Sénat. Il a également noté le caractère ambivalent du texte proposé. C'est une innovation profonde au regard de la tradition française, mais aussi un simple rattrapage par rapport à beaucoup d'autres pays

qui nous ont précédés dans cette réforme. Je crois que la lisibilité de l'action publique est bien le premier élément de contrôle et la condition *sine qua non* d'une autorisation parlementaire éclairée.

M. Barrot a rappelé combien cette réforme était selon lui indissociable d'une réforme de l'Etat. Je crois que nous pouvons partager sa conviction. Il a lui aussi exprimé certaines interrogations et certains regrets. J'espère que nous pourrons lui apporter des réponses, si ce n'est dans le cadre de la discussion sur les amendements qui va s'engager tout à l'heure, du moins au cours de la navette.

Je tiens à lui dire que ce texte n'est ni une fausse fenêtre, s'agissant des pouvoirs du Parlement, ni un alibi en ce qui concerne la réforme de l'Etat. Il réalise des avancées réelles dans ces deux domaines, et je remercie M. Barrot pour sa contribution. S'agissant de la question des programmes ministériels, l'article 55 de la proposition de loi prévoit que, lors de la préparation du premier budget présenté selon les nouvelles règles, le Gouvernement transmettra aux commissions parlementaires la nomenclature des missions et des programmes.

M. Barrot a également évoqué le calendrier d'examen des projets de loi de finances. Sur ce point, la proposition de loi permettra une amélioration significative puisque le dépôt du projet de loi de règlement sera avancé du 31 décembre au 1er juin. Le Parlement pourra ainsi adopter la loi de règlement afférente au dernier budget clos avant l'examen de la loi de finances pour l'année à venir, ce qui répond à l'une de nos demandes.

Mme Bricq a évoqué les bons génies qui se sont penchés sur le berceau de cette réforme, et elle en fait partie.

M. Jean-Louis Dumont. Les vrais génies !

M. Didier Migaud, rapporteur. Elle a aussi insisté sur la nécessité d'une telle réforme, soulignant à la fois les exigences communautaires et notre retard par rapport aux grandes démocraties occidentales. Oui, madame Bricq, autour des notions de transparence, de responsabilité et d'efficacité, nous pourrons progresser avec les bons génies, malgré les mauvaises fées que vous avez évoquées et qui, je l'espère, seront les moins nombreuses possibles.

M. d'Aubert a fait une intervention d'autant plus remarquée qu'il ne nous avait pas encore fait le plaisir de participer à nos travaux. Je signale rarement de tels comportements, mais, là, je tenais à le faire parce que cette façon de travailler, qui est un peu caractéristique de notre assemblée, explique peut-être une certaine distance de

nos concitoyens vis-à-vis de la politique. Trop d'hommes politiques s'expriment sans avoir toujours bien lu les textes qui leur sont proposés et se contentent de faire une déclaration, puis de partir après, comme M. d'Aubert l'a malheureusement fait ce soir. Je ne suis pas sûr que ce soit la bonne façon de faire avancer un dossier. D'autant que si François d'Aubert, qui a été secrétaire d'Etat au budget et qui connaît une bonne partie de la procédure, avait pris le temps de lire attentivement le texte, il aurait vu qu'il répondait à ses préoccupations. Je regrette que ceux qui, dans les groupes politiques, font pencher la décision d'un côté ne soient pas toujours ceux qui ont participé le plus activement aux travaux. Je souhaitais le dire car nous avons beaucoup travaillé ensemble sur ce texte pour essayer de faire avancer la réforme de l'Etat, mais nous sommes malheureusement parfois confrontés à certaines rigidités. J'espère qu'au niveau du Sénat nous saurons les dépasser.

Je veux remercier M. Bouvard pour les propos constructifs qu'il a bien voulu tenir. Je peux témoigner de la contribution qu'il a apportée à ce texte. Il a souhaité que la situation patrimoniale de l'Etat soit mieux évaluée et mieux suivie.

Deux dispositions sont de nature à lui donner satisfaction.

L'article 29 inscrit dans la loi organique la comptabilisation des recettes et des dépenses selon la méthode des droits constatés, afin de donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'Etat. Cela représentera un net progrès par rapport à la situation actuelle.

Par ailleurs, l'article 46 prévoit que le compte général de l'Etat et son compte de bilan seront annexés au projet de loi de règlement, ce qui sera aussi un progrès incontestable.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué la nécessité pour le Parlement de se doter de moyens propres d'évaluation et d'audit. Mais cela dépend de nous ! Je pense que le président de séance transmettra ce souhait au président de l'Assemblée nationale, et je sais qu'Henri Emmanuelli, en tant que président de la commission des finances, y est particulièrement sensible. Je vous rappelle que l'Assemblée nationale dispose de l'autonomie financière, et qu'elle peut parfaitement se donner davantage de moyens en matière d'audit et d'évaluation. D'ailleurs, la commission des finances de l'Assemblée nationale a commencé à le faire. Le président Bonrepaux...

M. Jean-Louis Dumont. Excellent président !

M. Didier Migaud, rapporteur. ... avait initié un tel mouvement et le président Henri Emmanuelli l'a non seulement poursuivi, mais aussi accentué. Des mesures devraient être bientôt proposées dans ce sens.

M. Dosière a évoqué les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales. Comme François d'Aubert, il a parlé des prélèvements sur recettes. A cet égard, nous avons fait le choix d'en rester à ce qui est la jurisprudence actuelle du Conseil constitutionnel. C'est pourquoi le texte qui vous est proposé ne s'étend pas sur ce point.

M. Dosière a fait des propositions intéressantes, de nature à faire évoluer notre réflexion, pour essayer de clarifier l'emplacement de la fiscalité locale dans la loi de finances.

M. Deniaud a fort justement évoqué la clarté et la transparence. Mais faut-il aller jusqu'à rapprocher la présentation du budget de l'Etat de celle des budgets des collectivités territoriales ?

M. Charles de Courson. Ce serait bien !

M. Didier Migaud, rapporteur. C'est un sujet que nous avons évoqué en commission spéciale. Je ne suis pas sûr qu'il soit si pertinent de vouloir que le budget de l'Etat ressemble le plus possible à celui des collectivités territoriales. Le rôle de l'Etat transcende celui des collectivités locales et comparaison n'est pas toujours raison, mais nous aurons l'occasion de revenir sur ce point.

La distinction entre investissement et fonctionnement peut être éclairante et nous avons prévu, à l'article 38, une annexe informative dont chacun pourra tirer les conclusions qu'il entend, mais, comme le disait le président Emmanuelli, que faut-il entendre par dépenses de fonctionnement s'agissant de l'Etat ? La classification n'est pas si évidente. D'ailleurs, dans un amendement, Philippe Auberger formulait une proposition concernant les dépenses d'intervention, remettant ainsi en cause la classification traditionnelle. Je ne pense pas qu'il soit pertinent de figer les choses au niveau d'un texte organique.

Voilà, je voulais répondre aux préoccupations qui ont été exprimées. Nous les avons entendues bien en amont. Certains ont dit que peu d'amendements avaient été adoptés par la commission spéciale, mais le texte intègre déjà nombre des propositions que vous avez formulées tout au long de nos travaux depuis la constitution du groupe de travail, notamment sous la présidence de Laurent Fabius. Notre démarche a été progressive et le dernier texte qui vous a été présenté a été élaboré grâce à la contribution de chacun d'entre vous, dont je vous remercie. Pour terminer, je voudrais, à

mon tour, dire combien la contribution de la Cour des comptes a été précieuse pour notre réflexion. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je voudrais d'abord vous présenter mes excuses de ne pas avoir pu assister au début de la discussion générale.

M. Charles de Courson. Vous avez beaucoup perdu !

Mme la secrétaire d'Etat au budget. J'en suis convaincue !

Il est rare dans une vie de ministre, et mon expérience est récente, de pouvoir participer à un débat public sur le budget proprement dit et l'ensemble des questions qui tournent autour. Au fond, le budget, c'est l'acte fondateur de toute politique, c'est ce qui détermine la nature, le montant des impôts que nous allons payer, ainsi que la façon dont sera utilisé cet argent pour la collectivité.

J'ai été très sensible à la qualité des débats de ce soir et à leur portée. J'ai entendu beaucoup d'interrogations sur ce que pourrait être la position du Gouvernement, sur ce que sont ses pensées ou ce que pourraient être ses éventuelles arrière-pensées. Laurent Fabius et Michel Sapin ont été très clairs dans les positions qu'ils ont exprimées devant vous en introduction de ce débat : nous soutenons votre démarche, car elle présente la singularité d'être commune à l'Assemblée nationale et au Sénat, commune à la majorité et à une grande partie de l'opposition, ne serait-ce que sur le plan des méthodes de travail que vous avez adoptées.

Ce qui est clair également, c'est que nous tenons à ce que cette démarche aboutisse et ce que nous avons entendu, ici, à l'Assemblée nationale, ou au Sénat, dans le cadre des travaux préparatoires auxquels Didier Migaud, votre rapporteur, a bien voulu nous associer, nous donne de bons espoirs en la matière.

Puisque nous vivons un moment assez exceptionnel, je souhaite que nous ayons une discussion de fond, sans fard ni langue de bois, car nous avons peu souvent l'occasion d'aborder des sujets aussi importants pour notre démocratie. Nous poursuivons les mêmes objectifs de transparence et d'efficacité. Le Gouvernement est d'accord avec votre démarche, avec l'esprit des dispositions et des propositions figurant dans ce texte et même souvent avec la lettre de ces propositions. Au fil de l'examen des

articles, je vous ferai donc part de manière très sereine non seulement de son avis, mais aussi de son cheminement, des questions qu'il s'est posées et des suggestions qu'il a pu faire.

Avant de répondre brièvement aux interventions, je voudrais dire un mot du travail que le Gouvernement a engagé avant que le Parlement ne s'empare de la réflexion qu'il vient d'achever. En effet, la procédure budgétaire a évolué depuis quelques années. Vous avez tous dit que, pendant quarante ans, l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances avait été une « Constitution » immuable du point de vue de nos finances publiques, mais pendant des années nous avons procédé à des adaptations. Je les rappellerai très brièvement pour mémoire.

Les documents bleus qui vous sont distribués en annexe du projet de loi de finances comportent désormais des agrégats. Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2002, le directeur du budget a demandé aux ministères de travailler de manière plus approfondie sur la définition d'indicateurs de performance, précisément parce que nous nous inscrivons dans la démarche actuelle. Nous avons proposé au Parlement que soient discutées, en marge des textes, les grandes orientations de la politique économique et budgétaire dans le cadre du débat d'orientation budgétaire. Nous avons également réduit la durée de la période complémentaire et anticipé le dépôt du projet de loi de règlement.

Nous avons publié mensuellement la situation budgétaire de l'Etat. N'en déduisez pas que cela signifie : « Nous avons beaucoup fait, donc il faut s'arrêter. » Bien au contraire ! Nous avons commencé à travailler, mais il faut continuer et ce texte va nous permettre de franchir un grand pas dans un domaine très important dont Michel Sapin vous a parlé, à savoir la réforme de l'Etat.

J'ajoute que, parallèlement aux travaux que vous meniez dans le cadre de la commission spéciale, les différents ministères ont, eux aussi, travaillé et j'ai été frappée par la qualité de ce travail, par la réceptivité des interlocuteurs du ministère des finances face à la nécessité de bouger. Pour répondre à certains d'entre vous : non, l'Etat n'est pas inerte, il n'est pas immobile ! Sa réforme est engagée et ce texte va accélérer le processus.

C'est donc une secrétaire d'Etat heureuse et, pourquoi ne pas le dire, fière, qui est face à vous et s'apprête à débattre avec vous d'un sujet aussi important.

M. René Dosière. Très bien !

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je ne reprendrai pas, comme Didier Migaud vient de le faire, les différentes interventions ; nous aurons sans doute l'occasion d'y revenir de manière plus détaillée au cours du débat sur les articles. Mais je tiens à dire que j'ai bien entendu les orateurs qui ont évoqué la question de l'évolution du droit d'amendement. Certains d'entre eux ont regretté que l'article 40 de la Constitution ne soit pas révisé lui aussi. Mais, pour réformer la Constitution, il faut une volonté commune. Il y a deux branches au sein de notre exécutif et je crois qu'il y avait accord pour rester dans le cadre actuel de notre Constitution.

C'est très bien d'être ambitieux, à condition de ne pas devenir maximaliste, car les réformes risquent alors de ne jamais aboutir. La démarche qui vous est proposée est une démarche étape par étape, une démarche pragmatique et, comme Laurent Fabius vous l'a dit, c'est une « révolution tranquille ».

Certains ont évoqué aussi la question de la fongibilité. Certes, c'est une novation, mais celle-ci s'appuie sur une expérience engagée depuis plusieurs années déjà.

M. Jean-Louis Dumont. Dans le logement !

Mme la secrétaire d'Etat au budget. De fait, nous avons considérablement globalisé les crédits ; en quinze ans, le nombre de chapitres a été divisé par deux. Nous avons déjà procédé à des expérimentations, dans le cadre de ce que nous avons appelé à l'époque les « contrats de services ». Nous expérimentons aujourd'hui, dans les préfectures, une fongibilité accrue entre les crédits de fonctionnement et les dépenses de personnel.

Certains regrettent l'excès de fongibilité, d'autres regrettent que celle-ci ne soit pas assez importante. Je crois que l'équilibre qui vous est proposé est bon. Il garantit les droits du Parlement et laisse aux gestionnaires une certaine liberté - bien entendu contrôlée, car la responsabilité est la contrepartie de la liberté.

Vous avez évoqué enfin, parfois avec scepticisme, la capacité du Gouvernement à mener la réforme de l'Etat, qui doit aller du même pas que la réforme engagée au travers de l'ordonnance organique. Cette réforme de l'Etat n'est pas un alibi. Pour le Gouvernement, ce texte va permettre d'accélérer la réforme de l'Etat et de la modernisation de la gestion. Il le considère comme une véritable chance.

Je ne reviendrai pas sur les notions d'équilibre. Didier Migaud en a déjà largement parlé et nous aurons l'occasion d'y revenir lors de l'examen de certains amendements. Par ailleurs, je souhaite ne pas alourdir ce débat, dans la mesure où il porte sur une

proposition de loi. En effet, c'est le Parlement qui prend l'initiative des propositions de lois et c'est lui qui doit avoir la parole.

Je me contenterai donc de vous dire ma conviction : ce débat fera date. Cette réforme, tout le monde l'appelait de ses vœux depuis longtemps. Le Premier président de la Cour des comptes parlait, l'autre jour, d'une « conjonction astrale », qui, selon lui, devait en assurer le succès.

Le Parlement, dans toutes ses composantes, a souhaité cette réforme, et il en a pris l'initiative, laquelle est vigoureusement soutenue au sein de la Haute Assemblée par le président Lambert. Le Président de la République lui-même a prononcé de fortes paroles sur la question. Voilà pourquoi je suis sûre que sur un sujet si important pour notre démocratie, les polémiques politiciennes n'auront pas lieu et que le Parlement saura se retrouver uni au moment du vote de ce texte. C'est en tout cas mon souhait. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.)*