



LEÇON 1

L'HISTOIRE ET LES FONDEMENTS DES FINANCES PUBLIQUES

- I. Le droit budgétaire classique
- II. La modernisation du droit budgétaire

L'étude des deniers publics peut porter des appellations différentes en fonction du contexte ou du moment. La notion de «finances publiques» s'avère très globalisante et fait référence à la «science financière» du début du XX^e siècle. Les finances publiques sont fondées sur un corpus de règles juridiques, le droit budgétaire. Ce dernier peut varier en fonction de l'angle d'étude. Au sens large, il s'agit de l'ensemble des règles juridiques applicables au budget des personnes de droit public ce qui englobe l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics. Par contre, au sens étroit, le droit budgétaire désigne l'ensemble des règles juridiques déterminant la structure, le contenu et l'élaboration des budgets des personnes morales de droit public.

Finalement, le droit budgétaire doit s'entendre comme l'ensemble des règles de forme et de fond applicables aux actes qui déterminent, dans leur nature et leur montant, les ressources et les charges des personnes publiques. En France, ces règles ont beaucoup évolué depuis la période classique marquée par l'émergence d'un véritable droit budgétaire.

La science des finances ou science financière, selon une appellation ancienne, est issue d'une longue histoire qui débute sous l'Ancien

Régime. Les finances sont devenues un champ d'études particulier au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle. L'étude des finances françaises amène à scinder leur histoire en deux grandes périodes : la première, très longue, s'étend de l'Ancien Régime à la Seconde Guerre mondiale tandis que la seconde est postérieure à 1945.

L'évolution historique du droit budgétaire suit l'évolution des conceptions du rôle et des fonctions de l'État. L'accroissement de l'intervention de l'État dans la sphère économique et sociale constitue une période charnière qui engendre, au plan du budgétaire, le passage des finances publiques classiques aux finances publiques modernes.

I. Le droit budgétaire classique

Le droit budgétaire classique est marqué par l'affirmation du consentement à l'impôt. Il trouve son fondement dans les réformes menées sous la Restauration.

A. La nécessité du consentement à l'impôt

Au Moyen-Âge, sous la féodalité, les finances du royaume sont celles du Roi. Il existe simplement une distinction entre les finances ordinaires

et les finances extraordinaires. Les finances ordinaires sont des dépenses renouvelables qui correspondent au fonctionnement normal de l'autorité publique. Elles sont confiées à quatre trésoriers et comprennent les revenus du domaine, les amendes et confiscations qui servent à financer les dépenses renouvelables correspondant au fonctionnement normal de l'autorité publique. Les secondes correspondent à des actions plus ponctuelles qui nécessitent la mise en place d'une fiscalité spécifique. Ce procédé est utilisé en particulier pour la guerre financée par des impôts prélevés sur les sujets.

En Angleterre, les barons anglais contraignent Jean-sans-Terre à signer la Grande Charte de 1215 qui marque le début de l'évolution vers l'instauration d'un régime parlementaire. Ce texte fixe des limites au pouvoir fiscal du monarque. Ainsi, l'article 12 de la charte fonde le consentement à l'impôt: «Aucun impôt ou aide ne sera imposé, dans Notre Royaume, sans le consentement du Conseil Commun de Notre Royaume, à moins que ce ne soit pour la rançon de Notre personne, pour faire notre fils aîné chevalier ou, pour une fois seulement, le mariage de notre fille aînée. Et, pour ceci, il ne sera levé qu'une aide raisonnable». Le principe du consentement à l'impôt apparaît en France en 1303 avec l'ordonnance de Philippe-le-Bel. Progressivement, le principe selon lequel l'impôt doit être consenti pour être prélevé au profit du Roi commence à s'affirmer.

Toutefois, en France, entre la fin du XIII^e siècle et le XV^e siècle, les États généraux, qui représentent les trois ordres (Noblesse, Clergé et Tiers État), étaient peu réunis. En 1415, la France va passer sous domination anglaise, dès lors, les États généraux sont réunis de façon plus régulière jusqu'en 1433. Ensuite, on va assister à une affirmation du pouvoir royal et, à partir du XVI^e siècle, le Roi ne va plus dépenser en fonction de ses recettes mais va calculer les recettes nécessaires en fonction de ses dépenses. À partir de 1614-1615, le roi Louis XIII va décider de ne plus convoquer les États généraux ce qui correspond à la période de monarchie absolue. De multiples

impôts sont créés à cette époque pour financer les nombreuses guerres qui sont menées.

Louis XVI (1754-1794) va essayer de réorganiser et de réformer les finances publiques, mais les dépenses sont trop importantes et les impôts augmentent de plus en plus de même que les emprunts et le déficit budgétaire. Les Parlements locaux et les cahiers de doléances enregistrent un fort mécontentement du peuple qui réclame l'ouverture des États généraux. Ces derniers seront convoqués le 5 mai 1789. La Révolution française a donc, entre autres, pour origine les difficultés des finances publiques de l'Ancien Régime.

B. Les fondements du droit budgétaire classique

Dès le 17 juin 1789, l'Assemblée nationale déclare illégales toutes les contributions n'ayant pas été consenties par la nation et interdit la «levée d'impôts et contributions de toute nature qui n'aurait pas été nommément, formellement et librement accordée par elle». Cette règle sera confirmée par les articles 13 (principe de la nécessité de l'impôt), 14 (principe du consentement à l'impôt) et 15 (principe de la responsabilité des comptables publics) de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789.

Le décret du 7 octobre 1789 va ensuite proclamer la périodicité (annuelle) du vote de l'impôt. Enfin, la Constitution du 3 septembre 1791 reconnaît la compétence exclusive de la loi en matière financière :

« La Constitution garantit, comme droits naturels et civils :
[...]

2° Que toutes les contributions seront réparties entre tous les citoyens également en proportion de leurs facultés

CHAPITRE III – DE L'EXERCICE DU POUVOIR LÉGISLATIF

Section première. – Pouvoirs et fonctions de l'Assemblée nationale législative

Article 1. – La Constitution délègue exclusivement au Corps législatif les pouvoirs et fonctions ci-après :

[...]

2° De fixer les dépenses publiques ;

3° D'établir les contributions publiques, d'en déterminer la nature, la quotité, la durée et le mode de perception ;

4° De faire la répartition de la contribution directe entre les départements du royaume, de surveiller l'emploi de tous les revenus publics, et de s'en faire rendre compte ; »

Toutefois, ces dispositions ambitieuses ne pourront s'appliquer immédiatement en raison du désordre ambiant.

Le Premier Empire (1804-1814) est à l'origine de la création d'un véritable budget avec la loi de 1806 et de la naissance d'un organe de contrôle externe des comptes, la Cour des comptes, instituée par la loi du 16 septembre 1807 (*cf. doc. infra*).

La Restauration (1814/1830), puis la Monarchie de juillet (1830-1847), vont permettre aux grands principes du droit budgétaire et de la comptabilité publique de s'instaurer. Avec la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, Louis XVIII «importe» les mécanismes de droit budgétaire anglais.

Art. 17: la Chambre des députés est prioritaire sur la Chambre des pairs pour examiner la loi sur l'impôt

Art. 47: affirmation du consentement parlementaire à l'impôt

Art. 48: impôt foncier adopté pour un an

Par la suite, la charte constitutionnelle du 14 août 1830 reprend les principes de 1814.

Cette transformation tient aux hommes qui l'ont insufflée mais également au contexte politique et économique de l'époque. En effet, trois hommes vont jouer un rôle particulièrement important. Il faut tout d'abord souligner l'action du Baron Louis. Au moment de la Révolution, Joseph-Dominique Louis (1755-1837, prêtre, puis homme politique) a contribué à la rédaction des cahiers de doléance et prêta serment à la Constitution civile du clergé. Après un passage en Angleterre, il rentra en France après le coup d'État du 18 brumaire, occupa diverses fonctions financières et fut créé baron de l'Empire en 1809. À la Restauration, il devint ministre des Finances et eut la lourde tâche de rétablir les finances

de l'État mises à mal par les campagnes napoléoniennes. Il faut noter également les actions menées par le Comte de Corvetto (1756-1821. Homme politique français d'origine italienne, il fut nommé conseiller d'État en 1806 et fait comte d'Empire par Napoléon I^{er}), ministre des Finances de 1815 à 1818 et le Comte de Villèle (1773-1854), ministre des Finances et chef du gouvernement jusqu'en 1828, auteur des ordonnances qui ont édicté les principes fondamentaux du droit budgétaire entre 1822 et 1827.

L'installation progressive du régime parlementaire au cours du XIX^e siècle et la montée en puissance de la bourgeoisie qui veut contrôler le gouvernement vont permettre aux députés puis aux pairs de manifester leur volonté de contrôler les finances publiques. Au fur et à mesure, le pouvoir budgétaire du parlement va s'accroître.

Le libéralisme politique s'est doublé de progrès en matière économique et sociale. En 1790, l'Assemblée nationale s'était prononcée pour la neutralité de l'État qui ne devait pas entraver les lois du marché mais simplement en garantir le libre jeu avec notamment le décret d'Allarde qui correspond en réalité à la loi des 2 et 17 mars 1791 sur la liberté du commerce et de l'industrie.

Article 7: À compter du 1^{er} avril prochain, il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon ; mais elle sera tenue de se pourvoir auparavant d'une patente, d'en acquitter le prix suivant les taux ci-après déterminés et de se conformer aux règlements de police qui sont ou pourront être faits.

Cependant, avec le développement de l'économie, l'État sera de plus en plus obligé d'intervenir, notamment pour les transports et les grands travaux. Ainsi, sous le Second Empire, l'État interviendra pour favoriser le développement d'une industrie moderne. Toutefois, les finances restent encore modestes, équilibrées et neutres. La dépense publique reste toujours limitée au fonctionnement des services publics

Document : La loi du 16 septembre 1807

TITRE I^{er} – ORGANISATION DE LA COUR DES COMPTES

Art. 1er. Les fonctions de la comptabilité nationale seront exercées par la Cour des comptes. **2.** La Cour des comptes sera composée d'un premier président, trois présidents, dix-huit maîtres des comptes, de référendaires au nombre qui sera déterminé par le Gouvernement, un procureur général et un greffier en chef. **3.** Il sera formé trois chambres, chacune composée d'un président, six maîtres aux comptes : le premier président peut présider chacune des chambres. **4.** Les référendaires sont chargés de faire les rapports ; ils n'ont point voix délibérative. Les décisions seront prises, dans chaque chambre, à la majorité des voix ; et, en cas de partage, la voix du président est prépondérante. **5.** Chaque chambre ne pourra juger qu'à cinq membres au moins. **6.** Les membres de la Cour des comptes sont nommés à vie par l'empereur. Les présidents pourront être changés chaque année. **7.** La Cour des comptes prend rang immédiatement après la Cour de cassation, et jouit des mêmes prérogatives. **8.** Le premier président, les présidents et procureur général, prêtent serment entre les mains de l'empereur. **9.** Le prince archi-trésorier reçoit le serment des autres membres. **10.** Le premier président a la police et la surveillance générale.

11. La Cour sera chargée du jugement des comptes ; des recettes du Trésor, des receveurs généraux de département et des régies et administration des contributions indirectes ; des dépenses du Trésor, des payeurs généraux, des payeurs d'armées, des divisions militaires, des arrondissements maritimes et des départements ; Des recettes et dépenses ; des fonds et revenus spécialement affectés aux dépenses des départements et des communes, dont les budgets sont arrêtés par l'empereur. **12.** Les comptables des deniers publics en recettes et dépenses seront tenus de fournir et déposer leurs comptes au greffe de la Cour dans les délais prescrits par les lois et règlements ; et, en cas de défaut ou de retard des comptables, la Cour pourra les condamner aux amendes et aux peines prononcées par les lois et règlements. **13.** La Cour réglera et apurera les comptes qui lui seront présentés ; elle établira par ses arrêts définitifs si les comptables sont quittes, ou en avance, ou en débet. Dans les deux premiers cas, elle prononcera leur décharge définitive, et ordonnera main-levée et radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires mises sur leurs biens à raison de la gestion dont le compte est jugé. Dans le troisième cas ; elle les condamnera à solder leur débet au Trésor dans le délai prescrit par la loi. Dans tous les cas, une expédition de ses arrêts sera adressée au ministre du Trésor, pour en faire suivre l'exécution par l'agent établi près de lui. **14.** La Cour, nonobstant l'arrêt qui aurait jugé définitivement un compte, pourra procéder à sa révision, soit sur la demande du comptable, appuyée de pièces justificatives recouvrées depuis l'arrêt, soit d'office, soit à la réquisition du procureur général, pour erreur, omission, faux ou double emploi reconnu par la vérification d'autres comptes. **15.** La Cour prononcera sur les demandes en réduction, en translation d'hypothèques, formées par des comptables encore en exercice, ou par ceux hors d'exercice dont les comptes ne sont pas définitivement apurés, en exigeant les sûretés suffisantes pour la conservation des droits du Trésor. **16.** Si, dans l'examen des comptes, la cour trouve des faux ou des concussions, il en sera rendu compte au ministre des Finances, et référé au grand-juge, ministre de la Justice, qui fera poursuivre les auteurs devant les tribunaux ordinaires. **17.** Les arrêts de la cour contre les comptables sont exécutoires ; et, dans le cas où un comptable se croirait fondé à attaquer un arrêt pour violation des formes ou de la loi, il se pourvoira, dans les trois mois pour tout délai, à compter de la notification de l'arrêt, au Conseil d'État, conformément au règlement sur le contentieux. Le ministre des Finances, et tout autre ministre, pour ce qui concerne son département, pourront faire, dans le même délai, leur rapport à l'empereur, et lui proposer le renvoi au Conseil d'État de leurs demandes en cassation des arrêts qu'ils croiront devoir être cassés pour violation des formes ou de la loi. **18.** La cour ne pourra, en aucun cas, s'attribuer de juridictions sur les ordonnateurs, ni refuser aux payeurs l'allocation des paiements par eux faits, sur des ordonnances revêtues des formalités prescrites, et accompagnées des acquits des parties prenantes et des pièces que l'ordonnateur aura prescrit d'y joindre.

19. Les référendaires seront tenus de vérifier par eux-mêmes tous les comptes qui leur seront distribués. **20.** Ils formeront sur chaque compte deux cahiers d'observations : les premières, relatives à la ligne de compte seulement, c'est-à-dire aux charges et souffrances dont chaque article du compte leur aura paru susceptible, relativement au comptable qui le présente ; Les deuxièmes, celles qui peuvent résulter de la nature des recettes avec les lois et de la nature des dépenses avec les crédits. **21.** La minute des arrêts est rédigée par le référendaire rapporteur, et signée de lui et du président de la chambre ; elle est remise avec les pièces au greffier en chef ; celui-ci la présente à la signature du premier président, et ensuite en fait et signe les expéditions. **22.** Au mois de janvier de chaque année, le prince archi-trésorier proposera à l'empereur le choix de quatre commissaires, qui formeront, avec le premier président, un comité particulier chargé d'examiner les observations faites, pendant le cours de l'année précédente, par les référendaires. Ce comité discute ces observations, écarte celles qu'il ne juge pas fondées, en forme des autres l'objet d'un rapport, qui est remis par le président au prince archi-trésorier, lequel le porte à la connaissance de l'empereur.

23. Il pourra être formé une quatrième chambre temporaire, composée d'un président et six maîtres aux comptes pour les jugements des comptes arriérés. Il sera pourvu, par des règlements d'administration publique, à l'ordre du service de la Cour des comptes et à toutes les mesures d'exécution de la présente.

administratifs, à la sécurité publique et à la guerre. Les ressources doivent être issues de l'impôt, l'emprunt demeure en priorité consacré au financement d'investissements productifs.

Au début de la III^e République, la science financière repose toujours sur la notion d'État libéral ce que les économistes comme Adam Smith nomment État gendarme. Malgré tout, on assiste progressivement à une modernisation et à une évolution de la vocation des finances publiques.

II. La modernisation des finances publiques

Avec la Première Guerre mondiale, la crise économique de 1929 et plus encore dans les années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, les interventions de l'État se sont multipliées et diversifiées. Il a fallu reconstruire le pays et faire face aux problèmes sociaux de la population. De «l'État gendarme», nous sommes passés à l'«État-providence». Cette évolution politique et économique a eu des conséquences sur la façon de concevoir et d'utiliser l'outil budgétaire. On assiste alors à un tournant majeur, le passage des finances publiques dites classiques

aux finances publiques modernes. Cette nouvelle utilisation des finances publiques a été consacrée par le décret-loi de 1956, l'ordonnance organique de 1959, elle figure en bonne place au sein des sources actuelles du droit budgétaire.

A. Le décret-loi du 19 juin 1956

Pour Maurice Duverger, «Nulle part, sinon dans les finances publiques, n'a retenti avec autant de force l'évolution de l'État contemporain». Cette évolution s'est traduite par un profond malaise en matière budgétaire. Les grandes règles admises depuis 1816 pour l'élaboration et l'exécution du budget de l'État sont remises en question d'un point de vue doctrinal parce qu'elles ne sont plus appliquées. Au début des années 1950, on parlait même de «crise du droit budgétaire», crise qui s'est traduite par une quasi-impossibilité de mettre en place la réforme préconisée par l'article 16 de la Constitution de 1946 qui avait laissé le soin à une loi organique de régler «le mode de présentation du budget».

Article 16 de la Constitution du 27 octobre 1946:

L'Assemblée nationale est saisie du projet de budget.

Cette loi ne pourra comprendre que les dispositions strictement financières.

Une loi organique réglera le mode de présentation du budget.

En 1948, à l'initiative de la sous-commission des lois organiques de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, une « Commission de la réforme budgétaire » fut créée dans le cadre de la section des finances publiques de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris. La Commission a rendu ses travaux en 1952 mais le Parlement n'est jamais parvenu à discuter le projet; la crise du droit budgétaire s'était doublée d'une crise plus large, celle du parlementarisme. Devant la nécessité d'un texte en matière budgétaire, le gouvernement fit voter la loi du 2 avril 1955 qui lui permettait d'arrêter, par décret, le texte budgétaire. Cette procédure était rendue possible par la loi du 17 août 1948 dite « Reynaud » et relative au redressement économique et financier qui permettait au gouvernement d'agir plus largement par décret.

Loi n° 55-349 du 2 avril 1955 accordant au gouvernement des pouvoirs spéciaux en matière économique, sociale et fiscale (extraits)

Le Gouvernement pourra, par décrets pris dans les formes prévues par l'article 6 de la loi n° 48-1268 du 17 août 1948 :

Jusqu'au 31 juillet 1955, arrêter les dispositions prévues par l'article 16 de la Constitution destinées à régler le mode de présentation du budget et ce, après avis conforme de la commission des finances du Conseil de la République.

La condition de délai ayant été levée par la loi du 6 août 1955, le gouvernement a pu procéder à l'adoption du décret-loi du 19 juin 1956 qui a permis d'opérer une synthèse des règles existantes et de consacrer l'intervention de l'État dans l'économie.

Extrait du rapport de présentation du décret n° 56-601 du 19 juin 1956 :

« Le temps n'est plus où les recettes prélevées par l'État pour couvrir les dépenses de fonctionnement des services publics presque exclusivement régaliens demeuraient sans incidence sur l'économie nationale. Par l'accroissement de ses interventions l'État est présent dans toutes les branches importantes de l'activité du pays. Les moyens dont il

dispose, comme les ressources qu'il prélève, ont désormais une influence profonde sur la vie de la Nation, son orientation économique, son devenir social.

Pour que le gouvernement puisse clairement concevoir son action et le Parlement l'approuver en toute connaissance de cause, il est souhaitable que soient d'abord mises en lumière la situation de l'ensemble de l'économie et les limites dans lesquelles elle permet de se mouvoir, que puissent être ensuite anticipées les incidences probables des interventions des pouvoirs publics, qu'enfin la part consacrée à l'action directe de l'État soit pesée en fonction de ces grandes données de base. »

La réforme de 1956 servira de base au système instauré par l'ordonnance organique de 1959 puisque l'adoption de la Constitution de 1958 impliquait la mise en œuvre simultanée d'une nouvelle « Constitution financière ».

B. L'ordonnance organique du 2 janvier 1959

Le texte de 1959 est une ordonnance organique prise sur la base de l'ancien article 92 de la Constitution qui permettait au gouvernement de prendre « les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions » et ce pendant 4 mois; ces dispositions ont été abrogées à l'occasion de la révision constitutionnelle du 4 août 1959. Cette ordonnance faisait partie du bloc de constitutionnalité, c'est-à-dire de l'ensemble des normes auxquelles se réfère le Conseil constitutionnel pour vérifier la conformité de la loi à la Constitution (décision du CC n° 60-8 DC du 11 août 1960).

Ce nouveau texte n'a pas suivi le processus d'adoption parlementaire, en conséquence le caractère quasiment secret de son élaboration a pu être critiqué. Il a été élaboré au sein du ministère des finances sous la direction de Gilbert Devaux alors directeur du Budget. D'inspiration keynésienne, l'ordonnance de 1959 est largement inspirée du décret-loi de 1956 qui a opéré une synthèse et une modernisation des règles budgétaires mais elle reste aussi dans la ligne du droit budgétaire classique qui s'est développé en France au XIX^e siècle. Enfin, ce texte

est conforme à l'esprit de la V^e République qui consacre un déséquilibre institutionnel au profit du pouvoir exécutif et au détriment du Parlement. Elle ne concerne que les finances de l'État même si elle comporte également des règles de portée générale.

L'Ordonnance de 1959 n'a été modifiée qu'à deux reprises jusqu'à la réforme de l'été 2001 et sur des points mineurs : en 1971 (loi organique du 22 juin 1971) afin d'augmenter la durée des débats budgétaires devant le Sénat et en 1995 (loi organique du 16 décembre 1995) afin de rendre compatibles les articles 38 et 44 avec la révision constitutionnelle du 4 août 1995 qui a institué une session parlementaire unique.

Le texte de 1959 a été beaucoup critiqué en raison de sa mauvaise présentation, de la rédaction imparfaite de nombreux articles et du caractère irréaliste de certains d'entre eux. Malgré tout sa remarquable pérennité s'explique également par l'interprétation souple et extensive de certains articles qui a pu être opérée par le Conseil constitutionnel amené à vérifier la conformité des lois de finances à la Constitution. Toutefois, après de nombreuses tentatives avortées, le Parlement a fini par adopter une réforme globale de la Constitution financière de l'État au moyen de la loi organique du 1^{er} août 2001. Les raisons de cette réforme sont explicitées par l'exposé des motifs de la proposition de loi organique.

C. Les sources actuelles du droit budgétaire

Actuellement, les sources du droit budgétaire figurent dans quatre textes : la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la Constitution du 4 octobre 1958, la loi organique du 1^{er} août 2001 et la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques du 17 décembre 2012.

1. Les sources constitutionnelles

La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 intègre trois dispositions

fondamentales qui constituent le socle des sources constitutionnelles du droit budgétaire : il s'agit des articles XIII (nécessité de l'impôt), XIV (consentement à l'impôt) et XV (nécessité du contrôle).

Article XIII

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les Citoyens, en raison de leurs facultés.

Article XIV

Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Article XV

La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.

Dans le corps même de la Constitution, les finances publiques figurent à l'article 34 qui précise que « La loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ».

Par ailleurs, et toujours au sein de l'article 34, il est précisé que :

« Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ».

« Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ».

« Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État. »

« Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. »

**Document : Extrait de l'exposé des motifs de la proposition de loi organique
à l'origine de la loi organique du 1^{er} août 2001 :**

N° 2540

ASSEMBLÉE NATIONALE CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2000.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

relative aux lois de finances,

PRÉSENTÉE

PAR M. DIDIER MIGAUD,

Député.

Lois de finances.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 2 janvier 1959, une ordonnance, rédigée dans le secret des bureaux du ministère des finances, sans aucune consultation des assemblées parlementaires, scellait ce que l'on s'accorde à qualifier de « Constitution financière de l'État ».

[...]

Inscrite dans la logique du « parlementarisme rationalisé » qui a inspiré la Constitution de 1958, l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances semble cependant être allée, sur certains points, au-delà des prescriptions constitutionnelles.

[...]

Par ailleurs, l'ordonnance a permis le développement de pratiques qui ne favorisent guère la lisibilité de l'action financière de l'État.

[...]

Insuffisamment exigeante en matière de transparence et de sincérité et ne permettant pas, de ce fait, un réel contrôle parlementaire, la rédaction actuelle de l'ordonnance ne garantit pas non plus une gestion budgétaire efficace.

[...]

En outre, l'ordonnance présente un certain nombre d'imprécisions génératrices d'incertitudes que le Conseil constitutionnel a dû lever dans de nombreuses décisions, parmi lesquelles on peut noter la décision rendue sur la loi de finances pour 1980 (n° 79-110 DC du 24 décembre 1979), relative à l'articulation du projet de loi de finances en deux parties et aux conséquences de procédure à en tirer.

Par ailleurs, l'ordonnance ne prend guère en compte le fait que l'État joue un rôle important dans le financement et l'encadrement de la sécurité sociale, qui fait l'objet, depuis la loi constitutionnelle du 22 février 1996, d'une loi spécifique de financement. Or, aujourd'hui, tous les observateurs, notamment à l'échelon communautaire, s'attachent à la notion d'« administrations publiques », qui suppose une appréhension globale des opérations financières, non seulement de l'État, mais aussi de la sécurité sociale et des collectivités territoriales.

Ajoutons que, par définition, l'ordonnance ne pouvait prendre en compte les conséquences de la construction européenne, alors même que les budgets nationaux sont, depuis le traité de Maastricht, soumis à une procédure de