

Rapport préliminaire (Extrait) du décret déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat, (19 juin 1956)

..... le texte ci-joint, sans rompre avec la tradition et dans le cadre des grands principes de notre droit budgétaire, a tenté d'apporter des éléments nouveaux qui permettent de mieux éclairer les problèmes posés et d'y trouver des solutions plus satisfaisantes. A ce titre, il a plus spécialement eu pour souci, d'une part de situer le budget dans son contexte économique et social, d'autre part de centrer les débats sur la loi de finances, traduction, sur le plan budgétaire, des objectifs économiques et financiers du gouvernement.

Le temps n'est plus où les recettes prélevées par l'Etat pour couvrir les dépenses de fonctionnement de services publics presque exclusivement régaliens demeuraient sans incidence sur l'économie nationale, Par l'accroissement de ses interventions l'Etat 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 d'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'Etat soit pesée en fonction de ces grandes données de base.

C'est pourquoi le texte ci-après tend à définir le sens d'une orientation nouvelle dans l'approche des problèmes budgétaires.

Pour répondre à cet objet, la loi de finances présentera désormais les objectifs économiques et financiers du Gouvernement, définis par un rapport économique et un rapport financier appuyés sur « les comptes de la nation » et annexés au projet de loi. Le « budget », au sens traditionnel, sera ainsi à la fois situé dans l'ensemble des finances publiques, c'est à dire celles de l'Etat, des collectivités locales, des grandes entreprises nationales et des régimes sociaux, présentés dans le cadre du « compte public » du rapport financier et en même temps dans l'ensemble de l'activité du pays, dans le cadre des conclusions tirées des « comptes économiques de la nation ».

Il eût été concevable de donner les définitions techniques indispensables à la compréhension de la structure et du contenu des documents budgétaires et de délimiter la portée des diverses autorisations législatives de dépenses et de recettes en la forme d'une vaste codification des multiples règles qui, depuis le décret de 1862, ont dessiné avec minutie le jeu complexe du droit budgétaire français. Il a paru plus légitime de se limiter aux traits essentiels qui éclairent et précisent les données actuelles du problème budgétaire. Le décret organique se présente donc, non pas comme un code mais comme un cadre beaucoup plus souple dont les dispositions puissent s'adapter à l'évolution de l'action de l'Etat. Il définit donc seulement les principes traditionnels de notre droit budgétaire qui délimitent la nature, la portée et la durée des pouvoirs concédés à l'exécutif et s'attache à décrire et à classer les éléments constitutifs de la loi de finances en donnant les définitions de base. Il reprend ensuite, dans le même esprit, tout un ensemble de dispositions et de procédure d'ores et déjà en vigueur dont l'expérience a prouvé le bien-fondé, tant en ce qui concerne la gestion des crédits que la préparation des documents budgétaires et leur examen par les Assemblées.

Le décret organique consacre ainsi un ensemble de règles et de méthodes éprouvées, mais il tend aussi à éclairer d'un jour nouveau les problèmes budgétaires, à définir les responsabilités respectives du législateur et du gouvernement, à donner enfin du budget un rythme plus régulier, condition indispensable de l'action continue et coordonnée des services de l'Etat.