

« ESPRIT » DE LA LOLF : ES-TU LÀ ?

Rapporteur général de la Commission des finances, le député (LREM) Joël Giraud a salué dans le tome I du rapport sur la loi de finances pour 2019 (n°1255) déposé le 11 octobre 2018, un projet qui « présente une innovation majeure, puisqu'il intègre également les mesures techniques, de nature fiscale et budgétaire, traditionnellement inscrites dans la loi de finances rectificative de fin d'année ».

Le parlementaire se félicite de ce changement de paradigme, « qui permet de discuter des dispositions fiscales pour l'année à venir au sein d'un seul texte. Cela est de nature à améliorer la lisibilité et l'intelligibilité de la loi, notamment fiscale ». Il conclut en précisant dans un propos très intéressant que « le projet de loi de finances pour 2019 renoue avec l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ».

Ce dernier constat mérite quelques précisions.

Même si le nouvel « esprit » de la LOLF était avant tout guidé par la recherche d'une meilleure performance (notre article : La LOLF : un texte, un esprit, une pratique, RFAP, 2006, p. 43) et en creux : la recherche d'économies. L'objectif d'une plus grande transparence était effectivement, aussi, un leitmotiv du nouveau texte de la loi organique.

Il aurait été cependant intéressant de savoir de la part du député depuis quand l'« esprit » de la LOLF avait disparu ou s'il a vraiment un jour existé...

L'objectif de transparence renvoie au principe de sincérité budgétaire (article 32 de la LOLF). La sincérité rejoint l'exigence d'information du législateur, de précision et de clarté. Le rôle et les finalités de la loi de finances rectificative par rapport à la présentation formelle et matérielle de la loi de finances n'ont cependant pas vraiment été remis en cause par la rédaction initiale de la « lettre » de l'article 35 prévue par la LOLF. (Cf. en ce sens Frédéric Allaire, « Les lois de finances rectificatives », RFFP, n°98, juin 2007, p. 182).

Dans son constat, le rapporteur oublie de préciser qu'en matière fiscale, c'est la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 qui a modifié et amélioré la rédaction de l'article 35 précité en matière d'affectation du surplus de recettes fiscales. L'alinéa 1 de l'article 35 précise en effet, que la nouvelle affectation peut être modifiée par une loi de finances rectificative durant l'année en cours. On comprend alors tout l'intérêt de la loi de finances rectificative en matière fiscale !

C'est avant tout cette nouvelle règle et non l'origine de l'« esprit » de la LOLF qui permet « une plus grande transparence » de la lisibilité fiscale (Julie Benetti ; Gérard Sutter, La règle d'affectation du surplus de recette fiscale suite à la modification de la LOLF par la loi organique du 12 juillet 2005, RFAP, 2008/3, n°127, p. 476).

Jean-François CALMETTE - Avocat - Maître de Conférence de Droit Public