

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION SPÉCIALE

chargée d'examiner la proposition de loi organique
relative aux lois de finances

COMPTE RENDU N° 13

(Application de l'article 46 du Règlement)

Mercredi 31 janvier 2001

(Séance de 16 heures 30)

Présidence de M. Philippe Auberger, vice-Président,

*puis de M. Raymond Forni, Président,
puis de M. Jacques Brunhes, vice-Président.*

SOMMAIRE

- Suite de l'examen de la proposition de loi organique (n° 2540) (M. Dider Migaud, Rapporteur).		
- Après art. 27	- Art. 38	- Après art. 48
- Art. 28	- Art. 39	- Art. 49
- Art. 29	- Art. 40	- Art. 50
- Art. 30	- Art. 41	- Art. 51
- Art. 31	- Art. 42	- Art. 52
- Art. 32	- Art. 43	- Art. 53
- Art. 33	- Art. 44	- Art. 54
- Art. 34	- Art. 45	- Art. 55
- Art. 35	- Art. 46	- Art. 56
- Art. 36	- Art. 47	- Art. 57
- Art. 37	- Art. 48	

La Commission a poursuivi, sur le rapport de **M. Didier Migaud, Rapporteur**, l'examen de la proposition de loi organique (n° 2540) relative aux lois de finance, présentée par M. Didier Migaud.

Après l'article 27 :

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Philippe Auberger, défendu par **M. Jean-Pierre Delalande**, tendant à introduire dans la loi organique l'obligation d'un équilibre de la section de fonctionnement du budget de l'Etat, et, si tel n'est pas le cas, celle de présenter un plan de retour à l'équilibre.

Article 28 : La portée des lois de finances :

La Commission a examiné deux amendements soumis à discussion commune, présentés respectivement par M. François Goulard et par M. Philippe Auberger.

Défendant l'amendement présenté par ce dernier, **M. Jean-Pierre Delalande** a expliqué qu'il s'agissait d'introduire l'obligation pour le Gouvernement de joindre à toute loi ou décret ayant, au cours de l'année, une incidence financière, une annexe précisant leurs conséquences en termes budgétaires.

Le **Rapporteur** s'est déclaré favorable à cet amendement, compte tenu des progrès en termes de sincérité et de transparence qu'il était susceptible de permettre.

En conséquence, cet amendement a été *adopté*, celui de M. François Goulard étant dès lors considéré comme satisfait.

La Commission a *adopté* l'article 28 ainsi modifié.

Article 29 : *La sincérité des comptes publics* :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Pierre Delalande, tendant à préciser que les comptes de l'Etat comportent nécessairement un compte de bilan retraçant les biens et les dettes de l'Etat, auquel sont annexés par ministère, d'une part, la liste des biens mobiliers et immobiliers détenus, ainsi que leurs conditions prévisibles d'amortissement, et, d'autre part, la liste des dettes de toute nature y afférentes.

M. Jean-Pierre Delalande a estimé qu'il s'agissait pour l'Etat de se doter d'une véritable comptabilité patrimoniale, précisant notamment la liste des bâtiments et matériels qu'il possède et de prévoir les modalités de leur amortissement.

Le **Rapporteur** a estimé que cet amendement était en grande partie satisfait par les dispositions du 4° de l'article 46 : celui-ci prévoit, en effet, que sera joint au projet de loi de règlement le compte général de l'Etat, lequel comprend la présentation d'un compte de bilan et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Cette disposition est susceptible d'être précisée lors de l'examen de l'article 46, afin que cette satisfaction devienne entière.

La Commission a *rejeté* cet amendement, puis a *adopté* l'article 29 sans modification.

Article 30 : *La définition des lois de finances* :

La Commission a *rejeté* un amendement de M. François Goulard, tendant à inscrire dans la loi organique le principe de l'équilibre budgétaire.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Philippe Auberger, prévoyant que les lois de finances évaluent les recettes provenant des impositions de toute nature et en définissent l'affectation, sauf pour les impôts bénéficiant aux collectivités locales.

M. Jean-Pierre Delalande a estimé que cet amendement permettrait aux lois de finances de donner une vision globale de l'ensemble des prélèvements fiscaux dont elles autorisent la perception, en en fixant à la fois le produit et l'affectation. Les prélèvements fiscaux affectés au financement des organismes de sécurité sociale seraient ainsi rattachés aux lois de finances.

Le **Rapporteur** a estimé que cet amendement était contraire à la Constitution, comme l'a confirmé l'avis du Conseil d'Etat sur la révision de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Il est, en effet, impossible que les lois de finances déterminent le montant et l'affectation d'une imposition bénéficiant à une personne morale autre que l'Etat. La réforme constitutionnelle de février 1996 a notamment instauré les lois de financement

de la sécurité sociale auxquelles il revient, en application de la loi organique du 22 juillet 1996, de prévoir l'ensemble des recettes des régimes de sécurité sociale, y compris les recettes de nature fiscale. La proposition de loi organique contient cependant deux dispositions qui paraissent conformes à la Constitution et susceptibles de répondre à l'objectif de cet amendement. L'article 33 prévoit, en effet, que l'affectation à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances. Ainsi, le Gouvernement ne pourra plus procéder à une telle « désaffectation » sans passer par une loi de finances. Par ailleurs, le 4° de l'article 38 prévoit qu'est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe explicative qui recense les impositions de toute nature affectées à des personnes morales autre que l'Etat et en estime le rendement. Ainsi, l'information du Parlement sera substantiellement améliorée.

M. Jean-Pierre Delalande a reconnu que cet amendement pouvait être interprété comme contraire à la Constitution. Ce constat renforce l'idée, qu'il a exprimée durant la discussion générale, selon laquelle l'obstacle au renforcement des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire est d'ordre constitutionnel.

M. Philippe Auberger, vice-Président, a estimé que l'avis du Conseil d'Etat ne préjugerait pas de l'interprétation que le Conseil constitutionnel donnera des dispositions en cause.

Le **Rapporteur** a estimé que l'annulation par le Conseil constitutionnel de l'affectation, prévue par la loi de finances rectificative pour 2000, du reliquat des droits sur les tabacs aux régimes de sécurité sociale, confirmait le domaine exclusif des lois de financement et allait dans le sens de l'avis du Conseil d'Etat.

M. Philippe Auberger, vice-Président, a expliqué que son amendement avait pour but de donner un sens à l'autorisation de percevoir les impôts prévue à l'article 1^{er} de chaque loi de finances. L'annexe créée par la proposition de loi organique doit donc être rattachée à l'examen de cet article 1^{er}. Elle ne doit pas être qu'un fascicule des « voies et moyens » amélioré. Il est nécessaire de parvenir à un vote d'ensemble des affectations des impositions de toute nature.

Le **Rapporteur** a estimé que, si cette annexe pouvait en effet accompagner l'article 1^{er} de chaque loi de finances, elle ne pouvait être qu'une annexe explicative, insusceptible d'être mise aux voix, sous peine d'inconstitutionnalité du dispositif.

La Commission a *rejeté* cet amendement, puis a *adopté* l'article 30 sans modification.

M. Jacques Brunhes a précisé qu'il s'abstiendrait lors du vote sur l'ensemble de la proposition de loi organique, car il ne pouvait anticiper la position définitive de son groupe, laquelle sera arrêtée la semaine prochaine.

M. Henri Emmanuelli a estimé qu'après avoir fait l'objet de concertations approfondies, amicales et même généreuses au regard des usages parlementaires, ce texte faisait désormais l'objet d'un débat apparaissant comme quelque peu surréaliste, dans la mesure où certains des commissaires ont déjà annoncé à des agences de presse qu'ils voteraient contre, quoi qu'il arrive, et que d'autres précisent qu'ils ne prendront pas part au vote. Il a espéré que le travail accompli ne serait pas inutile et que le bon sens et la raison finiraient par triompher.

M. Raymond Forni, Président, a tenu à rendre hommage aux efforts accomplis par chacun jusqu'à la phase ultime de la discussion de la proposition de loi organique en commission. Il a estimé que les positions des uns ou des autres s'expliquaient par la

cadence de travail imposée à chacun ces derniers jours. Il est donc compréhensible que la position définitive d'un groupe ne soit pas d'ores et déjà établie.

Article 31 : *La présentation en deux parties et le contenu de la loi de finances de l'année* :

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Jacques Brunhes**, tendant à ce que la première partie de la loi de finances de l'année autorise la perception des seules ressources de l'Etat, à l'exclusion de celle concernant les impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat, afin d'éviter toute fiscalisation des ressources de la sécurité sociale.

Le **Rapporteur** a précisé que l'autorisation de perception des impositions de toute nature n'emportait pas une autorisation d'affectation. Dès lors, les craintes exprimées par M. Jacques Brunhes n'apparaissaient pas fondées.

En conséquence, **M. Jacques Brunhes** a retiré son amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Jacques Brunhes, tendant à préciser que relevaient de la première partie de la loi de finances les dispositions relatives aux ressources de l'Etat affectant, non plus l'équilibre budgétaire, mais l'équilibre financier.

M. Jacques Brunhes a fait valoir que la notion d'équilibre budgétaire s'inscrivait dans une perspective de restriction des dépenses publiques et il a d'ailleurs observé que le 7° de l'article 31 visait l'équilibre financier. L'amendement proposé s'analyse donc comme une mesure d'harmonisation.

Le **Rapporteur** a estimé qu'il s'agissait là d'un malentendu d'ordre sémantique : les deux termes ont une signification technique différente, l'équilibre financier renvoyant, en particulier, aux modalités de financement. Le choix entre les deux termes n'a donc pas de connotation politique.

M. Jacques Brunhes a retiré cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Yves Cochet, prévoyant que la première partie de la loi de finances de l'année doit évaluer et autoriser le plafond des ressources d'emprunt.

M. Yves Cochet a souligné que cette mesure contribuerait au renforcement de la lisibilité de l'action gouvernementale et permettrait de renforcer le contrôle du Parlement.

Après que le **Rapporteur** eut précisé que le 7° du I de cet article donnait satisfaction à l'auteur de l'amendement, ce dernier l'a retiré.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Jean-Jacques Jégou, visant à inscrire dans la loi organique une obligation d'excédent de la section de fonctionnement du budget de l'Etat, dans le but de financer le remboursement de sa dette.

Le **Rapporteur** a souhaité attirer l'attention sur le fait que des contraintes européennes existaient non seulement pour le déficit budgétaire, mais également en matière d'endettement public. Il n'apparaît donc pas nécessaire d'ajouter de nouvelles contraintes dans la proposition de loi organique.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

M. Jacques Brunhes a retiré un amendement visant à supprimer du domaine de la seconde partie de la loi de finances de l'année la fixation des plafonds d'autorisations d'emplois par ministère.

La Commission a ensuite examiné un amendement du même auteur prévoyant que la seconde partie de la loi de finances de l'année définit les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

Après que le **Rapporteur** eut indiqué que le c du 6° du II donnait satisfaction à cet amendement, son auteur l'a retiré.

La Commission a *adopté* l'article 31 sans modification.

Article 32 : *La définition de la loi de finances rectificative* :

La Commission a *adopté* l'article 32 sans modification.

Article 33 : *Les conditions du transfert d'une ressource de l'Etat vers une autre personne morale* :

La Commission a *adopté* l'article 33 sans modification.

Article 34 : *Le contenu de la loi de règlement* :

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du Rapporteur.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par **M. Yves Cochet**, prévoyant que le projet de loi de règlement doit être déposé et distribué au plus tard le 31 mai de l'année suivant celle de l'exercice du budget.

Le **Rapporteur** ayant noté que l'article 47 donnait satisfaction à cette demande, M. Yves Cochet a retiré cet amendement.

Il a également retiré un amendement prévoyant que le résultat budgétaire établi par la loi de règlement retrace la situation de la dette de l'Etat, après que le **Rapporteur** eut indiqué que cette volonté était satisfaite par l'article 46 de la proposition de loi organique.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de cohérence du Rapporteur.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Yves Cochet, prévoyant que la loi de règlement doit obligatoirement comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

Le **Rapporteur** a fait valoir que la rédaction proposée imposerait la présence de telles dispositions dans chaque loi de règlement.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* l'article 34 ainsi modifié.

Article 35 : *La préparation des projets de loi de finances* :

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Pierre Delalande, tendant à supprimer cet article.

M. Jean-Pierre Delalande a observé que cet article lui faisait penser au fameux sketch de Fernand Reynaud « Mes belles oranges pas chères », puisqu'il est à la fois inutile, redondant, incomplet, inopportun et, en outre, d'une constitutionnalité plus que douteuse.

Le **Rapporteur** a estimé que la suppression de cet article n'aurait pas grande signification, tant les dispositions qu'il contient sont incontournables.

M. Henri Emmanuelli a fait valoir que la suppression de cet article pourrait conduire, *a contrario*, à prêter à l'Assemblée nationale des intentions qu'elle n'avait pas.

M. Philippe Auberger a affirmé que, juridiquement, l'amendement était parfaitement justifié, puisque les attributions des ministres et l'organisation du travail gouvernemental sont du domaine réglementaire. Il a estimé que, si l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 avait introduit de telles dispositions, c'était probablement pour affirmer de manière solennelle le rattachement de la direction du budget au ministre des finances, et non pas au Premier ministre. Il a d'ailleurs précisé que si un gouvernement venait à souhaiter le rattachement de cette direction au Premier ministre, ce qui serait possible puisque relevant du domaine réglementaire, le présent article serait sans nul doute déclassé par le Conseil constitutionnel.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* l'article 35 sans modification.

Article 36 : Le débat d'orientation budgétaire :

La Commission a examiné un amendement de suppression de cet article présenté par M. Jean-Pierre Delalande.

M. Jean-Pierre Delalande a expliqué que sa proposition de suppression de l'article 36 était justifiée par le dépôt d'un amendement proposant l'insertion d'un article additionnel après l'article 48, dans le chapitre des dispositions communes aux projets de loi de finances et aux projets de loi de règlement. Il s'agit de réorganiser le débat d'orientation budgétaire, puisqu'une préparation convenable du projet de loi de finances suppose de disposer du projet de loi de règlement de l'exercice précédent et d'avoir fait le point sur l'exécution de l'exercice en cours, au moment du débat d'orientation budgétaire. L'amendement après l'article 48 propose donc qu'il y ait débat sur l'état de la dette, l'état des prélèvements obligatoires, les propositions d'objectifs pour l'année suivante ainsi que sur les rémunérations et pensions des personnels de l'Etat, sur la base d'un rapport présenté par le Gouvernement.

Il a ajouté qu'un vote intervenant dans ce cadre permettrait de redonner un sens au débat d'orientation budgétaire.

Le **Rapporteur** a craint que le fait de prévoir obligatoirement le débat d'orientation budgétaire en juin ne prenne pas en compte la possibilité d'événements institutionnels risquant de rendre difficile l'organisation d'un tel débat. Il s'est déclaré opposé à l'amendement de suppression et a indiqué qu'il était, en revanche, favorable à un amendement présenté par M. Jean-Jacques Jégou, sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement tendant à préciser que le rapport du Gouvernement servant de base au débat doit indiquer la liste des missions et des programmes envisagés pour le projet de

loi de finances de l'année suivante, sous-amendement déposé pour tenir compte des observations présentées par plusieurs commissaires, le matin même, à l'occasion de l'examen de l'article 7 de la proposition de loi organique. Il a jugé indispensable que le débat d'orientation budgétaire ait lieu avant l'envoi des lettres de cadrage.

Le **Président Raymond Forni** a rappelé que l'exemple d'une dissolution de l'Assemblée nationale au mois d'avril 1997, suivie d'élections en mai et juin, montrait que le risque d'une impossibilité d'organiser le débat d'orientation budgétaire selon les modalités préconisées par M. Jean-Pierre Delalande n'était pas inexistant.

Le **Rapporteur**, répondant à une observation de **M. Philippe Auberger** relative aux conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire en 2002, a indiqué que, précisément, le dispositif qu'il proposait ne serait applicable qu'en 2003.

M. Jean-Pierre Delalande a observé que l'amendement de M. Jean-Jacques Jégou, à la différence de son propre amendement, ne prévoyait pas l'examen préalable de la loi de règlement, ni de débat sur les prélèvements obligatoires et la dette.

Le **Rapporteur** a jugé qu'il était important d'obtenir le dépôt du projet de loi de règlement, accompagné du rapport préliminaire de la Cour des comptes, au plus tard le 1^{er} juin, comme le prévoit sa proposition, mais qu'il n'était pas raisonnablement envisageable d'examiner ce projet avant la fin du mois de juin.

Il a estimé qu'un vote dans le cadre du débat d'orientation budgétaire n'aurait pas de sens, compte tenu de l'interdiction de voter des injonctions au Gouvernement.

M. Jean-Pierre Delalande, après avoir regretté l'absence de perspectives de modification de la Constitution, a considéré qu'un vote sur les propositions présentées par le Gouvernement dans le cadre du débat d'orientation budgétaire ne serait pas contraire à la Constitution.

Le **Président Raymond Forni** a jugé que l'on ne pouvait se référer constamment aux collectivités locales pour demander davantage de pouvoirs, alors que l'Assemblée nationale dispose d'une faculté spécifique, celle de renverser le Gouvernement, et que le dépôt d'une motion de censure peut provoquer à tout moment un débat suivi d'un vote.

M. Philippe Auberger a souhaité rappeler que l'article 47 de la Constitution ne traite que de la loi de finances initiale, et non de la loi de finances rectificative, de la loi de règlement, ou encore du débat d'orientation budgétaire. Il a donc considéré que le législateur organique avait toute liberté pour insérer, dans la proposition de loi, des dispositions sur un débat d'orientation budgétaire. Celui-ci reste un débat d'orientation et le Gouvernement reste donc maître de la présentation du budget.

M. Jacques Brunhes a indiqué que, fidèle à une demande exprimée par les parlementaires communistes depuis de nombreuses années, il souhaitait que l'on procède à l'examen d'un véritable projet de loi d'orientation budgétaire et non à un simple débat. Il ne s'agirait en rien de formuler des injonctions au Gouvernement, mais de rééquilibrer les pouvoirs en faveur du Parlement.

Le **Président Raymond Forni**, s'appuyant sur l'article 20 de la Constitution, selon lequel « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* », a rappelé les limites de l'organisation du débat dans le cadre d'une proposition de loi organique.

Le **Rapporteur** a ajouté qu'un vote au printemps dans le cadre du débat d'orientation budgétaire risquerait de lier l'initiative parlementaire à l'automne, ce qui ne serait pas

souhaitable, surtout si les données de cadrage macro-économique changent pendant l'été.

La Commission a *rejeté* l'amendement de M. Jean-Pierre Delalande.

La Commission a ensuite examiné, en discussion commune, un amendement de M. Jacques Brunhes, prévoyant, dans le cadre d'une nouvelle rédaction de cet article, un projet de loi d'orientation budgétaire, au lieu d'un débat d'orientation budgétaire, et un amendement de M. Jean-Jacques Jégou, prévoyant, dans le cadre également d'une nouvelle rédaction de cet article, de compléter le rapport du Gouvernement servant de base au débat d'orientation budgétaire par des tableaux récapitulatifs des textes réglementaires ayant modifié la répartition des crédits et par un rapport préliminaire de la Cour des comptes relatif aux résultats d'exécution de l'année antérieure, ainsi qu'un sous-amendement du Rapporteur à ce dernier amendement, visant à assurer l'information du Parlement sur la future nomenclature budgétaire.

Le **Rapporteur** a précisé qu'il était favorable à l'amendement de M. Jean-Jacques Jégou, complété par son propre sous-amendement.

La Commission a *rejeté* l'amendement de M. Jacques Brunhes, puis a successivement *adopté* le sous-amendement du Rapporteur et l'amendement de M. Jean-Jacques Jégou ainsi modifié.

Sont ainsi devenus sans objet : un amendement de M. Jérôme Cahuzac, prévoyant que le débat d'orientation budgétaire se tiendrait obligatoirement au mois de juin ; un amendement de M. Jacques Brunhes, visant à supprimer toute référence au programme annuel de stabilité ; un amendement de M. Philippe Auberger prévoyant que le rapport rappellerait également les résultats de la loi de règlement et préciserait les conditions d'exécution de la loi de finances en cours ; un amendement de M. Jacques Brunhes, prévoyant un vote à l'issue du débat d'orientation budgétaire.

M. Jacques Brunhes a souhaité faire observer que le pacte de stabilité n'était prévu ni par le traité de Maastricht, ni par le traité d'Amsterdam, et résultait uniquement d'un règlement européen.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de M. François Goulard, ajoutant un alinéa compatible avec la rédaction de l'article par l'amendement de M. Jean-Jacques Jégou, disposant que le programme de stabilité ou son actualisation peuvent donner lieu à débat dans chacune des deux Assemblées.

En conséquence, l'article 36 a ainsi été rédigé et complété.

Article 37 : *Les questionnaires budgétaires* :

Suivant l'avis favorable du **Rapporteur**, la Commission a *adopté* un amendement présenté par M. Jacques Brunhes, faisant bénéficier les questionnaires des commissions saisies pour avis du projet de loi de finances de l'année de la procédure des questionnaires budgétaires prévue par la proposition de loi organique.

La Commission a *adopté* l'article 37 ainsi modifié.

Article 38 : *Les documents joints au projet de loi de finances de l'année* :

La Commission a *rejeté* un amendement rédactionnel présenté par **M. Yves Cochet**, après que le **Rapporteur** eut jugé préférable de ne pas alourdir la rédaction de cet

article. Un amendement du même auteur visant à joindre au projet de loi de finances de l'année un tableau de financement de l'Etat a été retiré, le **Rapporteur** ayant indiqué que cet amendement était satisfait par l'article 31 de la proposition.

Un amendement également présenté par **M. Yves Cochet**, relatif à l'intitulé des projets annuels de performance, a été retiré.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Philippe Auberger, prévoyant d'accompagner le projet de loi de finances de l'année d'un rapport spécifique sur la gestion de la dette publique, détaillant les risques de charges ainsi que les provisions correspondant à la couverture de ces risques.

M. Philippe Auberger a précisé que cet amendement visait à permettre à la Représentation nationale de mieux suivre les opérations relatives à la gestion active de la dette publique et d'évaluer les risques susceptibles de résulter de ces opérations, ainsi que d'une manière plus générale, de mieux appréhender les engagements hors bilan de l'Etat.

Le **Rapporteur** a jugé que cet amendement était satisfait par le dispositif de l'article 31 prévoyant un tableau de financement et par celui de l'article 22 relatif aux comptes de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat, qui rassembleraient l'ensemble des informations demandées.

M. Philippe Auberger a estimé que ces dispositions étaient en retrait par rapport à sa proposition.

Suivant l'avis défavorable du **Rapporteur**, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 38 sans modification.

Article 39 : *Le dépôt du projet de loi de finances de l'année et de ses annexes :*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Yves Cochet visant à faire passer de cinq à quinze jours le délai permettant aux parlementaires de prendre connaissance des annexes générales avant les discussions relatives aux sujets concernés.

Le **Rapporteur** s'est déclaré défavorable, ce délai de quinze jours étant irréaliste.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a *adopté* l'article 39 sans modification.

Article 40 : *Les documents joints aux projets de loi de finances rectificative :*

La Commission a *adopté* l'article 40 sans modification.

Article 41 : *Les délais de vote du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificative :*

La Commission a *adopté* l'article 41 sans modification.

Article 42 : *Les conditions de la discussion de la seconde partie des projets de loi de finances :*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Yves Cochet remplaçant, comme condition du passage à l'examen de la seconde partie des projets de loi de finances, l'adoption de la première partie par le vote de celle-ci.

Le **Rapporteur** ayant estimé cette disposition contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, M. Yves Cochet a retiré son amendement.

La Commission a *adopté* l'article 42 sans modification.

Article 43 : *Les conditions de vote des recettes, des dépenses et des emplois :*

La Commission a *adopté* l'article 43 sans modification.

Article 44 : *La répartition des crédits :*

La Commission a *adopté* l'article 44 sans modification.

Article 45 : *Les procédures d'urgence :*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le Rapporteur, puis elle a *adopté* l'article 45 ainsi modifié.

Article 46 : *Les documents joints au projet de loi de règlement :*

La Commission a examiné deux amendements présentés par M. Yves Cochet, visant à rétablir les annexes explicatives et les documents spécifiques joints au projet de loi de règlement tels qu'ils étaient mentionnés dans le texte initial de la proposition de loi organique.

Le **Rapporteur** ayant précisé que ces amendements étaient pleinement satisfaits par l'article 46 de la proposition de loi, **M. Yves Cochet** a retiré ces deux amendements.

La Commission a *adopté* l'article 46 sans modification.

Article 47 : *Le délai de dépôt du projet de loi de règlement :*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le Rapporteur, puis elle a *adopté* l'article 47 ainsi modifié.

Article 48 : *L'exercice du droit d'amendement :*

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Jacques Brunhes**, prévoyant que les amendements contraires à l'article 40 de la Constitution pourraient donner lieu à débat en séance publique, sans qu'ils puissent être pour autant adoptés.

Le **Rapporteur** a rappelé que l'exception d'irrecevabilité devait être opposée dès le dépôt des amendements, sauf à créer une procédure aboutissant à un contournement de l'article 40 de la Constitution.

M. Jacques Brunhes a fait valoir qu'il était de l'intérêt du Parlement de pouvoir discuter de mesures ayant une signification politique importante.

M. Henri Emmanuelli a fait observer qu'une telle disposition risquait de favoriser l'un des travers du débat budgétaire, à savoir la forte augmentation du nombre des

amendements déposés, à raison de plus de 500 sur la première partie du projet de loi de finances, ce qui se traduit par une perte de temps et des débats d'une qualité contestable en séance publique. Il a indiqué que de telles mesures ne favoriseraient pas la revalorisation du travail parlementaire et qu'il conviendrait, selon lui, que le débat se focalise sur une vingtaine ou une trentaine d'amendements ayant un sens politique fort.

M. Jean-Jacques Jégou a fait observer qu'un parlementaire pouvait toujours s'inscrire sur un article du projet de loi de finances pour évoquer un sujet qui lui tient à cœur.

M. Jacques Brunhes a jugé qu'il fallait considérer comme particulièrement préjudiciable que certains amendements ayant une importance capitale pour un groupe politique ne puissent donner lieu à débat, qu'il convenait d'éviter que les parlementaires ne fassent œuvre d'autocensure dans la crainte des décisions du Conseil Constitutionnel et que l'expression des opinions des groupes politiques au sein d'une assemblée parlementaire était d'une importance essentielle.

M. Henri Emmanuelli a déclaré que la revalorisation du travail parlementaire ne passait pas par des procédures conduisant à rester dans l'optique ou le virtuel.

M. Jacques Brunhes a jugé qu'il conviendrait de s'appuyer sur l'exemple du Sénat, où l'exception d'irrecevabilité est opposée d'une manière plus favorable à l'expression de l'initiative parlementaire.

Le **Rapporteur** a estimé que la primauté de l'Assemblée nationale en matière budgétaire ne permettait pas de s'inspirer des procédures en vigueur au Sénat, et que l'on ne pouvait pas considérer que la présente proposition de loi puisse résulter d'une autocensure, dans la mesure où elle va « au maximum » de ce qui est possible dans le cadre de la Constitution de 1958. Cette proposition permettra notamment d'éviter la censure, comme cavaliers budgétaires, des dispositions relatives à la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

La Commission a *rejeté* cet amendement, ainsi qu'un autre amendement présenté par M. Jacques Brunhes, visant à permettre de compenser les augmentations de charges publiques par des augmentations de recettes publiques.

La Commission a *adopté* l'article 48 sans modification.

Après l'article 48 :

Après avoir constaté qu'un amendement de M. Jean-Pierre Delalande relatif au débat d'orientation budgétaire était devenu sans objet, la Commission a examiné quatre amendements présentés par le même auteur, visant à clarifier les domaines respectifs de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale.

M. Jean-Pierre Delalande a précisé, s'agissant de son premier amendement, qu'il avait déjà demandé, dans le cadre de l'examen de la loi organique du 22 juillet 1996 sur la loi de financement de la sécurité sociale, l'abrogation du rapport présentant les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Le Conseil d'Etat a ultérieurement dénié toute valeur normative à ce rapport, lui donnant ainsi raison.

Le **Rapporteur** a estimé que des amendements modifiant les dispositions organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale pouvaient difficilement être retenus dans le cadre de la proposition de loi organique. Le Président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a fait savoir qu'il partageait cette opinion. Il

ne faut pas risquer de fragiliser la démarche de réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 en sortant de l'objet strict de ce texte. Cependant, des contacts pourraient être pris avec le Président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en vue de l'examen des suites à réserver à certains des amendements en cause, qui, sur le fond, n'appellent pas d'objections.

M. Jean-Pierre Delalande, tout en regrettant qu'il soit impossible de faire adopter des dispositions sur lesquelles tout le monde est d'accord, a accepté de retirer ses amendements compte tenu de la dernière proposition du Rapporteur.

Article 49 : *La caducité des garanties établies sans fondement législatif* :

La Commission a *adopté* un amendement, présenté par le **Rapporteur**, tendant à ce que soit joint au projet de loi de règlement de l'année 2004 une annexe récapitulant les garanties de l'Etat qui, au 31 décembre 2004, n'auraient pas été expressément autorisées par une disposition de loi de finances.

La Commission a *adopté* l'article 49 ainsi modifié.

Article 50 : *Le maintien à titre transitoire de certaines affectations de recettes* :

La Commission a examiné un amendement de suppression de M. Jean-Pierre Delalande.

M. Jean-Pierre Delalande a indiqué qu'il était incohérent de maintenir, même à titre exceptionnel, les budgets annexes, les comptes d'affectation spéciale et les comptes de commerce que l'on veut par ailleurs supprimer.

Le **Rapporteur** a précisé qu'il s'agissait d'une disposition transitoire prévoyant une « catégorie d'extinction ».

M. Philippe Auberger a proposé, par un amendement oral, de remplacer dans l'article 50 le mot « exceptionnel » par le mot « transitoire ».

M. Jean-Pierre Delalande a estimé que tout était transitoire jusqu'en 2006.

La Commission a *rejeté* l'amendement de M. Jean-Pierre Delalande et *adopté* l'amendement oral de M. Philippe Auberger. Elle a ensuite *adopté* l'article 50 ainsi modifié.

Article 51 : *Les dispositions transitoires en matière de report de crédits* :

La Commission a *adopté* l'article 51 sans modification.

Article 52 : *Les dispositions transitoires relatives aux taxes parafiscales* :

La Commission a *adopté* l'article 52 sans modification.

Article 53 : *L'application anticipée de la réduction du délai de dépôt du projet de loi de règlement et de la certification des comptes de l'Etat* :

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le **Rapporteur**.

Elle a *adopté* l'article 53 ainsi modifié.

Article 54 : *L'entrée en vigueur anticipée de certaines dispositions de la loi organique :*

La Commission a *adopté* l'article 54 sans modification.

Article 55 : *L'association du Parlement à l'élaboration de la nouvelle nomenclature budgétaire :*

La Commission a examiné deux amendements présentés par M. Jérôme Cahuzac, liés à un amendement à l'article 56 tendant à anticiper d'un an l'entrée en vigueur de la proposition de loi organique.

Le **Rapporteur** ayant considéré que cette anticipation n'était pas raisonnable, les amendements ont été *retirés*.

La Commission a *adopté* l'article 55 sans modification.

Article 56 : *L'abrogation de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et la date d'entrée en vigueur de la loi organique :*

La Commission a *adopté* l'article 56 sans modification.

Article 57 : *Les décrets d'application de la loi organique :*

La Commission a *adopté* l'article 57 sans modification.

Le **Rapporteur** a remercié l'ensemble des commissaires pour leur contribution. Le texte représente des avancées incontestables concernant deux objectifs faisant l'objet d'un consensus général : l'amélioration de la gestion publique et le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement. Un travail constructif a permis que plusieurs des amendements présentés par les membres de la Commission viennent enrichir la proposition.

M. Jean-Jacques Jégou a reconnu que la Commission spéciale avait fourni un travail important et que beaucoup de bonne volonté et d'investissement personnel s'étaient manifestés pour que le Parlement ne soit plus le théâtre d'ombres qu'il est aujourd'hui. L'opposition attend beaucoup de cette proposition de loi organique, mais il reste des marges d'amélioration qui n'ont pas été utilisées, sauf peut-être sur la dernière partie du texte. En conséquence, les commissaires appartenant au groupe UDF s'abstiendront.

M. Philippe Auberger a indiqué que, malgré les espoirs ouverts par l'examen de ce texte, il était difficile de dire à ce stade s'il fallait être déçu ou satisfait. Le nombre d'amendements de l'opposition retenus est sans doute trop faible et cette dernière se situe sur une crête de scepticisme. Les chances d'aboutir au Sénat paraissent donc très limitées et il faudra voir si le Gouvernement, dont il a été dit qu'il était défavorable à certains aspects du texte, ne parviendra pas à faire fléchir sa majorité dans un sens défavorable. Les commissaires RPR n'ont pas reçu, à ce stade, mandat pour prendre position. L'intergroupe de l'opposition doit prendre position au début de la semaine prochaine. Pour l'instant, les commissaires RPR s'abstiendront, dans l'attente d'une décision définitive de leurs instances dirigeantes.

M. Henri Emmanuelli a souligné qu'un bon travail avait été effectué, avec engagement et sérieux. Il a espéré, d'une part, que le texte pourrait continuer à progresser et, d'autre part, parvenir à un accord avec le Sénat selon une problématique exécutif/législatif, et non pas, comme c'est trop souvent le cas, selon une ligne de partage majorité/opposition. Même si tous les points ne sont pas réglés, les propositions de la

Commission spéciale bénéficient d'un *a priori* favorable du Gouvernement. Il a souhaité que cette trente-sixième tentative de réforme ne se traduise pas par un nouvel échec.

M. Augustin Bonrepaux a déclaré que le groupe socialiste voterait ce texte. On ne peut pas se plaindre indéfiniment que le Parlement n'a pas de pouvoir et, lorsque l'occasion d'un rééquilibrage se présente, la manquer. Beaucoup de progrès ont été accomplis aujourd'hui, le Rapporteur ayant montré son souci d'une large concertation. Ce n'est qu'à l'issue des travaux du Sénat qu'il sera possible de savoir si cette réforme peut aboutir, mais il convient dès maintenant de tout faire pour qu'elle soit une réussite.

Le **Rapporteur** a remercié les différents intervenants et a rappelé que, sans un accord à trois, impliquant l'Assemblée nationale, le Sénat et le Gouvernement, on ne saurait aboutir.

La Commission a ensuite *adopté* la proposition de loi organique dans le texte proposé par le Rapporteur ainsi modifié.