



N° 470

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 octobre 2024.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

visant à mieux organiser la programmation des finances publiques,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Charles SITZENSTUHL, Mme Brigitte KLINKERT, Mme Maud PETIT, M. Karl OLIVE, M. Xavier ROSEREN, M. Moerani FRÉBAULT, M. Jean-François ROUSSET,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La situation des finances publiques est un enjeu majeur de la conduite des affaires de l’État, particulièrement en cette période de d’endettement élevé du pays.

La mobilisation exceptionnelle de l’État a permis de soutenir les acteurs économiques français les plus touchés par les crises du Covid-19 et de l’inflation. En conséquence, la dette et le déficit se situent à des niveaux très élevés (respectivement 3 101,2 milliards d’euros pour la dette, soit 110,6 % produit intérieur brut –PIB-, et 154,0 milliards d’euros pour le déficit, soit 5,5 % de PIB, en 2023 d’après l’Institut national de la statistique et des études économiques). La situation pour 2024 connue à date ne connaît guère d’amélioration.

Rétablissement la confiance et revenir à une situation budgétaire conforme à nos engagements européens sont nécessaires. A ce titre, les lois de programmation ont un rôle crucial à jouer.

Dans cet esprit de responsabilité, la présente proposition de loi organique fait sienne les trois principales conclusions du rapport de la Cour des comptes de novembre 2020. Premièrement, il nous faut renforcer la programmation pluriannuelle et le pilotage des finances publiques. Deuxièmement, nous devons rétablir la vision globale des finances publiques, fragmentée. Troisièmement, assurer l’unité, l’universalité et l’efficacité du budget de l’État est indispensable.

Depuis 2009, six lois de programmation des finances publiques ont été promulguées. La dernière, en date du 18 décembre 2023, fut adoptée au terme d’un débat parlementaire difficile en raison de la majorité relative. En moyenne, deux à trois ans séparent chacune de ces lois. Selon le rapport de la Cour de comptes de novembre 2020, la multiplication des textes de programmation sectoriels nuit à la lisibilité des finances publiques. Il faut donc redonner un poids plus important aux lois de programmation des finances publiques, afin qu’elles constituent la base de nos réflexions budgétaires.

La proposition de loi constitutionnelle n° 469 a pour objectif de créer une hiérarchie claire entre les deux types de textes de programmation : les lois de programmation des finances publiques s’imposent aux lois de programmation sectorielles. Ainsi, avec la modification constitutionnelle, le

rôle et la place des lois de programmation des finances publiques se trouvent renforcés. Les lois de programmation sectorielles se référeront au cadre pluriannuel des finances publiques. Cette nouvelle pratique doit permettre de rationaliser les textes de programmation et de veiller à une meilleure articulation de la littérature budgétaire. Dans la continuité de la proposition de loi constitutionnelle précité visant à organiser la programmation des finances publiques, cette proposition de loi organique vient préciser l'articulation entre les différentes lois de programmation. Ces évolutions proposées s'attachent à renforcer le respect des principes d'unité et de sincérité du budget.

Les modifications proposées par la présente proposition de loi organique sont de trois ordres. Premièrement, imposer au Gouvernement de présenter systématiquement un projet de loi de programmation des finances publiques dans les six premiers mois d'une nouvelle législature. Cette mesure permet d'assurer la définition claire de la trajectoire des finances publiques du Gouvernement et de la nouvelle majorité élue à l'Assemblée nationale. Deuxièmement, imposer que les lois de programmation sectorielles se réfèrent à la loi de programmation des finances publiques pour la période étudiée. Ainsi, les lois de programmation sectorielles ne pourront plus être votées avant l'adoption des lois de programmation des finances publiques. Troisièmement, les exposés des motifs déposés par le Gouvernement devront se référer aux lois de programmation des finances publiques. Cette mesure permet d'assurer que l'action conduite par le Gouvernement s'inscrit dans le cadre pluriannuel des objectifs financiers définis en début de législature.

En imposant systématiquement aux lois de programmation sectorielles de se référer aux lois de programmation des finances publiques, le législateur insiste sur le besoin de hiérarchiser et de simplifier la littérature budgétaire. Les lois de programmation sectorielles deviendront ainsi des déclinaisons directes de la loi de programmation des finances publiques. Cette mesure répond à la remarque de la Cour des comptes dans son rapport de novembre 2020 qui souligne que « *l'articulation défaillante entre les textes financiers a limité l'effectivité du dispositif* ».

La présente proposition soumet la possibilité de donner un véritable rôle politique à ces lois en imposant la présentation d'un exposé des motifs pour chaque projet de loi de programmation des finances publiques. Les lois de programmation des finances publiques deviendraient donc des textes programmatiques, permettant de définir la ligne de l'action publique pour les années de la législature en cours. Grâce à ces nouvelles

prérogatives, les lois de programmation des finances publiques deviendraient également des outils de transparence pour les administrations, les opérateurs d'État et pour l'ensemble des concitoyens.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

- ① Après l'article 11 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, il est inséré un article 11-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 11-1. – Les projets de loi de programmation visés à la première phrase du vingt-deuxième alinéa de l'article 34 de la Constitution ne peuvent être mis en discussion devant une assemblée s'ils portent sur une période de programmation n'étant pas couverte par une loi de programmation des finances publiques.* »

Article 2

- ① Après le premier alinéa de l'article 7 de loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « L'exposé des motifs des projets de loi se réfère à la dernière loi de programmation des finances publiques adoptée par le Parlement. »

Article 3

- ① Au premier alinéa de l'article 11 de loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 précitée, la première phrase est ainsi modifiée :
- ② Les mots : « , aux projets de loi de programmation visés au vingt et unième alinéa de l'article 34 de la Constitution » sont supprimés.