

**LA GENÈSE DE LA LOI ORGANIQUE
RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES
VUE DU SÉNAT**

**par Alain Lambert, sénateur de l'Orne,
ancien ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire**

Rapporteur général de la commission des finances du Sénat de juin 1995 à octobre 1998, j'avais acquis la conviction que l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances était devenue inadaptée. Ayant rapporté trois lois de finances initiales, et investi d'une compétence générale sur le budget de l'État, j'ai rapidement éprouvé les limites de cette ordonnance, tant dans son maniement pour le Parlement que dans sa pertinence pour la connaissance de la situation des finances publiques, et pour la gestion de l'État.

Obsolète comme instrument de gestion publique (elle n'a pas empêché dette et déficit publics de se creuser) et comme norme de relations entre le Parlement et le Gouvernement (le consentement à l'impôt était aveugle), l'ordonnance de 1959 apparaissait toutefois aux yeux de certains observateurs comme un « totem » normatif de la cinquième République. Or, les vertus qu'on lui prêtait à ce titre –le vote du budget en temps et en heure, le maintien de la cohérence des politiques budgétaires par restriction du droit d'amendement parlementaire– n'étaient pas les siennes, mais celles de la Constitution.

Cela m'est apparu avec plus de clarté lorsque la commission des finances du Sénat a été amenée à élaborer des « budgets alternatifs ».

Le Sénat est parfois dans l'opposition, et le Gouvernement n'est pas responsable devant lui. Il est donc fondé à présenter, s'il le souhaite, des propositions de budget différentes de celle du Gouvernement. C'est ce qu'il fit pour 1998 à mon initiative, et pour 1999 à celle de l'actuel rapporteur général, Philippe Marini. Il s'est agi, dans ces deux cas, de réduire quelque peu les dépenses (environ 25 milliards de francs) –non dans l'absolu, mais par rapport au projet Gouvernemental– pour pouvoir réduire les impôts à due concurrence pour 1998, et pour pouvoir réduire le déficit et stabiliser la dette publique pour 1999.

L'exercice s'est révélé difficile, en raison de deux obstacles tenant à l'ordonnance :

- le fait de ne pouvoir agir que sur les « mesures nouvelles », c'est-à-dire les crédits supplémentaires nouveaux demandés par les ministres, qui ne représentent que 7 % du budget général de l'État. Or, pour certains ministères, les mesures nouvelles pouvaient être négatives

dans le projet Gouvernemental, ce qui rendait peu compréhensible toute diminution supplémentaire ;

- le fait de ne pas pouvoir proposer de redéploiement de dépenses, mais uniquement des diminutions « sèches » de crédits.

Cependant que j'éprouvais au Sénat les graves insuffisances de l'ordonnance de 1959, tandis qu'il m'apparaissait évident que les qualités qu'on lui prêtait appartenaient en fait à la Constitution, l'Assemblée nationale réfléchissait à une réforme, en menant des travaux qui se sont révélés fondateurs. Didier Migaud les a présentés dans son article¹, mais je voudrais rappeler les 3 actes à mon avis les plus importants :

- les travaux menés à l'initiative du Président Philippe Séguin sur l'évaluation des politiques publiques en 1996 ;

- ceux menés à l'initiative du Président Laurent Fabius en 1998, ayant abouti fin 1999 à créer la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) ;

- enfin, ceux du rapporteur général Didier Migaud en 2000, débouchant sur sa proposition de loi organique.

Du côté du ministère des finances et du Gouvernement, on n'était guère pressé de réformer la procédure budgétaire, mais une réflexion, dont Jean Arthuis avait pris l'initiative avant 1997, était menée au vue d'améliorer la qualité et la sincérité des comptes publics.

Notamment sous la pression de la commission des finances du Sénat, que je présidais à l'époque, et des exigences de transparence financière qu'elle avait formulées, le Gouvernement tentait d'améliorer la présentation des comptes publics. Il avait ainsi rebudgétisé en crédits de personnel 40 milliards de francs de « faux » fonds de concours depuis 1999. Depuis 2000, il s'efforçait également de présenter la dette publique en droits constatés, d'établir progressivement un hors bilan de l'État, et avait réalisé un compte simplifié du régime vieillesse des fonctionnaires de l'État. Les travaux relatifs à la comptabilité patrimoniale, entamés à l'initiative de Jean Arthuis, avaient été réactivés. Depuis juillet 1999, j'avais obtenu que le Président et le rapporteur général soient destinataires de la situation hebdomadaire budgétaire et financière de l'État.

Les travaux comptables ont abouti au rapport de septembre 1999 du directeur de l'agence comptable centrale du Trésor, Jean-Jacques François, énorme document qui concluait à la nécessité urgente de rénover en profondeur la comptabilité de l'État, d'établir une comptabilité en droits constatés, de réaliser l'inventaire du patrimoine.

Du côté du Sénat, de nombreux travaux importants ont été entrepris, à compter de 1999, qui convergeaient vers la nécessité d'une réforme :

- A l'initiative de Philippe Marini, rapporteur général et de moi-même, la commission des finances avait obtenu les pouvoirs des commissions d'enquête afin de faire la lumière sur les conditions concrètes d'élaboration et d'exécution des lois de finances. Un rapport

¹ La germination de la loi organique relative aux lois de finances.

d'information avait été publié en septembre 2000². Cette enquête faisait suite à la triste histoire dite de la « cagnotte budgétaire » : une sous-estimation des recettes fiscales de 1999 d'environ 30 milliards de francs que le Gouvernement, contre l'évidence, ne voulait pas reconnaître ;

- Mandaté par le bureau de la commission des finances au début de 1999, j'avais entrepris une étude en vue de réformer l'ordonnance de 1959. Au printemps 1999, j'ai demandé une contribution à la Cour des comptes sur ce qu'il convenait de changer dans l'ordonnance. Mon rapport a été rendu public en octobre 2000³, les travaux de la Cour figurant en annexe ;

- Sur mon initiative, conjointe avec l'Organisation de coopération et de développement économiques, un groupe des Présidents et hauts responsables des commissions budgétaires du Parlement des 30 États membres de l'OCDE a été mis en place. Il a tenu une première réunion les 24 et 25 janvier 2001 au Sénat sur le thème du « renforcement des pouvoirs des parlements nationaux dans le processus budgétaire ». Les actes de cette réunion ont été publiés dans la collection « Les colloques du Sénat » ;

- Dans la perspective de la réforme, Joël Bourdin, Président de la délégation du Sénat pour la planification, avait effectué au cours du printemps 2000 deux travaux importants ; l'un relatif à l'information économique sur les administrations publiques en France⁴ ; l'autre sur l'information économique aux États-Unis⁵, faisant en particulier le point sur les pouvoirs budgétaires du Congrès ;

- Enfin, Gérard Braun, rapporteur spécial des crédits de la fonction publique et de la réforme de l'État, avait effectué une étude comparative sur la réforme de l'État à l'étranger⁶. La principale des conclusions de ce rapport, qui fait encore référence aujourd'hui, était que la réforme de l'État procède nécessairement au préalable d'une réforme des finances publiques.

Tous ces travaux m'inclinaient à soutenir la démarche de Didier Migaud, bien que nous fumes en désaccord total sur la politique budgétaire suivie.

Pour que la réforme aboutisse, il ne suffisait pas que les réflexions de fond convergent. Il fallait des conditions politiques favorables. Or, ces conditions étaient désastreuses en 1999 :

- le ministère des finances ne souhaitait pas une réforme de l'ordonnance, car il craignait un renforcement des prérogatives parlementaires ;

- nous étions en « cohabitation », et la tension entre le Gouvernement et le Sénat était très forte, notamment à cause de l'affaire de la « cagnotte budgétaire », qui m'avait résolu à utiliser contre le Gouvernement les pouvoirs de commission d'enquête. Ceci ne laissait pas présager une entente à court terme sur les sujets relatifs aux finances publiques.

² « En finir avec le mensonge budgétaire. Enquête sur la transparence très relative des comptes de l'Etat ». Sénat n° 485 (1999-2000) - Alain Lambert et Philippe Marini.

³ « Doter la France de sa nouvelle constitution financière. Un préalable à la réforme de l'Etat ». Sénat n° 37 (2000/2001) - Alain Lambert.

⁴ « Les lacunes de l'information statistique relative aux administrations publiques » - Sénat n° 203 (2000/2001) - Joël Bourdin.

⁵ « De la démocratie budgétaire en Amérique - L'information économique aux Etats-Unis et les offices du Congrès : quels enseignements pour la France ? » Sénat n° 326 (2000/2001) - Joël Bourdin.

⁶ Sénat n° 348 (2000/2001) - Gérard Braun.

Plusieurs tournants se sont alors produits, qui ont radicalement changé le contexte.

Le **premier tournant** a eu lieu le 27 mars 2000, quand Laurent Fabius, Président de l'Assemblée nationale, fut nommé ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. Laurent Fabius avait promu et encouragé les travaux de Didier Migaud, d'abord sur le contrôle parlementaire sur les finances publiques, puis en vue d'une réforme profonde de la procédure budgétaire. Allait-il se déjuger en arrivant au Gouvernement ? Il ne l'a pas fait, et a, au contraire, convaincu Lionel Jospin, Premier ministre, de la nécessité de cette réforme. Dès lors, le ministère des finances, très réticent au départ, devint un allié de la réforme.

Du côté du Sénat, nous avons mené tout à la fois la commission d'enquête sur ce que nous appelions « le mensonge budgétaire » et nos réflexions en vue d'une réforme de l'ordonnance de 1959. Malgré la cohabitation, j'étais convaincu qu'il fallait se saisir de l'initiative de Didier Migaud, car l'intérêt général le commandait. Assez vite chacun comprit que, sur un sujet de cette ampleur, et pour garantir la réussite à long terme de la réforme, il fallait un accord droite-gauche, Assemblée nationale-Sénat.

Le 11 juillet 2000, avant son dépôt officiel, Didier Migaud vint, avec le nouveau Président de l'Assemblée nationale Raymond Forni, qui s'inscrivait dans la continuité de Laurent Fabius, présenter sa proposition de loi au Président du Sénat, Christian Poncelet, et solliciter son appui. La démarche était rarissime, et montrait bien que l'enjeu dépassait les clivages partisans.

Le **deuxième tournant** intervint en décembre 2000. Sollicité par le Gouvernement, le Conseil d'État remit le 21 décembre un avis sur la proposition de loi organique de Didier Migaud. La procédure était là encore inhabituelle mais le Gouvernement jugeait, à juste titre, que l'avis du Conseil d'État pouvait éclairer un débat organique à la portée considérable. Ce fut un coup de théâtre : le Conseil d'État considérait que la proposition de loi organique était, dans son intégralité, relative au Sénat. Ce faisant, il donnait au Sénat un véritable droit de veto en le mettant à parité de pouvoir avec l'Assemblée nationale sur ce texte. Tout en donnant une marge de négociation importante au Sénat, cette décision me plaça devant une grande responsabilité : il me fallut emporter la conviction de mes collègues sur cette réforme dont l'initiative avait été prise par un député de gauche et à laquelle ils pouvaient facilement et efficacement s'opposer.

De même que Laurent Fabius a convaincu Lionel Jospin, je me suis employé de mon côté à convaincre Jacques Chirac, Président de la République. Compte tenu de l'avis du Conseil d'État, la parole du Président devenait déterminante : s'il s'opposait à la réforme, ou y posait des conditions trop drastiques, la droite parlementaire et le Sénat feraient de même. Je fus reçu à plusieurs reprises à l'Élysée. Lors de ses vœux en janvier 2001, avant la première lecture à l'Assemblée nationale, Jacques Chirac apporta son soutien à la réforme.

Le **troisième tournant** intervint le 6 février 2001. Interrogés par Philippe Mabille du journal « Les Echos », Didier Migaud et moi-même avons publié un entretien intitulé : « Malheur à qui fera échouer la réforme budgétaire ». Cette « malédiction » m'a parfois été reprochée, mais elle montrait notre détermination à la réussite de cette entreprise qui devait être consensuelle. Je n'ai pas ménagé ma peine : je suis allé devant tous les groupes politiques du Sénat, armé d'un rétroprojecteur, pour leur expliquer la réforme, son importance capitale pour la France, et pour écouter ce que chaque sénateur souhaitait éventuellement y apporter.

Après des débats en séance publique relativement longs pour un sujet aussi technique, le texte fut voté à la quasi-unanimité. Dernière procédure inédite : Didier Migaud et moi-même fumes auditionnés par le rapporteur du Conseil constitutionnel, Michel Ameller. Le Conseil avait un rôle essentiel : il s'agissait d'une loi organique, saisi de droit, il devait l'examiner en détail. Le Conseil n'a finalement censuré que deux dispositifs relativement mineurs.

Depuis le 25 mai 1999, lorsque j'ai saisi Pierre Joxe, Premier Président de la Cour des comptes, d'une première étude en vue d'une réforme budgétaire, je suis intimement convaincu que le consensus politique est la clé de sa réussite. L'adoption de la LOLF a été un « morceau de bravoure » politique, mais avec le vote, la réforme ne faisait que commencer. C'est un travail profond, complexe, impliquant des milliers d'acteurs : il a besoin de continuité dans la longue durée. Notre vie politique offre des occasions d'alternance trop fréquentes pour une telle réforme : l'accord des partis de Gouvernement et leur soutien constant est le meilleur gage de son aboutissement. Didier Migaud et moi-même, unis et solidaires depuis l'origine dans cette aventure historique continuons à y donner le meilleur de nous-mêmes, ensemble, et à nous en porter garants.