Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Conclusions de la commission spéciale AN (XIème législature)

SOMMAIRE

Article 1er 3
Article additionnel avant l'article 1er 4
Article 2 43
Article 3 44
Article 4 45
Article 5 46
Article 6 47
Article 7 48
Article 8 230
Article 9 231
Article 10 232
Article 11 233
Article 12 234
Article 13 235
Article 14 236
Article 15 237
Article 16 238
Article 17 239
Article 18 240
Article 19 241
Article 20 242
Article additionnel après l'article 20 243
Article 21 267
Article additionnel après l'article 21 268
Article 22 286
Article 23 287
Article 24 288
Article 25 290
Article 26 291
Article additionnel après l'article 26 292
Article additionnel après l'article 26 298
Article additionnel après l'article 26 303
Article additionnel après l'article 26 315
Article additionnel après l'article 26 319
Article 27 331
Article 28 332
Article 29 333
Article 30 334
Article 31 335
Article 32 484

Article 33 485
Article 34 486
Article additionnel après l'article 34 541
Article 35 559
Article 36 560
Article 37 561
Article 38 562
Article 39 596
Article 40 597
Article 41 598
Article additionnel après l'article 41 599
Article 42 604
Article 43 605
Article 44 606
Article 45 607
Article 46 635
Article 47 662
Article 48 663
Article additionnel avant l'article 48 664
Article additionnel après l'article 48 677
Article additionnel après l'article 48 712
Article additionnel après l'article 48 724
Article additionnel après l'article 48 749
Article additionnel après l'article 48 753
Article additionnel après l'article 48 779
Article additionnel après l'article 48 784
Article additionnel après l'article 48 810
Article additionnel après l'article 48 817
Article additionnel après l'article 48 838
Article additionnel après l'article 48 846
Article additionnel après l'article 48 853
Article 49 870
Article 50 871
Article 51 872
Article 52 873
Article 53 874
Article 54 875
Article 55 876
Article 56 877
Article 57 878

Article 1er

Les ressources et les charges de l'Etat, au sens de l'article 34 de la Constitution, comprennent des ressources et des charges budgétaires ainsi que des ressources et des charges de trésorerie. Elles sont déterminées par les lois de finances dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique.

Séance du jeudi 7 juin 2001

Article additionnel avant l'article 1er

M. le président. **Par amendement n° 2, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, avant le titre Ier, un article additionnel ainsi rédigé :**

« Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ainsi que l'équilibre financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique qu'elles décrivent, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

« Elles approuvent le budget de l'Etat qui décrit l'ensemble de ses recettes et de ses dépenses budgétaires pour un exercice, ainsi que l'équilibre budgétaire qui en résulte. Sans préjudice des dispositions prévues à l'article 26 *ter*, l'exercice s'étend sur une année civile.

« Les lois de finances peuvent comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

« Ont le caractère de lois de finances :

« 1° La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;

« 2° La loi de règlement ;

« 3° Les lois prévues à l'article 45. »

Cet amendement est affecté de trois sous-amendements.

Le sous-amendement n° 169 rectifié, présenté par MM. Charasse, Angels et les membres du groupe socialiste et apparentés, tend à rédiger comme suit le premier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 2 :

« Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances arrêtent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ainsi que l'équilibre financier qui en résulte. Elles tiennent compte des perspectives économiques qu'elles constatent, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent. »

Les deux sous-amendements suivants sont déposés par MM. Fréville, Arthuis et Badré.

Le sous-amendement n° 244 rectifié a pour objet :

I. - A la fin de la première phrase du premier alinéa du texte proposé par l'amendement n° 2 pour insérer un article additionnel avant le titre Ier, de remplacer les mots : « ainsi que l'équilibre financier qui en résulte » par les mots : « compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent ».

II. - Dans la seconde phrase du premier alinéa de ce texte, de supprimer les mots : « d'un équilibre économique qu'elles décrivent, ainsi que ».

Le sous-amendement n° 245 rectifié tend à rédiger comme suit la première phrase du deuxième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 2 pour insérer un article additionnel avant le titre Ier :

« Elles approuvent pour un exercice le partage des impositions de toute nature de l'Etat, le budget qui décrit l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire qui en résulte. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 2.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit de définir, au début de la loi organique, les principaux objets des lois de finances, ainsi que les domaines dans lesquels elles peuvent statuer, et d'énumérer les différents types de loi de finances.

Par rapport au droit existant, une mention nouvelle est introduite, qui est d'ailleurs controversée, il s'agit de la faculté offerte aux lois de finances de statuer sur les règles comptables appliquées à l'Etat. La commission des finances considère que c'est là un domaine fondamental dans la perspective de la détermination des ressources et des charges de l'Etat par le législateur financier.

Il s'agit donc de prévoir que les lois de finances peuvent aborder des questions comptables, sans d'ailleurs leur conférer une compétence exclusive en la matière.

M. le président. La parole est à M. Charasse, pour défendre le sous-amendement n° 169 rectifié.

M. Michel Charasse. Ce sous-amendement est d'ordre rédactionnel. Je préférerais, personnellement, que les lois de finances tiennent compte « des perspectives économiques qu'elles constatent » plutôt que d'un « équilibre économique qu'elles décrivent ». En effet, les perspectives économiques se constatent.

Au passage, je voudrais tout de même remercier M. le président de la commission des finances d'avoir bien voulu faire passer clairement le régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics dans le domaine de la loi.

M. le président. La parole est à M. Fréville, pour défendre les sous-amendements n°s 244 rectifié et 245 rectifié.

M. Yves Fréville. Le premier sous-amendement traite d'une question qui est peut-être secondaire.

L'ordonnance de 1959 contenait un principe qui avait été considéré comme un « principe fondamental » par le Conseil constitutionnel, celui selon lequel les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat « compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent ».

La commission des finances, et je comprends très bien sa motivation, sépare l'aspect économique de l'aspect financier : selon l'amendement n° 2, les lois de finances « tiennent compte d'un équilibre économique » et, par ailleurs, elles déterminent l'équilibre financier.

Je trouvais que la formule ancienne avait ses mérites parce qu'il y a naturellement rétroaction de l'équilibre financier sur l'équilibre économique. De surcroît, je ne percevais pas bien pour quelle raison il fallait modifier ce principe fondamental reconnu par le Conseil constitutionnel.

Quant au sous-amendement n° 245 rectifié, il pose un problème essentiel. Je me demande, d'ailleurs, s'il convient de l'exposer maintenant tant il dépend du sort d'un amendement fondamental qui viendra en discussion plus tard. Nous n'en sommes ici qu'au tout début du texte et je me demande si l'on ne pourrait pas décider la réserve sur ce problème du partage.

M. le président. Il vaut mieux que vous l'exposiez maintenant.

M. Yves Fréville. Nous considérons, Jean Arthuis et moi-même, que la loi de finances doit non seulement et d'abord approuver le budget mais aussi définir le partage de ces ressources que sont les impositions de toutes natures. Le montant de ces impositions de toutes natures s'élève à 1 000 milliards de francs, qui sont partagés *de facto* selon des procédures différentes, soit d'affectation, soit de prélèvement, entre l'Etat lui-même, bien entendu, qui en a le solde, les collectivités locales, qui perçoivent des dotations globales sous forme essentiellement de prélèvements, la sécurité sociale, qui se voit affecter des impôts dont le principal d'entre eux est la CSG, enfin des organismes divers, ces fonds dont il a été souvent question au cours de nos dernières discussions, ainsi que d'autres organismes comme la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la CADES, par exemple.

Par conséquent, il serait opportun que, dès l'article liminaire et sans déflorer la discussion sur le fond que nous aurons tout à l'heure sur le problème de la constitutionnalité, on puisse lire que les lois de finances approuvent tout à la fois un partage des ressources et le budget.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les trois sous-amendements ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Le « poids » du sous-amendement n° 245 rectifié me donnait à penser qu'il n'avait pas pu être exposé aussi rapidement par notre collègue Yves Fréville !

S'agissant du sous-amendement n° 169 rectifié, qui est rédactionnel, M. Charasse a une préférence pour le verbe : « arrête » plutôt que pour le terme : « détermine », mais la commission des finances a le sentiment que sa rédaction n'est pas plus mauvaise que la sienne. Je serais heureux que M. Charasse veuille bien rejoindre notre point de vue.

Ce point n'est pas déterminant, mais je pense que notre rédaction est sans doute celle qu'il convient de conserver.

M. le président. Monsieur Charasse, acceptez-vous la suggestion de M. le rapporteur ?

M. Michel Charasse. Oui, monsieur le président.

M. le président. Le sous-amendement n° 169 rectifié est retiré.

Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je vous remercie, monsieur Charasse.

En ce qui concerne le sous-amendement n° 244 rectifié, M. Fréville a expliqué les raisons de sa proposition, reposant sur une conception de l'équilibre financier qui englobe des produits et des charges ne relevant pas du champ des lois de finances. Cette conception est donc plus floue que celle de la commission des finances. A nos yeux, l'équilibre financier est bien celui qui résulte de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, qu'elles soient ou non budgétées.

En tout cas, il nous a semblé délicat d'assigner à une loi de finances le soin de définir l'équilibre économique, ce qui nous conduit à recommander le retrait de ce sous-amendement, qui est, comme son

auteur l'a dit, secondaire. Mais sans doute M. Fréville souhaitera-t-il entendre l'avis du Gouvernement sur ce sujet.

Avec le sous-amendement n° 245 rectifié, Yves Fréville et Jean Arthuis introduisent une notion nouvelle, celle des ressources partagées. Il s'agit donc d'un texte essentiel, et qui serait repris en écho, s'il était adopté par le Sénat, dans d'autres dispositions ultérieures. C'est ce qui a fait s'interroger notre collègue il y a un instant sur l'opportunité de développer d'ores et déjà sa pensée sur le sujet. Je pense que nous ne pouvons éviter de le faire maintenant car nous sommes dans une démarche de rédaction de la loi qu'il nous faut accomplir.

La notion de ressources partagées pourrait ne pas poser de problème majeur si elle ne comportait les conséquences que vous savez et que nous verrons plus loin à l'occasion de l'article d'équilibre.

Sur le fond, il s'agit d'introduire une notion juridique pour décrire le fait que le produit de certaines impositions de toutes natures fait l'objet d'un partage entre l'Etat et des tiers : collectivités locales, Union européenne, organismes de sécurité sociale et autres.

Ce partage est aujourd'hui obscur dans la mesure où, malgré les « jaunes budgétaires », personne ne sait vraiment très bien qui reçoit quelle imposition dans notre pays. Personne ne conteste, par conséquent, le caractère insatisfaisant de cet état de fait.

Nos collègues Yves Fréville et Jean Arthuis entendent donc clarifier les choses en introduisant ce nouveau concept et en disant en substance - je parle sous leur contrôle - qu'il existe trois types d'impositions de toutes natures, celles qui sont directement affectées, celles qui sont rétrocédées sous forme de prélèvement sur recettes, et celles de l'Etat.

Avec chacun de ces types de prélèvements, ils entendent faire coïncider un mode d'affectation : direct, pour celles qui sont prélevées directement, par prélèvement sur recettes pour les collectivités locales et

l'Union européenne, par le budget de l'Etat pour celles qui reviennent à l'Etat.

La commission des finances soutient ce raisonnement en tous points : affectation directe aux articles 1er, 33 et à un article additionnel après l'article 48 que nous proposons ; prélèvements sur recettes aux articles 17 et 31 ; budget de l'Etat comme aujourd'hui.

Mais là où nos raisonnements tendent malheureusement à diverger, ce qui explique pourquoi la commission peut difficilement adhérer au concept de ressources partagées, c'est au regard des conséquences que les auteurs de l'amendement, MM. Fréville et Arthuis, entendent tirer de l'introduction de ce concept sur l'article d'équilibre. Ils proposent en effet que l'article d'équilibre retrace l'ensemble des impositions de toutes natures et, de ce fait, les intègre toutes dans le budget brut de l'Etat.

Cette technique pourrait être souhaitable par souci de clarté, mais la commission estime qu'il est impossible de l'appliquer dans le cadre constitutionnel actuel qui ne donne pas de monopole aux lois de finances en matière d'imposition de toutes natures et qui prévoit une loi de financement de la sécurité sociale..

Pour que nous acceptions ce nouveau concept, il faudrait préalablement modifier l'article 34 de la Constitution, ce qui n'est pas prévu.

Je souhaite indiquer à MM. Fréville et Arthuis, qu'après un travail vraiment long et minutieux, sans doute imparfait, mais que nous avons accompli avec la plus grande et la meilleure volonté, nous avons eu le sentiment d'être allés aussi loin que possible.

Nous avons en effet prévu que, pour l'avenir, les impositions de toutes natures sont par essence des recettes de l'Etat, ce qui permet de maintenir l'autorisation universelle des impositions de toutes natures en loi de finances, que leur affectation directe à d'autres personnes sera soumise à conditions et que sera reconnue l'existence des prélèvements

sur recettes, ce qui n'avait pas été fait à l'Assemblée nationale, ainsi que vous l'avez souligné tout à l'heure dans la discussion générale, monsieur Fréville.

En revanche, il nous semble que la loi de finances ne peut rapatrier en son sein des financements directs déjà affectés, en particulier le financement de la sécurité sociale. Or, c'est ce à quoi aboutirait le concept de ressources partagées.

Nous avons eu le sentiment qu'en maintenant l'autorisation universelle de perception en loi de finances nous avions, en partie en tout cas, répondu à la préoccupation qui est la vôtre et qui est d'ailleurs partagée sur de nombreuses travées.

M. Jean Arthuis tout à l'heure a retenu une formule que j'ai trouvée intéressante : « Sincérité et lisibilité peuvent-elles être inconstitutionnelles ? » J'ai trouvé la formule très belle et je la ferai mienne, s'il m'y autorise sans me faire payer trop de droits d'auteur. *(Sourires.)*

C'est une belle interrogation, mais je crains que les belles qualités de sincérité et de lisibilité ne suffisent pas lors du contrôle de constitutionnalité.

Voilà, monsieur le président, pourquoi la commission des finances souhaite que MM. Arthuis et Fréville, après avoir entendu le Gouvernement, acceptent, en raison des informations que je viens de donner, de bien vouloir retirer cette intéressante proposition qui nous paraît présenter, à terme, un risque d'inconstitutionnalité.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 2 et sur les sous-amendements n°s 244 rectifié et 245 rectifié ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Monsieur le président, je dois dire que je partage assez largement les points de vue qui viennent d'être développés à l'instant sur l'amendement n° 2 ainsi que sur les deux sous-amendements qui restent en discussion.

Compte tenu de son importance, je souhaiterais présenter quelques commentaires sur le sous-amendement n° 245 rectifié.

Je voudrais notamment dire à MM. Fréville et Arthuis que je comprends tout à fait leur préoccupation, qui est de disposer d'une version globale, claire et lisible de l'ensemble des prélèvements obligatoires,...

M. Jean Arthuis. Des impositions de toutes natures de l'Etat !

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* ... des impôts recouvrés par l'Etat, quand bien même ils sont affectés non seulement à l'Etat, mais également à des tiers.

M. Philippe Marini. Des impositions de toutes natures !

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Je comprends leur préoccupation, mais je me dois de constater que, dans notre architecture institutionnelle et constitutionnelle, nous disposons désormais de deux textes : le projet de loi de finances, d'un côté, et le projet de loi de financement de la sécurité sociale, de l'autre.

Le Conseil d'Etat, dans l'avis qu'il a rendu sur la première version de ce texte, a d'ailleurs indiqué clairement que la loi organique relative aux lois de finances pouvait prévoir que celles-ci comportent, en annexe, une récapitulation du produit des impôts affecté aux organismes de sécurité sociale, mais qu'elle ne peut prévoir que le texte normatif qui attribue le produit d'un impôt à un organisme de sécurité sociale soit la loi de

finances. C'est un point de vue. Il doit, quoi qu'on en pense, être pris en compte.

Je relève, au-delà des avancées qui ont pu être indiquées par M. le président de la commission des finances, que le texte, tel qu'il est issu des travaux de l'Assemblée nationale et tel que votre commission des finances vous propose de l'adopter, prévoit une information sur l'affectation et le rendement de l'ensemble des impositions de toutes natures, puisque le nouvel article 48 *quinquies* dispose très précisément : « Sont joints au projet de loi de finances de l'année : 1° une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat et les collectivités territoriales ; ».

Le souci de lisibilité des auteurs du sous-amendement est pleinement pris en compte à travers cet article. Bien entendu, la forme du document devra être discutée avec chacune des assemblées pour répondre, le mieux possible, à votre exigence d'information.

Dans ces conditions, je préférerais que ce sous-amendement soit retiré.

Enfin, je confirme mon accord sur l'amendement n° 2.

M. le président. Le sous-amendement n° 244 rectifié est-il maintenu, monsieur Fréville ?

M. Yves Fréville. Non, monsieur le président, je le retire.

M. le président. Le sous-amendement n° 244 rectifié est retiré.

Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 245 rectifié.

M. Jean Delaneau. Je demande la parole contre le sous-amendement.

M. le président. La parole est à M. Delaneau.

M. Jean Delaneau. Mon explication sur le sous-amendement n° 245 rectifié, qui est très important, vaudra pour les amendements n°s 248 rectifié et 249 rectifié et le sous-amendement n° 246 rectifié.

Le sous-amendement n° 245 rectifié a le mérite de la clarté : tous les impôts et taxes sont des ressources de l'Etat et figurent en loi de finances. Il appartient à cette dernière de « partager » chaque année ces ressources, notamment avec la sécurité sociale.

Cela signifie que la CSG mais aussi, par exemple, la taxe sur les contrats d'assurance automobile créée en 1967 ou encore la C3S créée en 1970 seraient réintégrées en lois de finances avant d'être rétrocédées à la sécurité sociale.

Chaque année, en quelque sorte, 600 milliards de francs de recettes de la sécurité sociale seraient décidés en loi de finances. Autant dire, dans ces conditions, que le vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale n'aurait plus guère de sens.

Je considère, pour ma part, que ce mécanisme de « ressources partagées » irait directement à l'encontre de l'article 34 de la Constitution dont on a fait état tout à l'heure et qui dispose que « les lois de financement déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale et, compte tenu des prévisions de recettes, fixent des objectifs de dépenses » ; c'est l'ONDAM, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie. Or je ne vois pas comment la loi de financement de la sécurité sociale, qui est votée avant la loi de finances, pourrait déterminer un ONDAM si elle n'a pas toute sûreté sur les rentrées.

Je ne pourrai donc pas voter le sous-amendement n° 245 rectifié, non seulement parce qu'il ne me semble pas conforme à la Constitution, mais également parce qu'il ne me paraît pas opportun.

Nous déplorons les jeux de miroirs que multiplie le Gouvernement entre les deux textes financiers. Or le présent sous-amendement aurait pour effet d'institutionnaliser des « miroirs permanents » et de faire en sorte que, lorsqu'on vote la loi de financement, le tiers de ses recettes serait virtuel.

En tant que président de la commission des affaires sociales, je ne suis pas préoccupé par la défense d'un pré carré ni animé par un esprit de boutique ; je suis profondément attaché à la cohérence des lois de financement de la sécurité sociale, qui confrontent des dépenses et des recettes et déterminent un équilibre. C'est cette cohérence que notre majorité a voulue en 1996, et c'est cette cohérence qui permet d'assurer un débat démocratique, transparent et responsable sur les comptes sociaux.

A ce titre, je voudrais exprimer un regret : il me semble que la réforme de l'ordonnance organique relative aux lois de finances aurait dû être l'occasion de prendre en considération l'existence des lois de financement de la sécurité sociale. Or cela n'a pas été fait ; c'est même plutôt le choix inverse qui prédomine. Je crois qu'il aurait été cohérent d'inscrire en loi de financement l'autorisation de perception des impôts et taxes qui alimentent la sécurité sociale.

Je ne partage pas les considérations du rapport de la commission des finances sur « l'éclatement du consentement à l'impôt » entre deux textes qui seraient incompatibles avec le respect du principe posé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Et je m'inquiète des développements de ce rapport qui souligne, non sans logique d'ailleurs - je cite le rapporteur - que, « dès lors que la loi de finances autorise la perception des impositions de toute nature et que celles-ci sont détaillées et autorisées dans une annexe explicative, rien n'empêchera les parlementaires d'amender l'article autorisant la perception de toutes les impositions de toute nature afin d'en extraire telle ou telle imposition qui ne leur semblerait pas justifiée ». Or qui peut le plus peut le moins.

Rien n'empêchera la loi de finances, dans sa deuxième partie, de modifier le taux et l'assiette des impôts perçus au profit de la sécurité sociale, et donc de modifier profondément les équilibres de la loi de financement.

Vous voyez, mes chers collègues, que nous frôlons là la ligne jaune et que nous sommes déjà dans ce « jeu de miroirs institutionnalisés », que je dénonçais en m'opposant au sous-amendement n° 245 rectifié.

Je regrette que nous n'ayons pu progresser vers davantage de transparence et que l'ordonnance organique reste inchangée sur ce point, alors que sa réforme aurait dû permettre un progrès vers plus de cohérence.

M. Michel Charasse. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Charasse.

M. Michel Charasse. Mes chers collègues, je dois dire que j'ai un peu de mal à comprendre exactement ce que signifie, dans le sous-amendement n° 245 rectifié, l'expression « partage des impositions de toute nature de l'Etat ».

Nous sommes dans le domaine de la loi organique qui concerne les lois de finances et nous délibérerons, tout au long de ce débat, sous le contrôle futur du Conseil constitutionnel, puisque celui-ci va fatalement examiner le résultat de nos délibérations.

Or le Conseil constitutionnel a toujours veillé à ce que ne figurent, dans la loi de finances, que les éléments qui doivent strictement y figurer, à savoir ce qui concerne l'Etat. Par conséquent, je ne vois pas comment

on pourrait envisager d'y introduire d'autres éléments, à l'exception - comme l'a dit M. le président Delaneau - de l'article général, qui autorise la perception des impôts et qui est une disposition traditionnelle ; c'est d'ailleurs l'article 1er de chaque loi de finances de l'année.

De plus, je ne sais pas entre qui et qui se fait ce partage. Nous savons qu'il s'agit de ressources de l'Etat. En effet, ce dernier perçoit, pour son propre compte, des impositions qu'il inscrit à son budget en recettes et qu'il reprend en dépenses, puisqu'il doit les reverser à des tiers, le reversement étant une obligation de l'Etat. Il y a donc un transit budgétaire. Le partage évoqué par nos collègues MM. Fréville, Arthuis et Badré est-il donc celui qui a lieu entre l'Etat et les autres tiers pour lesquels il perçoit ?

M. Yves Fréville. Ce sera défini plus tard !

M. Michel Charasse. Ce sera peut-être défini plus tard mais, pour l'instant, je m'en tiens à cette définition. Le partage visé est-il celui des ressources de l'Etat, des recettes des impositions, au sein du budget entre les divers démembrements du budget, c'est-à-dire le budget général, les comptes spéciaux ou les budgets annexes ? Moi, je ne sais pas !

Comme l'ont dit très justement le président Lambert il y a un instant et Mme le secrétaire d'Etat après lui, je pense que nous frôlons là un domaine qui n'est pas celui des lois de finances. Par conséquent, je ne vois pas comment nous pourrions aller jusque-là, étant entendu qu'il y a selon moi un problème de rédaction, mais ce n'est pas une critique, car nous n'allons pas nous faire ce genre de méchanceté entre nous !

Cher président Lambert, c'est vrai qu'il y a un problème de compatibilité au regard de l'article 34 de la Constitution. C'est vrai aussi que nous sommes dans le domaine de la loi organique. D'ailleurs, l'article 34 précise *in fine* : « Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique. » Mais le Conseil constitutionnel accepterait-il que cette opération se fasse par une loi organique autre que celle qui est prévue par l'article 34 ? Je ne le pense pas. J'ajoute que, jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé exactement sur la portée de ce dernier alinéa, sauf, je

crois, en 1967, lorsque M. Roland Dumas a déposé à l'Assemblée nationale une proposition de loi pour modifier l'article 34 concernant la redevance télévision. Mais c'est une décision très ancienne, qui s'appelle d'ailleurs « redevance télévision ».

En dehors de cela, je ne vois pas le Conseil constitutionnel, le président Lambert l'a dit avec raison, nous autoriser, par une loi organique qui n'a pas principalement cet objet, à préciser et à compléter l'article 34.

Pour toutes ces raisons, monsieur le président, je me rallie, avec mes amis, à la position de la commission, et je pense qu'il est préférable d'en rester à l'amendement n° 2, tel que M. le rapporteur l'a présenté.

M. Philippe Marini. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Marini.

M. Philippe Marini. Nous commençons nos débats par un point crucial, puisqu'il s'agit de savoir quels seront l'ampleur et le champ de la réforme : de l'issue de la discussion engagée par l'amendement n° 2 de la commission et par le sous-amendement n° 245 rectifié de nos collègues Yves Fréville, Jean Arthuis et Denis Badré dépend, mes chers collègues, la suite de l'examen de la proposition de loi organique.

J'aurais tendance à dire, en simplifiant, que nos collègues MM. Fréville, Arthuis et Badré ont économiquement raison, mais juridiquement tort.

Il est vrai que, lorsque nous avons ajouté à notre édifice constitutionnel, à tort ou à raison - j'en parle d'autant plus librement que j'ai voté pour - les lois de financement de la sécurité sociale en 1996, nous n'avions pas nécessairement prévu toute la suite du film ! Très honnêtement, il faut reconnaître que cet ajout a permis une certaine

clarification des conditions dans lesquelles sont prévus et exécutés les budgets des organismes sociaux.

M. Jean Delaneau. Avant il n'y avait rien !

M. Philippe Marini. Exactement ! C'est donc un progrès, il ne faut pas le nier.

A l'inverse et au passif, il y a aujourd'hui cette dualité de discussions budgétaires : deux lois financières, l'une étant la loi de finances, dont nous parlons aujourd'hui.

M. Michel Charasse. Ça, c'est Juppé !

M. Philippe Marini. Mon cher collègue, il y a un bon côté, la clarté, mais il en est un plus mauvais, c'est l'impression désagréable qui résulte de la répartition des finances publiques en deux documents, en deux discussions budgétaires.

C'est incontournable, c'est dans notre droit positif, et cela fait partie de nos institutions. Il n'est pas proposé ici de les transformer substantiellement. Certes, on aurait pu y penser dès l'origine, mais il aurait aussi fallu que ce soit politiquement faisable.

Ainsi, mes chers collègues, on aurait pu proposer en discussion une loi organique sur le double fondement des alinéas de l'article 34 concernant, l'un, les lois de finances, l'autre, les lois de financement de la sécurité sociale. Cela eût été possible, mais, encore une fois, ce n'est pas la voie qui a été choisie. Si, aujourd'hui, nous remettons tout en cause, il est très vraisemblable que nous ne parviendrons pas à réformer l'ordonnance organique compte tenu du calendrier, réforme portant nécessaire pour moderniser la gestion publique.

Le sous-amendement n° 245 rectifié introduit une notion que je trouve très intéressante pour l'avenir, celle d'« impositions partagées ». En effet, peut-être l'avenir des finances locales passera-t-il un jour par une transformation des impôts locaux existants en impôts partagés avec l'Etat ? Cela fait partie des réflexions que très probablement nous aurons dans les années à venir ...

M. Michel Charasse. Liberté totale !

M. Philippe Marini ... et ce genre d'idée, à mon sens, prospérera. En attendant, il ne me semble pas que, techniquement et juridiquement, on puisse faire, dans ce texte, en respectant le cadre constitutionnel, ce qui est proposé par nos collègues, pour des raisons que l'on comprend bien.

Aussi suis-je naturellement tout à fait solidaire du rapporteur et de la commission, d'autant plus que celle-ci a adopté une autre solution qui sera examinée beaucoup plus tard dans notre débat.

Cette autre solution consiste, sans les perturber, à faire précéder la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale d'un débat commun qui ne serait ni celui qui a lieu sur le projet de loi de finances ni celui qui a lieu sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Ce débat consolidé permettrait de dessiner le paysage économique et de s'interroger sur l'évolution du taux des prélèvements obligatoires, leurs différentes origines et leur répartition.

Ce débat politique, financier et économique global constituerait, à mon avis, le rendez-vous principal de la rentrée politique, dès le début de la session d'octobre, et serait organisé selon des modalités qui devront être précisées par les règlements de nos assemblées. Cela permettrait qu'aucune de ces discussions techniques que sont la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale n'ait lieu sans que les parlementaires aient un sentiment très précis des responsabilités qu'ils prennent en termes de prélèvements obligatoires.

Mes chers collègues, c'est la seule solution institutionnellement correcte et réalisable de façon consensuelle malgré la dualité qui existe et qu'il faut bien reconnaître. Je comprends tout à fait M. Delaneau. La commission des affaires sociales a acquis, depuis la création de la loi de financement de la sécurité sociale, un capital de connaissances qui augmente chaque année, et elle a maintenant une expérience qui est précieuse et qui contribue à faire de nous des parlementaires efficaces. Mais cette dualité n'est nullement contradictoire avec le regroupement des données tel que je l'ai explicité !

Nous aurons certainement l'occasion, le moment venu, de reprendre ce sujet. Dans l'immédiat, toutefois, je ne crois vraiment pas qu'il soit possible de voter le sous-amendement n° 245 rectifié.

M. Yves Fréville. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Fréville.

M. Yves Fréville. Le déroulement de la discussion fait que nous étudions l'intitulé avant les mesures au fond ! Si beaucoup des observations pertinentes qui ont été faites, notamment par M. Charasse, étaient justifiées sur l'intitulé, il me semble en revanche que le problème est réglé à la lecture de l'amendement n° 249 rectifié, qui porte sur la mesure elle-même.

De quoi s'agit-il, mes chers collègues ? L'article 34 de la Constitution dispose que : « Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. » Par conséquent, c'est dans cette loi organique que nous devons définir ce que sont les ressources de l'Etat, et c'est bien là qu'est le problème !

Dans notre amendement n° 249 rectifié, nous avons pris le soin de définir, avec le souci de respecter l'article 34 de la Constitution, ce que sont les ressources de l'Etat : les impositions de toutes natures, au sens de l'article 34 de la Constitution, sont des ressources de l'Etat à

l'exception de deux catégories, celles qui sont affectées aux collectivités locales et celles qui sont affectées aux Communautés européennes.

Nous prenons au sérieux, en effet, l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme selon lequel les contributions de toutes natures doivent être contrôlées par les citoyens ou par leurs représentants, et par personne d'autre. Ainsi, les impôts locaux sont contrôlés par les élus locaux. Si des impôts sont affectés à l'Europe - les droits de douane, par exemple - ils seront contrôlés par le Parlement européen. Quant aux autres, il n'y a qu'une institution qui puisse les contrôler, c'est le Parlement.

Telle est notre justification de fond, sur le plan constitutionnel, et l'on ne peut pas nier la portée de la Déclaration des droits de l'homme dans ce domaine.

J'en arrive au dernier problème.

Je comprends tout à fait l'intérêt d'un débat préalable portant à la fois sur le projet de loi de finances et sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Je considère personnellement que, en cette matière, on ne peut se contenter d'une annexe à la loi de finances, annexe qui n'a aucune portée juridique. Mais on ne peut pas se contenter non plus d'un débat n'aboutissant à aucune conclusion, qui équivaudrait à un débat d'orientation budgétaire. Il faut qu'un vote intervienne sur le partage.

Un tel vote est d'autant plus logique que la commission admet parfaitement que, chaque année, les affectations soient renouvelées - c'est l'article 1er de la proposition de loi organique - et que l'article 33 prévoit que seule la loi de finances définira les affectations. Voilà encore une disposition qui n'est pas prévue par la Constitution mais qui figure dans le présent texte.

Puisque, aux termes du texte proposé, une estimation chiffrée figure dans une annexe, je ne vois pas pourquoi on ne sanctionnerait pas cela par un vote clair sur le partage des ressources.

Telle est notre idée fondamentale.

M. Jean Arthuis. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Arthuis.

M. Jean Arthuis. Nous sommes là au cœur d'une proposition que Denis Badré, Yves Fréville et moi-même soumettons au Sénat.

Il s'agit bien, monsieur le président de la commission des finances, de tendre vers la « constitution financière de l'Etat ». Il s'agit bien de faire en sorte que ce document soit lisible, compréhensible par tous nos concitoyens, faute de quoi le pacte républicain tel que nous le concevons, fondé sur la compréhension du peuple, risque très vite de s'éroder, et l'exercice auquel nous nous livrons ne répondra pas à l'ambition que, les uns et les autres, nous avons exprimée à la tribune, dans la discussion générale.

Je perçois bien ce qui peut s'articuler autour de multiples annexes. Mais ce n'est pas en multipliant les annexes que l'on va clarifier la présentation du budget de l'Etat !

Je souhaite que nous convenions d'un dispositif qui permette de rassembler tous les impôts qui sont votés par la représentation nationale.

Je remercie Jean Delaneau pour la voie qu'il a ouverte tout à l'heure mais, s'il est vrai que deux commissions préparent les textes, c'est tantôt au Palais-Bourbon, tantôt au Palais du Luxembourg, une seule et même assemblée qui vote.

Selon moi, c'est une source de clarification que de faire apparaître l'ensemble des ressources fiscales telles qu'elles sont votées par la représentation nationale, étant entendu qu'un certain nombre d'affectations sont décidées. Si vous prévoyez un document annexe, cela signifie que, d'emblée, nous convenons du montant des impôts qui seront affectés à l'équilibre de la sécurité sociale.

Je voudrais être éclairé sur un point : qu'est-il prévu de faire s'agissant du prélèvement opéré sur la TVA pour financer le budget annexe des prestations sociales agricoles, le BAPSA ? La logique voudrait, me semble-t-il, que, dans les ressources de l'Etat, apparaisse le produit de la TVA. La logique voudrait aussi que les budgets annexes disparaissent, et c'est bien ce qui est prévu dans la proposition de loi organique votée par l'Assemblée nationale.

Aujourd'hui, vous voyez apparaître dans la loi de finances un montant de TVA qui ne correspond pas au produit encaissé par l'Etat puisque environ 30 milliards de francs sont directement « fléchés » vers le BAPSA.

J'avoue que, si nous perpétuons ces pratiques, nous contrarions l'objectif de clarification autour duquel nous nous sommes rassemblés, au-delà des clivages partisans, lors de la discussion générale.

Pourrions-nous renoncer à ce sous-amendement qui est en quelque sorte introductif, et reprendre notre discussion à l'occasion de l'examen de l'amendement n° 249 rectifié ?

M. le président. C'est vous qui en prenez la décision !

La bonne solution aurait sans doute été de demander l'examen par priorité de l'amendement n° 249 rectifié, mais il est maintenant trop tard puisque nous en sommes déjà aux explications de vote sur le sous-amendement n° 245 rectifié.

M. Jean Arthuis. Dans ces conditions, monsieur le président, en accord avec Yves Fréville, je retire le sous-amendement n° 245 rectifié.

M. le président. Le sous-amendement n° 245 rectifié est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 2, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, avant le titre Ier.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 1 A (nouveau)

L'objet des lois de finances.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à définir l'objet des lois de finances.

Cette disposition s'inspire pour partie des articles 30, 5 et 31 du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Votre Rapporteur vous propose de retenir la proposition du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Il paraît, en effet, plus adéquat d'indiquer qu'il résulte des lois de finances un équilibre, non seulement financier, ce terme renvoyant aux

modalités de financement de l'Etat telles que définies dans le tableau de financement prévu au 7° de l'article 31, mais également budgétaire, présenté dans le tableau d'équilibre du 6° de l'article 31.

Par ailleurs, il semblerait plus précis de rappeler que les lois de finances tiennent compte d'un équilibre économique « défini » dans le cadre des documents joints au projet de loi de finances, et non qu'elles décrivent cet équilibre économique, aucun article de la loi de finances ou de ses annexes ne comportant une telle description.

De même, on peut s'interroger sur l'opportunité de prévoir que les lois de finances approuvent le budget de l'Etat, aucun article de la loi de finances n'ayant cet effet. Le budget est, en effet, un support descriptif, qui résulte de la loi de finances, mais n'est pas approuvé par elle.

Il serait, enfin, sans doute souhaitable de supprimer des dispositions redondantes avec le 6° du II de l'article 31 relatif à la définition du domaine facultatif des lois de finances et de renvoyer les dispositions relatives à la notion de budget à l'article 5, une fois définies les ressources et les charges de l'Etat et celles de ces ressources et de ces charges qui sont de nature budgétaire.

*

* *

La Commission a examiné un amendement présenté par votre **Rapporteur**, visant à apporter des précisions rédactionnelles à la définition des lois de finances et à supprimer des dispositions figurant, par ailleurs, dans le reste de la proposition ou trouvant mieux leur place à d'autres articles.

Votre **Rapporteur** a précisé qu'il a pris le parti de ne pas remettre en cause la nouvelle architecture du texte adopté par le Sénat, s'efforçant simplement, par cet amendement, de préciser, dès le début du texte, certaines notions, telle que l'équilibre financier.

Le **Président Henri Emmanuelli** a ajouté que cette position fait suite à un important travail en commun, le **Président Raymond Forni** précisant, pour sa part, que même sur les points techniques difficiles, un accord de fond s'esquisse.

M. Jean-Pierre Delalande ayant alors suggéré que votre Rapporteur fasse une présentation unique de l'ensemble de ses amendements, ce dernier a indiqué qu'il convenait que le débat se déroule dans les conditions habituelles.

La Commission a *adopté* cet amendement **(amendement n° 1)**.

La Commission a *adopté* l'article 1er A *(nouveau)* ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 1er A

M. le président. Je donne lecture de l'article 1er A :

TITRE Ier A

DES LOIS DE FINANCES

« Art. 1er A.- Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ainsi que l'équilibre financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique qu'elles décrivent, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

« Elles approuvent le budget de l'Etat qui décrit l'ensemble de ses recettes et de ses dépenses budgétaires pour un exercice, ainsi que l'équilibre budgétaire qui en résulte. Sans préjudice des dispositions prévues à l'article 26 *ter*, l'exercice s'étend sur une année civile.

« Les lois de finances peuvent comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

« Ont le caractère de lois de finances :

« 1° La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;

« 2° La loi de règlement ;

« 3° Les lois prévues à l'article 45. »

M. Didier Migaud, rapporteur de la commission spéciale, a présenté un amendement, n° 1, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 1er A :

« Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

« L'exercice s'étend sur une année civile.

« Ont le caractère de lois de finances :

« 1° La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;

« 2° La loi de règlement ;

« 3° Les lois prévues à l'article 45. »

La parole est à M. le rapporteur de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances.

M. Didier Migaud, *rapporteur de la commission spéciale.* Cet amendement, qui a été adopté par la commission, vise à apporter des précisions rédactionnelles à la définition des lois de finances et à supprimer des dispositions figurant dans le reste de la proposition ou trouvant mieux leur place à d'autres articles.

Il paraît ainsi plus adéquat d'indiquer qu'il résulte des lois de finances un équilibre non seulement financier, ce terme renvoyant aux modalités de financement de l'Etat, mais également budgétaire.

Par ailleurs, rappeler que les lois de finances tiennent compte d'un équilibre économique défini dans le cadre des documents joints au projet de loi de finances semble plus précis que de dire qu'elles le décrivent, aucun article de la loi de finances ou de ses annexes ne comportant une telle description.

De même, on peut s'interroger sur l'opportunité de prévoir que les lois de finances approuvent le budget de l'Etat, aucun article de la loi de finances n'ayant cet effet. On rappellera que le budget est un support descriptif qui résulte de la loi de finances, mais n'est pas approuvé par elle.

Enfin, les dispositions relatives à la définition du budget et au domaine facultatif des lois de finances sont respectivement prévues aux articles 5 et 31.

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'Etat au budget pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement no 1.

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat au budget.* Avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je constate que le vote est acquis à l'unanimité.

L'article 1er A est ainsi rédigé.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE PREMIER A

L'objet des lois de finances

Commentaire : le présent article, inséré par le Sénat en première lecture, vise à préciser dès le début de la loi organique relative aux lois de finances, les éléments essentiels de leur définition.

I. Les modifications apportéES PAR L'ASSEMBLée nationale

Hormis le déplacement des dispositions relatives à la définition du budget et au domaine facultatif des lois de finances vers, respectivement, les articles 5 et 31, l'Assemblée nationale a souhaité :

☐ regrouper les mentions de l'équilibre budgétaire et financier, en confirmant le caractère substantiel de leur détermination par les lois de finances ;

☐ et adopter un amendement rédactionnel tendant à substituer le terme « défini » à la proposition « qu'elles décrivent » pour qualifier la prise en compte par les lois de finances de l'équilibre économique qui en constitue le substrat.

II. Les propositions de votre commission

☐ Votre rapporteur rappelle que le gouvernement avait donné un avis favorable à cet article introduit à l'initiative de votre commission.

☐ Votre rapporteur ne s'opposera pas au réaménagement du texte transmis par le Sénat, dont l'effet ne lui paraît cependant pas très heureux puisqu'il aboutit à « éclater » des dispositions, qui étaient regroupées dans le texte adopté par le Sénat.

☐ Il ne s'opposera pas davantage à la mention, désormais conjointe, selon laquelle les lois de finances déterminent un équilibre budgétaire **et** financier. Cette nouveauté ne s'imposait pas mais elle peut être admise dès lors qu'il est clair pour tous que l'équilibre financier dont il s'agit n'est pas exclusivement celui qui résulte de l'écart entre ressources et emplois de trésorerie, mais qu'il renvoie également à l'équilibre résultant de l'application de la comptabilité en «droits constatés » aux opérations de l'Etat, équilibre que les lois de règlement auront désormais pour objet explicite d'arrêter.

☐ Votre rapporteur ne peut en revanche souscrire à la substitution entreprise par l'Assemblée nationale du terme « défini » à la proposition « qu'elles décrivent ». Il s'agit, à ses yeux, d'un recul rédactionnel. Alors qu'on ne sait quel sens conférer au mot « défini » - est-ce particulier ? est-ce précisé ? est-ce déterminé ? -, il est tout à fait pertinent de considérer que les lois de finances décrivent l'équilibre économique sur la base duquel elles sont construites.

Les projections économiques visées à l'article 48 quater -« les budgets économiques » dans le jargon- ont en effet cet objet précis.

Votre rapporteur vous proposera ainsi un amendement tendant à rétablir, sur ce point, le texte du Sénat.

Décision de la commission : votre commission vous propose d’adopter cet article ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat deuxième lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article premier A

M. le président. « Art. 1er A. - Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

« L'exercice s'étend sur une année civile.

« Ont le caractère de lois de finances :

« 1° La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;

« 2° La loi de règlement ;

« 3° Les lois prévues à l'article 45. »

Par amendement n° 1, M. Lambert, au nom de la commission, propose, dans la seconde phrase du premier alinéa de cet article, de remplacer le mot : « défini » par les mots : « qu'elles décrivent ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je rappelle qu'il s'agit de nourrir tous les travaux préparatoires des informations les plus utiles qui permettront la meilleure application possible de notre texte.

L'amendement que j'ai l'honneur de proposer en l'instant concerne l'article 1er A, qui traite de l'objet des lois de finances. Il est essentiellement rédactionnel. Il vise à lever une ambiguïté qui, aux yeux de notre commission, résulte de la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.

Nous considérons, pour ce qui nous concerne, que les lois de finances ne peuvent pas déterminer l'environnement économique dans lequel elles s'inscrivent. Nous estimons, au contraire, que cet

environnement est une donnée qui s'impose à tout exécutif. C'est pourquoi nous avons une préférence pour le verbe « décrire », alors que l'Assemblée nationale a retenu le verbe « définir » qui, comme je le disais voilà un instant, crée une sorte d'ambiguïté.

Cette question va nous permettre, madame la secrétaire d'Etat, de vous entendre et vous donnera peut-être l'occasion de lever cette ambiguïté.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Monsieur le rapporteur, j'ai le sentiment qu'il n'y a pas de divergence entre les deux assemblées sur le fait que les lois de finances doivent évidemment tenir compte d'un certain équilibre économique. D'ailleurs, l'article 48 *quater* du texte actuel dispose que le rapport qui est joint au projet de loi de finances sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation « comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année ».

Dans ces conditions, je m'en remets à la sagesse de la Haute Assemblée.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cette réponse peut nous donner satisfaction. En effet, nous avons de nombreux débats dans cette assemblée sur la question de savoir si la croissance est décidée par le Gouvernement. Il est vrai, que, dans le passé, des mots malheureux ont pu être prononcés sur le sujet et laisser croire que la croissance était décidée par le Gouvernement. Nous ne voulions pas que le gouvernement

actuel comme les gouvernements suivants, lorsqu'ils prendront leurs fonctions, pensent avoir cette possibilité. *(Sourires.)* Je crois que, dans la période que nous traversons, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie n'est pas loin de penser comme moi.

Par sa réponse, Mme la secrétaire d'Etat nous confirme que la croissance et la situation économique ne sont pas décidées par le Gouvernement. Cela me permet, en vertu du mandat qui m'a été donnée par la commission, de retirer cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 1 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 1er A.

(L'article 1er A est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article premier A
Article 1er

Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

L'exercice s'étend sur une année civile.

Ont le caractère de lois de finances :

1° La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives;

2° La loi de règlement;

3° Les lois prévues à l'article 45.

Article 2

Les ressources budgétaires de l'Etat comprennent :

1° Des impositions de toute nature ;

2° Les produits de ses activités industrielles et commerciales, les rémunérations de services rendus par lui, les produits et revenus de son domaine, les produits et revenus de ses participations financières, les intérêts des prêts, avances et dotations assimilées consentis par lui, les retenues et cotisations sociales établies à son profit, le produit des amendes, des versements d'organismes publics et privés autres que ceux relevant des opérations de trésorerie, les produits générés par les opérations de trésorerie autres que les primes à l'émission d'emprunts de l'Etat ;

3° Les fonds de concours, ainsi que les dons et legs consentis à son profit ;

4° Les remboursements des prêts et avances prévus au 2° ;

5° Des produits divers.

Article 3

La rémunération de services rendus par l'Etat peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée.

Article 4

Les charges budgétaires de l'Etat comprennent :

1° Les dotations des pouvoirs publics ;

2° Les dépenses de personnel ;

3° Les dépenses de fonctionnement, autres que celles de personnel ;

4° Les dépenses d'intervention ;

5° Les dépenses d'investissement de l'Etat pour son propre compte ;

6° Les prêts et avances.

Article 5

Les ressources et les charges budgétaires de l'Etat sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses.

Au sens de l'article 47 de la Constitution, l'exercice s'entend de l'année civile.

Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses.

L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées sur un compte unique, intitulé budget général.

Seules les opérations relatives à la gestion de la dette de l'Etat et de la dette viagère, les autorisations d'engagement, les engagements par anticipation, les garanties accordées par l'Etat et les conventions financières peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures.

Article 6

La comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires obéit aux principes suivants :

1° Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public ;

2° Les dépenses payables après ordonnancement sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires. Les dépenses payables sans ordonnancement préalable sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par un comptable public. Toutes les dépenses doivent être imputées sur les crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance ;

3° Les recettes et dépenses portées aux comptes d'imputation provisoire sont enregistrées aux comptes définitifs au plus tard à la date de l'arrêté du résultat budgétaire. Le détail des opérations de recettes qui, à titre exceptionnel, n'auraient pas pu être imputées à un compte définitif à cette date figure dans l'annexe prévue par le 4° de l'article 46.

Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, des exceptions peuvent être apportées aux principes énoncés au présent article en ce qui concerne les engagements par anticipation susceptibles d'être autorisés sur le budget général, les opérations de régularisation et les autres opérations susceptibles d'être effectuées a

Article 7

I. – Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un même ministère.

Une mission comprend un ensemble cohérent de programmes ou, à titre exceptionnel, un seul programme. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Un programme comprend les crédits concourant à la réalisation d'un ensemble cohérent d'objectifs définis en fonction des résultats attendus.

Les crédits des pouvoirs publics sont regroupés au sein d'une mission comportant un ou plusieurs programmes spécifiques à chacun d'entre eux.

Les crédits d'un programme sont présentés par titre. Chaque catégorie de charges prévue du 1° au 6° de l'article 4 constitue un titre.

II. – Les crédits sont spécialisés par programme.

Toutefois, peuvent comporter des crédits globaux :

1° Un programme pour dépenses accidentelles, destiné à faire face à des calamités ou à des dépenses imprévues ;

2° Un programme pour mesures générales en matière de rémunérations, destiné à faire face à des dépenses de personnel dont la

répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

La répartition des crédits globaux est effectuée conformément aux dispositions de l'article 12.

La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature.

III. – A l'exception des crédits du programme prévu au 2° du II, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds sont spécialisés par ministère.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN première lecture n° 2908 (XIème législature)

Article 7

La budgétisation par objectifs : les missions et les programmes.

Le présent article vise à rénover en profondeur la logique de construction et d'exécution du budget afin de rattacher les crédits ouverts par les lois de finances aux objectifs poursuivis et aux résultats attendus et d'articuler l'allocation des ressources avec la performance de l'action publique.

I.- Une réforme indispensable

Quelle est l'efficacité de la dépense publique en France ? A cette question, personne ne peut répondre. Tel fut le constat établi par le groupe de travail présidé par M. Laurent Fabius sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire.

Compte tenu de la procédure en vigueur, la France reste enfermée dans une vision purement budgétaire de la dépense publique, destinée à allouer des moyens et à contrôler la régularité de la dépense. A aucun moment de notre procédure budgétaire n'est ouvert de débat sur les résultats des politiques publiques, afin d'allouer les crédits budgétaires en conséquence.

Ce constat s'explique largement par les dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Celle-ci a, en effet, consacré la vision strictement budgétaire de la dépense publique que votre Rapporteur vient d'évoquer : les règles de présentation, les modalités d'examen et de vote des projets de loi de finances, ainsi que les règles d'exécution du budget, ont été conçues en vue de permettre une information aussi précise que possible du Parlement sur la nature et le montant des crédits, mais circonscrites à cet objet. Les débats consacrés aux projets de loi de finances s'en tiennent donc, de ce fait, à une logique de moyens.

La conception de la dépense publique retenue par l'ordonnance du 2 janvier 1959 s'est traduite par deux inconvénients majeurs : le Parlement n'exerce qu'un contrôle extrêmement réduit sur la dépense publique, tandis que les

gestionnaires ne disposent que de faibles marges de manœuvre s'agissant de l'utilisation des crédits.

La structure du projet de loi de finances de l'année limite, en effet, les possibilités d'examen et de remise en cause de la dépense publique par le Parlement. Ainsi, la distinction opérée entre services votés et mesures nouvelles conduit le Parlement, non pas en droit mais dans les faits, à ne s'intéresser qu'aux mesures nouvelles. Plus de 90% du budget est ainsi systématiquement reconduit d'année en année.

Quand bien même le Parlement voudrait-il procéder à une évaluation de l'efficacité de la dépense publique qu'il serait dans l'impossibilité de se livrer à cet exercice, tant les crédits qu'il est appelé à voter sont morcelés.

Les crédits présentés dans le projet de loi de finances pour le budget général et les budgets annexes sont, en effet, spécialisés en quelque 850 chapitres , fondements de l'autorisation budgétaire du Parlement. Il n'existe, de ce fait, aucune lisibilité, ni aucune vision stratégique des politiques publiques. Mais surtout, les chapitres regroupant les dépenses affectées à un service ou à un ensemble de services " *selon leur nature ou selon leur destination* " ne permettent pas " *de juger ni de l'ensemble des moyens accordés à un service, ni de la totalité des crédits accordés pour un objet défini* ".

Inutile, par ailleurs, de préciser que les chapitres budgétaires ne sont dotés d'aucun indicateur sur les objectifs poursuivis, les résultats attendus ou le coût effectif des mesures mises en œuvre. Le Parlement n'est donc en mesure d'apprécier ni le coût des actions menées, ni leur finalité. La présentation du projet de loi de finances constitue, de ce fait, un obstacle à la transparence des politiques publiques.

Le manque de lisibilité et de transparence de la dépense publique ne fait pas simplement obstacle au contrôle du Parlement sur les crédits : il constitue également un obstacle à la bonne gestion des deniers publics.

Comme l'a, en effet, souligné le groupe de travail susmentionné, l'administration raisonne également en termes de moyens alloués et de contrainte financière. Cet état de fait est la conséquence logique du mode d'allocation des crédits retenu par l'ordonnance du 2 janvier 1959 : le budget se réduit à une addition de moyens, coupés des objectifs poursuivis et de la performance de la dépense publique réalisée.

Soulignons, par ailleurs que l'excessive spécialisation des crédits fait également obstacle à toute souplesse dans l'exécution du budget. Les gestionnaires, liés par une autorisation parlementaire morcelée, sont dans l'incapacité d'effectuer les arbitrages permettant l'allocation optimale des ressources.

II.- Une réforme ambitieuse

Devant ce constat, il semble désormais impératif de changer " les règles du jeu budgétaire ", avec un double objectif : redonner sens à l'autorisation délivrée par le Parlement et rénover en profondeur la gestion publique. Tel est l'enjeu de la réforme présentée par votre Rapporteur.

D'aucuns feront sans doute remarquer qu'une telle réforme aurait pu être initiée " par le bas ", en s'efforçant, dans le cadre de l'ordonnance du 2 janvier 1959, de mener des expériences tendant à progresser vers une logique de budgétisation par objectifs. Cette stratégie était, en effet, envisageable. Une intéressante expérience est d'ailleurs menée depuis un an dans quatre préfectures, gérées au moyen d'une enveloppe globale de crédits.

Mais, au-delà du fait que l'objectif d'une réforme de l'Etat, souvent évoqué, a longtemps peiné à se concrétiser, il convenait de prendre en considération la logique de fonctionnement de nos institutions. Toute réforme procède, en France, d'un changement institutionnel, qui sert alors de fer de lance aux innovations. C'est la raison pour laquelle votre Rapporteur défend, depuis les conclusions du groupe de travail précité, une révision de l'ordonnance du 2 janvier 1959 : celle-ci doit " donner le signal " du changement et marquer enfin l'engagement d'une véritable réforme de l'Etat.

Pour votre Rapporteur, l'objectif poursuivi par la révision des dispositions organiques relatives aux lois de finances doit être double.

Il s'agit, en premier lieu, de rénover les pouvoirs budgétaires du Parlement. A une logique de moyens doit succéder une logique de performance, fondée sur le triptyque : " objectifs, résultats, contrôle ". Le Parlement doit être en mesure d'allouer les crédits budgétaires en fonction des performances obtenues, ce qui suppose que des objectifs soient assignés aux administrations, que les résultats obtenus soient évalués et que le coût des actions menées soit mesuré. C'est à ces conditions seulement que pourra être contrôlée l'efficacité des politiques publiques.

Le second objectif de la réforme vise à rénover la gestion publique en responsabilisant les gestionnaires. En contrepartie des contraintes différentes qu'elles se verraient assigner, les administrations disposeraient d'une marge de manœuvre accrue. La dépense publique cesserait d'être dispersée en plusieurs centaines d'unités de spécialisation, afin que le gestionnaire dispose d'une masse globale de crédits en grande partie fongibles. A charge pour lui, compte tenu des marges de manœuvre nouvelles dont il disposera, de satisfaire aux objectifs assignés par le Parlement et de rendre compte de son action, en termes de coûts et de résultats.

Telles sont les grandes lignes de la réforme présentée par votre Rapporteur. Celle-ci est donc particulièrement ambitieuse puisqu'elle vise à un renversement total de notre logique budgétaire : à une logique de moyens doit succéder une logique de résultats.

Doit-on parler de " révolution " ? Selon votre Rapporteur, il s'agit d'une " **révolution en douceur** ". La réforme qu'il a proposée a été mûrie, depuis plus de deux ans maintenant, au sein des assemblées parlementaires et prévoit un délai d'adaptation suffisamment long pour permettre au Gouvernement, qui s'y est rallié, de relever le défi de la réforme.

Toutes les conditions semblent donc réunies pour qu'une budgétisation par objectifs puisse enfin voir le jour en France. Votre Rapporteur se rejouit, à cet égard, que le Président de la Commission des finances du Sénat, dans son rapport n° 37 précité, préconise une démarche de même nature : considérant que la spécialisation par chapitre est " *une contrainte devenue inadaptée* ", il souhaite " *affirmer la spécialisation des crédits par programme* ".

III.- Vers une budgétisation par objectifs

A.- Une nouvelle logique de répartition des crédits

● Le premier alinéa du I du présent article décline la structure de présentation des crédits.

Les crédits ouverts aux ministres par les lois de finances seront désormais regroupés par **mission**, chaque mission comportant un ou plusieurs programmes.

Cette présentation " à double niveau " n'avait pas été retenue par votre Rapporteur dans le texte initial de la proposition et résulte d'une initiative du Président Henri Emmanuelli visant à clarifier les conditions d'exercice du droit d'amendement reconnu par la Constitution aux membres du Parlement.

Actuellement, en effet, les crédits sont votés par titre, mais spécialisés par chapitre, ce qui donne au Parlement le contrôle du niveau de l'autorisation de la dépense, sans que ce contrôle se traduise par une multiplication des votes. Chaque parlementaire a actuellement la possibilité, par amendement, de scinder ou de regrouper des chapitres afin de modifier le niveau de spécialité de l'autorisation de dépense. Compte tenu de la présentation des crédits à un " double niveau ", ces amendements n'impliquent aucune modification de la structure de vote des crédits, le nombre d'unités de vote ne dépendant que des structures ministérielles.

Dans le texte initial de la loi organique, ce système à double niveau n'avait pas été retenu pour des motifs liés au souci de rendre plus lisible la présentation budgétaire : les crédits des ministères étaient présentés par programme, à la fois unité de vote et unité de spécialité. Tout amendement parlementaire en matière de crédits aurait donc porté nécessairement sur un programme donné. Dans l'hypothèse du dépôt d'amendements tendant à scinder des programmes, l'exercice du droit d'amendement, évidemment intact, se serait alors traduit par une

augmentation structurelle du nombre des unités de vote sur les crédits ayant pour effet de rendre plus complexes les états annexés au projet de loi de finances. Votre Rapporteur a considéré qu'une telle éventualité était susceptible d'aller à l'encontre de la lisibilité et de la transparence de l'examen du projet de loi de finances.

L'exercice du droit d'amendement sera, en fait, plus " rationnel " dans le cadre d'une présentation des crédits selon un système à " double niveau ". Le vote parlementaire portera, en effet, sur chacune des missions d'un ministère donné, tandis que le droit d'amendement s'exercera au niveau du programme, nouvelle unité de spécialité. Les parlementaires seront donc en mesure d'agir sur les programmes à structure de vote constante.

Ce système répond au souci exprimé par l'ensemble des membres de la Commission spéciale, notamment lors de l'audition, le 9 janvier dernier, de M. Laurent Fabius, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et de Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget, de faire en sorte que la réforme, par le biais de la réduction du nombre des unités de spécialité budgétaire, ne remette pas en cause le pouvoir d'amendement des parlementaires.

● Le deuxième alinéa du I définit la mission : celle-ci regroupe un ensemble cohérent de programmes ou, à titre exceptionnel, comprend un seul programme.

Votre Rapporteur a retenu l'idée, en particulier par coordination avec les dispositions proposées à l'article 48 relatives à l'assimilation de la mission à une charge au sens de l'article 40 de la Constitution, que seule une disposition de loi de finances d'origine gouvernementale pouvait créer une mission. L'article 47 de la Constitution qui dispose que : " *le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* " habilite, en effet, le législateur organique à encadrer la structure de vote desdits projets. Au demeurant, l'ordonnance du 2 janvier 1959 aboutit elle aussi à un encadrement : le nombre de titres étant limitativement fixé, la structure du vote est définie par le texte organique.

Dans le texte initial de la proposition, où l'unité de vote et l'unité de spécialité se confondaient au niveau du programme, aucune limitation de cette nature n'était prévue : l'adoption d'un amendement de nomenclature, scindant en deux une unité de spécialité, aurait eu pour effet mécanique de créer une nouvelle unité de vote.

Soucieux de préserver la cohérence et la lisibilité du projet de loi de finances et d'éviter la multiplication des unités de vote, votre Rapporteur a jugé opportun de maintenir cet encadrement (27). Selon le dispositif proposé, le Gouvernement conserverait donc la maîtrise de la nomenclature des unités de vote (les missions), le pouvoir d'amendement parlementaire s'exerçant, comme aujourd'hui, au niveau des unités de spécialité (les programmes). Ce dispositif est ainsi conforme à la pratique actuelle, les parlementaires ayant la maîtrise de la nomenclature des chapitres, et non celle des titres.

Comme l'indiquait en 1989 M. Dominique Strauss-Kahn, alors Président de la Commission des finances de notre Assemblée, " *ce système est finalement plus logique que le vote formel de tous les crédits chapitre par chapitre* [programme par programme, selon la présente proposition]*. Si personne ne soulève de contestation, le Parlement se contente de voter les crédits au niveau du titre* [de la mission, selon la présente proposition] *; il suffit de la volonté d'un seul parlementaire pour que la chambre à laquelle il appartient soit appelée à voter au niveau du chapitre* [programme] ".

● Le troisième alinéa du I définit la notion de **programme**.

Cette disposition constitue le cœur des propositions présentées par votre Rapporteur et vise à introduire une " budgétisation par objectifs " rattachant les crédits aux objectifs poursuivis et aux résultats attendus. Il s'agit là de la concrétisation du triptyque " objectifs, résultats, contrôle ", défendu par votre Rapporteur.

Concrètement, en effet, un programme regrouperait l'ensemble des crédits concourant à un ensemble cohérent d'objectifs, définis en fonction de résultats attendus. La présentation des crédits par objectifs

contribuerait ainsi à une plus grande **lisibilité et transparence des politiques publiques**. Elle permet, en effet, de définir les finalités de l'action publique et d'appréhender les résultats concrets des politiques menées.

Cette nouvelle nomenclature budgétaire ouvre la voie à une réelle évaluation de la dépense publique et doit déboucher sur une allocation des crédits au regard de leur performance. L'évaluation de la dépense publique suppose, en effet, comme votre Rapporteur l'a précédemment souligné, que des objectifs soient fixés, que les résultats atteints soient mesurables, afin de déterminer si les objectifs fixés ont été atteints et à quel coût.

La logique actuelle d'une budgétisation de moyens rend illusoire tout effort d'évaluation de la dépense publique. Dès lors, en revanche, qu'une évaluation de la performance de la dépense publique est envisageable, elle ouvre la voie à une rénovation du pouvoir budgétaire du Parlement. Au vu des résultats atteints et une fois que les administrations auront mis en place les outils nécessaires pour appréhender le coût complet des mesures mises en œuvre, il deviendra possible d'établir des comparaisons entre les objectifs fixés, les résultats obtenus et les coûts enregistrés et de fonder l'allocation des crédits budgétaires sur une analyse de la performance de la dépense publique.

Votre Rapporteur soulignera, à cet égard, que, dans son esprit, les futurs programmes ne doivent en aucun cas reproduire à l'identique les actuels agrégats, même si, dans un premier temps, ils peuvent s'en inspirer.

On rappellera, en effet, qu'en 1994, une réforme des annexes explicatives " bleues " fut entreprise, afin de substituer aux " actions " y figurant des regroupements plus globaux de crédits dénommés " agrégats ". Les annexes explicatives comportent donc désormais une présentation des crédits par agrégat.

Ces agrégats ne peuvent cependant devenir le support d'une budgétisation par objectifs. En l'état, ils ne comportent, en effet, aucun objectif clairement défini et les indicateurs relatifs aux résultats obtenus

sont souvent pauvres. Les agrégats ne permettent donc pas d'appréhender le rapport coût-efficacité des crédits budgétaires.

Votre Rapporteur soulignera, enfin, sur ce point, que le délai proposé à l'article 56 pour la mise en œuvre de la réforme a précisément été conçu pour permettre à l'administration de concevoir des programmes ne reproduisant pas les agrégats actuels.

● Le quatrième alinéa du I contient une disposition spécifique aux pouvoirs publics, destinée, en particulier, à respecter les principes de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie financière des assemblées parlementaires.

Ces principes s'imposent, en effet, à la loi organique relative aux lois de finances.

Le principe de la séparation des pouvoirs découle de l'article XVI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui dispose que " *toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparations des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ".

L'autonomie financière des assemblées parlementaires est prévue par l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, qui dispose que " *chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière* ", que " *les crédits nécessaires au fonctionnement des assemblées parlementaires font l'objet de propositions préparées par les questeurs de chaque assemblée et arrêtées par une commission commune composée des questeurs des deux assemblées* " et que " *les propositions ainsi arrêtées sont inscrites au projet de loi budgétaire auquel est annexé un rapport explicatif établi par la commission* [mentionnée ci-dessus] ".

Votre Rapporteur rappellera que le Conseil constitutionnel a inclus l'ordonnance précitée dans le " bloc de constitutionnalité ". Dans une décision n° 94-338 DC du 10 mars 1994, il a, en effet, considéré que la conformité des règlements des assemblées parlementaires à la

Constitution doit s'apprécier notamment au regard de ce texte, pris en vertu du premier alinéa de l'article 92 de la Constitution pour la mise en place des institutions.

Votre Rapporteur a donc proposé de maintenir un titre spécifique aux dotations des pouvoirs publics, prévu au 1° de l'article 6 de la proposition de loi. En effet, compte tenu des principes rappelés ci-dessus, les dépenses de l'Etat afférentes à ces dotations constituent des dépenses d'une nature spécifique et ne peuvent pas être assimilées à des dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intervention ou d'investissement de l'Etat

Afin de respecter les mêmes principes, votre Rapporteur propose également que les crédits ouverts sur le titre des dotations des pouvoirs publics fassent l'objet d'une mission comportant un ou plusieurs programmes spécifiques à chacun d'entre eux.

Ces propositions ne font que transposer, dans le futur dispositif organique, les règles actuellement en vigueur :

- les dotations aux pouvoirs publics font l'objet d'un titre spécifique (titre II actuellement , titre prévu au 1° de l'article 6 de la proposition de loi) ;

- les crédits afférents à ces dotations forment une seule unité de vote (titre II du budget " Charges communes " actuellement, mission " Pouvoirs publics " dans le dispositif proposé) ;

- ces crédits sont regroupés dans une ou plusieurs unités de spécialité budgétaires spécifiques à chacun des pouvoirs (chapitres spécifiques actuellement, programmes spécifiques demain).

Par ailleurs, les crédits ouverts sur le titre des dotations des pouvoirs publics continueront à être mis à la disposition du ministre dont

relève le fascicule sur lesquels ils sont inscrits. S'agissant des assemblées parlementaires, le ministère compétent continuera à déléguer immédiatement ces crédits aux questeurs de chacune d'entre elles.

Les règles de préparation, d'ouverture et d'exécution actuellement en vigueur pour le budget de chacun des pouvoirs concernés restent inchangées. Il en va notamment ainsi de l'exercice des prérogatives de la commission commune des crédits qui, en application de l'article 7 de l'ordonnance précitée, est chargée d'établir un rapport explicatif, et de celles des commissions chargées de vérifier et d'apurer les comptes des assemblées, prévues, en application du principe d'autonomie financière, par leur règlement respectif.

Votre Rapporteur rappellera enfin que les comptes de l'Assemblée nationale, en application de l'article 16 de son Règlement, font l'objet d'un rapport public établi par la Commission chargée de vérifier et d'apurer les comptes de cette assemblée.

● Le cinquième alinéa du I définit les modalités de présentation, par titre, des crédits à l'intérieur d'un programme.

A l'exception de la mission relative aux pouvoirs publics et aux comptes annexes de concours financiers, chacun des programmes sera susceptible de comprendre, dans le souci d'une meilleure lisibilité du projet de loi de finances, quatre catégories de crédits, présentés par titre :

- les crédits de personnel ;

- les crédits de fonctionnement ;

- les crédits d'intervention ;

- les crédits d'investissement de l'Etat pour son propre compte.

B.- Un régime de spécialité adapté à la budgétisation par objectifs

● Le II du présent article définit le degré de spécialisation des crédits.

Le premier alinéa du II définit le programme comme la nouvelle unité de spécialisation de crédits. Il est donc mis fin à la spécialisation des crédits par chapitres : le programme devient ainsi l'unité budgétaire de base.

Cette disposition s'inscrit dans la logique de la budgétisation par objectifs. Alors que jusqu'à présent, les crédits étaient essentiellement regroupés aux fins de couvrir des dépenses de même nature, ils seront désormais regroupés en vue de couvrir des dépenses concourant à un ensemble cohérent d'objectifs. Là encore, à une logique de moyens se substitue une logique d'objectifs.

La substitution des programmes aux chapitres s'inscrit également dans une logique de globalisation de la dépense publique, puisque aux quelque 850 chapitres actuellement votés pourraient se substituer, en l'état actuel des réflexions de votre Rapporteur, quelque 150 à 200 programmes, au sein desquels les crédits seront, pour une large part, fongibles.

● Par exception à la spécialisation des crédits selon un ensemble cohérent d'objectifs, le deuxième alinéa du II introduit la possibilité de regrouper des crédits globaux au sein d'un programme.

Cette disposition, inspirée des articles 7 et 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, se justifie par le fait que la destination des crédits correspondants ne peut être connue avec précision au moment de l'élaboration de la loi de finances. Elle est, cependant, définie de manière

plus restrictive qu'en 1959, afin d'éviter que la procédure de crédit global ne soit utilisée de manière abusive, comme cela a pu être souvent le cas.

Seuls deux programmes dotés de crédits globaux seront, à cette fin, autorisés :

- un programme pour dépenses accidentelles, destiné à faire face à des calamités ou à des dépenses imprévues ;

- un programme pour mesures générales en matière de rémunérations, destiné à couvrir des dépenses supplémentaires de personnel occasionnées par des mesures générales de revalorisation de traitements non encore décidées au moment de l'élaboration de la loi de finances.

Votre Rapporteur tient à souligner que ce second programme n'est aucunement destiné à financer des plans catégoriels de revalorisation des traitements. De tels plans devront, en effet, être financés par le biais de l'enveloppe consacrée, dans chaque programme, aux dépenses de personnel. Il s'agit là d'une conséquence logique du principe de responsabilisation : en contrepartie de la globalisation et de la fongibilité de ses crédits, synonyme de souplesse, le gestionnaire d'un programme ne pourra voir abonder, en cours d'exercice, l'enveloppe dont il dispose.

● Le dernier alinéa du II introduit une **fongibilité " asymétrique " des crédits à l'intérieur d'un programme.**

En effet, la présentation par titre des crédits à l'intérieur d'un programme sera, à une réserve près, indicative, si bien que le gestionnaire sera autorisé à arbitrer entre les dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intervention et d'investissement au sein de chaque programme. Il s'agit là d'une rupture radicale avec le droit budgétaire classique. Cette fongibilité concrétise ainsi le principe de responsabilisation du gestionnaire : celui-ci se verra assigner des objectifs, mais disposera, en contrepartie, d'une marge de manœuvre accrue.

Soulignons, toutefois, que la fongibilité ne sera pas totale. En effet, compte tenu de la dynamique de ces dépenses, votre Rapporteur a souhaité que le titre des dépenses de personnel constitue un plafond. Autrement dit, ces dépenses ne pourront être engagées que dans la limite des crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme. En revanche, cette disposition n'interdira nullement au gestionnaire de réaffecter d'éventuelles économies réalisées sur un titre, y compris celui des dépenses de personnel en faveur de dépenses d'une autre nature. C'est pourquoi ce dispositif relève d'une fongibilité dite " asymétrique ".

Si la fongibilité des crédits n'est pas totale, on ne doit pas pour autant minimiser les marges de manœuvre octroyées aux gestionnaires. Pour prendre un exemple concret, celui du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, et en se fondant - puisque aucune autre donnée n'est disponible - sur les agrégats présentés dans le projet de loi de finances pour 2001, l'introduction d'une budgétisation par objectifs pourrait se traduire par la nomenclature suivante :

PRÉSENTATION DU FASCICULE " INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION "

	Intérieur et décentralisation 109 MdF				
(unité de vote)	Sécurité 33 MdF		Collectivités locales 51 MdF		
Programmes (unités de spécialité, auxquelles s'applique le droit d'amendement)	Police nationale 31,4 MdF	Sécurité civile 1,6 MdF	Soutien à l'investissement courant des collectivités locales 11 MdF	Soutien au fonctionnement des collectivités locales 40 MdF	A

Le nombre d'unités de spécialité passerait ainsi des 50 chapitres actuels, représentant des enveloppes de crédits comprises entre 1 million et 4 milliards de francs, à 6 programmes, regroupant des crédits compris entre 1,6 et 31,4 milliards de francs. On observera qu'au cours de son audition par votre Commission spéciale, le 9 janvier dernier, Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget, a évoqué une spécialisation des crédits du même ministère en cinq programmes. Les conceptions gouvernementales sont donc très proches de celles de votre Rapporteur.

IV.- Une meilleure gestion des emplois publics

Le III du présent article vise à assortir le plafond des dépenses de personnel de chaque ministère d'un plafond portant sur le nombre des emplois autorisés.

L'ordonnance du 2 janvier 1959 reconnaît au Parlement des pouvoirs dans le domaine de la gestion des emplois publics, qui sont en théorie extrêmement larges.

L'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement en matière de dépenses de personnel est, en effet, double, portant à la fois sur les crédits et les mouvements d'emplois.

La répartition des crédits de personnel détaillée dans les annexes explicatives par chapitre lie, en effet, le Gouvernement. Par ailleurs, l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement porte sur les créations, suppressions et transformations d'emplois, les tableaux d'emplois présentés dans les annexes explicatives détaillant, en effet, par catégorie, corps et grade, les emplois budgétaires. C'est donc au niveau du grade que l'autorisation parlementaire est réputée donnée en matière d'emplois.

Ainsi, par le biais des dépenses de personnel et des emplois budgétaires, le Parlement exerce en théorie, un contrôle des transformations et suppressions d'emplois :

- les créations d'emplois " *ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances* " (cinquième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959) et " *résultent des modifications de crédits correspondantes dûment explicitées par les annexes* " (article 43 de l'ordonnance). Aucune création d'emploi, définie par catégorie, corps et grade, ne peut donc être opérée sans que le Parlement ait adopté les crédits correspondants ;

- les suppressions d'emplois résultent également de modifications de crédits dûment explicitées, par chapitre, par les annexes explicatives ;

- les transformations d'emplois peuvent être opérées par décret sous réserve de respecter les crédits annuels préalablement ouverts sur les chapitres concernés et, dans le cas contraire, ne " *peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances* " (cinquième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959, et " *résultent des modifications de crédits correspondants dûment explicités par les annexes* " (article 43 de l'ordonnance).

Ces dispositions pourraient laisser penser que le Parlement a une totale maîtrise de la politique de l'emploi public. Il n'en est rien.

Les effectifs réels de l'administration diffèrent, en effet, sensiblement des empois budgétaires, comme l'a, à maintes reprises, dénoncé la Cour des comptes. On rappellera, par exemple, qu'un certain nombre d'agents contractuels, dits " sur crédits ", sont rémunérés en dehors de tout emploi budgétaire. Il s'agit le plus souvent de personnes recrutées pour effectuer des tâches temporaires ou saisonnières. Des phénomènes de " surnombre " occultes touchent, par ailleurs, les agents titulaires, l'emploi budgétaire utilisé pour servir de " gage " à cet emploi ne tenant pas compte du grade réel de l'agent, et donc de sa rémunération, quand on ne relève pas tout simplement une absence de support budgétaire.

L'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement ne permet donc nullement de connaître la réalité de l'emploi public. Cette lacune est d'autant plus lourde de conséquences que l'administration ne tient aucune comptabilité formalisée des emplois effectifs.

Votre Rapporteur considère qu'il convient de sortir de cette ambiguïté et de remédier à l'inefficacité de l'autorisation budgétaire délivrée en matière d'emplois, qui, sous couvert d'un grand luxe de détails concernant les mouvements d'emplois, prive en réalité le Parlement de toute vision stratégique et de tout pouvoir réel. Le dispositif proposé décline simplement la logique de la réforme des dispositions organiques relatives aux lois de finances, logique reposant sur la volonté de restaurer l'autorisation budgétaire du Parlement et de responsabiliser le gestionnaire.

A cette fin, l'autorisation budgétaire du Parlement porterait désormais sur un plafond d'emplois autorisés. Celui-ci regrouperait l'ensemble des personnels - titulaires et contractuels -, dont le nombre serait exprimé en équivalent temps plein, employés par l'Etat ou rémunérés à partir du budget général. Ces plafonds des autorisations d'emplois seraient spécialisés par ministère. L'objectif de ce dispositif est de permettre au Parlement de se prononcer, chaque année, sur le nombre réel des emplois rémunérés par l'Etat, en ayant, par le biais d'annexes indicatives, une vision stratégique des dépenses de personnel et de l'évolution, par catégorie et par corps, des emplois qui y sont associés.

Le gestionnaire disposerait, à l'intérieur de ce plafond d'emplois autorisés, d'une totale liberté de gestion de ceux-ci, sous réserve de respecter le plafond des dépenses de personnel fixé par la loi de finances. Libre à lui d'opérer les transformations d'emplois qu'il jugera utiles, sous réserve du respect du double plafond, en dépenses et en nombre, fixé par la loi de finances.

D'aucuns ne vont sans doute pas manquer de critiquer ce dispositif, qu'ils jugeront laxiste. Votre Rapporteur rappellera cependant que la rigidité du système actuel aboutit, en pratique, au " contournement " des dispositions organiques. Sous couvert d'autoriser, jusque dans la définition des emplois par grade, les mouvements d'emplois, le Parlement a perdu

toute capacité d'agir réellement sur le nombre d'emplois effectifs rémunérés par l'Etat.

Le système fondé sur le contrôle, à des niveaux différents, des crédits et des plafonds, que votre Rapporteur a proposé à la Commission spéciale vise précisément à redonner au Parlement cette capacité d'action, tout en mettant en place un système suffisamment souple pour que la gestion optimale des emplois ne nécessite pas de contourner les règles organiques.

*

* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Pierre Delalande, visant à spécialiser, à l'intérieur des ministères, les crédits selon leur nature. Selon le dispositif proposé, les crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement feraient ainsi l'objet d'enveloppes " étanches " les unes par rapport aux autres. Des règles de spécialité particulières seraient, par ailleurs, introduites s'agissant des crédits d'intervention : ceux-ci seraient spécialisés par programmes, répondant chacun à des objectifs spécifiques, les crédits d'intervention étant fongibles à l'intérieur de chacun de ces programmes.

M. Jean-Pierre Delalande a précisé que la proposition de loi, qui repose sur une spécialisation des crédits par programme, aurait pour effet d'obliger les ministères à répartir leurs crédits de personnel, de fonctionnement, d'intervention et d'investissement entre leurs programmes, selon les différents objectifs qu'ils poursuivent. Une telle répartition aboutirait à une spécialisation artificielle des crédits, l'administration risquant alors de céder à la tentation de " découper " ses activités, afin de les faire entrer dans le cadre de chaque programme. Les dépenses de personnel étant alors fragmentées entre les différents programmes, les ministères perdront toute vision d'ensemble de leurs effectifs. Il lui est donc apparu indispensable d'introduire une spécialisation des crédits par nature de dépense, tout en retenant une spécialisation plus fine pour les crédits d'intervention. Cette spécialisation des crédits, plus claire et plus réaliste, permettra une véritable gestion du personnel. Cette démarche lui paraît fondamentale pour assurer une

bonne appréhension des programmes et donnerait une plus grande marge de manœuvre aux administrations.

Votre **Rapporteur** ne s'est pas déclaré convaincu par cette proposition, considérant que la spécialisation des crédits selon leur nature portera atteinte à la nécessaire fongibilité. Or, l'un des objectifs majeurs de la réforme proposée est précisément de permettre, à l'intérieur de chaque programme, une fongibilité des crédits que l'amendement remet en cause. Cette fongibilité devrait permettre d'encourager les économies : selon le dispositif de la proposition de loi, les administrations seraient ainsi en mesure de réaliser, le cas échéant, des économies sur leurs frais de personnel et de les affecter aux investissements.

Cet amendement a été *rejeté*.

La Commission a ensuite examiné trois amendements tendant à supprimer le monopole de l'initiative gouvernementale pour la création d'une mission, le premier présenté par M. Jean-Jacques Jégou, le second par M. Jacques Brunhes et le troisième par M. Jean-Pierre Delalande.

M. Jean-Jacques Jégou a considéré qu'en l'absence d'une modification de l'article 40 de la Constitution, prévoir que seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale pouvait créer une mission était inutile, dans la mesure où toute création de mission constituerait une aggravation de charge, sanctionnée par l'article 40 précité.

M. Jacques Brunhes a jugé que la définition des missions relevait des prérogatives fondamentales du Parlement : il n'est pas envisageable qu'il renonce à cette faculté.

M. Jean-Pierre Delalande a estimé que la rédaction proposée assurait une prééminence excessive de l'exécutif sur le législatif. Certes, le plus souvent ce sera le Gouvernement qui définira et proposera les missions, mais pourquoi interdire au Parlement d'en créer une ? Pourquoi ne pas permettre au Parlement, par exemple lors du débat d'orientation

budgétaire, qui pourrait avoir lieu en juin, de déterminer une liste indicative des missions, le Gouvernement ayant toujours la possibilité de la modifier en cas de besoin d'ici le dépôt du projet de loi de finances ?

Votre **Rapporteur** a indiqué que le sort final de la réforme ne dépendait pas de cet article et qu'il convenait de se focaliser sur des points plus importants s'agissant des pouvoirs du Parlement. Il est légitime que la définition des missions des ministères, sur lesquelles le Parlement sera appelé à voter, soit du ressort du Gouvernement et que celles-ci ne puissent donc être multipliées à l'envi. C'est d'ailleurs aujourd'hui le cas, puisque le nombre de votes, à l'exclusion du vote des amendements, est défini par l'ordonnance du 2 janvier 1959 s'agissant des titres et par le Gouvernement s'agissant des ministères.

Il a, en revanche, souligné qu'avec le Président Emmanuelli, il s'était battu pour introduire une distinction entre l'unité de vote des crédits et l'unité de spécialité que constituent les programmes, afin de préciser les capacités d'intervention des parlementaires. Plutôt que de défendre un droit d'initiative parlementaire sur les missions, qui n'ont d'autre portée juridique que de servir de support aux votes, mieux vaut défendre le droit d'amendement sur les programmes. Il s'agit du véritable enjeu de la réforme si l'on entend permettre au Parlement de procéder à des ré allocations de crédits au sein de la charge que constitue une mission.

M. Philippe Auberger, vice-Président, s'est interrogé sur le caractère rigoureux de cette distinction au regard de la Constitution de 1958, qui prévoit que l'initiative du projet de loi de finances appartient au Gouvernement. Or, la question des rapports entre le Parlement et le Gouvernement doit être traitée dans le cadre de la Constitution.

M. Henri Emmanuelli a rappelé que les dispositions proposées à l'article 48 tendaient à préciser les prescriptions de l'article 40 de la Constitution s'agissant de la capacité d'intervention des parlementaires sur les programmes. Si le droit d'amendement du Parlement devait être étendu également aux missions, on peut s'interroger sur le sort réservé par le Conseil constitutionnel à cette précision nécessaire à l'équilibre d'ensemble de la réforme.

M. Jean-Pierre Delalande a précisé que le Gouvernement n'était pas exempt d'erreurs dans la présentation des crédits : en 1997 il n'y avait ni budget, ni ministère de la ville. La présentation au Parlement, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, des projets gouvernementaux en matière de nomenclature des missions pourrait être une solution de compromis, qui ne remettrait pas en cause le rôle du Gouvernement.

M. Gilles Carrez s'est déclaré favorable à l'amendement présenté par M. Jean-Jacques Jégou, considérant que le monopole reconnu à l'initiative gouvernementale était une précision inutile et vexatoire, qui présentait l'inconvénient de mettre en évidence une sujétion du Parlement.

M. Henri Emmanuelli a rappelé que cette solution remettrait en cause l'équilibre même du compromis sur lequel reposait la proposition de loi organique, alors que celui-ci avait été difficilement obtenu.

M. Jean-Jacques Jégou a retiré son amendement.

La Commission *a rejeté* les deux autres amendements.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Jacques Brunhes tendant à préciser la définition du programme ministériel : les objectifs qu'ils poursuivent seraient définis, non plus en fonction de résultats attendus, mais à partir de finalités d'intérêt général.

M. Jacques Brunhes a déclaré que le groupe communiste était favorable à la mise en œuvre d'indicateurs de qualité et de résultats, mais que ces derniers ne pouvaient avoir de sens que s'ils se détachaient d'une vision strictement comptable des besoins économiques et sociaux de la population.

Votre **Rapporteur** a proposé un sous-amendement, tendant à indiquer que les programmes concourent à la réalisation d'un ensemble d'objectifs définis en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus. Il a souhaité que la définition des programmes ne soit pas d'une précision telle qu'elle porte, au bout du compte, atteinte à la capacité d'amendement des parlementaires.

La Commission a *adopté* ce sous-amendement, puis elle a *adopté* l'amendement ainsi modifié.

La Commission a examiné un amendement de M. Philippe Auberger, ayant pour objet de préciser que la liste des programmes susceptibles d'être inscrits dans une loi de finances devait être arrêtée par le Parlement lors du débat d'orientation budgétaire de l'année qui précède.

M. Jean-Pierre Delalande a jugé cette disposition particulièrement opportune : afin de donner du sens à l'autorisation budgétaire du Parlement, il importe que la liste des programmes entre lesquels seront ventilés les crédits autorisés par le Parlement, soit également arrêtée par celui-ci.

M. François Goulard a estimé qu'il s'agissait là d'une question primordiale : l'essentiel du débat parlementaire doit porter sur la définition des programmes, d'où la nécessité de pouvoir en discuter et d'en fixer une liste.

M. Gilles Carrez a considéré que cet amendement tirait la conséquence logique du maintien du monopole de l'initiative gouvernementale pour la définition des missions et qu'il convenait, en contrepartie, que le Parlement soit associé à la définition des programmes à l'occasion du débat d'orientation budgétaire.

Votre **Rapporteur** a précisé que des dispositions transitoires figurant à l'article 55 permettraient d'associer le Parlement à la définition des nomenclatures envisagées pour les missions et les programmes. Il a fait part de sa crainte que l'adoption d'une liste de programmes au

moment du débat d'orientation budgétaire n'ait pour effet de figer le débat sur le nombre de programmes, dès la conclusion de ce débat et de rendre ainsi difficile le dépôt d'amendements au moment de la discussion du projet de loi de finances. Le débat d'orientation budgétaire reste généralement un débat de politique générale et descend rarement au niveau des unités de spécialité budgétaire. Il serait dommage que la " culture de Bercy ", qui parfois imprègne les parlementaires, les handicape dans leur capacité à proposer d'autres programmes lors de la discussion du projet de loi de finances.

M. Jean-Jacques Jégou a déposé un sous-amendement visant à prévoir que la liste en cause sera non pas " arrêtée par le Parlement ", mais " présentée au Parlement ", en précisant que cette nouvelle rédaction constituait un compromis satisfaisant.

Votre **Rapporteur** a suggéré une autre solution, consistant à prévoir que la liste des programmes devrait figurer dans les documents présentés par le Gouvernement dans le cadre du débat d'orientation budgétaire.

M. François Goulard a rappelé qu'il importait que la liste des programmes ne soit pas figée. Il est donc nécessaire d'en discuter dès le débat d'orientation budgétaire, car il sera beaucoup plus difficile de remettre en cause cette liste si l'on se contente de l'examiner lors de la discussion du projet de loi de finances. Il a estimé que la suggestion de votre Rapporteur conduirait à faire de la liste des programmes un document annexe, qui ne ferait donc pas l'objet d'un débat.

M. Charles de Courson s'est rallié à la proposition de votre Rapporteur, tout en s'étonnant que la création d'un programme puisse résulter d'une initiative parlementaire, ce qui, selon lui, posait problème au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution.

Votre **Rapporteur** a observé que, dans le cadre des dispositions en vigueur, les parlementaires ont déjà la faculté de créer une unité de spécialité, c'est-à-dire un chapitre. Les difficultés soulevées par l'amendement pourraient être résolues lors de l'examen de l'article 36 de la présente proposition de loi organique, par le biais d'un renforcement du

contenu du débat d'orientation budgétaire. Il a enfin rappelé que la jurisprudence du Conseil constitutionnel était marquée par le souci de préserver les prérogatives du Gouvernement en matière de préparation du projet de loi de finances.

M. Gilles Carrez a rappelé l'absence de vote lors du débat d'orientation budgétaire. La liste des programmes ne saurait donc être transmise qu'à titre informatif.

M. Jean-Pierre Delalande, avec l'accord de son auteur, a retiré cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Yves Cochet, prévoyant que les crédits ouverts sur chaque programme pourraient comprendre des autorisations pluriannuelles et des crédits de paiement.

M. Yves Cochet a souligné que cet amendement visait à " consolider " la notion de pluri-annualité, qui constituait l'un des points forts du texte initial de la proposition de votre Rapporteur. Il a précisé qu'il ne s'agissait pas d'entraver les capacités d'action d'une nouvelle majorité, mais d'empêcher la remise en cause de certaines politiques indispensables, comme cela fut le cas, en 1986, s'agissant de la maîtrise de l'énergie.

M. Gilles Carrez a apporté son soutien à cet amendement.

Votre **Rapporteur** a rappelé que l'objectif poursuivi par M. Yves Cochet était satisfait par le I de l'article 8 de la proposition de loi organique.

M. Yves Cochet a retiré son amendement, tout en regrettant que le mot " pluri-annualité " ne figure pas expressément dans cet article.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Jean-Jacques Jégou, tendant à supprimer la possibilité d'instituer un programme comportant des crédits globaux pour dépenses accidentelles.

M. Jean-Jacques Jégou a souligné que ce programme faisait exception à la présentation des programmes par titre et constituait donc un obstacle au vote éclairé du Parlement. La gestion des programmes a été prévue de manière souple, ce qui permettra, par conséquent, de faire face à des dépenses accidentelles, par le biais des crédits existant ou, à défaut, par virement de crédits provenant d'autres programmes, comme l'autorise l'article 13 de la proposition de loi organique. Il a également fait valoir que son amendement visait à renforcer le principe de responsabilité des gestionnaires et à respecter pleinement le principe de la présentation par titre des programmes.

Votre **Rapporteur** a jugé que cet amendement n'était pas raisonnable et qu'il convenait de maintenir des crédits globaux pour dépenses accidentelles, qui, par nature, ne peuvent être ventilés par programme, tout en encadrant cette faculté.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Philippe Auberger, tendant à supprimer le caractère indicatif de la présentation des crédits par titre.

M. Jean-Pierre Delalande a observé qu'il s'agissait de donner toute sa signification à l'autorisation budgétaire du Parlement et à son pouvoir d'amendement. Il importe, en effet, que les crédits des programmes de chaque ministère soient récapitulés par titre et que le vote du Parlement soit effectué par ministère et par titre, si l'on entend préserver le pouvoir d'amendement du Parlement sur les crédits : à défaut, le vote du Parlement sera, au sein des programmes, dépourvu d'effet contraignant compte tenu de la fongibilité des crédits.

Votre **Rapporteur** a noté que cet amendement était cohérent avec un amendement précédemment présenté par le même auteur, mais qu'il risquait de remettre en cause la fongibilité des crédits.

M. Philippe Auberger, vice-Président, a fait valoir que sa proposition tenait compte de la jurisprudence actuelle du Conseil constitutionnel, évitant ainsi aux dispositions en cause une annulation au titre de l'article 40 de la Constitution, alors que la récapitulation des crédits par mission pourrait éventuellement être contestée.

M. Jean-Pierre Delalande a constaté que la notion de fongibilité pouvait être conçue de deux façons différentes : soit une fongibilité verticale par type de crédits, soit une fongibilité horizontale au sein d'un programme. Il a estimé que la rédaction actuelle de l'article 7 risquait de favoriser les dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissement.

Votre **Rapporteur** a jugé, en revanche, que l'amendement introduirait des rigidités inutiles dans la gestion des crédits, alors que la réforme vise à offrir des marges de man_uvre accrues aux gestionnaires

M. Gilles Carrez a rappelé que certaines administrations centrales avaient déjà expérimenté la faculté de redéployer leurs crédits. Le danger principal susceptible de résulter de la fongibilité des crédits était que celle-ci ne se traduise par des redéploiements de crédits en faveur des dépenses de personnel et au détriment des dépenses de fonctionnement, et non en faveur des dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissement. Il a considéré que ces expériences étaient intéressantes et qu'il convenait d'éviter de rigidifier les compétences des gestionnaires.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Jacques Brunhes, tendant à supprimer le plafonnement par programme des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.

M. Jacques Brunhes a considéré que l'adoption de son amendement constituerait une avancée démocratique en permettant une fongibilité en faveur des dépenses de personnel.

Votre **Rapporteur** s'est opposé à l'amendement, en rappelant l'intérêt que présentait sa proposition d'une fongibilité asymétrique des crédits. Il a également souligné la nécessité de préciser les plafonds de crédits de personnel par programme : ces plafonds, qui, en aucun cas, ne remettent en cause le statut de la fonction publique, permettront au Parlement d'exercer un véritable contrôle sur les effectifs employés par l'Etat.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a examiné un amendement du même auteur, tendant à supprimer le plafonnement par ministère des autorisations des emplois rémunérés par l'Etat.

M. Jacques Brunhes a également considéré que cette restriction limitait la fongibilité des crédits de façon injustifiée.

Votre **Rapporteur** a fait part de sa difficulté à comprendre le sens des amendements présentés qui, en cas d'adoption, auraient pour effet de limiter le pouvoir du Parlement en matière de contrôle des emplois ministériels et des crédits de personnel. Il s'agirait donc d'une remise en cause des droits du Parlement.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Jérôme Cahuzac, ayant pour objet de prévoir que les plafonds des autorisations des emplois rémunérés par l'Etat doivent être fixés par mission et non par ministère.

M. Jérôme Cahuzac a estimé que des plafonds d'emplois au niveau du ministère se situeraient à un niveau trop élevé lorsque les effectifs sont particulièrement importants, comme par exemple l'Education nationale. Il faudrait donc que les plafonds des autorisations d'emplois soient fixés au niveau de la mission.

Votre **Rapporteur** a déclaré partager cette préoccupation, mais aboutir à des conclusions différentes. La proposition de loi organique comporte, d'une part, un plafonnement des emplois rémunérés par ministère, et d'autre part, un plafonnement des crédits de personnel par programme. Ainsi, la rigidité induite par le deuxième dispositif est atténuée par le premier, ouvrant la voie à des redéploiements au sein des ministères, et ce, sans porter atteinte à l'autorisation parlementaire. En fait, le plafonnement des emplois au niveau de la mission aurait des effets pernicieux sur l'efficacité de la dépense publique en apportant un facteur de rigidité dans la gestion du personnel.

M. Henri Emmanuelli a fait valoir que la modernisation de l'Etat supposait une certaine souplesse de gestion des personnels.

Après avoir réaffirmé que le plafonnement des emplois par ministère n'était pas satisfaisant pour des effectifs importants, **M. Jérôme Cahuzac** a cependant admis que la fixation par mission de ce plafond d'emplois pouvait sembler problématique pour les " petits " ministères. Il a donc proposé une formule de compromis laissant au Gouvernement le choix de proposer les plafonds des emplois autorisés par ministère ou par mission.

M. Gilles Carrez a estimé qu'il était paradoxal de prévoir un vote du Parlement sur le plafond des emplois autorisés par ministère, alors que l'exécution budgétaire est opérée par programme. Certes, certains ministères pourraient être dotés d'une seule mission, mais cette architecture ne devrait pas être une règle générale.

M. François Goulard a estimé que le plafonnement des emplois au niveau de la mission devait être prévu par la loi organique.

Votre **Rapporteur** a rappelé que les dépenses de personnel seraient plafonnées à l'échelon du programme. Il a précisé que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie aurait souhaité un plafonnement des emplois au niveau de la mission, voire du programme, pour une raison évidente : cela augmenterait la rigidité en matière de gestion du personnel. La rédaction qu'il propose a pour but de combiner un plafond global d'emplois fixé par ministère avec un plafond de crédits de personnel fixé par programme, afin d'introduire de la souplesse.

M. Henri Emmanuelli a estimé que ce serait une erreur que de laisser au Gouvernement le soin de déterminer l'échelon pertinent de plafonnement des emplois.

Le **Président Raymond Forni** a abondé en ce sens, estimant qu'il s'agirait là d'un affaiblissement du rôle du Parlement.

M. François Goulard a jugé au contraire qu'était en jeu la détermination des engagements du Gouvernement envers le Parlement et que chaque ministre devrait, en conséquence, s'engager sur des besoins en personnel pour chacune des missions de son ministère.

M. Jean-Pierre Delalande a insisté sur le fait que la loi organique devait faire clairement apparaître le niveau auquel s'exercerait la responsabilité en matière de gestion des ressources humaines : soit au niveau du ministre, soit à celui du chef de mission, ce qui mettait en évidence l'intérêt de l'amendement proposé par M. Jérôme Cahuzac.

M. Gilles Carrez a estimé que la fixation par mission des plafonds des autorisations d'emplois permettrait d'identifier, au sein de chaque ministère, un responsable de la gestion des ressources humaines. Il a évoqué le cas de certains ministères dotés d'effectifs élevés, où la direction du personnel n'a en fait aucune prise sur leur gestion, qui dépend en réalité des directions opérationnelles, donnant l'exemple du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le **Président Raymond Forni** a souhaité résumer les prises de position : le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie semblerait hostile à la rédaction proposée par votre Rapporteur, qui, en revanche, recueillerait l'agrément des ministères gestionnaires en raison des éléments de souplesse qu'elle introduit. Il apparaît donc inopportun de modifier la rédaction proposée par votre Rapporteur, compte tenu du risque de renforcement des pouvoirs du ministère chargé des finances que comporterait une autre rédaction.

Votre **Rapporteur** a indiqué que sa proposition était inspirée, non par le souci d'une quelconque " gentillesse " à l'égard des ministères à forts effectifs, mais par celui de l'intérêt de l'Etat. Il a ajouté que le Gouvernement s'était engagé à associer le Parlement à la mise en place de la nouvelle nomenclature.

M. Jérôme Cahuzac a annoncé qu'il s'abstiendrait sur le vote de son amendement, car son point de vue, comme celui de votre Rapporteur, était également défendable.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Philippe Auberger, introduisant, dans le cadre de l'examen de la première partie de la loi de finances, un vote global sur la récapitulation des crédits ouverts au titre des dépenses de personnel et des plafonds des autorisations des emplois rémunérés par l'Etat, et prévoyant, à cette occasion, un débat sur la politique de recrutement, de formation et de rémunération de la fonction publique, ainsi que sur la question des retraites.

M. Philippe Auberger a précisé qu'il souhaitait mettre fin à la situation actuelle de confusion, où les plafonds d'emplois autorisés ne sont pas respectés.

Votre **Rapporteur** a considéré que cette proposition était satisfaite par l'article 31 de la proposition de loi organique, qui consacrait le principe d'un vote sur le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat.

Ce vote permettra de débattre au sein des assemblées de la politique de la fonction publique.

M. Jean-Pierre Delalande a jugé qu'il serait pertinent d'évoquer également la politique de la fonction publique à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, la discussion engagée sur ce sujet, lors de l'examen du projet de loi de finances de l'année, intervenant trop tard. Le débat d'orientation budgétaire constitue le cadre adapté pour une vision d'ensemble et de long terme de l'évolution des effectifs de la fonction publique.

M. Philippe Auberger a observé que le dispositif qu'il suggérait était plus complet que celui proposé par votre Rapporteur à l'article 31.

Le **Président Raymond Forni** s'est interrogé sur la portée exacte de l'amendement, dans la mesure où un vote est toujours l'occasion d'un débat au sein des assemblées parlementaires.

Votre **Rapporteur** a estimé que la proposition de M. Philippe Auberger ne relevait pas du champ de la loi organique, mais, le cas échéant, de normes de rang inférieur.

M. Philippe Auberger a déclaré ne pas partager cette opinion : compte tenu des dispositions de l'article 47 de la Constitution, l'initiative d'un débat lors de l'examen du projet de loi de finances relève du seul Gouvernement. L'inscription d'une obligation de débat dans le texte de la loi organique apparaît donc opportune, la rédaction de l'article 31 ne semblant pas suffisamment précise.

L'amendement a été retiré.

La Commission a *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN première lecture JO AN n° 14

Deuxième séance du jeudi 8 février 2001

Article 7

M. le président. Je donne lecture de l'article 7 :

CHAPITRE II

Des autorisations budgétaires

« Art. 7. - I. - Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un même ministère.

« Une mission comprend un ensemble cohérent de programmes ou, à titre exceptionnel, un seul programme. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

« Un programme comprend les crédits concourant à la réalisation d'un ensemble cohérent d'objectifs définis en fonction de finalités d'intérêt général et de résultats attendus.

« Les crédits des pouvoirs publics sont regroupés au sein d'une mission comportant un ou plusieurs programmes spécifiques à chacun d'entre eux.

« Les crédits d'un programme sont présentés par titre. Chaque catégorie de charges prévue du 1° au 6° de l'article 4 constitue un titre.

« II. - Les crédits sont spécialisés par programme.

« Toutefois, peuvent comporter des crédits globaux :

« 1° Un programme pour dépenses accidentelles, destiné à faire face à des calamités ou à des dépenses imprévues ;

« 2° Un programme pour mesures générales en matière de rémunérations, destiné à faire face à des dépenses de personnel dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

« La répartition des crédits globaux est effectuée conformément aux dispositions de l'article 12.

« La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature.

« III. - A l'exception des crédits du programme prévu au 2o du II, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds sont spécialisés par ministère. »

La parole est à M. Jacques Brunhes, inscrit sur l'article.

M. Jacques Brunhes. Nous avons, en commission, fait voter un amendement pour que les objectifs définis le soient en fonction de finalités d'intérêt général et pas seulement de résultats attendus, ce qui est désormais inclus dans le texte dont nous avons à débattre, puisque c'est celui de la commission qui vient en discussion. Je tiens néanmoins à insister à nouveau sur ce point qui pose la question importante de l'efficacité sociale de la dépense.

Je l'ai dit en commission, je le redis en séance publique, si nous sommes favorables à la définition d'indicateurs de qualité des services, de conduite de la politique budgétaire et de résultats, cette démarche n'a pour nous de sens que si ces indicateurs ne se limitent pas à arbitrer dans les économies budgétaires à réaliser en s'inscrivant dans une logique purement comptable, déconnectée des besoins sociaux, des attentes de la population et de la nécessité d'améliorer la qualité des services publics.

Nous estimons, par ailleurs - et cela pourrait justifier, monsieur le rapporteur, un affinement de la rédaction en ce sens, d'ici à la deuxième lecture - que le contrôle du Parlement devrait intervenir sur la finalité des programmes, ainsi que sur la définition des objectifs et des critères d'évaluation. Nous pourrions, par exemple, envisager de créer, à partir de la mission d'évaluation et de contrôle, un organisme mixte associant le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif qui serait chargé du contrôle continu de la loi de finances, de sa phase initiale jusqu'à la loi de règlement.

De la même façon nous croyons qu'aux échelons déconcentrés de la gestion publique, pourraient être mis en place des audits décentralisés associant l'ensemble des acteurs concernés, en particulier les acteurs sociaux.

En tout cas, grâce à cette nouvelle rédaction, nous rappelons que l'action publique est légitimée par la poursuite de finalités d'intérêt général, et nous nous en félicitons.

M. le président. M. Delalande a présenté un amendement, n° 12, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 7 :

« I. - Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir les charges budgétaires de chaque ministère sont regroupés par titre. Chaque catégorie de charges prévue du 1° au 6° de l'article 4 constitue un titre.

« Les crédits ouverts sur le titre des dépenses d'intervention sont présentés par programme. Un programme comprend les crédits concourant à la réalisation d'un ensemble cohérent d'objectifs.

« II. - Les crédits sont spécialisés par titre, à l'exception des crédits ouverts sur le titre des dépenses d'intervention qui sont spécialisés par programme.

« Toutefois, peut comporter des crédits globaux un programme pour dépenses accidentelles, ouvert au sein du titre des dépenses d'intervention et destiné à faire face à des calamités ou à des dépenses imprévues. La répartition des crédits globaux est effectuée conformément aux dispositions de l'article 12.

« III. - Les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds sont spécialisés par ministère. »

La parole est à M. Jean-Pierre Delalande.

M. Jean-Pierre Delalande. Voici un autre point important, qui touche à la conception même de la loi organique.

La proposition de loi de notre collègue Migaud prévoit une spécialisation des crédits par programme, c'est-à-dire par objectif de dépense, chaque programme étant présenté de manière indicative, sauf pour les crédits de personnel qui constituent un plafond par titre, c'est-à-dire par nature de dépense.

Ce dispositif aurait pour effet d'obliger les ministères à répartir leurs crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement entre les différents objectifs qu'ils poursuivent, donc de forcer un peu la réalité. Je

ne crois pas que ce dispositif corresponde à la vie. Je vous propose donc une autre conception de la fongibilité qui me paraît plus proche de l'évolution réelle et de la façon dont les problèmes se posent vraiment pour un ministère.

Les crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement constitueraient des enveloppes étanches l'une par rapport à l'autre, mais dont la répartition interne resterait indicative afin de mettre à la disposition des ministres un volant de crédits parfaitement fongibles.

Seuls les crédits d'intervention seraient spécialisés par objectif, c'est-à-dire répartis de manière impérative entre plusieurs programmes à l'intérieur desquels les crédits seraient fongibles.

Et dans un document récapitulatif, chaque intervention se verrait attribuer à titre indicatif évidemment : la part de personnel, en fonctionnement et en investissement.

Ainsi, les choses seraient claires et le Gouvernement pourrait être plus réactif. Surtout, cette procédure aurait le mérite de ne pas l'obliger à tordre la réalité, par exemple lorsque certains personnels sont utilisés à plusieurs programmes.

Je le répète, ce que je préconise me paraît mieux correspondre à la réalité.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* La commission n'a pas suivi Jean-Pierre Delalande dans son raisonnement.

M. Jean-Pierre Delalande. Hélas !

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Les positions étaient partagées, y compris au sein de l'opposition, sur cette question. La majorité de la commission a pensé que cet amendement remettrait en cause la logique même des programmes, qui est de regrouper l'ensemble des crédits concourant à la réalisation d'objectifs cohérents, afin d'évaluer l'efficacité, la performance de ces crédits. Cela irait, d'une certaine façon, à l'encontre de la fongibilité, de la souplesse de gestion que nous souhaitons. Le gestionnaire, à l'intérieur de chaque programme, doit avoir la capacité d'arbitrer entre différentes catégories de dépenses, dès lors que ces dépenses répondent aux objectifs qui leur sont assignés.

En clair, nous voulons identifier une politique publique, bien définir ses objectifs, évaluer d'ores et déjà les résultats attendus, et lui donner les moyens correspondants pour atteindre ces objectifs et parvenir à ces résultats. Si l'on remettait en cause cette logique en adoptant l'amendement de Jean-Pierre Delalande, on passerait à côté de l'intérêt de la réforme.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je partage tout à fait le point de vue qui vient d'être exprimé par M. le rapporteur général.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Delalande.

M. Jean-Pierre Delalande. Je connais la position du rapporteur et du Gouvernement. Je regrette de ne pas les avoir convaincus parce que je pense que la mienne était plus réaliste.

La fongibilité par programme présente un autre inconvénient : on risque de sacrifier toujours l'investissement au fonctionnement en cas de problèmes. Sans faire de procès d'intention, je crains qu'on ait tendance à les régler ainsi et, du coup, à perdre la vision du long terme. Mon

dispositif qui était, selon moi, plus respectueux de la façon dont les choses se présentent évitait cet écueil.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 12.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements, n^{os} 30, 64 et 13, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 30, présenté par M. Jégou, est ainsi rédigé :

« Supprimer la dernière phrase du deuxième alinéa du I de l'article 7. »

L'amendement n° 64, présenté par M. Brunhes et les membres du groupe communiste, est ainsi rédigé :

« Dans la dernière phrase du deuxième alinéa du I de l'article 7, supprimer les mots : "de finances d'initiative gouvernementale". »

L'amendement n° 13, présenté par M. Delalande, est ainsi rédigé :

« Dans la dernière phrase du deuxième alinéa du I de l'article 7, supprimer les mots : "d'initiative gouvernementale".»

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou, pour soutenir l'amendement n° 30.

M. Jean-Jacques Jégou. Nous considérons que cette phrase est inutile. De fait, seul le Gouvernement peut créer une mission - l'article 40 de la Constitution l'interdit au Parlement, puisque ce serait créer une charge supplémentaire. Or, au début de ce débat, lorsque nous avons déterminé la philosophie de ce texte, nous avons bien dit que nous ne toucherions pas à la Constitution. Il s'agit donc tout simplement de ne pas alourdir le texte de phrases inutiles.

En revanche, lors du DOB, par exemple, le Parlement peut parfaitement suggérer la création de nouvelles missions et il ne faut pas lui enlever cette capacité. Il s'agit donc d'un amendement d'ajustement. Et puis, madame la secrétaire d'Etat, je le dis avec un peu d'humour, ce n'est pas le jour de faire de la peine au Parlement !

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes, pour soutenir l'amendement n° 64.

M. Jacques Brunhes. Il est important de souligner, en séance publique, que la définition des missions est une notion originale, qui, introduite dans la proposition de loi, exige qu'on y prête un regard attentif. Si les missions définissent les grandes orientations des politiques publiques, qui se déclinent ensuite dans les programmes, il est nécessaire que soit reconnue au Parlement la possibilité d'agir, non seulement sur la répartition des crédits entre programmes, ce qu'il va pouvoir faire, mais aussi sur la définition même des missions, et ce sans que soit pour autant mis en cause ni l'article 20 de la Constitution, en vertu duquel le Gouvernement « détermine et conduit la politique de la nation », ni son article 40. Il faut que cette donnée nouvelle qu'est la mission soit une occasion pour le Parlement de faire entendre sa voix.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Delalande, pour soutenir l'amendement n° 13.

M. Jean-Pierre Delalande. Dans la perspective d'une coopération entre le Gouvernement et le Parlement - c'est ce que leurs relations devraient devenir, selon moi -, il est maladroit d'écrire qu'une initiative

gouvernementale peut seule créer une mission. Nous avions préconisé une discussion sur les missions à l'occasion du débat d'orientation budgétaire - des amendements en ce sens vont venir en discussion - pour renforcer l'intérêt de ce débat qui aura lieu probablement en juin. C'est le Gouvernement, bien sûr, dans la très grande majorité des cas, qui proposera à cette occasion un certain nombre de missions, lesquelles seront alors discutées. Mais il pourrait bien arriver que le Parlement ait à réparer des erreurs du Gouvernement. Ne l'a-t-il pas fait en 1997 lorsqu'on avait oublié la politique de la ville ? Les parlementaires, à qui elle tient à cœur, avaient pointé le problème.

Il faut sortir de cette conception régalienne qui veut que le gouvernement propose, qu'il ait toujours raison, qu'il sache où il va, le Parlement n'ayant plus, une fois par an, qu'à ratifier. Après quoi, ce n'est plus son affaire ! Instaurons une nouvelle relation entre le Gouvernement et le Parlement. Le Gouvernement, c'est parfaitement légitime, propose et affirme sa politique, détermine ses missions. S'ouvre ensuite un dialogue. Voilà, dirai-je au risque de choquer un peu, où est la modernité. De même que dans un grand groupe il y a coopération entre le directoire et le conseil de surveillance - en cas de problème, il est possible d'en appeler de nouveau au conseil de surveillance - de même on devrait pouvoir faire appel à l'Assemblée.

Nous sommes des gens sérieux, raisonnables et responsables, nous pouvons avoir des idées. Il ne s'agit pas d'empêcher le Gouvernement de travailler, mais d'améliorer les choses et de mieux coopérer.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* La commission n'a pas retenu ces amendements. Nous n'avons pas considéré qu'il était illégitime que la définition des missions des ministères soit du ressort du Gouvernement. Nous avons préféré nous attacher à la réalité de l'initiative parlementaire qui doit s'appliquer davantage aux programmes qu'aux missions.

Je suis très attaché aux pouvoirs budgétaires du Parlement, mais j'estime que les ministères comme les très grandes missions en leur sein

relèvent totalement de la responsabilité du Gouvernement. En revanche, la définition des programmes, la capacité de les proposer ou de les modifier relèvent du pouvoir budgétaire des parlementaires. Nous avons veillé, avec Henri Emmanuelli, à faire en sorte que l'on puisse justement distinguer l'unité de vote, qui est la mission, et l'unité de spécialité, qui est le programme, et le niveau auquel nous pouvons intervenir par des amendements.

Cela dit, rien ne nous empêchera de faire des suggestions quant aux missions, mais demander à pouvoir agir sur telle mission de tel ministère, alors que l'on sait parfaitement que ces grandes missions seront au nombre de deux ou trois pour chacun des ministères, là n'est vraiment pas l'essentiel.

Il nous paraît plus important que le droit d'amendements soit une réalité dans le cadre du débat budgétaire, et c'est la raison pour laquelle nous avons fait cette distinction entre l'unité de vote et l'unité de spécialité. S'attacher à l'unité de vote ne nous paraît pas essentiel.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je partage tout ce qui vient d'être dit.

M. le président. La parole est à M. Gilles Carrez.

M. Gilles Carrez. Le rapporteur ne nous a absolument pas convaincus. Moi je pense, comme d'ailleurs M. Jégou, que la création de missions est, en tout état de cause, d'initiative gouvernementale.

Dans tout le texte, on essaie de gommer les aspérités, les phrases un peu maladroites, qui rappellent la sujétion du Parlement au Gouvernement dans la procédure budgétaire, et là, il y a une exception : une phrase manifestement inutile,...

M. Jean-Pierre Delalande. Provocatrice !

M. Gilles Carrez. ... avec une rédaction contraire à la philosophie du texte. Il doit donc y avoir une raison et des arrière-pensées.

Moi, je n'en vois qu'une, c'est que le rapporteur lui-même se pose des questions sur la construction intellectuelle qui consiste à définir une unité de vote, la mission et, à l'intérieur, des programmes, les parlementaires pouvant opérer des redéploiements de programme à programme dès lors qu'ils appartiennent à la même mission, ce qui est une manière d'assouplir l'interprétation de l'article 40 de la Constitution. Je me demande s'il n'est pas lui-même un peu perplexe et s'il n'inscrit pas cette phrase pour rassurer le Gouvernement et confirmer qu'il est bien évidemment hors de question que les missions puissent relever d'une manière ou d'une autre d'une quelconque initiative du Parlement.

Je souhaiterais donc bien comprendre les arrière-pensées, c'est très important dans le débat qui nous occupe, alors que nous essayons de redonner un minimum d'initiative dans la dépense au Parlement, à travers la révision de l'ordonnance.

S'il n'y a aucun doute sur les redéploiements entre programmes au sein d'une même mission, on ne voit vraiment pas l'intérêt de cette phrase, qui, comme je le disais à la commission des finances, a, à la limite, un côté un peu vexatoire.

(M. Raymond Forni remplace M. Pierre Lequiller au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE M. RAYMOND FORNI

M. le président. La parole est à M. François Goulard.

M. François Goulard. En dépit de toute l'estime que je lui porte, je crois que le rapporteur général s'est exprimé de façon plutôt malheureuse en nous expliquant que, pour les missions, ce qui est important, l'initiative parlementaire est déplacée, mais que, pour le subalterne, les ajustements secondaires entre programmes, le Parlement retrouve toute sa place. Je crois qu'on ne peut soutenir une telle thèse. Si le Parlement doit s'exprimer, c'est *a priori* sur les grandes orientations et il est plutôt du ressort de l'exécutif de régler les détails.

Je pense que c'est tout simplement parce qu'il est devant une difficulté qu'il n'a pas toute l'aisance qui pourrait être la sienne pour débattre de ce sujet.

M. le président. Toute l'aisance ?

M. François Goulard. Oui, je connais son aisance, et je pense qu'il est aux prises avec des contraintes particulières sur ce point. On sent bien que, dans les discussions qui ont eu lieu entre le rapporteur général et le Gouvernement, un certain nombre de points ont fait problème, et la définition des programmes et des missions en est un.

Nous ne pouvons pas nous contenter de ce qui a été dit jusqu'à présent. C'est là que le texte organique peut trouver sa valeur. La réforme peut prendre sa signification dans une définition réelle des missions et des programmes ou, au contraire, manquer son objet.

En tout état de cause, missions et programmes doivent faire l'objet d'un débat public et ouvert entre le Parlement et le Gouvernement, et toute tentative maladroite - en l'occurrence, je crois que la rédaction est maladroite - d'exclure le Parlement de la définition des missions et des programmes est inacceptable parce que c'est le cœur du sujet. Le Parlement doit être pleinement associé à la définition des missions et des programmes, simplement parce que c'est à lui de dire si, selon lui, les missions, au sens large du terme, de l'administration sont bien ou mal définies.

Je voudrais prendre un exemple pour illustrer ma pensée. J'ai entendu que les sapeurs-pompiers demandaient la création d'un ministère de la protection civile. On peut être d'accord ou non mais c'est une question intéressante !

Actuellement, la protection civile relève sans doute d'une mission du ministère de l'intérieur et vous voudriez empêcher le Parlement, saisi par cette catégorie fort honorable, de demander au Gouvernement de retenir la protection civile comme une mission pleine et entière. On voit bien, par ce simple exemple, qu'on ne peut refuser au Parlement de débattre sur la définition des missions !

M. le président. La parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. Effectivement, cette phrase me paraît inutile et même d'ailleurs inconstitutionnelle.

Les relations entre le Gouvernement et le Parlement en ce qui concerne les lois de finances ont été bien prévues par deux dispositions de la Constitution.

L'article 47 dit explicitement que c'est le Gouvernement qui a l'initiative des projets de loi de finances. Personne ne peut le contester et personne ici ne s'est laissé entraîner à déposer une proposition de loi de finances. Dès lors, il a naturellement l'initiative pour la préparation et la présentation des lois de finances, et donc les missions et les programmes.

Par ailleurs, personne ne peut contester que le Parlement a un droit d'amendement, et le Conseil constitutionnel a toujours été vigilant à cet égard. Néanmoins, ce droit ne doit pas faire obstacle à l'application de l'article 40 de la Constitution, qui limite très sérieusement le droit d'amendement en interdisant de créer ou d'aggraver une charge publique. Dans ces conditions, si une nouvelle mission due à l'initiative du Parlement

aboutissait à augmenter une charge publique, ce serait irrecevable en vertu de l'article 40.

Enfin, le Gouvernement a des moyens de procédure, avec la réserve ou le vote bloqué, par exemple, pour empêcher que l'on crée une mission qui n'impliquerait pas forcément une augmentation de la charge publique mais qu'il jugerait intempestive.

Le pouvoir d'amendement du Parlement en ce qui concerne les missions est donc déjà parfaitement délimité. Ce n'est pas à une loi organique d'accentuer cette délimitation par rapport à la Constitution. Cette disposition est superflue et risque d'ailleurs d'entraîner la censure du Conseil constitutionnel.

M. Henry Jean-Baptiste. Excellent.

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Ce n'est pas du tout un débat secondaire, il y va de la réforme même de l'ordonnance de 1959 et du renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement.

Si nous pouvons simplement amender les programmes, ce qui est une bonne chose, nous ne pourrons pas déposer des amendements sur l'essentiel et sur l'ensemble. Nous devons donc garder l'initiative parlementaire sur les missions et sur leur définition. C'est pour cela que je me rapproche davantage de l'amendement de M. Delalande. Il faut être précis.

Une loi de finances, c'est le Gouvernement qui l'établit, mais on ne doit pas occulter le pouvoir d'amendement du Parlement. Comme les missions sont des notions nouvelles, il faut être très clair et rien ne s'oppose à ce que le Parlement puisse définir des missions, et en débattre. C'est important si on veut vraiment aller jusqu'au bout de la réforme.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, qui va nous délivrer la parole du sage. *(Sourires.)*

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.* Non, mais je suis un peu surpris par un certain nombre d'incompréhensions.

En créant des missions et des programmes, nous essayons d'augmenter la marge de manœuvre du Parlement, c'est-à-dire d'obtenir du juge qu'il accepte de considérer la charge publique au niveau de la mission, niveau auquel s'appliquerait l'article 40. Créer une mission ne serait alors pas possible, à moins d'augmenter les charges de l'Etat. Certes, on pourrait créer une mission sans crédits, mais on ne va pas se battre pour un symbole !

Pourquoi alors, ai-je entendu, ne pourrait-on pas diviser les missions ? Pourquoi diviser les missions quand vous pouvez créer des programmes ? C'est une histoire de moulins à vent, depuis un moment !

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Tout à fait !

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances.* Il y a une mission, et c'est à ce niveau que va s'appliquer l'article 40, c'est-à-dire qu'on ne peut pas augmenter la charge à ce niveau-là. On pourrait éventuellement en créer une, mais avec crédit zéro. On est dans le symbole !

Si vous ne pouvez pas créer, pouvez-vous diviser ? Vous n'avez qu'à créer des programmes !

Comme disait l'autre, cela a la clarté d'un raisonnement circulaire, sauf que ça fait un peu tunnel ! Si on pouvait s'en remettre au rapporteur... Je vous assure que ce qu'on met en œuvre augmente la marge de manœuvre du Parlement en permettant des changements entre programmes, ce qui n'était pas possible avant. En contrepartie, le Gouvernement gagne une certaine fongibilité à l'intérieur des programmes.

Ce n'est peut-être pas tout ce que l'on voulait, mais, si l'on veut aller plus loin, il faut toucher à la Constitution et à l'article 40, et nous avons tous dit que l'on n'y toucherait pas, que les plus hautes autorités de l'Etat ne le souhaitaient pas.

M. Gilles Carrez. A quoi sert d'écrire une telle phrase ?

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances.* A quoi sert de ne pas l'écrire ? J'entends dans la discussion que c'est le sujet principal de l'ordonnance de la réforme de 1959. Non ! Vous convenez vous-mêmes que l'on est dans une pure symbolique ! C'est vraiment une bataille un peu ténébreuse, dans des zones obscures. Si vous pouviez vous en remettre à la lumière de notre rapporteur général, couvé du regard par Mme la secrétaire d'Etat, on gagnerait peut-être un peu de temps.

M. le président. Mes chers collègues, j'ai le sentiment que cette question a déjà été évoquée longuement lors de nos réunions de commission. Il me semble me souvenir que nous étions tous d'accord sur une scission entre missions et programmes.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* J'ai quelque difficulté à comprendre ce blocage alors même qu'en commission spéciale, nous étions parvenus à de bonnes solutions. Notre collègue Jean-Jacques Jégou avait d'ailleurs retiré son amendement. C'est bien que nos arguments étaient apparus à l'époque pertinents.

M. le président. C'est peut-être ce qu'il va faire !

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Il faut savoir si l'on s'intéresse à l'écume ou au fond des choses.

Quel est l'intérêt pour nous d'agir au niveau de la mission, au-delà même de ce qu'a dit le président Emmanuelli sur toutes les questions touchant à l'article 40 de la Constitution et la nécessité de considérer la charge publique au niveau de la mission ?

Le ministère de l'intérieur et de la décentralisation, par exemple, a trois grandes missions : sécurité, collectivités locales, administration. Quel est l'intérêt d'agir à ce niveau à partir du moment où nous pouvons créer des programmes, voire en transformer, la police nationale ou la sécurité civile, par exemple, s'agissant de la sécurité.

M. Jacques Brunhes. C'est l'essentiel !

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Non, ce qui est essentiel, c'est le programme, mais nous essaierons de prolonger la discussion à un autre moment...

M. Jacques Brunhes. Si on ne peut pas bouger l'enveloppe...

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* C'est un autre sujet...

M. le président. Mes chers collègues, ne reprenons pas un autre débat. C'est déjà assez compliqué.

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* C'est un autre sujet, l'article 40 de la Constitution. Que vous fassiez une fixation sur l'article 40, vous avez vraisemblablement raison, mais ce n'est pas le sujet puisque la loi organique ne peut modifier la Constitution. Ne nous bloquons pas là-dessus. Nous essayons d'arriver à une lecture plus correcte de la Constitution de 1958 à partir du moment où nous pensons que le texte que nous révisons aujourd'hui est allé bien au-delà dans l'encadrement des pouvoirs budgétaires du Parlement.

Ce qui compte, c'est que l'on puisse proposer des modifications au Gouvernement à l'intérieur de la mission, au niveau des programmes. Nous aurons donc demain un pouvoir bien plus important qu'aujourd'hui, comme l'a dit M. Emmanuelli.

M. Jean-Louis Idiart et M. Jean Le Garrec. C'est clair.

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* La préoccupation que vous avez exprimée nous a conduits à modifier l'article 36 et l'article 55.

L'article 36, dont la rédaction incombe désormais à Jean-Jacques Jégou puisque nous avons accepté son amendement, prévoit que le Gouvernement doit indiquer « la liste des missions et des programmes envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante ». Lors du débat d'orientation budgétaire, le Gouvernement devra donc nous présenter à la fois ses missions et ses programmes.

Quant à l'article 55, qui concerne tout le travail en amont au sujet de la nomenclature, il prévoit qu'au cours de la préparation du projet de loi de finances pour 2006, c'est-à-dire l'entrée en application de cette nouvelle loi organique, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances seront informées par le Gouvernement de la nomenclature qu'il envisage pour les missions et les programmes.

Nous serons donc consultés et nous pourrons faire des propositions, sans que cela remette en cause ce qui relève - d'une certaine façon,

Philippe Auberger l'a confirmé - des prérogatives du Gouvernement s'agissant de la définition à la fois des ministères et des missions.

Il ne faut donc pas faire de ce point l'élément central de la réforme. Cela n'a pas de sens. En plus, avec ces amendements, vous fragilisez le raisonnement qui est le nôtre sur la définition de la charge publique.

M. le président. Monsieur Jégou, un dernier mot.

M. Jean-Jacques Jégou. Hier soir, nous avons eu une discussion sur le plafonnement de la dette, nous nous sommes expliqués et nous rediscuterons à l'article 31, et là, c'est un autre problème.

M. Jean-Jacques Jégou. Je ne parlerai pas de l'intervention de M. Brunhes, c'est un débat plus grave, et ce n'est pas de mon ressort de le traiter cet après-midi.

Cela dit, comme l'expliquait tout à l'heure mon ami Jean-Pierre Delalande, pourquoi rappeler un peu violemment que seul le Gouvernement peut créer une mission ? C'est évident, monsieur Emmanuelli, nous ne le contestons pas. Nous l'avons dit dans nos interventions, nous l'avons répété à Mme la secrétaire d'Etat, nous restons dans l'épure de la Constitution. Puisque l'article 40 interdit au Parlement d'augmenter les dépenses, pourquoi être redondant et faire l'inverse de ce que nous essayons de faire, à savoir rééquilibrer les choses, en rappelant que le Gouvernement a la prépondérance. Ce n'est ni utile ni déterminant. Cher rapporteur, n'allez pas croire que nous en fassions une affaire d'Etat : il s'agit simplement d'anticiper certaines arrière-pensées - non de notre part, mais de la part du Gouvernement - et de dire que ce rappel éviterait peut-être des faiblesses. C'est en tout cas ce que j'ai cru comprendre. Ne donnons pas à cet amendement de convenance, de respect mutuel, plus d'importance qu'il n'en a. Puisque nous avons décidé de nous faire confiance, faisons aussi confiance au Parlement : il sait bien que le Gouvernement créera les missions et il en discutera au cours du débat d'orientation budgétaire. Nous interviendrons au cours des programmes. On le voit, cet amendement ne mérite pas qu'on fasse toute cette mousse !

M. Jean-Pierre Delalande. Pas de suspicion inutile !

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Ce n'est pas le problème !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 30.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 64. *(Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance.)* Chers collègues, vous allez m'obliger à prendre position !

M. Philippe Auberger. Non, ce n'est pas la peine. M. Adevah-Poeuf vient d'arriver ! *(Sourires.)*

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 13.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Auberger a présenté un amendement, n° 3, ainsi rédigé :

« Compléter le troisième alinéa du I de l'article 7 par la phrase suivante : " La liste des programmes susceptibles d'être inscrits dans une loi de finances doit être présentée au Parlement lors du débat d'orientation budgétaire de l'année qui précède. " »

La parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. Le Gouvernement doit annoncer ses intentions en ce qui concerne la nomenclature. Cela pourrait faire l'objet d'un débat très utile au moment du débat d'orientation budgétaire. Il est déjà prévu qu'il le fasse, en 2006, pour les missions et les programmes, puisqu'il aura la possibilité de les modifier dans son projet de loi de finances, conformément à l'article 47.

Dans sa première version, cet amendement disait que « la liste doit être arrêtée lors du débat d'orientation budgétaire ». Je l'ai modifié, pour tenir compte des observations de la commission spéciale. La formule « doit être présentée », plus souple, indicative, permet au Parlement de connaître et de discuter par avance les intentions du Gouvernement sur la loi de finances à venir.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Philippe Auberger sait qu'il aura satisfaction avec la nouvelle rédaction de l'article 36 qui prévoit que le Gouvernement indique « la liste des missions et des programmes envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante ». Nous avons en effet préféré rattacher cette demande à l'article 36 qui prévoit le débat d'orientation budgétaire et ses conditions. J'invite donc notre collègue à retirer son amendement.

M. le président. Monsieur le rapporteur il y a une différence substantielle - mais c'est la seule - entre « l'année qui précède » et « l'année suivante ». *(Sourires.)*

Monsieur Auberger, la raison ne doit-elle pas l'emporter ici ?

M. Philippe Auberger. Oui, je vais retirer mon amendement. Pourtant, toute vanité d'auteur mise à part, il me semble que cet élément, qui est constitutif de la loi de finances et de sa présentation, avait mieux sa place à l'article 7 - où il est question de l'unité d'organisation -, qu'à l'article 36, qui s'occupe de l'unité de temps. Si l'Assemblée préfère l'unité de temps, je m'en remets à sa sagesse.

M. le président. Le rapporteur se laisse-t-il convaincre par cet argument ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Il me paraît plus logique que cet argument intervienne au niveau de l'examen des lois de finances.

M. le président. Les navettes entre l'Assemblée et le Sénat nous permettront de préciser sa place. En attendant, l'amendement n° 3 est retiré.

M. Jégou a présenté un amendement, n° 31, ainsi rédigé :

« Supprimer le troisième alinéa (1°) du II de l'article 7. »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. L'amendement propose de ne pas autoriser les programmes comportant des crédits globaux pour dépenses accidentelles et éventuelles. Au fil des lois de finances, l'expérience nous a appris qu'il fallait être prudent. Le deuxième paragraphe de l'article 7 constitue une exception à la présentation des programmes par titre et donc au vote éclairé du Parlement. Un récent rapport du Sénat montre à quel point les titres de crédits, qui existaient déjà dans l'ordonnance de

1959, sont mal utilisés. Ils ne servent, la plupart du temps, qu'à rattraper des imprévoyances du budget, plus ou moins compréhensibles. Ainsi, en 2000, les dépenses accidentelles ont augmenté de 260 %, sans raison apparente et sans justification particulière. Le procédé permet utilement de faire face à des dépenses que l'on ne veut ou que l'on ne peut pas forcément inscrire : le Gouvernement pouvait-il être assez visionnaire pour prévoir, des mois à l'avance, les tempêtes de l'hiver 1999-2000 ?

Plus sérieusement, s'il s'agit d'abonder des crédits de voyage, de déplacements divers, du Quai d'Orsay ou de la présidence, pourquoi ne pas le faire directement ? C'est une question de transparence, de sincérité et de lisibilité.

Par ailleurs, la gestion des programmes est assez souple pour dégager des crédits en cas de réels imprévus ou accidents. Au pire, des virements de crédits en provenance d'autres programmes peuvent être faits, comme l'article 13 le prévoit.

Enfin, le principe de responsabilité des gestionnaires doit permettre, comme dans la plupart des pays européens, de réduire certaines parties de leur programme pour faire face à ces dépenses. C'est de la bonne gestion.

Monsieur le président, j'en profite pour faire avancer le débat : considérez que j'ai défendu l'amendement rédactionnel n° 33 à l'article 12, qui est cohérent avec le présent amendement n° 31.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Nous n'avons pas suivi Jean-Jacques Jégou dans son raisonnement. Dès lors que les dépenses accidentelles ne peuvent pas, par nature, être ventilées par programmes au stade de l'examen du projet de loi de finances, il paraît nécessaire d'introduire un programme pour dépenses accidentelles comportant des crédits globaux. C'est le bon sens.

La procédure retenue est cependant plus encadrée que le dispositif actuel, prévu par l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui parle de dépenses accidentelles et urgentes. Nous avons supprimé les dépenses urgentes, la notion d'urgence étant plus subjective, plus relative encore. Mais, le passé proche nous l'a montré, des situations exceptionnelles peuvent entraîner des dépenses exceptionnelles, imprévisibles au moment de la confection d'une loi de finances.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Même avis que le rapporteur.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 31.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Auberger a présenté un amendement, n° 4, ainsi rédigé :

« Supprimer le dernier alinéa du II de l'article 7. »

La parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. Cet amendement revêt une importance certaine. J'ai, pour ma part, quelques doutes sur les propositions qui sont faites en matière de fongibilité des crédits au sein des programmes. Deux raisons à cela. La première concerne la fongibilité entre les crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement. Compte tenu de la politique que mène la majorité, elle ira plutôt des crédits d'investissement

vers les crédits de fonctionnement. Mais supposez qu'elle aille dans le sens inverse, du fonctionnement vers l'investissement ?

On peut très bien engager des crédits d'investissement, qui viennent du fonctionnement, et ceux-ci peuvent à leur tour engendrer d'autres crédits d'investissement nécessaires pour arriver à l'aboutissement de l'investissement. Bien souvent, on n'engage pas ces crédits pour une seule année, il y a un engagement continu. Ce déplacement peut donc se traduire par une aggravation de la charge publique. De même, le risque existe que ces investissements entraînent des dépenses récurrentes de fonctionnement, et que, en passant du fonctionnement à l'investissement, on aggrave la charge publique des années suivantes. Il n'est pas certain que le Conseil constitutionnel accepte facilement ce déplacement et le juge conforme à l'article 40.

D'autre part, en faisant passer des crédits de dépenses courantes de fonctionnement à des crédits d'intervention, on peut - et c'est plus grave - , porter atteinte au caractère limitatif des dépenses de personnel. Chacun sait par exemple que certains établissements publics reçoivent une subvention de fonctionnement qu'ils peuvent utiliser pour recruter du personnel. Souvent, ils ont à la fois du personnel mis à disposition et du personnel détaché. Dans ces conditions, il suffira d'avoir du personnel détaché pour contourner le caractère limitatif des crédits de personnel par la fongibilité des crédits entre le fonctionnement et l'intervention.

M. François Goulard. Tout à fait !

M. Philippe Auberger. Ces deux éléments montrent que la fongibilité totale entre les crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement ne devrait pas, au regard de l'article 40, être acceptée par le Conseil constitutionnel. C'est pourquoi je reviens au principe de l'unité de vote, à la distinction entre les crédits de personnel, au sein du titre III, les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel, également au titre III, les dépenses d'intervention et les dépenses d'investissement.

Il me semble qu'en conservant ces quatre titres, nous serons sûrs de préserver toutes nos possibilités d'amendement, sans que le Conseil

constitutionnel n'ait matière à formuler des observations, ce qui permettrait d'éviter le risque d'une censure de sa part, qui me paraît sérieux.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Nous ne faisons pas la même analyse que Philippe Auberger, à qui, au passage, je dirai que je ne conçois pas qu'il puisse défendre des amendements sans importance.

Ce qu'il propose reviendrait à remettre en cause la fongibilité des crédits et sa contrepartie, la responsabilisation, deux logiques que nous appelons de nos vœux à travers cette réforme. Par ailleurs, cela introduirait beaucoup de rigidité dans la gestion des crédits.

La fongibilité ne me paraît pas aller à l'encontre du pouvoir d'amendement du Parlement : nous aurons toujours la possibilité de scinder un programme afin d'isoler les crédits dévolus à la réalisation d'objectifs plus précis que ceux retenus initialement, si nous nous apercevons, grâce aux comptes rendus de gestion, que les résultats définis ne correspondent pas aux objectifs. Nous conserverons donc notre capacité d'intervention. Cet amendement, en fait, remet en cause toute une partie de l'intérêt de la réforme.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Le sujet abordé par M. Auberger est très important, car il touche à la philosophie de la réforme de l'ordonnance organique, vue sous l'angle de la modernisation de la gestion publique. Si nous devions aller dans le sens de M. Auberger, nous remettrions en cause le fondement même de la réforme, qui, du point de vue de l'exécutif, repose sur une fongibilité accrue à travers des programmes. Cette fongibilité a pour contrepartie l'identification d'un gestionnaire et sa responsabilisation par rapport aux objectifs de politique publique qu'il devra s'efforcer d'atteindre. Le Parlement pourra évaluer la

façon dont ils l'auront été, puisque le Gouvernement sera tenu de présenter des comptes rendus de gestion.

Evidemment, je comprends l'amendement de M. Auberger, qui n'aurait été admissible que s'il avait été temporaire. C'est à une véritable révolution que l'administration va être conduite. Nous l'avons même un peu anticipée, puisque, je l'ai indiqué hier soir, en vue du projet de loi de finances pour 2002, nous avons d'ores et déjà demandé aux ministères de se préparer à définir ce que pourraient être des indicateurs de résultats. Toutefois, je crois que certains ministères auront peut-être un peu plus de mal que d'autres à s'adapter à cette nouvelle donne.

M. François Goulard. Des noms !

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Mais c'est aussi la raison pour laquelle votre commission et votre rapporteur ont prévu une période transitoire que je qualifierai d'utile, et même de substantielle, mais nous aurons sans doute l'occasion d'y revenir au cours des débats.

Il était important de rappeler ces principes. Je comprends votre souci, monsieur Auberger, et votre initiative a été discutée dans le cadre des travaux de la commission, mais, pour les raisons que je viens d'exposer, votre amendement pourrait être compris comme une remise en cause des fondements mêmes de la réforme.

M. le président. La parole est à M. Gilles Carrez.

M. Gilles Carrez. J'approuve pleinement ce que vient de dire Mme la secrétaire d'Etat, d'autant plus que j'ai craint, un instant, qu'elle ne soutienne l'argumentation de M. Auberger. Dans ce domaine, deux cultures s'opposent, celle du contrôle et celle de la responsabilité.

M. François Goulard. Eh oui !

M. Gilles Carrez. La culture du contrôle, c'est celle du Parlement, celle, aussi, du ministère des finances. En revanche, la culture de la responsabilité veut précisément offrir aux ministères dépensiers, avec, s'il le faut, un contrôle plus limité de la part du ministère des finances, et donc du Parlement, une véritable responsabilité au regard des objectifs, des moyens qui leur sont alloués à cette fin, et de l'évaluation. Bien entendu, la fongibilité est essentielle. Le vrai risque, c'est de voir des dépenses de fonctionnement ou d'intervention abonder les dépenses de personnel. Mais la rédaction proposée constitue à cet égard un verrou suffisant, puisque les dépenses de personnel sont limitatives. Certes, il sera difficile, au début, ici ou là, de prendre l'habitude de jouer pleinement le jeu de la fongibilité. Mais tout l'intérêt de la réforme est là, en ce qui concerne le fonctionnement des administrations dépensières. Aussi suis-je plutôt réservé à l'égard de cet amendement qui vise à priver les différents acteurs de l'administration du surplus de responsabilité qu'on vient à peine de leur donner.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Delalande.

M. Jean-Pierre Delalande. Je veux approfondir votre réflexion sur la responsabilisation de programme, madame la secrétaire d'Etat. Qui sera responsable du personnel ? Qui le gérera ? Y aura-t-il un chef de programme qui aura toute latitude pour gérer le personnel affecté au programme ?

M. François Goulard. C'est vrai !

M. Jean-Pierre Delalande. Est-ce que ce sera le chef de la mission, le directeur général qui sera à la tête de la mission ? Ou bien y aura-t-il toujours une direction des ressources humaines du ministère qui, en tant que de besoin, essaiera de répondre aux soucis de gestion et de responsabilité, soit du chef de la mission, soit des différents chefs de programme ? Tout cela n'est pas clair et vous avez du mal à nous répondre, madame la secrétaire d'Etat. Ma conception de la fongibilité offrait, de ce point de vue, une bien plus grande souplesse, et permettait de respecter beaucoup plus facilement le principe d'efficacité et de responsabilité que vous visez.

Je suis donc, sur ce point, plus proche de Philippe Auberger que de Gilles Carrez. Vous voyez qu'il y a aussi, au sein de l'opposition, un vrai débat de fond, et qui ne peut manquer d'être constructif.

M. le président. Très constructif !

Je mets aux voix l'amendement n° 4.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 65, ainsi rédigé :

« Supprimer la dernière phrase du dernier alinéa du II de l'article 7. »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Le plafonnement des crédits ouverts au titre des dépenses de personnel a été présenté en commission comme un moyen pour le Parlement d'exercer un contrôle sur les effectifs employés par l'Etat. Toutefois, l'insistance de la proposition de la loi sur ce point nous semble avoir une dimension plus politique que budgétaire. M. Carrez vient même de parler de « verrou » s'agissant des dépenses de personnel.

Nous jugeons donc préférable d'abandonner, sur le plan de la fongibilité, la distinction opérée entre les crédits de personnel et les autres crédits. Cela se justifie par le fait que la réalisation des objectifs d'un programme peut exiger l'augmentation des crédits de personnel.

Pour notre part, nous sommes favorables à la fongibilité de tous les crédits. Et s'agissant des crédits de personnel, nous souhaiterions qu'un organisme représentatif des personnels placé auprès de chaque directeur de programme puisse donner un avis sur les évolutions proposées en matière d'organisation des services.

L'amendement no 66, qui sera appelé dans quelques instants, étant exactement de même nature, je considère que je l'ai déjà défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement no 65 ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Défavorable en raison de la fongibilité asymétrique particulièrement chère au président Henri Emmanuelli.

La souplesse doit avoir une limite. Il est important qu'il y ait une contrainte et que soit respectée l'autorisation du Parlement s'agissant des dépenses de personnel. S'il n'en était pas ainsi, nous courrions le risque de dérives possibles, et l'intérêt de la réforme pourrait même être remis en cause étant donné le caractère extrêmement dynamique des dépenses de personnel.

Il est important que ces dépenses soient plafonnées et que le Parlement puisse donner son autorisation. Du reste, un vote interviendra lors de chaque loi de finances pour fixer le nombre des emplois dans la fonction publique. Ensuite, les crédits de personnel seront votés par programme.

La Cour des comptes a suffisamment insisté sur le manque de transparence des crédits de personnel pour que je ne le fasse pas plus cet après-midi.

Il faut s'en tenir à notre proposition, qui contribuera à davantage de transparence et à un meilleur respect de l'autorisation parlementaire.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Sans vouloir insister par trop sur les défauts de l'actuelle ordonnance organique, je tiens tout de même à rappeler que les pouvoirs qu'elle confère au Parlement en matière de dépenses de personnel se sont avérés plus virtuels que réels. Or tout l'objectif de la réforme qui est proposée par votre commission spéciale est de renforcer les pouvoirs du Parlement sur la question des personnels. En effet, qui peut se satisfaire de la situation actuelle et qui veut que le Parlement vote chaque année, dans une loi de finances, un plafond d'emplois budgétaires dont la définition est assez floue et incomplète ?

La présente proposition de loi permettra d'identifier non seulement les crédits relatifs aux dépenses de personnel, mais aussi les emplois, et ce de manière exhaustive, puisque seront pris en compte tous les agents payés par l'Etat, quel que soit leur statut, c'est-à-dire également les contractuels. La loi de finances sera donc, en matière de dépenses de personnel, une traduction beaucoup plus fidèle de la réalité qu'elle ne l'est aujourd'hui.

L'adoption d'un tel amendement irait à l'encontre de l'objectif que nous poursuivons et que vous partagez, monsieur Brunhes.

M. le président. La parole est à M. François Goulard.

M. François Goulard. Les amendements d'inspiration diamétralement opposée de Philippe Auberger et de Jacques Brunhes permettent d'avoir une discussion extrêmement utile de nature à clarifier les positions respectives des uns et des autres.

Je m'inscris dans la droite ligne de l'explication de Gilles Carrez pour dire que nous pourrons atteindre cet objectif - qui, je le pense, est commun a nombre d'entre nous - de responsabilisation des responsables de programme qu'en donnant à ces derniers une très grande liberté. Ce n'est qu'ultérieurement qu'il faudra regarder si ces responsables ont atteint les objectifs affichés. Telle est l'essence même de la réforme. Et seront sanctionnés ceux qui n'auront pas réussi à atteindre leurs objectifs.

Il s'agit d'une logique inverse de celle qui prévaut actuellement et qui consiste à se méfier de tout le monde, à considérer que les services dépensiers sont par essence irresponsables et qu'il est absolument nécessaire que tous leurs actes soient suivis au plus près par le ministère des finances.

Il faut vraiment modifier la conception que nous avons de notre administration. Il faut procéder à une sorte de révolution. Or je ne suis pas certain qu'on aille jusqu'au bout de la nouvelle logique proposée. Pour autant, il me semble que c'est l'enjeu majeur de l'amorce de réforme qui est aujourd'hui en discussion.

M. le président. La parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. Cette discussion est très importante. Il serait tout de même utile que nous puissions parvenir à des positions un peu plus convergentes.

D'abord, j'indique à mon excellent collègue François Goulard que ce n'est pas parce qu'on recommande aux piétons et aux voitures qui traversent un pont d'emprunter pour les uns les trottoirs et pour les autres la chaussée, qu'on ne met pas de parapet ; dans certains cas, cela peut être utile. Par conséquent, je ne vois pas en quoi la présence de quelques garde-fous assez simples risquerait de compromettre la réforme.

Il ne s'agit pas de tout verrouiller. Au reste, j'ai proposé dans un amendement, qui viendra tout à l'heure en discussion, de limiter la fongibilité entre le fonctionnement et l'investissement. Autrement dit, je

ne suis pas totalement hostile à la fongibilité. Toutefois, j'estime qu'elle ne peut pas être totale, sinon, par exemple, les directeurs départementaux de l'équipement pourraient, pour pallier l'insuffisance criante d'entretien des routes décrite dans le dernier rapport de la Cour des comptes, utiliser tous les crédits qui leur auraient été alloués pour des travaux neufs à faire des réparations.

M. François Goulard. Tant mieux !

M. Philippe Auberger. Non, mon cher collègue, car c'est l'équipement de notre pays et la modernisation de celui-ci sur le plan routier qui s'en trouveraient retardés au profit de dépenses instantanées et d'effets immédiats. Ce serait une erreur. On a déjà trop souvent tendance à dire que les politiques publiques sont trop instantanées, à court terme, alors qu'elles devraient au contraire être à moyen et long termes. Or le moyen et le long termes se préparent grâce aux investissements. Par conséquent, j'estime qu'il faut trouver un moyen terme, la fongibilité totale étant une hérésie.

Cela étant, je considère, comme Jacques Brunhes, que la fongibilité asymétrique qui est proposée peut également comporter un danger : pour « gratter » sur les dépenses de personnel, certaines administrations peuvent être incitées à recruter davantage d'auxiliaires ou de contractuels, qui seront moins bien payés que des fonctionnaires titulaires pour faire le même travail, les économies ainsi obtenues leur permettant ainsi d'avoir un peu plus de confort dans leur fonctionnement quotidien. Une fongibilité asymétrique en matière de personnels peut présenter des dangers ; il faut le savoir et préparer les administrations en conséquence.

Certes, il y aura un contrôle *a posteriori.* Le contrôle de la Cour des comptes est d'ailleurs le meilleur exemple des contrôles *a posteriori.* Toutefois, la mission d'évaluation et de contrôle, la MEC, a démontré que, bien souvent, certains personnels étaient partis ou avaient changé de fonction, ce qui faisaient que les observations de la Cour des comptes, intéressantes instantanément, n'avaient pas d'effets significatifs sur l'évolution de la gestion de l'administration, les responsables n'étant plus en place. Par conséquent, il ne faut pas non plus donner au contrôle *a posteriori* des vertus qu'il n'a pas toujours. Et sachez que celui qui vous dit cela a pratiqué à la fois le contrôle *a priori* et le contrôle *a posteriori.*

M. le président. Vous évoquez un contrôle très *a posteriori !*

Je mets aux voix l'amendement n° 65.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Jégou a présenté un amendement, n° 32, ainsi rédigé :

« Compléter le dernier alinéa du II de l'article 7 par la phrase suivante : "De même, les crédits ouverts pour les dépenses d'investissement visées au 5° de l'article 4 ne peuvent abonder les crédits ouverts pour les dépenses de fonctionnement visées aux 1°, 2°, 3° et 4° définis à l'article 4". »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. Chacun a pu se rendre compte de l'importance de la discussion que nous avons. Aussi, après avoir entendu notre excellent collègue Philippe Auberger, Mme la secrétaire d'Etat et notre rapporteur, c'est avec un vif plaisir que je présente cet amendement.

Comme je l'ai souligné hier, la proposition que nous examinons permet de faire un progrès sensible en matière de non-fongibilité des dépenses de personnel, même si cela ne fait pas plaisir à tout le monde. Si l'on veut vraiment parvenir à une meilleure gestion, on ne peut que souscrire à cette non-fongibilité.

Pour ce qui est de l'amendement n° 32, il vise à rendre non fongibles les crédits ouverts pour les dépenses d'investissement vers les crédits ouverts pour les dépenses de fonctionnement. Il ne s'agit pas de brider les gestionnaires dans l'utilisation de leurs crédits, mais simplement de protéger la capacité d'investissement de l'Etat, qui se réduit systématiquement depuis de nombreuses années. Tous les gouvernements, même ceux que nous avons soutenus, ont procédé de la sorte et ont réduit les crédits d'investissement pour faire face aux difficultés qu'ils rencontraient.

Nous notons que, aujourd'hui, les investissements sont devenus les parents pauvres du budget : moins de 8 % sur 2 000 milliards bruts, et encore, en loi de finances initiale ! Car dès que survient une légère tension, le Gouvernement, quel qu'il soit, rogne sur les crédits d'investissement.

Nous devons faire attention à ce que l'Etat ne se retrouve pas dans l'incapacité d'entretenir son patrimoine, d'améliorer ou de construire des prisons ou des palais de justice, en fait dans l'incapacité d'assurer ses missions régaliennes.

Pour éviter que la fongibilité des crédits ouverts pour les dépenses d'investissement ne revienne à accorder une prime aux mauvais gestionnaires, nous proposons donc que ces crédits ne puissent pas servir à d'autres types de dépenses. Il ne s'agit en rien de brider le Gouvernement.

M. Philippe Auberger. C'est un garde-fou !

M. Jean-Jacques Jégou. Il s'agit d'établir un contrat de confiance. Toutefois, ce contrat de confiance doit comporter - et, sur ce point, je suis d'accord avec Philippe Auberger - quelques obligations pour l'exécutif et pour le gestionnaire.

Pour notre part, nous faisons confiance en accordant une fongibilité importante qui permettra de moderniser la gestion de l'Etat. Mais le

Parlement doit également aider les gouvernements à faire en sorte que des crédits soient consacrés à l'investissement, cet indispensable investissement. Notre pays souffre de ce manque d'investissement, après toutes les années de crise auxquelles il a été confronté et durant lesquelles il a bien fallu faire face à un certain nombre d'exigences, en particulier sociales. La disposition que nous proposons ne pourra qu'aider les gouvernements dans leur action et contribuera à modifier le comportement de l'administration, qui est chargée de gérer les deniers de l'Etat.

J'indique tout de suite que l'amendement n° 35 à l'article 13, qui cohérent avec la rédaction de la proposition de loi et avec le principe de non-fongibilité des dépenses de personnel, est d'ores et déjà défendu, ce qui fera gagner un peu de temps à notre assemblée.

M. le président. Merci pour votre coopération, monsieur Jégou.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 32 ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Nous ne pouvons qu'être d'accord avec la préoccupation exprimée par Jean-Jacques Jégou à propos des dépenses d'investissement de l'Etat.

M. Jean-Pierre Delalande. L'investissement d'aujourd'hui, c'est l'emploi de demain !

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Nous regrettons que, quel que soit le gouvernement - Jean-Jacques Jégou l'a d'ailleurs rappelé -, les « économies » ou les gels de crédits s'exercent en priorité, car c'est plus facile, sur les dépenses d'investissement, sacrifiant ainsi, d'une certaine façon, l'avenir.

Cela dit, nous n'avons pas souhaité entrer dans le raisonnement de M. Jégou. En effet, plus on prévoit d'exceptions à la fongibilité, plus on remet en cause la souplesse que nous appelons de nos vœux.

Qu'il y ait une exception pour les dépenses de personnel pour les raisons que nous avons indiquées précédemment, c'est tout à fait légitime. Toutefois, si nous ajoutons d'autres exceptions, l'intérêt de la réforme serait remis en cause.

Vous avez parlé, monsieur Jégou, de contrat de confiance. Eh bien, faisons confiance aux gestionnaires, responsabilisons-les. Ils nous rendront des comptes. S'ils n'ont pas respecté leurs objectifs en matière d'investissement, nous pourrons toujours proposer l'année suivante un programme d'investissement. Vous pourrez toujours me rétorquer que le Gouvernement ne sera pas obligé de le respecter...

M. Jean-Pierre Delalande. Il n'y a pas de sanction !

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Si ! Dans ce cas, la sanction, c'est le renversement du Gouvernement. Au demeurant, votre proposition ne comporte pas non plus de sanction. Le Gouvernement pourra toujours ne pas investir ou procéder à une annulation de crédits sur les dépenses d'investissement.

Cet amendement est superfétatoire. D'une certaine façon, il remet en cause le principe que nous avons adopté.

Je préfère, quant à moi, que l'on s'en tienne à la souplesse proposée par le texte et au contrat de confiance passé avec les gestionnaires publics afin de les responsabiliser le plus possible.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je suis du même avis que le rapporteur.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 32.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 66, ainsi rédigé :

« Supprimer le III de l'article 7. »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Je ne reviendrai pas sur mon argumentaire précédent. Toutefois, je tiens à indiquer à Mme la secrétaire d'Etat que nous ne nous satisfaisons pas du *statu quo* ; d'ailleurs, nous ne l'avons jamais réclamé.

Je relève que seules les dépenses de personnel sont définies de manière impérative dans le texte. Or cette fongibilité asymétrique présente des dangers sur le plan des effectifs, dangers à l'égard desquels les organisations syndicales n'ont pas manqué de manifester leurs inquiétudes et d'exprimer leurs réticences. La situation future ne sera pas plus transparente que la situation actuelle.

Par ailleurs, il doit être possible d'augmenter les dépenses de personnel si la réalisation d'un programme l'exige. Si 1 000 policiers supplémentaires sont nécessaires, il faut pouvoir créer les postes.

Bref, que les dépenses de personnel soient les seules à être définies de manière impérative dans le texte n'est pas sans nous interpeller.

Comme tout à l'heure vous avez élégamment indiqué que les économies se faisaient sur les gels de crédits – la plupart du temps, elles s'opèrent en fait sur les dépenses de personnel - il existe un risque potentiel.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Même avis que tout à l'heure.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 66.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Barrot a présenté un amendement, n° 85, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le III de l'article 7 :

« III. - A l'exception des crédits du programme prévu au 2o du II, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de

plafonds des effectifs rémunérés et du détail des emplois financés sur ces crédits.

« Les créations et suppressions d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions contenues dans une loi de finances. Toutefois, des transformations d'emploi peuvent être opérées par décret sous réserve de ne pas engendrer de dépassements des crédits annuels préalablement ouverts.

« Les plafonds d'effectifs sont spécialisés par ministère. »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou, pour soutenir cet amendement.

M. Jean-Jacques Jégou. Amendement défendu, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 85.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Auberger a présenté un amendement, n° 5, ainsi rédigé :

« Compléter le III de l'article 7 par l'alinéa suivant :

« La récapitulation de l'ensemble des crédits ouverts au titre des dépenses de personnel et des plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'Etat fait l'objet d'un vote global dans le cadre de la première partie de la loi de finances, avant l'article d'équilibre.

« A cette occasion, il est débattu de la politique de recrutement et de formation de la fonction publique, de la politique de rémunération et de l'évolution des retraites. »

La parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. Comme je l'ai dit dans la discussion générale, je pense que le Parlement doit débattre non seulement des effectifs, des recrutements, mais également de la politique de rémunération et des retraites de la fonction publique. Ce sont des sujets très importants - la masse en jeu est estimée à environ 650 milliards de francs - qui méritent de faire l'objet d'un véritable débat et d'un vote, avant l'article d'équilibre, c'est-à-dire avant qu'il ne soit trop tard. Tel est l'objet de l'amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur.* D'une certaine façon, et même d'une façon certaine, l'amendement de notre collègue est satisfait par l'article 31 de la proposition de loi organique, qui consacre le principe d'un vote sur le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat, tandis que l'article d'équilibre récapitulera, pour sa part, les crédits

ouverts au titre des dépenses de personnel. Ce vote sera l'occasion d'un débat sur la politique de la gestion publique. Rien n'interdit à un député ou à un sénateur de s'inscrire sur l'article, et rien n'interdit également à la conférence des présidents, monsieur le président, d'organiser un débat sur cet article. C'est une avancée par rapport à la situation actuelle. Je pense donc que notre collègue a en grande partie satisfaction.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Même avis, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 5.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 7.

(L'article 7 est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat première lecture n° 343 (2000-2001)

ARTICLE 7

La budgétisation par objectifs : les missions et les programmes

Commentaire : le présent article pose le principe de la budgétisation par objectifs, définit les règles de répartition et de spécialité des crédits comme des emplois, et en précise le régime et les exceptions.

L'article 7 de la proposition de loi organique est au cœur de la réforme budgétaire proposée. Il offre les nouveaux leviers qui permettent d'espérer qu'en même temps que seront modifiées les procédures budgétaires et comptables, l'Etat lui-même s'engagera dans sa propre réforme. Ces leviers s'organisent autour du passage de l'actuelle budgétisation des moyens » à une « budgétisation orientée vers les résultats. Le présent article tire les conséquences de ce choix essentiel pour les crédits comme pour les emplois.

Votre rapporteur adhérant pleinement à la démarche de réforme ainsi entamée partage en tous points le choix de ce nouveau mode de budgétisation. Il vous proposera donc d'y souscrire, sous réserve de modifications qui, sans le remettre en cause, touchent à ses modalités pratiques : interministérialité, nouvelle unité de spécialité, définition plus précise des programmes.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

A. Le régime de répartition des crédits

Le I du présent article énonce les nouvelles règles de répartition des crédits en introduisant et en définissant la mission et le programme, avant de prévoir le cas particulier des pouvoirs publics et les règles de présentation des crédits.

La proposition de loi organique organise un regroupement des crédits par missions d'un ministère. La mission constitue, avec le ministère, l'unité de vote des crédits, ainsi que le prévoit l'article 43. Le texte de l'Assemblée nationale reproduit donc le système à double niveau actuellement en vigueur, qui distingue l'unité de vote de l'unité de spécialité et autorise ainsi, à l'intérieur de la première, des amendements portant sur la seconde. Cette structure a été conçue pour satisfaire le souhait de notre collègue député, le président Henri Emmanuelli, d'assurer le maintien en l'état de l'application du droit d'amendement.

Le deuxième alinéa définit la mission comme un « *ensemble cohérent de programmes* » pouvant être constitué, à titre exceptionnel, d'un seul programme. Le texte limite à l'initiative gouvernementale la possibilité de créer une mission, celle-ci étant considérée, par l'article 48 de la proposition de loi organique, comme la charge publique au sens de l'article 40 de la Constitution.

Le troisième alinéa, « *la concrétisation du triptyque objectifs, résultats, contrôle* » selon Didier Migaud[1], définit le programme comme comprenant les « *crédits concourant à la réalisation d'un ensemble cohérent d'objectifs définis en fonction de finalités d'intérêt général et de résultats attendus* ». Il s'agit donc de budgéter les crédits selon des objectifs à atteindre, qui se définissent, d'une part, par leur caractère de finalités d'intérêt général[2] et d'autre part, par les prévisions de résultats formulées au moment de leur élaboration. Il ne s'agit donc pas, selon le rapporteur de la proposition de loi organique à l'Assemblée nationale, de rebaptiser programmes les agrégats actuels, mais bien de mettre en place une nouvelle unité de spécialité fondée sur une logique fonctionnelle et non plus organique.

Au delà du changement conceptuel, cette structure sous-tend une modification substantielle du pouvoir d'amendement des parlementaires. Par le jeu combiné de la mission, du programme et de l'assimilation de la mission à la charge publique au sens de l'article 40 de la Constitution, serait reconnue la possibilité pour des parlementaires de créer des programmes sous le plafond des crédits d'une mission. Les parlementaires pourraient, soit modifier la répartition des crédits entre les programmes d'une même mission, soit créer un nouveau programme au sein d'une mission et y affecter des crédits prélevés sur un ou plusieurs programmes de ladite mission[3].

Le quatrième alinéa prévoit le cas particulier des crédits des pouvoirs publics. L'Assemblée nationale propose de constituer une mission

particulière pour les pouvoirs publics, chacun d'entre eux pouvant faire l'objet d'un ou plusieurs programmes spécifiques. Ce système a pour objectif de faire respecter le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs[4], qui s'exprime notamment dans l'autonomie financière des assemblées[5]. Ce mécanisme permet de maintenir les règles existantes d'élaboration, de discussion, de vote et de contrôle des crédits des assemblées parlementaires, mais aussi celles des crédits des autres pouvoirs publics[6].

Enfin, le dernier alinéa du I précise que les crédits des programmes sont aussi présentés par titre, soit, selon l'article 4 de la proposition de loi organique, entre les titres pour : dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement, dépenses d'intervention et dépenses d'investissement de l'Etat pour son propre compte, les crédits pour dépenses des pouvoirs publics faisant l'objet d'un titre spécifique, ainsi que ceux pour concours financiers[7].

B. Le régime de spécialité des crédits

Le II fixe les règles de spécialité des crédits et les exceptions qui y sont apportées.

Le premier alinéa pose le principe selon lequel le programme constitue l'unité de spécialité des crédits. Il remplace ainsi le chapitre budgétaire qui regroupe les crédits selon leur nature ou leur destination. Il s'agit ici de rassembler les crédits selon des objectifs, mais aussi d'opérer une globalisation des crédits puisque le budget passerait d'une spécialisation en environ 850 chapitres à une spécialisation en 150 à 200 programmes.

Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième alinéas prévoient une exception à cette spécialisation par le biais de programmes spécifiques dotés de crédits globaux : l'un pour dépenses accidentelles (destiné à faire face à des dépenses liées à des calamités ou à des dépenses imprévues), l'autre pour mesures générales en matière de rémunérations. Il s'agit là de la provision salariale de la fonction publique, qui ne peut être répartie entre les programmes au moment du vote de la loi de finances en raison du non achèvement des négociations salariales. Les crédits globaux seraient donc définis de manière plus restrictive que dans l'ordonnance organique actuelle, afin d'éviter que ne se reproduise une utilisation de ces crédits contraires à leur objet même. Le cinquième alinéa renvoie à l'article 12 les modalités de répartition entre les autres programmes des crédits globaux.

Le dernier alinéa du II pose le principe de la « *fongibilité asymétrique des crédits* », qui constitue, avec la définition de l'unité de spécialité, le cœur du système de budgétisation par objectifs. La première phrase précise en effet que la répartition entre les titres est indicative (donc, sans caractère contraignant pour le gestionnaire en exécution). La seconde sanctuarise

cependant les crédits inscrits au titre des dépenses de personnel, qui peuvent venir abonder les autres titres, mais ne sauraient être augmentés de crédits en provenance desdits autres titres : les crédits votés pour le titre des dépenses de personnel sur un programme constituent donc le plafond de ces dépenses.

Cet alinéa introduit donc une révolution dans le droit budgétaire français en confiant aux gestionnaires une enveloppe fongible de crédits, en lui fixant des objectifs et en prévoyant une information sur la manière dont il a atteint, ou non, ces derniers.

C. La gestion des emplois publics

Le III rassemble les dispositions relatives aux emplois.

Il prévoit que les crédits pour dépenses de personnel seront accompagnés des « *plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat* », spécialisés par ministère. Ces plafonds ne peuvent être modifiés que par une disposition de loi de finances ou en conséquence de transferts de crédits. Parallèlement, les dispositions relatives à l'information sur les programmes (articles 38 et 46) prévoient que le projet annuel de performances contiendra des développements, pour la loi de finances de l'année, sur « *l'utilisation prévisionnelle, par catégorie et par corps ou par type de contrat, du plafond des autorisations d'emplois* » et, le rapport annuel de performances, pour la loi de règlement, « *la gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs par catégorie et par corps ou par type de contrat, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre d'emplois par catégorie et par corps ou par type de contrat, ainsi que les coûts associés à ces mesures* ».

Le texte du III introduit donc deux nouveautés : une autorisation globalisée sous forme de plafond, par ministère, (sans autres précisions de catégorie, de corps ou de grade, renvoyées en annexes) ; une autorisation étendue aux « *emplois rémunérés par l'Etat* ».

II. Les propositions de votre commission

A. L'accord de principe en faveur de la budgétisation par objectifs

Votre rapporteur partage la voie ouverte par l'Assemblée nationale de passer d'un budget de moyens à un budget orienté vers les résultats. Il souhaite néanmoins formuler quelques éclairages sur ce que recouvre la réforme, ce qui la motive et ce qui pourrait la limiter.

Le choix d'une budgétisation orientée vers les résultats constitue une préférence donnée pour un mécanisme qui entend formuler un lien itératif entre l'allocation et les résultats recherchés par les politiques menées et financées.

Cette solution conduit à s'interroger sur l'efficacité et l'efficience des dépenses réalisées et sur l'expression de choix par le gouvernement. Les deux dimensions ne se confondent pas : un gouvernement peut ainsi choisir, au nom d'un intérêt supérieur à l'efficience, de privilégier certaines dépenses. Il reviendra au Parlement de sanctionner les choix du gouvernement.

Quatre raisons militent pour l'adoption d'une budgétisation orientée vers les résultats. La première tient à la nécessité pour l'Etat, mis en concurrence, au sein de son propre espace géographique, avec d'autres Etats et avec d'autres acteurs (organisations internationales, secteur privé, organisations infra-nationales) de faire la preuve de son efficacité. La deuxième a trait au besoin croissant d'information de la population qui finance ces politiques et souffre du caractère opaque et peu démocratique de l'utilisation des prélèvements qu'elle consent. La troisième raison tient au besoin qu'a l'Etat de disposer de système d'informations pertinents pour constituer des aides à la décision. Force est de constater que le mécanisme actuel d'allocation des moyens ne le lui fournit pas. Enfin, il est possible d'attendre d'une telle réforme des changements que l'on peut qualifier de « réforme de l'Etat » : évolution des comportements des gestionnaires publics, évolution des structures, évolution des modes de pensée. Cet objectif ambitieux prendra bien entendu des années.

Il s'agit ainsi d'énoncer des politiques, de les doter de moyens, puis de les exécuter et de les évaluer. Votre rapporteur souhaite insister sur ce dernier aspect : le contrôle. La budgétisation orientée vers les résultats ayant pour effet de donner une plus grande liberté aux gestionnaires, mais aussi le lien établi entre chaque augmentation de budget et l'accroissement attendu de performance ou de services qui pourrait en résulter, nécessitent un système d'information efficace sur les performances, l'efficacité et les coûts associés. Ce système d'information devra être global (replacer les programmes et les performances dans une perspective comparative et de moyen terme), et précis (mise en œuvre d'une comptabilité analytique).

Votre rapporteur a conscience des limites de l'exercice. La budgétisation orientée vers les résultats n'est ainsi pas nécessairement synonyme de vertu : on continuera probablement longtemps à établir des budgets à partir de la reconduction de l'existant. De même, votre rapporteur sait bien que les décisions d'allocation de ressources ne se prendront pas sur le seul critère de la performance et du résultat. Il ne sous-estime pas non plus les changements que cela représentera et donc, les obstacles qu'il conviendra de lever, à commencer par ceux des habitudes. Il sera difficile d'évaluer des résultats et de faire la part entre la qualité de la gestion, la pertinence de la décision politique et le contexte extérieur. Le délai nécessaire peut, lui aussi, sembler à ce point lointain qu'il éveille des doutes sur l'utilité de la démarche. Il ne faut pas non plus oublier que la clarification des situations budgétaires facilitée par le nouveau système risque de faire préférer ici ou là que les résultats ne soient ni mesurés ni évalués.

Il est donc évident que la mise en œuvre de cette réforme sera progressive. En ce sens, le délai donné par le législateur organique – quatre ans – apparaît à la fois comme assez ambitieux pour tenir compte des bouleversements occasionnés et constituer une incitation à l'action.

De ce point de vue, votre rapporteur considère que le fait que la réforme soit initiée par le Parlement constitue un gage de succès plus qu'un frein à sa réussite. Ceux qui seront appelés à la mettre en œuvre devront tirer de cette origine parlementaire de la réforme - exemple unique qu'il conviendrait, si elle réussissait, de méditer - un signe fort de sa légitimité, de son caractère démocratique et de ce qu'elle apparaît comme voulue non pas par quelques esprits audacieux mais par la Nation s'exprimant par le biais de ses représentants.

Les agents de l'Etat ne doivent pas non plus se méprendre sur le sens de la responsabilité nouvelle que sous-tend la réforme. Le Parlement ne connaissant que les ministres, il ne saurait être question pour lui de se substituer à eux dans l'appréciation de la responsabilité. En revanche, cette réforme, par le réinvestissement du champ budgétaire par les parlementaires, se traduira nécessairement par des relations plus suivies avec les administrations qui devront y voir davantage un signe de démocratie que la preuve d'une attention inquisitoriale.

Les trois grands défis de la budgétisation orientée vers les résultats seront donc ceux de l'utilisation des résultats pour la prise de décision, du suivi de la budgétisation, et des nouvelles procédures d'évaluation et de contrôle. Votre rapporteur s'est attaché à essayer de leur donner, dans le corps de la proposition de loi organique, leur juste place.

B. des propositions de modifications de la traduction de ce nouveau mode de budgétisation des crédits

1. Consacrer et préserver la notion de programme

a) Une définition plus conforme au concept

Votre rapporteur a souhaité apporter un soin tout particulier à la définition du programme : il s'agit d'une notion fondatrice, qui sera opposable au Parlement et au gouvernement, qui servira à la construction de la structure budgétaire. Cette définition est donc constitutive de la réforme.

L'Assemblée nationale a eu raison dans son énumération des volets du triptyque du programme objectifs, réalisation et contrôle. Cependant, la définition forgée à partir de ces termes a semblé à votre rapporteur de nature à présenter un risque de confusion. En effet, en liant trop directement les crédits regroupés aux objectifs, elle risquait de laisser entendre que les crédits finançaient lesdits objectifs alors qu'ils en financent la réalisation. De même, en définissant l'objectif comme fonction de ses finalités d'intérêt général et des résultats attendus, cela rendait les résultats constitutifs des objectifs, alors qu'ils en sont le reflet, qu'ils en forment éventuellement un élément, mais qu'ils ne peuvent s'y résumer.

Votre rapporteur vous proposera donc de définir le programme comme regroupant les « *crédits ouverts pour mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions, auquel sont associés des objectifs précis et des indicateurs en mesurant les résultats* ».

Les crédits serviront en effet à mettre en œuvre une politique. Pour éviter les débats sur le sens à donner à ce terme, votre rapporteur a préféré le décliner en parlant d'une action ou d'un ensemble cohérent d'actions. Deux éléments servent à appréhender le caractère plus ou moins artificiel du regroupement de crédits : la cohérence des actions et le fait que les objectifs soient associés non pas à chaque action - ce qui signifierait un découpage du programme en tranches autonomes - mais à leur ensemble. Le programme a des objectifs en tant que tel ; il n'est pas un ensemble de crédits déclinés en sous-programmes ayant chacun ses objectifs et ses indicateurs. Ces notions de cohérence des actions et d'objectifs associés à l'ensemble de celles-ci (ou à la politique correspondante) constituent aux yeux de votre rapporteur les deux éléments qui permettront, dans l'avenir, d'apprécier si un programme correspond bien à l'intention du législateur organique.

Pour donner également un statut organique aux indicateurs, votre rapporteur a souhaité les mentionner dans la définition même du programme. Ils devront rendre possible une mesure de la performance, et non des aspects quantitatifs d'une politique. Parfois, bien entendu, l'aspect quantitatif suffira (par exemple pour savoir si la demande d'accueil d'urgence a pu être satisfaite, le nombre de places constitue un indicateur satisfaisant) ; souvent, il sera trop réducteur. Il ne faudra d'ailleurs pas sous-estimer la difficulté de la tâche que représente cette mise au point. L'expérience réalisée à la direction des relations économiques extérieures du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, évaluée par l'inspection générale des finances, offre un bon exemple de la complexité de l'exercice.

Outre le choix des indicateurs et des objectifs, plusieurs questions devront faire l'objet d'examens attentifs dans l'avenir. Le nombre des programmes sera déterminant. Votre rapporteur considère, comme son homologue de l'Assemblée nationale, qu'un nombre compris entre 150 et 200 constitue une bonne approximation. Il faudra bien entendu que les programmes aient une réalité et donc, une certaine stabilité. Il ne serait pas conforme à l'intention du législateur organique et à l'esprit de la réforme de transformer le programme en outil de communication d'un gouvernement, dont le statut varierait au gré de l'air du temps, ne serait-ce que pour pouvoir disposer d'une continuité dans la mesure de la performance.

Cette question de la permanence introduit celle, délicate, du lien entre le programme – unité de spécialité budgétaire – et les structures administratives. De toute évidence, l'Etat ne saurait les faire coïncider dans les quatre années qui nous séparent de la mise en place de la réforme. Mais, à terme, il est souhaitable que les politiques et les structures administratives se recouvrent si on veut que la logique de responsabilisation soit vraiment à l'œuvre. C'est en ce sens aussi que la budgétisation orienté vers les résultats constitue un germe de réforme de l'Etat : elle conduit à rechercher autant que possible, dans le temps et progressivement, que des politiques et des structures administratives correspondent. Faut-il alors commencer par les politiques ou par les structures, privilégier les premières ou les secondes ? si la logique de la réforme serait de choisir les premières, le principe de réalisme qui doit s'appliquer à tout réformateur conduira probablement, dans un premier temps, à retenir les secondes, ne serait-ce que pour disposer, pour chaque programme, de responsables politiques et administratifs clairement identifiable. Puis, peu à peu, devant les avantages de la budgétisation par objectifs, mais aussi par la connaissance des coûts qu'elle permettra, pourra se mettre en place une logique de réforme des structures. Elle ne se fera probablement que dans un deuxième temps. Souhaitons qu'elle le fasse ; sinon, la réforme aura manqué un de ses buts principaux, celui de moderniser notre administration et de l'adapter à son temps. Or, un tel rendez-vous ne se présente pas souvent.

b) L’introduction d’une nouvelle unité de spécialité : la dotation

Votre rapporteur a été guidé par le souci de préserver le concept innovant et porteur de réforme de l’Etat que constitue le programme.

Cependant, malgré les potentialités que recèle ce concept, force est de constater que le budget de l’Etat comprendra toujours des crédits qui se prêteront mal à la réunion de l’ensemble des critères constitutifs des programmes. L’Assemblée nationale l’a d’ailleurs reconnu en prévoyant deux programmes et une catégorie de programme particuliers :

- ☐ la mission rassemblant les programmes des pouvoirs publics ;
- ☐ le programme pour dépenses accidentelles ;
- ☐ le programme pour mesures générales de rémunération de la fonction publique.

Dénommer « programme » ces regroupements de crédits peut pourtant soulever des problèmes : en effet, même si la loi organique leur reconnaît un caractère particulier, comment imaginer leur associer des objectifs, et en mesurer la performance. S’agit-il, pour les dépenses accidentelles, d’évaluer la rapidité avec laquelle sont mis à disposition des crédits après une catastrophe naturelle ? Pour les mesures générales en matière de rémunérations de la fonction publique, de l’adéquation avec les revendications syndicales ou du nombre de journées de grèves dans les services publics ? Pour les pouvoirs publics, du nombre d’amendements définitivement adoptés au Parlement, du nombre de communiqués de presse du Président de la République, du nombre d’arrêts rendus par la Cour de justice de la République, ou des annulations prononcées par le Conseil constitutionnel ? De toute évidence, ces critères sont inopérants parce que ces types de dépenses se prêtent mal à une budgétisation orienté vers les résultats.

Or, à cette liste dressée par l’Assemblée nationale, s’ajoutent plusieurs autres types de dépenses qui peuvent susciter les mêmes difficultés : les dégrèvements et remboursements d’impôts, les appels en garantie de l’Etat et les dépenses de pension. Toutes ces dépenses ne sauraient s’appeler « programmes », sauf à reconnaître à cette notion un caractère relatif : elle vaudrait là où les dépenses se prêteraient facilement à une budgétisation orientée vers les résultats, et serait écartée dès que l’appréhension de la performance pourrait poser problème. C’est pourquoi, à la fois pour ne pas dénaturer la notion de programme, mais aussi pour ne pas l’affaiblir, votre rapporteur vous proposera d’instaurer une deuxième unité de spécialité, complémentaire et non concurrente du programme, la dotation.

La dotation, dont la loi organique déterminerait précisément et limitativement le nombre et l'objet, constituerait ainsi un regroupement de crédits destinés à financer une nature particulière de dépenses auxquelles ils n'est pas possible d'associer des objectifs mesurables par des indicateurs de performances. La liste des dotations comprendrait les programmes particuliers prévus par l'Assemblée nationale, les programmes des pouvoirs publics (dont le nombre, et seulement pour ces dotations, pourrait varier) ainsi que les types de dépenses mentionnés au paragraphe précédent.

Votre rapporteur est conscient qu'il pourrait sembler envisageable d'étendre cette liste à d'autres dépenses, et que la budgétisation peut, ici ou là, apparaître de prime abord comme un exercice délicat. Cependant, il souhaite maintenir aux dotations un caractère extrêmement restrictif, précisé par la loi organique sans possibilité d'amodiation, afin de ne pas ouvrir la voie à un détournement de la budgétisation par objectifs. En effet, la souplesse laissée aux gestionnaires dans l'emploi des crédits étant justifiée par les contraintes de fixation d'objectifs et de respect des résultats attendus, mesurés au moyen d'indicateurs, il ne saurait être question pour la représentation nationale d'autoriser la fongibilité sans obtenir les engagements correspondants.

Afin de respecter le principe et la nature des dotations, elles seraient, chacune, assimilées à la mission pour l'appréciation de la charge. De même, si une mission peut regrouper des dotations et des programmes, les procédures de virements et transferts ne pourraient avoir lieu entre des programmes et des dotations, mais seulement au sein des programmes.

Ainsi sera confortée la notion fondatrice de programme sans que la présentation budgétaire en missions et en titres ne soit remise en cause. De ce point de vue, la création des dotations paraît contribuer à la réussite de la réforme souhaitée unanimement par le Parlement et le gouvernement.

2. Ne pas interdire la budgétisation interministérielle des crédits

Guidé à la fois par un principe de réalisme et par le souci de ne pas insulter un avenir dont il est difficile de savoir ce qu'il apportera en termes d'innovations budgétaires, comptables et financières, votre rapporteur se montre à la fois surpris et réservé devant la limitation qu'apporte la précision de l'Assemblée nationale faisant des programmes et des missions des unités uniquement ministérielles. C'est pourquoi il vous proposera de lever cette contrainte qu'impose le texte adopté par l'Assemblée nationale aux regroupements de crédits et donc, à l'énoncé des objectifs et des indicateurs qui y sont associés.

Cette restriction se justifierait, selon le rapporteur de la proposition de loi organique à l'Assemblée nationale, par la logique de responsabilité que sous-tend la réforme de la budgétisation orientée vers les résultats : il conviendrait d'identifier clairement un responsable pour chaque programme qui répondrait devant le Parlement du respect des objectifs assignés. S'agissant d'une responsabilité devant le Parlement, son détenteur ne saurait être qu'un membre du gouvernement.

Parallèlement, le ministère du budget a le souci lui aussi d'associer à chaque programme un responsable administratif avec lequel les services du budget pourront dialoguer et qui sera responsable, dans le cadre des procédures actuelles de mise en jeu de la responsabilité des agents publics, de l'utilisation des deniers publics. En ce sens, la budgétisation par programme incitera à faire coïncider dès l'origine chaque programme avec une structure administrative qui, pour les services du budget, ne pourrait être que ministérielle.

Afin de prendre en compte les besoins que nécessite la conduite de politiques interministérielles, l'Assemblée nationale a prévu de mener celles-ci à travers le mécanisme des transferts des crédits, mentionné au II de l'article 13.

Votre rapporteur ne peut que s'étonner devant ces considérations qui font preuve à la fois de frilosité devant les politiques interministérielles déjà menées, et de peu de confiance dans leur avenir.

D'abord, le mécanisme de transfert de crédits, pour satisfaisant qu'il puisse être techniquement, paraît assez inadapté. D'une part, il sera difficilement compatible avec une budgétisation par objectifs, sauf à considérer que plusieurs programmes de ministères différents partagent des objectifs similaires, ce qui ne peut manquer de soulever des interrogations sur les structures administratives ou bien le sens réel du nouveau mode de budgétisation. D'autre part, il présentera le paradoxe de faire voter le Parlement dans des cadres de nomenclature et avec des objectifs qui ne seront pas ceux utilisés par l'administration dans l'exécution budgétaire. En ce sens, il risque de ne pas contribuer à la revalorisation du rôle du Parlement et de la place de l'autorisation parlementaire, qui se trouve pourtant à l'origine de la réforme.

Votre rapporteur tient à faire remarquer que, dès aujourd'hui, des politiques interministérielles nombreuses mobilisent les crédits de ministères distincts autour d'objectifs que l'on peut espérer complémentaires voire communs. Ces politiques sont le plus souvent menées soit sous la houlette d'un ministre responsable (le ministre délégué à la ville par exemple), soit coordonnées par le Premier ministre (la politique de lutte contre la drogue et la toxicomanie par exemple). Dans tous les cas, une structure administrative se charge de la coordination des travaux, animant des comités interministériels

d'orientation et / ou de décision. C'est le cas, pour reprendre les exemples déjà mentionnés, de la délégation interministérielle à la ville comme de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie. Au plan local, l'animation de ces politiques est confiée au coordinateur des services de l'Etat dans le département que constitue le préfet, qui se voit déléguer à cet effet des crédits en provenance de ministères différents. Le préfet peut d'ailleurs mettre en place des « délégations inter-services » donnant à un service chef de file la haute main sur l'animation de cette politique, avec autorité sur les autres services quoique dépendants de ministère différents. Ainsi, la politique interministérielle revêt-elle, déjà des aspects administratifs concrets, avec des responsables qui, pour avoir un caractère ministériel, -toute structure administrative, hormis les services généraux du Premier ministre, en ayant un,- n'en mettent pas moins en œuvre des crédits de ministères différents sans pour autant qu'il en résulte une dilution des responsabilités. Votre rapporteur a d'ailleurs pu constater, lors de ses entretiens avec des responsables de ministères gestionnaires, que la plupart d'entre eux voyait d'un œil favorable le regroupement sous un libellé interministériel de crédits d'une telle politique.

Il y a de plus un intérêt et une logique certains à adopter une telle présentation dans la mesure où les politiques interministérielles sont certainement celles qui se prêtent le mieux à la définition d'objectifs et à l'élaboration d'indicateurs de performances, démarche souvent déjà entamée dans la mesure où le besoin de coordination des actions ministérielles a conduit à formaliser un cadre cohérent et mobilisateur, accepté par tous, dont les résultats soient facilement appréhendables.

La représentation nationale doit ainsi pouvoir être en mesure d'examiner ces crédits dans le cadre de référence élaboré par la présente loi organique. Un gouvernement qui le souhaite doit avoir la possibilité de choisir un tel mode de regroupement des crédits, de formaliser des objectifs communs, d'élaborer des indicateurs dépassant le cadre de la politique d'un seul ministère. D'ailleurs, votre rapporteur considère qu'il y aurait un paradoxe à vouloir élaborer un cadre organique prétendant égaler en durée son prédécesseur, ou, au moins, régir le droit financier et budgétaire français pour de longues années, et interdire un mode de regroupement des crédits dont chacun a conscience qu'il peut constituer, à l'avenir, un levier puissant de modernisation et de gain d'efficacité pour l'action de l'Etat.

Les reproches formulés contre cette proposition de lever le verrou ministériel introduit par l'Assemblée nationale s'agissant des regroupements de crédits ne semble d'ailleurs pas résister à l'examen. Rien n'empêchera le gouvernement de désigner un ministre chef de file pour défendre les crédits interministériels devant le Parlement : il en faut bien un dès aujourd'hui pour coordonner l'action de ses collègues. Rien n'empêcherait aussi, soit par le mécanisme de la sous-délégation des

crédits à une structure interministérielle au niveau central ou à un responsable interministériel au niveau local, soit par la répartition des crédits entre plusieurs ministres différents, de mettre en œuvre ces crédits en respectant le principe de responsabilisation des gestionnaires qui se trouve au cœur de la réforme proposée. Et si, malgré ces solutions qui existent déjà, subsistaient de obstacles techniques aujourd'hui difficiles à surmonter, qui dit que dans cinq ou dix ans des solutions ne pourront pas leur être trouvées ? La proposition de votre rapporteur de lever la contrainte du caractère ministériel du regroupement des crédits ne constitue d'ailleurs en rien une obligation et un gouvernement, en fonction des choix politiques qui seront les siens et des contraintes techniques qu'il entendra s'opposer à lui-même ou qu'il souhaitera lever, devra pouvoir choisir de proposer au Parlement une politique interministérielle discutée comme telle au Parlement et non pas voilée entre des transferts budgétaires et des annexes « jaunes » d'information, auxquelles chaque gouvernement reste libre de donner les contours qu'il souhaite selon ses impératifs politiques ou communicationnels.

L'information n'ayant jamais remplacé un débat au Parlement sanctionné par un vote, votre rapporteur préfère ne pas hypothéquer l'avenir et vous proposera de lever toute contrainte ministérielle s'agissant des regroupements afin de permettre, le cas échéant, l'expression d'une autorisation parlementaire au niveau interministériel.

3. Des modifications d'organisation ou de rédaction

Parallèlement à ces trois modifications qui, sans remettre en cause son esprit, apportent à la réforme des amendements d'importance, votre rapporteur vous proposera à la fois de restructurer le texte adopté par l'Assemblée nationale et d'y apporter quelques modifications de rédaction.

La restructuration la plus importante consiste dans le regroupement, à l'article 12, de l'intégralité des dispositions relatives aux crédits globaux. En effet, il convient de réserver au présent article l'énoncé de règles générales applicables aux crédits et aux emplois, et de renvoyer aux articles ultérieurs les exceptions qui peuvent leur être appliquées. C'est pourquoi votre rapporteur vous proposera de supprimer les deuxième à cinquième alinéas du II afin de les faire figurer à l'article 12, tout en tenant compte de la transformation en dotations des programmes particuliers mentionnés à ces alinéas.

De même, il convient de supprimer l'alinéa du I spécifiquement consacré aux crédits des pouvoirs publics, ces derniers faisant l'objet de dotations particulières dans les propositions de votre rapporteur.

Il vous proposera aussi de mentionner au I de l'article 7 la règle, posée par l'article 11, de la mise à disposition des crédits aux ministres. Il va de soi que cette règle ne signifie pas le principe du caractère ministériel des

regroupements de crédits, mais seulement celui du caractère ministériel des crédits proprement dits. Les ministres continueront donc à être ordonnateurs principaux des crédits. Cela permettra le maintien des règles actuellement en vigueur s'agissant des crédits des pouvoirs publics, le ministre chargé des finances en étant l'ordonnateur principal et les autorités responsables (le Président de la République, les questeurs des Assemblées, le président du Conseil constitutionnel), les ordonnateurs secondaires.

Pour les mêmes raisons de rassemblement à cet article de l'ensemble des règles générales relatives aux crédits et aux emplois, il paraît cohérent d'y faire figurer le principe de limitativité des crédits, auquel il ne peut être dérogé que par le biais de crédits évaluatifs.

Votre rapporteur, partageant la logique développée par l'Assemblée nationale sur ce point, ne vous proposera pas, sous réserve d'un amendement rédactionnel destiné à assurer les coordinations nécessaires avec les déplacements proposés par ailleurs, de revenir sur la « fongibilité asymétrique » des crédits, qui lui semble constituer un équilibre satisfaisant entre l'esprit de la réforme et le caractère particulier des crédits pour dépenses de personnel. Cependant, il vous présentera des amendements tendant à revoir les dispositions relatives aux titres : en effet, s'il ne saurait être question de remettre en cause le caractère informatif de la répartition des crédits entre eux, la mention de ce caractère indicatif pourrait constituer une source de confusion. En effet, la distinction entre titre des dépenses de personnel et autres titres, de même que la distinction entre les crédits des titres constituant des dotations et les crédits des titres regroupés dans les programmes ne constitueront pas des informations mais s'imposeront au gouvernement et aux gestionnaires. C'est pourquoi votre rapporteur préfère vous proposer de mentionner que les crédits sont présentés selon les titres, cette formulation lui paraissant de nature à éviter toute confusion ultérieure.

C. des modifications mineures s'agissant des autorisations d'emplois

L'emploi public constitue actuellement un des aspects des finances publiques les plus paradoxaux : il s'agit d'un domaine pour lequel les parlementaires nourrissent la plus grande insatisfaction alors même que l'ordonnance organique leur confère, en la matière, un pouvoir théorique extrêmement large en la matière.

En effet, le Parlement, dans le cadre des lois de finances, décide des crédits affectés aux emplois budgétaires, mais aussi des emplois eux-mêmes, par le biais des tableaux de répartition des crédits, détaillé par « bleus budgétaires », qui expliquent, par catégorie, corps et grade, les mouvements de créations, suppressions et transformations d'emplois. Pour modifier ces indications, le gouvernement ne peut procéder, en cours

d'exécution, qu'à des transformations d'emplois par décret, dans la limite des crédits ouverts.

La réalité des ces dispositions nourrit des volumes entiers de rapports de la Cour des comptes, qu'il s'agisse du rapport annuel, des rapports sur l'exécution des lois de finances, ou des rapports particuliers. La précision de l'autorisation parlementaire la rend inopérante et les administrations, pour des raisons de souplesse, utilisent des pratiques condamnables parce qu'elles contreviennent à l'autorisation, mais compréhensibles parce qu'indispensables : rémunération d'agents contractuels sur crédits budgétaires, pratique des « surnombres » où des emplois sont « gagés » ici pour être créés là, absence de connaissance réelle sur le nombre effectif d'agents publics, etc.

L'ensemble des acteurs reconnaissent l'inanité du système actuel qui à la fois brouille l'action publique, altère le consentement démocratique, empêche le contrôle et interdit la souplesse.

Votre rapporteur partage donc le souci de l'Assemblée nationale de mettre en place un nouveau système rompant avec celui de l'actuelle ordonnance. Il estime de ce point de vue que le noyau dur de l'autorisation parlementaire en matière d'emplois doit porter sur les crédits pour dépenses de personnel et non sur le nombre et les caractéristiques précises des emplois.

Cependant, il considère aussi que la suppression pure et simple de toute référence à l'emploi public dans la loi organique relative aux lois de finances n'aurait pas représenté une solution satisfaisante. Plusieurs arguments militent en effet en faveur d'une disposition particulière distincte des seuls crédits de personnel. Il s'agit d'abord de mesurer concrètement la charge future, de matérialiser les conséquences des décisions (recrutements, promotions, etc.) en matière d'emplois. Celles-ci emportant des effets juridiques pour les bénéficiaires et des effets financiers pour le budget de l'Etat, il est justifié de pouvoir les mesurer, ne serait-ce que pour les contrôler. De plus, votre rapporteur comprend le souci exprimé de pouvoir apprécier l'emploi public dans sa dimension fonctionnelle et pas seulement par le biais des crédits affectés au personnel. Il partage également l'inquiétude des représentants du personnel de l'Etat qui craindraient qu'une absence de référence dans la loi organique n'ouvre la voie à une remise en cause du principe de la fonction publique de statut et de carrière. Enfin, une suppression simple de la notion d'emploi public dans la loi organique risquerait de faire basculer la responsabilité de la politique de la fonction publique du champ de la décision politique à celui de la décision technique de gestionnaires raisonnant par rapport aux enveloppes de crédits de personnel ouverts. Il revient au Parlement d'indiquer au gouvernement la manière dont il conçoit la politique menée par l'Etat vis-à-vis de ses agents et des autres personnes dont il assure la rémunération. Ceci n'empêche pas que

réussissent des expériences de fongibilité consistant à procéder, de manière marginale, à d'heureuses transformations d'emplois, à l'image de ce qui peut se faire aujourd'hui dans les préfectures dites « globalisées ».

Pour concilier ce double souci de respect de la primauté de l'autorisation parlementaire et de la logique de fongibilité et de responsabilisation que revêt la réforme, votre rapporteur vous propose de retenir, dans ses grandes lignes, l'architecture esquissée par l'Assemblée nationale en première lecture.

S'agissant de l'unité de spécialité des emplois, votre rapporteur estime que le niveau du ministère représente un compromis réaliste. Les crédits étant spécialisés par programme, il aurait été envisageable de retenir le même niveau de spécialité pour les emplois. Cependant, il en aurait résulté d'une part une contrainte excessive pour le gestionnaire du programme, d'autre part un morcellement excessif des emplois alors que certains d'entre eux ne peuvent être affectés aisément entre des programmes. C'est le cas des emplois polyvalents. Retenir un plafond par mission encourait les mêmes reproches. Dès lors, la solution du ministère semblait la mieux à même de préserver le sens de l'autorisation et de limiter, à l'avenir, les risques de non application du système. Votre rapporteur vous proposera seulement de supprimer le lien rédactionnel entre les crédits et les plafonds. En effet, ce lien pourrait laisser entendre que le plafond fixé par ministère se décline ensuite par programme, puisque tel est le niveau de spécialité des crédits. Comme il n'en est rien, votre rapporteur préfère lever toute ambiguïté. Le lien entre crédits et emplois n'est en effet que logique et, en aucune façon, mécanique. Par ailleurs, l'ensemble des crédits de personnel étant concentrés dans un même titre, le seul à valeur contraignante, il n'est pas besoin de préciser qu'aucun autre emploi rémunéré par l'Etat ne pourra l'être sur d'autres titres de dépenses.

La définition des « *emplois rémunérés par l'Etat* » soulève des difficultés que la jurisprudence constitutionnelle et administrative sera amenée à aplanir. La loi organique ne peut prévoir une liste de tous les cas d'emplois ainsi visés, ce qui justifie le choix d'un terme volontairement large. En revanche, l'intention du législateur organique doit être clairement exprimée. L'Assemblée nationale parle de ce terme comme regroupant « *l'ensemble des personnels – titulaires et contractuels – dont le nombre serait exprimé en équivalent temps plein, employés par l'Etat ou rémunérés à partir du budget général* ». Votre rapporteur y ajoutera ceux qui, de manière d'ailleurs exceptionnelle, sont rémunérés par le biais des procédures particulières d'affectation, les budgets annexes et les comptes spéciaux. Il s'agit donc d'une définition bien plus large que celle de l'emploi budgétaire visé par l'actuelle ordonnance organique. Son critère principal est celui de la rémunération et non plus celui du statut.

Le nouveau système devrait permettre de mieux s'approcher de la réalité et donner plus de souplesse aux gestionnaires qui pourront ainsi, dans la double limite de l'enveloppe des crédits du programme et des autorisations d'emplois du ministère, procéder à tous les mouvements d'emplois qu'ils souhaiteront afin de parvenir à remplir les objectifs assignés.

Par ailleurs, il convient de réserver aux seules procédures prévues par la loi organique la modification de ces plafonds d'autorisation, ainsi que le fait l'article 11 de la présente proposition de loi organique, disposition que votre rapporteur souhaite insérer dans ce paragraphe consacré aux emplois.

Enfin, il convient de supprimer le principe, posé à l'article 11 de la proposition de loi organique, de la mise à disposition aux ministres des emplois. Cela semble aller de soi s'agissant des emplois qui dépendent directement d'eux, mais pourrait poser des problèmes dans la nouvelle conception des emplois « rémunérés par l'Etat » : un emploi rémunéré par l'Etat et mis à la disposition d'un établissement public ne saurait, par exemple, être mis à la disposition d'un ministre. Prévoir le contraire risquerait de favoriser une conception restrictive de l'emploi public qui pourrait être consacrée par le jurisprudence.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 8

La distinction entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement

Commentaire : Le présent article définit la nature des crédits ouverts par les lois de finances qui seraient composés d'une part, d'autorisations d'engagement et d'autre part, de crédits de paiement.

L'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 pose, dans son article 8, la règle selon laquelle « *un même chapitre peut être doté à la fois d'autorisations de programme et de crédits de paiement* ». Dans son article 12, elle indique que « *les dotations affectées aux dépenses en capital et aux prêts et exceptionnellement les dotations affectées aux dépenses ordinaires de matériel peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement* ». Le rapport de l'Assemblée nationale[8] remarque avec juste raison que le caractère exceptionnel de la présence d'autorisations de programme dans les dotations affectées aux dépenses ordinaires et de matériel est respecté par la pratique, puisque « *seuls quelques chapitres de dépenses ordinaires du budget de la défense ont été dotés d'autorisations de programme et de crédits de paiement* ».

La proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale prévoit d'étendre le mécanisme prévu par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 à l'ensemble des dépenses, afin d'en faire un support élargi pour la mise en œuvre de la pluriannualité. La généralisation des autorisations d'engagement à l'ensemble des dépenses n'implique pas une application de la pluriannualité à l'ensemble de celles-ci. En effet, le mécanisme retenu par la proposition de loi organique vise les dépenses qui ont, par nature, un caractère pluriannuel. Il s'agit d'éviter, autant que faire se peut, que le gouvernement engage des dépenses sur plusieurs années dès lors que cette pluriannualité n'est justifiée ni par la nature de la dépense, ni par la rationalité économique d'une telle décision. Par conséquent, le dispositif des autorisations d'engagement est essentiellement destiné à engager des dépenses d'investissement (comme c'est le cas aujourd'hui dans le cadre des dispositions susmentionnées de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959), des dépenses ordinaires de matériel (qui sont aujourd'hui autorisées « exceptionnellement ») et des dépenses de subvention. Il paraît rationnel, en effet, que certaines dépenses de matériel (contrats de fourniture et de maintenance des équipements notamment) qui font l'objet de contrats de prestation de service portant sur plusieurs années puissent bénéficier du système des autorisations d'engagement. Il en va de même de la politique de subventionnement des

associations par l'Etat, qui s'appuie généralement déjà sur une contractualisation pluriannuelle au terme de laquelle est appréciée la façon dont l'association a assuré les objectifs fixés par le contrat.

Il convient de souligner, *a contrario*, que le quatrième alinéa du présent article dispose que « *pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts* ». Cette précision est importante, dès lors qu'elle revient à exclure les dépenses de personnel du champ de la pluriannualité. Votre rapporteur est particulièrement attaché au caractère strictement annuel des dépenses de personnel. Compte tenu du fait que ces dépenses engagent les finances de l'Etat sur une longue période, il convient d'assurer une pleine visibilité et une pleine autorité à leur vote par le Parlement.

La généralisation du système des autorisations d'engagement est rendue nécessaire par la fongibilité des crédits. En effet, si certains types de dépenses étaient exclus du mécanisme prévu par le présent article, la question se poserait de savoir comment s'exerce la fongibilité des crédits. A titre d'exemple, si les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel n'étaient constitués que de crédits de paiement (ce qui correspond à la volonté d'enfermer ces dépenses dans une annualité stricte), il serait nécessaire de prévoir un mécanisme spécifique afin d'adjoindre aux crédits de paiement des autorisations d'engagement dès lors que ceux-ci seraient, par le jeu de la fongibilité, utilisés à des dépenses de nature pluriannuelle. Il apparaît donc plus simple et plus lisible de prévoir que tous les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Un autre avantage de la généralisation du mécanisme des autorisations d'engagement est développé dans le rapport de l' Assemblée nationale. Il s'agit de la meilleure identification des étapes de la dépense : l'autorisation budgétaire distinguera désormais clairement l'engagement et les étapes ultérieures que sont l'ordonnancement et le paiement. Cette distinction trouvera sa traduction dans les deux systèmes comptables que la présente proposition de loi organique souhaite voir mis en œuvre : l'engagement constituera ainsi le fait générateur de l'enregistrement de la dépense dans la comptabilité générale de l'Etat fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations, tandis que le paiement de la dépense constituera le fait générateur de son enregistrement dans la comptabilité budgétaire « en caisse ».

Dans son rapport intitulé « *Doter la France de sa nouvelle constitution financière* »[9] votre rapporteur soulignait le fait que *« les dispositions pluriannuelles prévues par l'ordonnance de 1959 et relatives aux dépenses d'investissement n'ont pas été utilisées de manière efficace, ni de manière conforme à l'esprit de l'ordonnance organique. L'absence de limitation de la durée de validité des autorisations de programme a entraîné l'existence d'autorisations de programme « dormantes », c'est-à-dire non utilisées depuis plusieurs années, mais toujours valides juridiquement. (…) Les autorisations de programme ont également été détournées de leur logique initiale en étant régulées par les crédits de paiement.* »

Des efforts ont été engagés par le gouvernement afin de réduire le montant des autorisations de programme « dormantes », en annulant régulièrement celles d'entre elles qui n'ont pas été consommées plus de trois ans après leur ouverture. Votre rapporteur ne peut qu'encourager une telle entreprise, dès lors qu'elle évite de constituer des stocks d'autorisation d'engagement qui deviendraient dépourvues de liens avec leur objet initial. Les dispositions relatives aux reports de crédits dont votre rapporteur vous proposera l'inscription à l'article 9 de la présente proposition de loi organique permettront de reporter largement les autorisations d'engagement d'une année sur l'autre, afin d'en faire véritablement le support de la pluriannualité. Si le report des autorisations d'engagement sera très largement autorisé par le dispositif qui vous sera proposé, il sera néanmoins possible, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, de ne pas les reporter, ce qui devrait permettre, à la fin de chaque exercice, de faire le point sur le stock des autorisations d'engagement et de le réguler en fonction des besoins et des objectifs associés à chaque programme.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat première lecture JO Sénat n° 42

Séance du jeudi 7 juin 2001

Article 7

M. président. « Art. 7. - I. - Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un même ministère.

« Une mission comprend un ensemble cohérent de programmes ou, à titre exceptionnel, un seul programme. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

« Un programme comprend les crédits concourant à la réalisation d'un ensemble cohérent d'objectifs définis en fonction de finalités d'intérêt général et de résultats attendus.

« Les crédits des pouvoirs publics sont regroupés au sein d'une mission comportant un ou plusieurs programmes spécifiques à chacun d'entre eux.

« Les crédits d'un programme sont présentés par titre. Chaque catégorie de charges prévue du 1° au 6° de l'article 4 constitue un titre.

« II. - Les crédits sont spécialisés par programme.

« Toutefois, peuvent comporter des crédits globaux :

« 1° Un programme pour dépenses accidentelles, destiné à faire face à des calamités ou à des dépenses imprévues ;

« 2° Un programme pour mesures générales en matière de rémunérations, destiné à faire face à des dépenses de personnel dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

« La répartition des crédits globaux est effectuée conformément aux dispositions de l'article 12.

« La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature.

« III. - A l'exception des crédits du programme prévu au 2° du II, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds sont spécialisés par ministère. »

Par amendement n° 15, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi le premier alinéa du I de cet article :

« Les crédits ouverts par la loi de finances au titre de chacune des dépenses budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services, d'un ou plusieurs ministères, et sont spécialisés par programme. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet article 7, qui concerne la budgétisation par objectifs, les missions et les programmes, est l'un des point important de la réforme.

Il fixe les règles générales qui sont applicables aux autorisations budgétaires en matière de crédits, comme d'emplois.

Notre amendement répond à l'une de nos préoccupations essentielles, qui est de rendre possibles, quand la volonté politique le souhaitera et quand les moyens techniques le permettront, des politiques interministérielles exprimées dans la nomenclature budgétaire de vote et d'exécution, ce qui, à nos yeux, est essentiel.

Ainsi cet amendement supprime-t-il la contrainte qui a été introduite par l'Assemblée nationale de disposer de missions uniquement ministérielles et permet qu'une mission regroupe les crédits relevant d'un ou de plusieurs ministères.

Madame la secrétaire d'Etat, l'inter-ministérialité est une réalité incontournable aux yeux de notre commission. Imagine-t-on en effet la politique de la ville ou celle de la lutte contre la toxicomanie sans inter-ministérialité ?

On nous objectera, que présenter ainsi des crédits est techniquement difficile, que des « jaunes » budgétaires permettent d'apprécier une politique interministérielle, que les responsabilités risquent d'être diluées.

Mais je répondrai à ces trois arguments.

La difficulté technique ne me semble pas vraiment exister. Il est possible de déléguer des crédits à différents ministres, chacun ordonnançant les crédits qui relèvent de son ministère. C'est ce qui se passe aujourd'hui pour les transferts de crédits.

Il est même envisageable de déléguer des crédits interministériels aux préfets, à charge pour eux de subdéléguer aux acteurs de terrain les plus compétents à leurs yeux : la politique de la ville pourra ainsi être confiée, ici, à un sous-préfet, là, à un directeur de l'équipement, ailleurs, à un directeur de la jeunesse et des sports.

Si les « jaunes » offrent, certes, une vue globale, ils ne constituent en aucun cas une unité de discussion parlementaire et ne se prêtent donc pas à une unité de vote. Dans la solution proposée, avec l'architecture des missions et des programmes, le Parlement pourrait se prononcer sur des crédits interministériels regroupés, leur assortir des objectifs et des indicateurs.

Reconnaissez qu'il serait ridicule et illogique que le Parlement vote des crédits ministériels et leur assortisse des objectifs ministériels, alors que ces crédits seraient destinés à des politiques interministérielles sur lesquelles le Parlement n'aurait pas eu son mot à dire.

S'agissant des responsabilités, rien n'empêche qu'un ministre chef de file, devienne l'interlocuteur du Parlement sur une politique interministérielle.

Par ailleurs, les délégations inter-services, aujourd'hui possibles au niveau des préfectures, peuvent donner autorité à un directeur départemental sur des services qui, théoriquement, ne dépendent pas de lui.

Au total, pour ne pas insulter l'avenir et pour ne pas proposer des verrous qui pourraient être gênants demain, mais aussi parce qu'il est normal que le Parlement puisse discuter et voter les crédits comme les objectifs des politiques interministérielles, cet amendement semble beaucoup plus sage que révolutionnaire.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 15 ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Monsieur le rapporteur, à travers cet amendement n° 15, vous proposez de ne plus structurer par ministère l'autorisation parlementaire en matière de crédits et, du même pas, vous autorisez les missions interministérielles. De ce point de vue, je tiens à saluer l'apport important à la réforme que nous tentons de bâtir en ce moment, ensemble.

Comme vous l'avez rappelé, la préoccupation d'inter-ministérialité était très présente à l'Assemblée nationale ainsi que chez nombre de nos interlocuteurs dans les ministères. Vous y répondez, je dois le dire, d'une manière que je qualifierai d'extrêmement élégante.

En revanche, vous le savez, car nous avons eu l'occasion d'en discuter, notamment lors de l'audition à laquelle j'ai participé au début du mois de mai, je ne suis pas favorable à l'idée d'un programme interministériel. La raison en est simple : il me semble qu'à chaque programme doit correspondre un responsable unique et donc un ordonnateur unique.

En conséquence, sur ce point en particulier, je souhaiterais que nous puissions en rester à la réaction proposée par l'Assemblée nationale.

Vous avez dit à l'instant, monsieur le rapporteur, qu'il ne fallait pas insulter l'avenir. J'en conviens.

Vous avez dit également qu'au fond ce qui n'est pas possible aujourd'hui le sera peut-être demain.

Ma science est récente en la matière. Mais il semble qu'en ce moment, dans le monde des physiciens, une théorie soit très à la mode : c'est la théorie dite des cordes. Selon les tenants de cette théorie, notre monde ne fonctionnerait pas en quatre dimensions, mais...

M. Yves Fréville. En dix !

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat* ... en onze, monsieur Fréville, parce ce n'est qu'en onze dimensions qu'ils savent résoudre toutes les équations mathématiques. Peut-être devrions-nous nous inspirer de la théorie des cordes !

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 15.

M. Michel Charasse. Je demande la parole contre l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Charasse.

M. Michel Charasse. A la réflexion, je me demande si l'amendement n° 15 n'est pas contraire à la Constitution et si la rédaction de l'Assemblée nationale, qui n'est pas toujours ma référence, dans ce

texte en tout cas, n'a pas l'avantage d'être beaucoup plus conforme aux règles.

Un point me semble avoir été négligé en commission ; en tout cas, moi, je n'y ai pas fait attention, et c'est peut-être aussi le cas de la part de notre rapporteur.

L'amendement n° 15 ne signifie-t-il pas que nous pourrions, à travers la loi de finances, modifier les compétences des ministres ? La question se pose, puisque l'Assemblée nationale vise, elle, « d'un ou plusieurs services d'un même ministère », alors que l'amendement n° 15, lui, vise « d'un ou plusieurs services, d'un ou plusieurs ministères ». Or les attributions des ministres sont fixées par le décret du Président de la République qui nomme les membres du Gouvernement et par les décrets délibérés en conseil des ministres qui fixent, dans un certain nombre de cas, des attributions spécifiques.

Si un amendement, d'origine parlementaire par exemple, venait à modifier un programme ou une mission, on porterait bien atteinte à une prérogative qui est exclusivement réservée, par la Constitution, au Président de la République et au conseil des ministres.

Par conséquent, je dois dire que je suis très réservé sur les dispositions de l'amendement 15, même si j'en comprends bien la philosophie, car je ne suis pas sûr que l'organisation actuelle des pouvoirs publics en France nous permette cette souplesse.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je veux rassurer M. Michel Charasse. Il ne s'agit en aucune façon d'introduire une mesure qui contraindrait le Gouvernement. Il s'agit en réalité de ne pas s'interdire

l'inter-ministérialité en permettant au Gouvernement de la proposer quand il le souhaite.

Mes chers collègues, derrière cette idée, la question est de savoir si les citoyens ont été inventés pour servir l'Etat ou si c'est l'Etat qui a été inventé pour servir les citoyens. J'entends dire ici ou là que, finalement, la taille ou la culture de l'Etat ne permettrait pas à celui-ci de trouver la forme d'organisation la plus propice pour rendre service aux citoyens. Je suis de ceux qui croient au contraire que l'Etat en est capable.

Madame la secrétaire d'Etat, je ne cherche en rien à imposer l'inter-ministérialité, mais pourquoi, diable ! voulez-vous fermer cette porte ? Vous ne l'ouvrirez que le jour où vous le voudrez, mais ne la fermez pas à clé, c'est ce que je vous reproche !

Voilà pourquoi, mes chers collègues, je pense qu'il faut vraiment adopter cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 15, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 16, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après le premier alinéa du I de l'article 7, huit alinéas ainsi rédigés :

« Toutefois, sont spécialisés, par dotation, les crédits relatifs :

« - aux pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations ;

« - aux dépenses en atténuation de recettes ;

« - aux dépenses résultant des mesures générales en matière des rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits ;

« - aux dépenses accidentelles, destinées à faire face à des calamités ;

« - aux dépenses imprévisibles ;

« - aux dépenses de pensions et d'avantages accessoires ;

« - aux dépenses résultant des appels en garantie de l'Etat. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Nous abordons un amendement important.

Tout à l'heure, M. Charasse a parlé des pouvoirs publics. Nous avons en effet pensé qu'il existait, au sein de l'Etat, un certain nombre d'organisations qui ne pouvaient pas entrer dans les programmes. C'est pourquoi nous avons voulu créer une unité complémentaire de spécialité des crédits.

L'Assemblée nationale a jeté les bases d'une budgétisation par objectifs. La commission des finances du Sénat approuve ce principe qui est propice à une réforme de l'Etat et à une meilleure gestion publique. Cette budgétisation par objectifs signifie que les crédits sont octroyés pour financer des actions ou des politiques et qu'à ces crédits sont associés des objectifs, la réalisation de ces derniers se mesurant par le biais d'indicateurs de performance précis.

Il existe toutefois, de toute évidence, des crédits qui ne pourront donner lieu à cohérence d'actions, à fixation d'objectifs et à mesure de résultats. L'Assemblée nationale l'a d'ailleurs reconnu en prévoyant des programmes qu'elle a qualifiés de particuliers, l'un pour dépenses accidentelles et imprévues, l'autre pour mesures générales de rémunérations dans la fonction publique.

Il a semblé à la commission des finances que cette solution conduirait à dénaturer la notion même de programme, qui se trouve pourtant au cœur de la réforme que nous proposons, et qu'il fallait absolument préserver la « pureté », si j'ose dire, de ce concept, qui constitue la clé de la budgétisation par objectifs, et ne pas hésiter à traiter de ses limites dans le texte même de la loi organique. Ainsi se justifie la création d'une unité de spécialité nouvelle qui est la dotation. La dotation, au fond, c'est ce qui ne peut être un vrai programme.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Sur ce point-là, le texte issu de l'Assemblée nationale me paraissait préférable.

L'amendement n° 16 prévoit, à côté des programmes, un autre régime de spécialité des crédits qui est celui de la dotation. M. le président Lambert vient de nous expliquer pour quelles raisons les dotations devraient, selon lui, être mises en place. Cela permettrait notamment un régime d'information allégé et ne nécessitant pas les annexes explicatives prévues pour les programmes.

La liste que vous proposez, monsieur le rapporteur, regroupe des dépenses que vous souhaitez spécialiser en raison de leur nature - c'est le cas, par exemple, pour les dépenses résultant des appels en garantie de l'Etat, les dépenses en atténuation de recettes, les crédits relatifs aux pouvoirs publics - et des dépenses qui ne peuvent être ventilées par titre et qui correspondent aux programmes globaux prévus par le texte adopté par l'Assemblée nationale, c'est-à-dire la provision salariale, les dépenses accidentelles et les dépenses imprévisibles.

Je comprends bien que le recours à des dotations se justifie pour des crédits qui ne nécessitent pas le même niveau de détail, en termes de présentation, que ce qui est exigé pour les programmes. Mais il me semble, dans un premier temps, que la distinction établie entre les dépenses accidentelles d'un côté, destinées à faire face à des calamités, et les dépenses imprévisibles de l'autre, est quelque peu superfétatoire. Je préfèrerais, pour simplifier, que l'on regroupât ces deux dotations en une seule, intitulée : « dépenses imprévues ».

En revanche, il me paraît dommage que les crédits des pouvoirs publics ne fassent plus l'objet de programmes, comme c'est le cas dans le texte adopté par l'Assemblée nationale. Encore une fois, loin de moi l'idée d'ériger des comptes rendus aussi détaillés que pourraient l'être d'autres comptes rendus de programme. Je comprends très bien que l'on s'en tienne à des comptes rendus allégés, adaptés à la nature spécifique des pouvoirs publics. Il me semble néanmoins utile, pour le bon fonctionnement de notre démocratie, qu'ils soient fournis.

Pour toutes ces raisons, le texte de l'Assemblée nationale me paraît préférable et je suis défavorable à l'amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 16.

M. Michel Charasse. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Charasse.

M. Michel Charasse. Je n'ai pas très bien compris, s'agissant des dotations des pouvoirs publics, la notion de comptes rendus.

Pour l'instant, nous devons combiner l'ordonnance de 1959 - ou la future loi organique que nous discutons - et, pour le Parlement, l'ordonnance du 17 novembre 1958. Cette dernière prévoit que chacune des deux assemblées a un budget particulier parce que chacune jouit de l'autonomie financière. Elle prévoit, aussi qu'un rapport explicatif portant sur le contenu de ces budgets annexé au projet de loi de finances - c'est l'article 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 - est établi par une commission composée des questeurs des deux assemblées et présidée par un président de chambre à la Cour des comptes, commission sur laquelle aucune autre autorité de l'Etat n'a autorité. Les résultats de ces programmes, si l'on peut dire, ne relèvent que de l'appréciation des commissions de vérification des comptes propres à chaque assemblée, toujours en vertu du principe d'autonomie, puisque la Cour des comptes n'est pas compétente sur les comptes des assemblées.

Par conséquent, je ne vois pas très bien comment les choses vont se passer si on banalise désormais les budgets des assemblées parlementaires, non pas qu'il y a des choses à cacher, mais en raison du principe d'autonomie. Je sais bien que l'ordonnance du 17 novembre 1958 n'a pas valeur constitutionnelle ou, plus exactement, qu'elle n'est pas organique. Mais le Conseil constitutionnel a déclaré à plusieurs reprises qu'il s'agissait d'un texte particulier, reprenant un certain nombre de principes eux-mêmes très particuliers, et qui touchait tellement au fonctionnement des pouvoirs publics que l'on ne pouvait pas considérer que c'était vraiment une loi ordinaire. Par conséquent, je ne sais pas très bien comment tout cela pourra concrètement s'appliquer.

J'ajoute que je ne sais pas très bien non plus ce que signifie finalement l'expression « pouvoirs publics ». Il s'agit aujourd'hui du Président de la République, du Parlement et du Conseil constitutionnel, mais je crois qu'il n'y a rien d'autre.

M. Yves Fréville. Il y a la Haute Cour de justice et la Cour de justice de la République.

M. Michel Charasse. Peut-être. Mais pourquoi le Conseil économique et social n'y figure-t-il pas ? Il se peut que j'oublie une autre institution. En tout cas, je ne sais pas exactement ce que cette expression recouvre. Mais je voudrais bien qu'il soit entendu - c'est pourquoi j'écouterai avec intérêt le Gouvernement et le président de la commission des finances, s'ils veulent bien reprendre la parole sur ce sujet, qu'il n'est nullement question de remettre en cause en quoi que ce soit les principes sur lesquels est fondée l'ordonnance du 17 novembre 1958 pour les budgets des assemblées parlementaires, en raison de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie financière et budgétaire, qui est un élément fondamental du statut des assemblées.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je considère que l'introduction de ce concept de dotation répond précisément à la préoccupation exprimée par Michel Charasse. A défaut d'un tel concept, madame le secrétaire d'Etat, vous allez inventer des programmes qui n'en seront pas !

Je n'imagine pas - et Michel Charasse vient de l'indiquer - que nous introduisions des indicateurs de performance du Parlement, par exemple en fonction du nombre d'amendements examinés au cours d'une séance du jeudi soir... Il faut que nous restions raisonnables ! C'est pourquoi il est préférable, me semble-t-il, de donner une autre forme à des autorités qui ne peuvent pas entrer dans un programme.

Madame la secrétaire d'Etat, cette rédaction est sans doute perfectible ; l'Assemblée nationale - c'est l'avantage de la navette - y apportera tout son talent. En attendant, il me semble préférable d'introduire cette notion de dotation à l'occasion de l'examen de ce texte

au Sénat. J'invite donc vivement mes collègues à bien vouloir faire confiance à la commission des finances et à adopter cet amendement.

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Je ne veux pas me soustraire à la question posée par M. Charasse.

Ce texte traduit une véritable volonté de transparence. Le Parlement exprime de la manière la plus nette son désir de transparence, notamment à l'égard du Gouvernement.

Il me semblait que le texte voté par l'Assemblée nationale traduisait un bon équilibre dans la mesure où le Parlement lui-même, en tant que pouvoir public, faisait une démarche dans le sens de sa propre transparence en se mettant en situation de présenter un certain nombre d'indicateurs de résultats structurés en programmes. Il n'y a là aucune mise en cause des dispositions de l'ordonnance de novembre 1958 relatives à l'indépendance financière du Parlement.

M. Michel Charasse. A son autonomie financière !

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Le terme d'autonomie est, en effet, sans doute juridiquement plus exact.

En tout cas, il n'y a pas de contradiction entre l'autonomie et la transparence et, de ce point de vue, le texte de l'Assemblée nationale me paraissait réaliser un bon équilibre entre ces différentes préoccupations.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 16, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis maintenant saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 17, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi le deuxième alinéa du I de l'article 7 :

« Une mission comprend un ensemble homogène de programmes ou de dotations. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. »

Par amendement n° 225, Mme Beaudeau, MM. Foucaud, Loridant et les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent, dans la seconde phrase du deuxième alinéa du I de l'article 7, de supprimer les mots : « de finances d'initiative gouvernementale ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 17.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit d'un amendement rédactionnel et de coordination.

M. le président. La parole est à Mme Beaudeau, pour défendre l'amendement n° 225.

Mme Marie-Claude Beaudeau. L'article 7, tel qu'il nous vient de l'Assemblée nationale, consacre en particulier une nouvelle définition des autorisations budgétaires, déclinées en missions et en programmes, rompant avec les chapitres et les articles qui résultent de l'application de l'ordonnance organique de 1959.

Sur cet article important, la commission des finances n'a pas déposé moins de douze amendements, mais aucun d'eux ne nous paraît de nature à améliorer le texte.

En l'état, le texte n'institue pas de partage de l'initiative entre le Gouvernement et le Parlement quant à la définition des missions.

Tant que nous serons confrontés, en matière de programmation, à une sorte d'exclusivité du pouvoir exécutif, les données du débat budgétaire n'évolueront pas de manière significative.

Selon nous, l'initiative de la définition des missions doit donc être partagée de manière nouvelle, et c'est l'objet de notre amendement, qui, s'il consacre le rôle particulier des lois de finances quant à la définition des missions, offre aux parlementaires la possibilité de préconiser une affectation nouvelle des autorisations budgétaires.

A nos yeux, le renforcement des droits du Parlement ne réside pas uniquement, je l'ai dit lors de la discussion générale, dans la modification du contenu des lois de règlement ou dans la possibilité, pour les assemblées, d'être un peu mieux informées des mouvements divers opérés par le gestionnaire des deniers publics. Il réside aussi dans le renforcement de l'initiative des parlementaires, notamment en ce qui concerne la définition des autorisations budgétaires.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 225 ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit de lever l'interdiction faite au Parlement de créer des missions. Cet amendement pose une question d'ordre constitutionnel et il ne semble pas anormal à la commission de réserver au Gouvernement la création des missions.

Aussi l'avis de la commission est-il défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 17 et 225 ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Je partage l'avis du président de la commission des finances sur l'amendement n° 225 et je suis favorable à l'amendement n° 17.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 17, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 225 n'a plus d'objet.

Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 18, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi le troisième alinéa du I de l'article 7 :

« Un programme regroupe les crédits ouverts pour mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions, auquel sont associés des objectifs précis et des indicateurs en mesurant les résultats. »

Par amendement n° 226, Mme Beaudeau, MM. Foucaud, Loridant et les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent, dans le troisième alinéa du I de l'article 7, de supprimer les mots : « et de résultats attendus ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 18.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit de proposer une nouvelle définition de la notion de programme.

Il faut avoir à l'esprit l'importance que va revêtir cette définition : elle sera opposable aux ministères dépensiers ; elle constituera la clé d'élaboration de la future nomenclature budgétaire. C'est donc elle qui va être le levier de la réforme de l'Etat que nous appelons tous de nos vœux.

L'Assemblée nationale, qui a accompli sur ce sujet un travail dont la qualité mérite d'être une nouvelle fois soulignée, a apporté des ingrédients tout à fait utiles, voire indispensables à cette définition du programme : des crédits, des objectifs, des résultats. Cependant, la définition qu'elle compose à partir de ces éléments n'a pas semblé à notre commission totalement opérationnelle. Elle ne nous a pas paru, non plus, correspondre parfaitement à ce que nous sommes en droit d'attendre d'une budgétisation par objectifs.

En effet, cette définition mise au point par l'Assemblée nationale affecte les objectifs aux crédits. Elle donne un contenu à ces objectifs par les termes de « finalités d'intérêt général », qui semblent quelque peu redondants avec la substance même de l'Etat, et elle les mêle à des résultats attendus sans qu'on sache comment ils seront appréciés.

La définition qui est proposée par notre commission est plus précise. Elle établit clairement le lien entre les crédits et les actions qu'ils financent. On pourrait tout aussi bien qualifier de « politiques publiques » ces actions, dont la cohérence constitue un élément substantiel du programme.

Au programme sont associés des objectifs précis. La cohérence des actions menées est donc établie par les objectifs. Un programme n'est pas une sorte de saucissonnage, chaque tranche ayant son objectif. Pour mesurer les résultats, le programme comprend donc des indicateurs.

La question qui se cache derrière la définition du programme, mes chers collègues, est celle des rapports entre les programmes et les structures administratives. Il paraît évident que, dans un souci de simplicité et de responsabilité, les premiers programmes coïncideront avec les structures administratives existantes. Au début, il n'y aura pas un programme de recouvrement de l'impôt reprenant des crédits de la direction générale des impôts, de la direction de la comptabilité publique et de la direction des douanes mais, dans l'avenir, l'idée de la budgétisation par objectif est bien de rendre possible une évolution de ce schéma, de permettre que les structures évoluent - c'est une option ambitieuse - ou que la comptabilité analytique permette de passer de la budgétisation d'une politique aux réalités administratives concrètes.

Il ne s'agit donc pas seulement d'une question de mots : il s'agit aussi de forger les concepts les plus adéquats, les mieux adaptés à ce que nous voulons faire.

M. le président. La parole est à Mme Beaudeau, pour défendre l'amendement n° 226.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Cet amendement soulève la question essentielle de l'évaluation des politiques publiques.

Dans son paragraphe I, l'article 7 fait expressément référence à la définition d'objectifs dévolus aux programmes d'autorisations budgétaires.

On peut tout à fait comprendre que la démarche nouvelle de programmation de la dépense publique s'éloigne de la simple comptabilité que nous connaissions jusqu'ici du fait de la logique de l'ordonnance organique de janvier 1959 pour aller vers une conception fondée sur la détermination d'objectifs et la mise à disposition des moyens nécessaires pour les atteindre.

Nous nous interrogeons cependant sur la nature des objectifs définis pour les programmes d'autorisations budgétaires, d'une part, et, sur les modalités d'évaluation de la réalisation de ces objectifs, d'autre part.

En effet, nous estimons que déterminer la viabilité et la fiabilité de la dépense publique en fonction de finalités d'intérêt général est amplement suffisant pour aider à l'évaluation.

S'agissant des résultats attendus, là encore, nous nous posons plusieurs questions.

Tout d'abord, qui est en droit de déterminer ces « résultats attendus » ? Le ou les ministères compétents, le Parlement, la Cour des comptes, au travers de son rapport annuel d'exécution des lois de finances ?

Il conviendrait peut-être, si l'on donne de l'importance à ce concept, de se demander si l'évaluation ne pourrait être partagée.

Je prendrai l'exemple de la commission de contrôle des fonds publics accordés aux entreprises, consacrée par la loi du 4 janvier 2001. Lors du débat qui a précédé le vote de cette loi, nous n'avons, évidemment, jamais dénié à la représentation nationale le droit d'interroger le Gouvernement sur le sujet. Mais la commission qui a été créée par la loi du 4 janvier offre l'opportunité d'une connaissance encore plus concrète et plus précise de l'utilité de la dépense publique en ces matières.

On peut fort bien concevoir que l'évaluation de la dépense publique passe donc par une plus large concertation et par une approche critique de ladite dépense.

Restons-en aux finalités d'intérêt général, qui appellent naturellement, en second plan, la poursuite des missions fondatrices du service public à la française, et laissons l'évaluation opératoire à la concertation sur le terrain, décentralisée, ouverte et sans aucun tabou.

Tel est le sens de cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 226 ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Si nous supprimons la mention des résultats attendus dans la définition des programmes, nous les vidons de leur substance. La commission ne peut donc qu'être défavorable à l'amendement n° 226.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 18 et 226 ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Je partage l'avis de M. le rapporteur sur l'amendement n° 226 et, s'agissant de l'amendement n° 18, j'avoue avoir une petite faiblesse pour la rédaction adoptée par

l'Assemblée nationale en ce qu'elle évoque des « objectifs définis en fonction de finalités d'intérêt général ».

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 18.

M. Michel Charasse. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Charasse.

M. Michel Charasse. Je ne suis pas en désaccord avec la rédaction proposée par l'amendement n° 18, qui ne vient d'ailleurs pas que de la commission des finances, mais ce qui m'inquiète, c'est le caractère total et absolu des objectifs précis et des indicateurs de résultats.

Je me demande s'il n'y a pas, dans cette rédaction comme dans ce qu'a initialement souhaité l'Assemblée nationale, une grande naïveté. Au fond, qu'est-ce que le budget ? C'est moins une addition d'objectifs qu'une addition de contraintes. C'est ainsi !

Je ne suis pas certain que tous les programmes peuvent avoir des objectifs précis et que tous les programmes peuvent avoir des résultats mesurables.

Imaginez que, alors que nous sommes en pleine discussion budgétaire, survient un événement : les professeurs de langue corse occupent le rectorat d'Ajaccio et demandent une prime. Le Gouvernement dépose donc un amendement pour créer un programme « prime pour les professeurs de corse ».

M. Alain Lambert, *rapporteur.* C'est un exemple pris au hasard... *(Sourires.)*

M. Michel Charasse. C'est un exemple un peu amusant, mais le fait peut se produire !

En l'occurrence, quel est l'objectif ? L'évacuation du rectorat ! Quelle est la mesure de l'objectif ? Voir si le rectorat est évacué ou pas ! *(Nouveaux sourires.)*

On vote donc un programme mais, à la fin de l'examen du projet de loi de finances, le rectorat n'est toujours pas évacué : on constate qu'on n'a pas atteint l'objectif mais on a quand même payé la prime ! *(Nouveaux sourires.)*

C'est la raison pour laquelle, monsieur le rapporteur, je suis tenté de déposer un sous-amendement de telle façon que la fin de la phrase proposée devienne : « ... auquel sont associés, autant que possible, des objectifs précis et des indicateurs mesurant les résultats ». Ce serait un peu moins naïf et un peu plus réaliste !

M. Jean Arthuis. Mais ce ne serait pas normatif !

M. Michel Charasse. Monsieur Arthuis, vous qui avez géré la « maison », vous êtes bien placé pour savoir que, en matière budgétaire, il y a des choses qui ne sont pas très normatives ! Quand on a une manifestation d'enseignants et que, sous la pression, on débloque 300 emplois en surnombre dans des conditions totalement irrégulières, ce n'est ni normatif, ni logique, ni juste, mais on le fait quand même ! Et on le fait parce qu'il y a les articles du *Monde* et que c'est *Le Monde* qui édicte la norme en la matière !

M. le président. Monsieur Charasse, le rapporteur du projet de loi sur la Corse vous écoute avec passion ! *(Sourires.)*

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Nul ne saurait dénier à M. Charasse l'art de trouver des exemples pratiques qui permettent d'illustrer ce que pourrait être un programme ! *(Sourires.)*

Cela étant, s'il devait confirmer sa proposition de sous-amendement, je ne saurais recommander au Sénat de le retenir.

Il reste que son intervention a apporté des éclaircissements sur la manière dont il convient d'appliquer le texte, tant il est vrai que les objectifs précis ne sont jamais fixés qu'« autant que possible ».

Comme le disait Jean Arthuis, nous élaborons de la norme sous le regard de Portalis. Faisons en sorte que cette norme soit écrite dans une langue juridique qui soit belle et qu'elle puisse durer le temps nécessaire. Mais je suis sûr, monsieur Charasse, qu'il n'y aura pas d'applications contraires à l'idée que vous venez d'émettre.

M. le président. Monsieur Charasse, j'aimerais savoir si vous déposez effectivement le sous-amendement que, pour le moment, vous n'avez fait qu'évoquer.

M. Michel Charasse. Après l'explication de M. le président de la commission, je n'insiste pas, mais je ne voudrais pas que le Sénat ait le sentiment que je me laisse abuser par des choses naïves !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 18, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 226 n'a plus d'objet.

Par amendement n° 19, M. Lambert, au nom de la commission, propose de supprimer le quatrième alinéa du I de l'article 7.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* C'est un amendement de coordination, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Accord sur le fait que c'est un amendement de coordination !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 19.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. **Par amendement n° 20, M. Lambert, au nom de la commission, propose de supprimer le dernier alinéa du I de l'article 7.**

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit d'un amendement de déplacement.

M. Yves Fréville. Bonne catégorie !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* C'est un fait !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 20.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. **Par amendement n° 21, M. Lambert, au nom de la commission, propose de compléter, *in fine*, le I de l'article 7 par un alinéa ainsi rédigé :**

« Les crédits sont ouverts aux ministres. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 175 rectifié, présenté par MM. Charasse, Angels et les membres du groupe socialiste et apparentés et tendant à compléter le second alinéa de l'amendement n° 21 par les mots : « par décrets ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 21.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cette disposition figure actuellement à l'article 11 du texte adopté par l'Assemblée nationale, mais elle trouverait mieux sa place à l'article 7.

M. le président. La parole est à M. Charasse, pour défendre le sous-amendement n° 175 rectifié.

M. Michel Charasse. Il s'agit d'une simple précision.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 175 rectifié ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* C'est une précision utile. La commission émet donc un avis favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 21 et le sous-amendement n° 175 rectifié ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Le Gouvernement émet un avis favorable sur le sous-amendement n° 175 rectifié et s'en remet à la sagesse du Sénat pour l'amendement n° 21.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 175 rectifié, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, l'amendement n° 21, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 22, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi le premier alinéa du II de l'article 7 :

« Les crédits sont limitatifs, sous réserve des dispositions prévues aux articles 10 et 24. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Comme précédemment, il s'agit d'une disposition qui figure actuellement à l'article 11 et qui trouverait mieux sa place parmi les dispositions générales relatives au crédit.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 22, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 23, M. Lambert, au nom de la commission, propose de supprimer les deuxième, troisième, quatrième et cinquième alinéas du II de l'article 7.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il semble préférable à la commission de faire figurer l'ensemble des dispositions relatives aux crédits globaux dans un seul article et de réserver l'article 7 aux règles générales.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Je m'en remets à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 23, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. **Par amendement n° 24, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après le cinquième alinéa du II de l'article 7, un alinéa ainsi rédigé :**

« Les crédits sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 4. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet amendement énonce le principe du caractère indicatif des titres. Il convient cependant que les dépenses continuent à respecter la présentation détaillée en titres prévue à l'article 4, afin qu'il n'y ait pas de perte d'information.

Cette présentation, esquisse de la nomenclature d'exécution, ne remet pas en cause le principe de la fongibilité dite asymétrique qui sera présentée à l'amendement suivant.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Je ne suis pas favorable à cet amendement, dans la mesure où son adoption conduirait à ne pas inscrire obligatoirement la présentation des crédits par titre dans celle des programmes.

Or, il me semble qu'une articulation entre les deux présentations est nécessaire. La référence aux titres sera le plus souvent nécessaire pour analyser les dépenses et justifier leur évolution, mais ces analyses devront

aussi être conduites programme par programme et non pas seulement de manière globale, puisque la discussion du budget, après la réforme, ne pourra être cohérente que si elle est structurée autour de l'élément pivot que constitueront les programmes.

Il me semble donc important que les crédits soient ventilés par titre au sein de chaque programme.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 24, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 25, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le dernier alinéa du II de l'article 7 :

« Les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature. Les crédits ouverts sur chaque programme ne peuvent être modifiés que par une loi de finances ou en application des dispositions prévues aux articles 9, 12 à 15 et 18. »

Cet amendement est assorti de deux sous-amendements.

Le sous-amendement n° 176 est présenté par M. Charasse et tend à rédiger comme suit la première phrase du texte proposé par l'amendement n° 25 : « Les crédits des dépenses de personnel afférentes à chaque programme sont limitatifs. »

Le sous-amendement n° 252 rectifié est déposé par MM. Fréville, Arthuis et Badré et vise, après la première phrase du texte présenté par l'amendement n° 25 pour le dernier alinéa du II de l'article 7 à insérer une phrase ainsi rédigée : « Les crédits ouverts sur les titres des dépenses d'investissement et sur les titres des dépenses financières de chaque programme constituent les planchers de dépenses de ces catégories. »

Par amendement n° 227, Mme Beaudeau, MM. Foucaud, Loridant et les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent de supprimer la seconde phrase du dernier alinéa du II de l'article 7.

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 25.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet amendement porte sur le principe, qui commence à connaître une certaine notoriété, de la fongibilité dite « asymétrique » - c'est un très vilain mot ! - et vise à faire en sorte que la répartition initiale des crédits entre les titres soit purement indicative. Ainsi, le gestionnaire pourra utiliser librement des économies réalisées sur un poste pour faire face à des besoins sur un autre poste.

En revanche, pour éviter le risque de voir des crédits de personnel majorés par le biais d'économies réalisées, par exemple, sur l'investissement, il convient de « sanctuariser » les dépenses de personnel. Les économies dégagées sur celles-ci pourront servir à autre chose, à des dépenses de fonctionnement notamment, mais l'inverse ne sera pas vrai.

Tel est le sens de cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Charasse, pour défendre le sous-amendement n° 176.

M. Michel Charasse. Ce sous-amendement est rédactionnel, mais il va légèrement au-delà d'une simple reformulation.

Je propose en effet d'éviter l'expression : « plafond des dépenses de cette nature » en précisant que les crédits de personnel sont limitatifs, ce qui me paraît beaucoup plus clair et expéditif.

Je voudrais cependant demander au rapporteur comment s'articule avec cette disposition celle qui figure plus loin dans le texte de la proposition de loi et qui est relative au plafond des emplois. La commission a longuement discuté sur cette dernière notion mais n'est pas parvenue à savoir si elle désignait un plafond en crédits ou en nombre d'emplois. Pouvez-vous, monsieur le rapporteur, m'apporter cette précision ?

M. le président. La parole est à M. Fréville, pour défendre le sous-amendement n° 252 rectifié.

M. Yves Fréville. Je le rectifie immédiatement en supprimant les mots : « et sur les titres des dépenses financières », puisque le concept de « dépenses financières » n'a pas été accepté.

M. le président. Je suis donc saisi par MM. Fréville, Arthuis et Badré d'un sous-amendement n° 252 rectifié *bis* tendant, après la première phrase du texte présenté par l'amendement n° 25 pour le dernier alinéa du II de l'article 7, à insérer une phrase ainsi rédigée : « Les crédits ouverts sur les titres des dépenses d'investissement de chaque programme constituent les planchers de dépenses de ces catégories. »

Veuillez poursuivre, monsieur Fréville.

M. Yves Fréville. Ce sous-amendement tend à établir un second type de fongibilité asymétrique, puisque tel est le vocabulaire, en ne permettant pas que des dépenses d'investissement puissent être transformées en crédits de fonctionnement. Naturellement, il permet l'opération inverse. Des crédits d'intervention ou des crédits ordinaires pourront être transformés en crédits d'investissement, je m'en suis expliqué tout à l'heure.

Il me paraît difficile d'accepter certaines pratiques, devenues communes, que nous avons vu se développer au cours des années passées et qui conduisent, lorsqu'on rencontre des difficultés pour boucler les budgets de fonctionnement, à diminuer les crédits d'investissement. C'est ainsi que, globalement, on a vu au sein du budget de l'Etat se réduire assez rapidement les aides à l'investissement, d'une part, et les investissements directs, d'autre part.

Ce sous-amendement vise à lutter contre cette tendance. Sur le plan théorique, une telle position est justifiée.

J'accepterais une fongibilité entre la valeur de l'amortissement d'un crédit d'investissement, d'un côté, et un crédit de fonctionnement, de l'autre côté, car les données sont comparables puisqu'elles portent l'une et l'autre sur l'année. Mais tant que l'on n'a pas institué de comptabilité d'amortissement dans le budget de l'Etat, il me paraît très dangereux d'accepter une fongibilité totale entre l'investissement et le fonctionnement.

M. le président. La parole est à Mme Beaudeau, pour présenter l'amendement n° 227.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Vous comprendrez que nous nous interrogions sur le processus qui conduit la proposition de loi à donner une couleur particulière aux dépenses de personnel.

Nous sommes en effet, avec le paragraphe II de l'article 7, en présence d'une nouveauté intéressante à plus d'un titre. Ainsi, et cela mérite explication, les dépenses de personnel seraient désormais soumises à un plafonnement, et je dirai même à un double plafonnement.

Le premier plafonnement découle des dépenses budgétaires liées à l'existence des emplois statutaires. Voter en l'état le texte de la proposition de loi amènera immanquablement à se demander si l'on ne souhaite pas organiser une sorte de gel de l'emploi public, une norme indépassable en matière d'effectifs, qui conduira automatiquement et inexorablement à la réduction durable des postes budgétaires ouverts.

Le second plafonnement porte sur l'enveloppe et sur la masse même des crédits de personnels, sous les effets évidemment conjugués du glissement vieillesse technicité et de la recherche de gains de productivité, et conduira à une optimisation des moyens susceptible de générer quelques économies.

L'enveloppe des crédits de personnel étant étroitement fermée et sa gestion dévolue aux ordonnateurs sur le terrain, on aboutira notamment à une remise en cause larvée du statut de la fonction publique, même si d'aucuns s'en défendent - et s'en défendront encore -, et à l'ouverture d'un champ de création d'emplois à caractère circonstanciel, c'est-à-dire, *in fine*, précaires ou précarisés.

Cela fait sans doute beaucoup, même si les crédits de personnel constituent encore aujourd'hui un élément fondamental de la dépense publique. En soi, et il conviendrait de se méfier de certaines habitudes prises, la situation n'est pas anormale.

Je voudrais citer un exemple : quand la principale administration d'Etat, l'éducation nationale, ne dépense pratiquement plus que des crédits de personnel - puisque, vous le savez, les dépenses d'investissement ont été pour l'essentiel transférées aux collectivités locales, ainsi qu'une part croissante des crédits de fonctionnement hors dépenses de personnel -, il ne faut pas s'étonner de la situation !

En outre, le développement de la décentralisation s'est lui aussi traduit par une réduction tendancielle des dépenses de l'Etat autres que les dépenses de personnel, une part importante des crédits du titre IV comme des titres V et VI étant directement liée à la mise en oeuvre de politiques contractuelles et sollicitant l'intervention financière des collectivités locales.

Le plafonnement des dépenses de personnel, tel qu'il est conçu, n'est pas neutre et participe d'une vision malthusienne et sans doute inadaptée aux finalités d'intérêt général dont nous parlions précédemment, à propos des politiques publiques.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les sous-amendements n°s 176 et 252 rectifié *bis*, ainsi que sur l'amendement n° 227 ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Le sous-amendement n° 176 de M. Charasse me semble entièrement satisfait. La phrase qu'il vise à réécrire n'apporte pas, à mon avis, de précision utile. Pour aller dans le sens de ses préoccupations, j'ajouterai que le plafond des autorisations d'emploi est exprimé en nombre d'emplois pour un ministère.

S'agissant des crédits, ils sont inscrits sur le titre des dépenses de personnel et ce sont des crédits par programme.

Je demanderai donc à M. Charasse de bien vouloir retirer son sous-amendement.

Monsieur Fréville, nous comprenons bien l'idée qui a motivé le dépôt de votre sous-amendement, surtout dans un pays qui a autant réduit son investissement au fil des années.

Je tiens cependant à vous mettre en garde : nous allons là à l'encontre de l'idée même de fongibilité, puisque nous introduisons une

limite. En outre, instaurer un plancher ferait courir le risque que des dépenses d'investissement soient engagées avant même qu'elles puissent être réalisées, ce qui donnerait l'impression que l'on veut pousser à la consommation du crédit d'investissement.

Par ailleurs, nous craignons que l'exécutif ne propose d'emblée des crédits d'investissement *a minima* pour ne pas être dans l'impossibilité d'utiliser la fongibilité.

La fongibilité repose sur le principe de la confiance *a priori*. Vous savez que nous nous sommes également dotés d'instruments qui nous permettent de surveiller l'évolution de l'investissement. Je ne suis pas sûr que l'introduction d'une fongibilité asymétrique entre investissement et fonctionnement permettra d'atteindre les objectifs que vous recherchez.

Je vous demande donc de réfléchir et d'envisager le retrait de votre sous-amendement.

L'amendement n° 227 prévoit le contraire. Mme Beaudeau propose l'instauration d'une fongibilité totale des crédits : on imagine la transformation des crédits d'investissement en création d'emplois - M. Fréville l'évoquait tout à l'heure - avec soixante-dix années de charges pour l'Etat, quarante années d'activité et trente années de retraite ! On voit où ce dispositif conduirait nos finances publiques !

Quant à la suppression des plafonds d'autorisation d'emploi, elle s'inspire de la même préoccupation.

Ce dispositif ne peut donc que recueillir l'avis défavorable de la commission.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 25, sur les sous-amendements n°s 176 et 252 rectifié *bis* et sur l'amendement n° 227 ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Le Gouvernement est favorable à l'amendement 25.

S'agissant du sous-amendement n° 176, je partage les observation formulées par M. le rapporteur et les précisions qu'il a apportées.

Quant au sous-amendement n° 252 rectifié *bis*, je partage l'avis défavorable exprimé par M. le rapporteur, comme pour l'amendement n° 227.

M. le président. Le sous-amendement n° 176 est-il maintenu, monsieur Charasse ?

M. Michel Charasse. Compte tenu des précisions qui ont été apportées, je le retire.

En revanche, je profite de ce que j'ai la parole pour opposer l'article 40 au sous-amendement n° 252 rectifié *bis* et à l'amendement n° 227.

M. le président. Le sous-amendement n° 176 est retiré.

L'article 40 de la Constitution est-il applicable au sous-amendement n° 252 rectifié *bis* ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Peut-être M. Fréville a-t-il l'intention de le retirer ? *(Sourires.)*

M. le président. Je suis navré, mais tout sénateur peut invoquer l'article 40. Je suis tenu d'interroger la commission des finances, qui est tenue de répondre.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Monsieur le président, à tort ou à raison - j'espère à raison -, je considère que l'article 40 n'est pas applicable.

M. Michel Charasse. C'est une décision partisane ! En effet, aujourd'hui, il s'agit d'un plafond, et non d'un plancher.

M. le président. L'article 40 n'étant pas applicable, le sous-amendement n° 252 rectifié *bis* est recevable.

L'article 40 de la Constitution est-il applicable à l'amendement n° 227 ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il l'est, monsieur le président. *(Exclamations sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.)*

M. le président. L'article 40 étant applicable, l'amendement n° 227 n'est pas recevable.

Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 252 rectifié *bis*.

M. Yves Fréville. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Fréville.

M. Yves Fréville. Je suis vieux jeu. En effet, je suis en train de défendre l'ordonnance organique, je crois encore au rôle de régulation macroéconomique du budget et je pensais que le niveau de l'investissement public avait un sens. Or je m'aperçois que, dans notre enthousiasme pour la réforme de l'Etat, nous allons abandonner toutes ces vieilles lunes et que, au fond, il n'y a pas de différence entre le fonctionnement et l'investissement au niveau macroéconomique. C'est une nouvelle norme. Je suis étonné. Mais je vais retirer mon sous-amendement, bien que je ne sois nullement convaincu.

M. le président. Le sous-amendement n° 252 rectifié *bis* est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 25, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 228, Mme Beaudeau, MM. Foucaud, Loridant et les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent de supprimer le III de l'article 7.

Par amendement n° 26, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi le III de l'article 7 :

« III. - Les lois de finances fixent, par ministère, les plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ils sont limitatifs.

« La répartition des emplois autorisés entre les ministères ne peut être modifiée que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application du II de l'article 13. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 177, proposé par M. Charasse, et tendant à rédiger comme suit le premier alinéa du texte présenté par l'amendement n° 26 pour le III de l'article 7 :

« Les lois de finances fixent limitativement, par ministère, le nombre et la nature de tous les emplois rémunérés par l'Etat. »

La parole est à Mme Beaudeau, pour défendre l'amendement n° 228.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Je préciserai simplement que cet amendement de suppression du paragraphe III découle, en toute logique, de ce que nous venons de dire lorsque nous avons présenté notre amendement sur les crédits de personnels au paragraphe II.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 26.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il est souhaitable, de même que les I et II de cet article comprennent l'ensemble des règles générales applicables aux crédits, que le III comporte l'ensemble des règles générales applicables aux emplois.

Le nouveau mécanisme apporte deux vraies améliorations par rapport à la situation paradoxale d'aujourd'hui.

La première porte sur la précision. Aujourd'hui, le degré de précision de l'autorisation parlementaire contraste avec les pages entières des rapports de la Cour des comptes sur les affranchissements pris par les ministères quant à ces règles. Ne nous leurrons pas : le système actuel est trop précis pour être tenable. Aussi, nous proposons de suivre l'Assemblée nationale et d'y substituer un mécanisme plus réaliste dans lequel les dérapages seraient évités par le double plafond du nombre d'emplois du ministère et de crédits de personnels du programme.

L'autre révolution porte sur le champ de l'autorisation. Elle porte aujourd'hui sur des emplois dits « budgétaires » qui correspondent aux emplois de la fonction publique au sens strict. Dans le texte proposé par l'Assemblée nationale et que je suggère de retenir, il s'agit des emplois rémunérés par l'Etat en équivalents temps plein. Cela permettra d'avoir une meilleure vue du nombre exact des personnes payées par l'Etat au-delà de celles qui ont la qualité de fonctionnaires.

Quant à la deuxième phrase du premier alinéa, elle indique que l'autorisation parlementaire est limitative, ce qui constitue une garantie. Le deuxième alinéa mentionne le seul cas où il est possible en cours d'exercice, et en dehors d'une loi de finances, de modifier la répartition des emplois entre les ministères.

M. le président. La parole est à M. Charasse, pour défendre le sous-amendement n° 177.

M. Michel Charasse. Voilà quelques jours, nous avons eu effectivement une discussion assez longue en commission des finances sur la disposition que vient de présenter M. Lambert. Moi, je persiste à ne pas comprendre - et plus la nuit avance, moins je comprends - ce que signifient les plafonds d'autorisations des emplois rémunérés par l'Etat, plafonds qui sont limitatifs. J'ai posé la question en commission mais je n'ai pas pu obtenir une réponse claire. S'agit-il du nombre des emplois ou des crédits ? Ce sont deux choses différentes. Or c'est tout de même important quant à la manière dont la loi de finances sera préparée et présentée.

Le sous-amendement que je propose tente d'apporter une précision qui, je crois, découle de ce que veut faire la commission, mais si ce n'est pas cela, M. le rapporteur nous le dira. Il vise à préciser que les lois de finances fixent limitativement, par ministère, le nombre et la nature de tous les emplois rémunérés par l'Etat.

En commission, nous avons également souhaité savoir quels sont les personnels concernés par cette disposition. S'agit-il des seuls titulaires, c'est-à-dire de ceux qui relèvent du statut de la fonction publique ? Ce dispositif comporte-t-il aussi les contractuels ? Les vacataires ? Les temporaires ? Les remplaçants ? On n'en sait rien !

Or il ne faut pas oublier, mes chers collègues, que la loi organique, d'où découlent les lois de finances, est interprétée par le Conseil constitutionnel chaque année à propos de chaque loi de finances et que nous avons donc intérêt à être précis au niveau des travaux préparatoires de façon qu'apparaisse bien clairement dans les débats ce que l'on veut dire et ce que l'on ne veut pas dire ou ce qu'on veut écrire et ce qu'on ne veut pas écrire. Cela sera d'ailleurs - je le dis en passant au président Lambert - une grande facilité par rapport à l'ordonnance de 1959 qui, elle, n'a pas fait l'objet de travaux préparatoires. Le Conseil constitutionnel a donc marché un peu à la lampe électrique pendant quarante ans pour l'interpréter. Nous avons donc intérêt à être précis en ce qui concerne la portée exacte des dispositions que nous proposons.

En fonction de la réponse, je verrai le sort que je réserve au sous-amendement n° 177.

Quant à l'amendement n° 228, j'en profite pour dire que j'invoque l'article 40.

M. le président. S'agissant d'un amendement de suppression, ce n'est pas si simple, monsieur Charasse.

M. Michel Charasse. Si ! Il supprime un plafond ! Il créé une charge !

M. le président. Il supprimerait un plafond si la disposition était votée. Or elle ne l'est pas encore. Là est le problème.

M. Michel Charasse. Ce plafond existe actuellement dans la loi organique !

Mme Marie-Claude Beaudeau. Non, il n'existe pas !

M. le président. Il y a une jurisprudence sur le sujet.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 228 et sur le sous-amendement n° 177 ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* L'amendement n° 228 a le mérite de la cohérence par rapport à toutes les propositions de Mme Beaudeau. Mais la commission étant cohérente avec elle-même, elle émet un avis défavorable. D'ailleurs, cet amendement est plus généralement défavorable au Parlement, dans la mesure où il permet au Gouvernement de faire ce qu'il veut, ce qui ne paraît pas aller dans le sens de ce que souhaite la commission des finances.

J'en viens au sous-amendement n° 177. Parlant sous le contrôle du Gouvernement, qui veillera, comme il en a le devoir, à rectifier mon propos si le besoin est, je vous indique, cher Michel Charasse, qu'il s'agit du nombre.

M. Michel Charasse. Et pas des crédits ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je vous prie de bien vouloir retirer votre sous-amendement. En effet, vous introduisez la nature des emplois.

Or, il semble préférable d'en rester au texte de l'Assemblée nationale qui parle « des plafonds d'autorisation des emplois ».

Votre sous-amendement a le mérite de vous permettre d'obtenir une réponse à la question que vous posez. Je vous réponds - le Gouvernement vous donnera sa réponse - qu'il s'agit du nombre. Je vous recommande donc de ne pas introduire la nature des emplois.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 228 et 26, ainsi que sur le sous-amendement n° 177 ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* S'agissant de l'amendement n° 228, j'émets le même avis que M. le rapporteur.

En ce qui concerne le sous-amendement n° 177, je confirme ce qui vient d'être dit : il s'agit bien d'une appréciation en nombre. Par conséquent, il ne semble pas souhaitable d'aller au-delà en adoptant ce sous-amendement car, comme cela a été indiqué voilà un instant, une distinction des emplois par nature d'emplois irait à l'encontre de la notion de fongibilité des emplois que nous souhaitons établir par ministère.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 228, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 177.

M. Michel Charasse. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Charasse.

M. Michel Charasse. On avance un peu puisque Mme le secrétaire d'Etat et M. le rapporteur m'indiquent que c'est le nombre. Cependant, je n'ai toujours pas satisfaction : c'est le nombre global ou pas ? En effet, cher ami, 10 000 emplois de catégorie A ou hors échelle, cela ne vaut pas le même prix que 10 000 emplois de catégorie C. Je veux bien que tout soit fongible, mais, dans une discussion où il est question d'essayer de mieux contrôler ce que fait le pouvoir exécutif, je constate qu'aujourd'hui nous fixons les emplois par catégories, puisque l'on marque A, B, C, c'est-à-dire les catégories auxquelles ils correspondent dans le tableau de création des emplois, et que là cela disparaît. On va donc dire : vous pouvez créer 10 000 emplois. Cela pourra être 10 000 postes de conseillers d'Etat, 10 000 postes d'inspecteurs des finances, 10 000 postes d'agents de recouvrement des impôts, 10 000 postes d'agents d'assiette. On ne sait pas !

Moi, je trouve que cela fait considérablement reculer les attributions du Parlement telles qu'elles résultent actuellement de la pratique et de la loi organique existante. Par conséquent, je veux bien faire un geste s'agissant du sous-amendement n° 177 mais, si c'est le nombre global, je n'accepte pas ce recul du pouvoir parlementaire.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Pour que ce soit un recul, il faudrait qu'actuellement nous y voyions bien clair. Ce n'est pas, me semble-t-il, franchement le cas, et c'est ce que j'ai dit tout à l'heure.

Nous fixerons un nombre d'emplois dont le détail par catégories sera donné, je l'imagine, en annexe. *(Mme le secrétaire d'Etat opine.)* Je vois que Mme le secrétaire d'Etat le confirme.

M. Michel Charasse. Donc, ce n'est pas global.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* C'est ce que je viens de vous répondre.

M. le président. Monsieur Charasse, le sous-amendement n° 177 est-il maintenu ?

M. Michel Charasse. Puisque, en réalité, on fixera un nombre global qui sera accompagné par une annexe qui aura un caractère non pas indicatif mais obligatoire, puisque tout cela est limitatif, je retire le sous-amendement n° 177.

M. le président. Le sous-amendement n° 177 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 26.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 7, modifié.

(L'article 7 est adopté.)

Article 7

La budgétisation par objectifs : les missions et les programmes.

Le Sénat a adopté douze amendements du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances :

- le premier, adopté contre l'avis du Gouvernement, établit le caractère interministériel des missions et édicte le principe d'une spécialisation de crédits par programme ;

- le deuxième, adopté contre l'avis du Gouvernement, introduit une nouvelle unité de spécialité des crédits, la dotation, pour des catégories de dépenses, qui, selon le Président Alain Lambert, ne peuvent « donner lieu à cohérence d'actions, à fixation d'objectifs et à mesures de résultats ». Ces dotations concerneraient les crédits relatifs aux pouvoirs publics, aux dépenses en atténuation de recettes, aux dépenses résultant des mesures générales en matière de rémunérations, aux dépenses accidentelles, aux dépenses imprévisibles, aux dépenses de pensions et d'avantages accessoires et à celles résultant des appels en garantie de l'Etat ;

- le troisième, adopté sur avis favorable du Gouvernement, définit la mission comme un ensemble homogène, et non plus cohérent, de programmes ou de dotations et supprime la possibilité pour une mission de comprendre à titre exceptionnel un seul programme ;

- le quatrième prévoit une définition plus précise de la notion de programme, en établissant un lien entre les crédits et les actions qu'ils financent, en associant des « objectifs précis » à chaque programme, ainsi que des « indicateurs en mesurant les résultats ». Le Gouvernement ne s'est pas prononcé explicitement sur cet amendement, « avouant [cependant] avoir une petite faiblesse pour la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en ce qu'elle évoque des objectifs définis en fonction de finalités d'intérêt général ». Le Sénat n'a pas souhaité reprendre à son compte cette définition des objectifs impartis à chaque programme, le Président Alain Lambert estimant que « les termes de

« finalités d'intérêt général » [...] semblent quelque peu redondants avec la substance même de l'Etat » ;

- le cinquième, adopté sans que le Gouvernement se prononce explicitement, est de coordination ;

- le sixième, adopté sans que le Gouvernement se prononce explicitement, vise à supprimer les dispositions relatives à la présentation des crédits par titre, déplacées dans le II du présent article ;

- le septième, modifié par un sous-amendement de M. Michel Charasse, établit que les crédits sont ouverts aux ministres par décrets. Le Gouvernement s'en est remis à la sagesse du Sénat sur l'amendement du Président Alain Lambert relatif à l'ouverture des crédits aux ministres et a émis un avis favorable sur le sous-amendement précité, qui précise que cette ouverture est effectuée par décret ;

- le huitième, adopté sur avis favorable du Gouvernement, vise à déplacer au présent article les dispositions relatives au caractère limitatif des crédits prévues à l'article 11 ;

- le neuvième, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse du Sénat, supprime les dispositions relatives à la définition des programmes susceptibles de comporter des crédits globaux, le Président Alain Lambert estimant « préférable de faire figurer l'ensemble des dispositions relatives aux crédits globaux dans un seul article et de réserver l'article 7 aux règles générales » ;

- le dixième, adopté contre l'avis du Gouvernement, établit que les crédits sont présentés selon les titres définis à l'article 4, le Président Alain Lambert estimant que cette disposition « énonce le principe du caractère indicatif des titres [...] et ne remet pas en cause le principe de la fongibilité dite asymétrique [des crédits]. » ;

- le onzième, adopté sur avis favorable du Gouvernement, reprend les dispositions relatives à la fongibilité asymétrique des crédits et énumère, de manière limitative, les prérogatives dont dispose le pouvoir exécutif pour modifier les crédits ouverts sur chaque programme ;

- le douzième, adopté sans que le Gouvernement se prononce explicitement, prévoit la fixation, par ministère, en loi de finances, de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat, ces plafonds ayant un caractère limitatif. Le Président Alain Lambert a jugé « plus réaliste » le mécanisme introduit par l'Assemblée nationale de « double plafond du nombre d'emplois du ministère et de crédits de personnels du programme », estimant que ce dispositif était de nature à éviter que le pouvoir exécutif ne s'affranchisse, comme le dénonce régulièrement la Cour des comptes, de l'autorisation délivrée par le Parlement en matière d'effectifs budgétaires.

Votre Rapporteur se réjouit que le Sénat, sous l'impulsion du Président Alain Lambert, ait repris à son compte l'introduction d'une budgétisation par objectifs, qui permettra d'appréhender la dépense publique, non plus au regard de la nature des crédits, mais en fonction des objectifs poursuivis et des résultats attendus. L'introduction de la notion de performance de la dépense publique représente une avancée majeure pour la gestion publique.

Cependant, il apparaît que le texte de cet article, tel qu'il résulte des délibérations du Sénat, est susceptible d'entraîner quelques difficultés.

Dans le souci de permettre que s'exprime, le cas échéant, le caractère interministériel de l'action de l'Etat, le Sénat a, en effet, ouvert la possibilité au Gouvernement de créer des missions à caractère interministériel. Dans la même perspective, il a également ouvert la possibilité de constituer des programmes interministériels. Or, comme l'a souligné le Gouvernement, « à chaque programme doit correspondre un responsable unique et donc un ordonnateur unique ». Le caractère ministériel des programmes apparaît, en effet, comme une conséquence de la logique de responsabilisation qui est au cœur de la réforme. Votre Rapporteur appelle donc de ses vœux une modification du présent article, visant à consacrer le caractère ministériel des programmes.

Par ailleurs, le Sénat a, avec beaucoup de pertinence, défini le contenu des missions et des programmes en termes de cohérence. Ce faisant, sans doute pour éviter quelques redondances, la mission a été définie comme comprenant un ensemble homogène de programmes. Cette notion d'homogénéité des programmes ne semble pas correspondre parfaitement à celle de cohérence.

Aussi, semble-t-il préférable de lui substituer la notion de programmes concourant à une politique publique définie, notion qui implique une cohérence des actions menées. On relèvera, à cet égard, que l'introduction de la notion de politique publique au niveau de la mission, et non au niveau du programme, semble appropriée puisqu'elle permet d'éviter un éparpillement des politiques publiques en quelque deux cents programmes.

S'agissant de la définition du programme, les modifications introduites par le Sénat paraissent, globalement, susceptibles d'être approuvées. Celui-ci a en effet défini le programme comme regroupant les crédits destinés à mettre en œuvre « une action ou un ensemble cohérent d'actions » auxquelles sont associés des objectifs et des résultats. La notion d'action permet de ne pas lier directement les crédits aux objectifs, ce qui aurait laissé entendre que les crédits finançaient les objectifs précités, alors qu'ils en financent la réalisation. L'introduction de la notion d'action semble donc tout à fait pertinente et permettra d'appréhender dans le détail le contenu des programmes.

Votre Rapporteur exprimera cependant quelques réserves sur la définition des objectifs et des résultats impartis à chaque programme. S'agissant en effet de politique publique, il lui semble indispensable de préciser que les objectifs poursuivis sont d'une nature spécifique, puisqu'ils répondent à des finalités d'intérêt général.

Par ailleurs, si votre Rapporteur entend parfaitement le souci du Sénat de définir avec un maximum de précision le contenu des programmes, aboutissant, de ce fait, à évoquer les « indicateurs » dont ils seraient assortis, il ne faudrait pas qu'une mention explicite conduise à porter atteinte au droit d'amendement des parlementaires en exigeant d'eux l'élaboration d'indicateurs élaborés. La définition des programmes au regard « de résultats attendus susceptibles d'une évaluation » permettrait, sans nul doute, de concilier le souci d'une définition précise et

concrète de la notion de programme, exprimé par le Sénat, avec celui, aussi légitime, de l'Assemblée nationale de préserver le droit d'amendement des parlementaires.

S'agissant de la fongibilité des crédits, votre Rapporteur se réjouit que le Sénat ait fait sien cet objectif majeur de la réforme. Il note toutefois que le Sénat a supprimé les dispositions prévoyant explicitement que la présentation des crédits budgétaires par titre est indicative, considérant que ce caractère indicatif va de soi. Par souci d'éviter toute ambiguïté dans la rédaction du texte, il serait sans doute souhaitable de revenir sur cette suppression.

S'agissant, enfin, des dispositions relatives aux plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat, le Sénat a retenu une rédaction qui, en liaison avec celle de l'article 31, aboutirait à ne pas fixer en première partie de la loi de finances le plafond global d'autorisation de ces emplois. Celui-ci devant être considéré comme un élément de l'équilibre budgétaire, la rédaction retenue par le Sénat ne paraît pas adéquate.

Plus généralement, l'introduction d'un plafond d'emplois corrélé avec les crédits du titre des dépenses de personnel contribuerait sans nul doute à redonner toute sa portée à l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement, sauf à voir celle-ci totalement dépourvue d'impact en termes d'effectifs.

Le texte paraît donc devoir être modifié en ce sens.

Enfin, s'agissant des dotations, votre Rapporteur observe que les crédits visés par le Sénat constitueraient des crédits dérogatoires, affranchis de la budgétisation par objectifs (les dotations sont présentées par nature de dépenses et non par programme) et exclus des modalités de gestion applicable aux crédits de droit commun (les dotations ne peuvent pas faire l'objet de report, de virement, de transfert, ni de modification par répartition de crédits pour dépenses accidentelles ou imprévisibles).

L'objectif du Sénat est de protéger, en mettant à l'écart un certain nombre de crédits limitativement énumérés, la « pureté » des programmes, au sein desquels les sept catégories de dépenses visées ne pourraient pas être intégrées, notamment parce qu'elles ne pourraient pas être soumises à des indicateurs de performance.

Votre Rapporteur souscrit sans réserve aux objectifs poursuivis par le Sénat : le Gouvernement ne doit pas constituer des programmes artificiels, regroupant les crédits par nature de dépense et non par objectif, notamment par la reconstitution des agrégats « personnel » ou « administration générale ». Il lui semble néanmoins que les inconvénients de la notion de dotation l'emportent sur les avantages. Les dotations ne garantiront pas que les programmes seront conçus en respectant les principes qui fondent la réforme. En revanche, il est sûr qu'elles soulèvent des difficultés.

En premier lieu, les dépenses visées ne feraient pas l'objet d'indicateurs alors qu'on peut légitimement considérer qu'elles concourent à des politiques publiques. Il est, par exemple, clair que d'importantes dépenses en atténuation de recettes - notion aléatoire définie en fonction d'un mode de comptabilisation et non en fonction de la nature des charges en cause -, comme les dégrèvements d'impôts, participent à la politique de soutien aux entreprises. De même, les garanties de l'Etat concourent à la politique d'interventions internationales ou nationales du Trésor. Enfin, on peut se demander pour quel motif il conviendrait d'exclure les dépenses de pension du coût des politiques publiques.

Par ailleurs, il est à craindre que la liste des dotations adoptée par le Sénat risque d'aboutir à une présentation peu cohérente des dépenses de l'Etat et de nuire à la lisibilité des lois de finances. Une catégorie de dépenses de même nature ou poursuivant des objectifs similaires pourrait être budgétée à la fois en programme et en dotation, alors que la démarcation entre les deux procédures n'est pas justifiée. Notamment, la compensation par l'Etat d'une exonération de taxe professionnelle ferait l'objet d'une dotation lorsqu'elle passe par un dégrèvement, et d'un programme lorsqu'elle est comptabilisée en dépense de l'Etat (par exemple, à travers le Fonds national de compensation). Le financement des pensions ferait l'objet d'une dotation, alors que les versements aux régimes spéciaux de sécurité sociale feraient l'objet d'un programme. Les frais de poursuite et de contentieux prélevés sur les recettes de l'Etat seraient retracés dans une dotation, tandis que les frais de justice seraient inclus dans des programmes.

De surcroît, les dotations pourraient nuire à l'information du Parlement. Bien qu'elles représentent plusieurs centaines de milliards de francs, les dotations ne seraient présentées dans aucun document d'information à l'attention du Parlement (notamment, dans le texte adopté par le Sénat, elles ne sont pas retracées dans les fascicules bleus) (6) qui serait ainsi placé dans l'obligation de se prononcer sur leur ouverture sans connaître avec précision ni le contenu des dépenses qui les composent, ni la justification des crédits demandés.

Enfin, le dispositif se heurte à une difficulté technique : le texte adopté par le Sénat inclut les dotations dans des missions, c'est-à-dire dans des unités de vote dont le montant figurera dans les états législatifs de dépenses, sans que, faute de fascicules bleus, une annexe explicative en donne la ventilation par unité de spécialité budgétaire. Ainsi, du strict point de vue de la technique budgétaire, il n'existerait pas de possibilité d'amender les crédits des dotations, ni de les répartir par décret.

Au total, votre Rapporteur propose de conserver la notion de dotation afin de répondre au souci légitime du Sénat d'interdire les faux programmes, et d'en éviter les inconvénients en en limitant le champ.

Ainsi, il est proposé de restreindre les dotations aux crédits des pouvoirs publics soumis au principe de la séparation des pouvoirs difficilement conciliable avec l'obligation d'objectifs et d'indicateurs, et les crédits globaux qui, par définition, ne sont pas affectés à la réalisation d'objectifs précis, puisque précisément ils sont en attente d'une affectation à un programme.

Techniquement, les crédits des pouvoirs publics sont, dans la solution proposée par votre Rapporteur, qui conforte celle retenue par le Sénat, regroupés dans une ou plusieurs dotations spécifiques à chacun d'entre eux, elles-mêmes regroupées dans une mission unique. De même, deux dotations spécifiques (l'une dédiée aux dépenses accidentelles et imprévisibles, l'autre à la provision salariale) regroupent dans une mission unique l'ensemble des crédits globaux. Par ailleurs, votre Commission proposera, sur d'autres articles, des amendements prévoyant les modalités techniques de présentation, de vote et de répartition des dotations.

*

* *

La Commission a adopté un amendement présenté par votre **Rapporteur**, consacrant le caractère interministériel des missions, affirmé par le Sénat, confirmant, conformément à une logique de responsabilité, le caractère ministériel des programmes, restreignant le champ d'application des dotations et établissant un lien entre les crédits du titre des dépenses de personnel et les plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat, afin de mieux faire apparaître les effectifs employés par l'Etat **(amendement n° 11)**.

La Commission a *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 7

M. le président. « Art. 7. - I. - Les crédits ouverts par la loi de finances au titre de chacune des dépenses budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services, d'un ou plusieurs ministères, et sont spécialisés par programme.

« Toutefois, sont spécialisés, par dotation, les crédits relatifs :

« - aux pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations ;

« - aux dépenses en atténuation de recettes ;

« - aux dépenses résultant des mesures générales en matière de rémunérations, dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits ;

« - aux dépenses accidentelles, destinées à faire face à des calamités ;

« - aux dépenses imprévisibles, aux dépenses de pensions et d'avantages accessoires ;

« - aux dépenses résultant des appels en garantie de l'Etat.

« Une mission comprend un ensemble homogène de programmes ou de dotations. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

« Un programme regroupe les crédits ouverts pour mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions, auquel sont associés des objectifs précis et des indicateurs en mesurant les résultats.

« Les crédits sont ouverts aux ministres par décrets.

« II. - Les crédits sont limitatifs, sous réserve des dispositions prévues aux articles 10 et 24.

« Les crédits sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 4.

« Les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature. Les crédits ouverts sur chaque programme ne peuvent être modifiés que par une loi de finances ou en application des dispositions prévues aux articles 9, 12 à 15 et 18.

« III. - Les lois de finances fixent, par ministère, les plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ils sont limitatifs.

« La répartition des emplois autorisés entre les ministères ne peut être modifiée que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application du II de l'article 13. »

La parole est à M. Jacques Brunhes, inscrit sur l'article.

M. Jacques Brunhes. Je me suis inscrit sur cet article, parce que l'adoption de l'amendement rectifié de la commission spéciale, qui prévoit une rédaction entièrement nouvelle de cet article, fera tomber mes amendements.

M. le président. S'il est adopté !

M. Jacques Brunhes. En effet, monsieur le président, j'anticipe un peu.

Les amendements que nous avons déposés en deuxième lecture sont ceux que nous avions déjà déposés en première lecture. Je n'entends pas embarrasser nos travaux en les défendant comme je l'ai déjà fait au sein de la commission spéciale et en séance publique. C'est la raison pour laquelle je passerai très vite sur les amendements nos 103, 93 et 94.

Je me contenterai de rappeler le fond de ces amendements. L'un d'entre eux a été repris par M. le rapporteur dans son amendement qui tend à nous faire partir des finalités d'intérêt général, ce que nous avions souhaité. Pour le reste, nous avons rappelé nos propositions tendant

à doter le Parlement du pouvoir de créer une mission,

notamment dans le cadre du vote d'une loi d'orientation

correspondante. Vous le savez, nous souhaitons

supprimer toute référence aux plafonds de rémunération

et d'emploi.

C’est le sens des quatre amendements que nous avions déposés et qui tomberont tout à l’heure.

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, no 11 rectifié, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l’article 7 :

« I. - Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l’Etat sont regroupés par mission relevant d’un ou de plusieurs services d’un ou de plusieurs ministères.

« Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie.

Seule une disposition de loi de finances d’initiative gouvernementale peut créer une mission.

« Toutefois, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d’entre eux faisant l’objet d’une ou de plusieurs dotations. De même, une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

« 1o Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;

« 2o Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision

au moment du vote des crédits.

« Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

« II. - Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation.

« Les crédits d'un programme ou d'une dotation sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 4.

« La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature.

« III. - A l'exception des crédits de la dotation prévue au 2o du I, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds sont spécialisés par ministère.

« IV. - Les crédits ouverts sont mis à la disposition des ministres.

« Les crédits ne peuvent être modifiés que par une

loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application des dispositions prévues aux articles 12 à 16, 18, 18 *bis* et 20 *bis.*

« La répartition des emplois autorisés entre les ministères ne peut être modifiée que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application du II de l'article 13. »

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Cet amendement important, comme la plupart de ceux que nous présentons, consacre le caractère interministériel - ce que souhaitait le Sénat - et le caractère ministériel des programmes, qui répond à une préoccupation plus nettement exprimée par l'Assemblée nationale et s'inscrit dans une logique de responsabilité.

Dans le souci que puisse s'exprimer le caractère interministériel de l'action de l'Etat, le Sénat a en effet ouvert la possibilité au Gouvernement de créer des missions à caractère interministériel. Dans la même perspective, il a également ouvert la possibilité de constituer des programmes interministériels. Cette dernière disposition paraît quelque peu en opposition avec la logique de responsabilisation qui est au cœur de la réforme. A chaque programme doit correspondre un responsable unique, donc un ordonnateur unique.

Toutefois, nous proposons de soutenir la démarche du

Sénat qui corrige utilement le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, dans la mesure où le caractère interministériel de mission n'était sûrement pas suffisamment affirmé au travers de notre texte.

Cette disposition apporte également des modifications rédactionnelles à la définition des missions et des programmes, afin d'améliorer la cohérence du contenu des missions et de concilier le souci de précision exprimé par le Sénat quant à la définition des programmes avec le respect du droit d'amendement parlementaire.

Je voudrais répondre à la préoccupation de notre collègue Jacques Brunhes. Nous avons veillé à faire apparaître dans la nouvelle lecture que nous proposons cet après-midi l'apport de son groupe s'agissant de la définition des programmes.

Par ailleurs, cet amendement propose de restreindre le champ d'application des dotations, celles-ci ne permettant pas d'appréhender les dépenses de l'Etat selon une logique d'objectifs et de résultat.

Les dotations introduites par le Sénat dans le but de conserver la « pureté » de la notion de programme constitueront, en effet, des crédits dérogatoires : ils seront affranchis de la bugétisation par objectifs et seront exclus des modalités de gestion applicable aux crédits de droit

commun.

Nous souscrivons sans réserve aux objectifs poursuivis par le Sénat : le Gouvernement ne doit pas constituer des programmes artificiels, Mme la secrétaire d'Etat en

. .

convient, regroupant les crédits par nature de dépense et non par objectif, notamment par la reconstitution des agrégats « personnel » ou « administration générale ».

Il nous semble néanmoins que les inconvénients de la notion de dotation l'emportent sur les avantages : les dotations ne garantiront pas que les programmes seront conçus en respectant les principes qui fondent la réforme et soulèvent des difficultés en termes de cohérence, de lisibilité et de transparence.

C'est pourquoi je vous propose de conserver la notion de dotation, afin de répondre au souci légitime du Sénat d'interdire les faux programmes, mais en en limitant le champ d'application.

Ainsi, il est proposé de restreindre les dotations aux crédits des pouvoirs publics, qui, en raison du principe de la séparation des pouvoirs, peuvent difficilement se voir soumis à une obligation d'objectifs et d'indicateurs ainsi qu'aux crédits globaux, qui, par définition, ne sont pas

affectés à la réalisation d'objectifs précis.

Cet amendement vise, enfin, à établir un lien entre les crédits des dépenses de personnel et les plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat, afin de redonner toute sa portée à l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement en matière de dépense de personnel.

Tel est l'objet de cet amendement « dense ». *(Sourires.)*

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. L'article 7 est essentiel pour la mise en œuvre de cette réforme, puisque c'est celui qui définit les missions, les programmes et la spécialité des crédits. Sur de tels sujets, il faut aboutir à des définitions assurant un fonctionnement satisfaisant pour l'élaboration et, ensuite, pour l'exécution du budget.

Comme l'a dit Didier Migaud, cet amendement rétablit le caractère ministériel des programmes qui me paraît tout à fait indispensable. En effet, lorsqu'on souhaite une budgétisation tournée vers les résultats, que l'on met en place un système de fongibilité plus grand des moyens alloués, il faut pouvoir identifier les responsabilités, tout comme le ministre qui pilotera l'exécution et qui en rendra compte.

Dans un mouvement de compromis avec le texte délibéré par le Sénat, votre amendement propose par ailleurs

de retenir les principes des dotations ; l'équilibre réalisé me paraît tout à fait bon.

Enfin, votre amendement, monsieur le rapporteur, prévoit quelque chose de tout à fait essentiel. Il rétablit le principe d'une présentation des crédits par titre, inscrite dans celle des programmes. Je crois que cette articulation est indispensable. Car la justification de l'évolution des crédits qui pourra s'appuyer sur les titres devra être conduite, programme par programme, et pas seulement de manière globale.

J'ai néanmoins deux réserves à faire.

La première, c'est que votre amendement prévoit qu'un programme comporte des « résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation », alors que le texte du Sénat prévoyait des indicateurs en mesurant les résultats. La mention des indicateurs me semblait importante.

La seconde est de moindre importance. Elle concerne le IV de votre amendement, selon lequel, en dehors d'une loi de finances, les mouvements de crédits ou d'emplois ne pourront modifier en gestion la spécialité des crédits ou des emplois qu'à titre exceptionnel. Dans la mesure où ces mouvements sont encadrés par le texte organique, il me semble que cette précision n'est pas absolument utile.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement no 11 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 7 est ainsi rédigé.

En conséquence, les amendements nos 92, 103, 93 et 94 de M. Brunhes tombent.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 7

La budgétisation par objectifs : les missions et les programmes

Commentaire : le présent article pose le principe de la budgétisation par objectifs, définit les règles de répartition et de spécialité des crédits comme des emplois, et en précise le régime et les exceptions.

En première lecture, le Sénat a apporté plusieurs modifications à cet article important, la plupart étant motivées par le souci d'assurer le succès de la réforme proposée en forgeant une définition précise des programmes et en distrayant ce qui de toute évidence ne peut en relever. Le Sénat a ainsi ouvert la possibilité au gouvernement de proposer la création de missions interministérielles, revu la définition du programme et introduit la dotation comme nouvelle unité de spécialité.

I. Les modifications de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale s'est en très grande partie ralliée à ces avancées du texte adopté par le Sénat. Elle y a toutefois apporté plusieurs modifications. Elle a ainsi précisé que les programmes ne sauraient être que ministériels. Elle a supprimé les dotations pour dépenses en atténuation de recettes, dépenses de pensions et d'avantages accessoires, et dépenses résultant des appels en garantie. Elle a fusionné les dotations pour dépenses accidentelles et dépenses imprévisibles. Elle a revu la définition des programmes en supprimant la référence aux indicateurs, et celle des missions en les considérant comme correspondant à une « *politique publique définie* ». Enfin, elle a rétabli le lien formel entre les crédits pour dépenses de personnel d'un programme et le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat d'un ministère.

II. La position de votre commission

Votre rapporteur vous proposera de retenir quelques unes de ces modifications, comme le caractère ministériel des programmes, la fusion des dotations pour dépenses accidentelles et pour dépenses imprévisibles (dont il tient encore à rappeler la différence de nature), la suppression de la dotation pour dépenses en atténuation de recettes, celle de la dotation pour dépenses résultant des appels en garantie (même si le caractère purement passif ou bien actif de ces dépenses reste discutable), ou bien encore le rétablissement du lien entre crédits et emplois. Sur ce dernier point, il rappelle que la suppression de ce lien par le Sénat s'expliquait non pas par une vision purement financière des emplois, mais par des doutes sur les liens entre des crédits divers dans leur nature -ils ne sont pas toujours des crédits de rémunération- et spécialisés par programmes et des emplois qui, de plus, sont spécialisés par ministère.

La suppression de la dotation pour dépenses de pensions et d'avantages accessoires ne paraît pas entièrement conforme avec la volonté du Sénat en matière de dotations. Verser une pension ne semble pas correspondre à la définition souhaitée par le législateur organique pour le programme. Il s'agit de dépenses purement passives, fruit des politiques de recrutement d'hier. Que les recettes dudit compte figurent sur des programmes sous forme de cotisations fictives peut se comprendre dans la seule limite où il ne serait imputé sur lesdits programmes que les dépenses résultant du présent et non du passé – ce qui passe très probablement par le versement d'une subvention d'équilibre du budget général vers le compte. Il ne saurait être cependant question de traiter dans un programme, assorti d'objectifs et d'indicateurs, le versement des pensions. Votre rapporteur aurait donc pu vous proposer de maintenir la dotation pour dépenses de pensions et d'avantages accessoires, permettant ainsi de conforter la pureté de la définition des programmes, et sans que le Parlement en perde en information puisque les ressources du compte, elles, figureront bien sur des programmes. Cependant, dans un souci de conciliation, il ne vous proposera pas un tel rétablissement.

Enfin, votre rapporteur considère que, sans le vouloir, par plusieurs autres modifications, l'Assemblée nationale a altéré l'équilibre recherché par le Sénat sur deux points : la définition des missions et celle des programmes.

III. Les propositions de votre commission

Votre rapporteur vous proposera, outre une modification rédactionnelle tendant à faire référence aux titres et non aux catégories de titres, de rétablir le texte du Sénat sur deux points.

Le premier concerne la définition de la mission. Il paraît difficile de retenir la nouvelle définition de la mission : une mission regroupe des programmes selon un critère de cohérence, d'homogénéité des objectifs recherchés. Il semble en revanche difficultueux, mais aussi propice à multiplication du nombre des missions, d'assimiler la mission à une politique publique, concept qui correspond davantage à la définition des programmes.

Il en va de même de la définition des programmes : en substituant, dans le corps de celle-ci, les termes de « *résultats attendus, susceptibles d'une évaluation* » à ceux d'« *indicateurs en mesurant les résultats* », l'Assemblée supprime la référence aux indicateurs alors qu'il importe que ces derniers soient consubstantiels aux programmes. Il ne saurait être question d'envisager un programme sans élaboration d'objectifs et définition d'indicateurs. Le gouvernement a d'ailleurs indiqué qu'il partageait ce point de vue lors des débats à l'Assemblée nationale. Cette inclusion des indicateurs comme élément de nomenclature à part entière justifie d'ailleurs le souhait du législateur organique de voir transmise la liste des indicateurs, dès le débat d'orientation budgétaire, en même temps que la liste des missions et des programmes envisagés pour le plus prochain projet de loi de finances. Votre rapporteur vous proposera donc de revenir à la définition du Sénat, en y incluant la précision sur le caractère ministériel des programmes.

Ce retour proposé sur deux points essentiels au texte adopté par la Haute assemblée ne doit pas se lire comme l'attachement futile à une rédaction, ou comme l'expression d'un différend de fond. Les objectifs restent communs. Cependant, votre rapporteur est intimement persuadé que la réussite de la réforme dépend en partie de la précision de la définition des programmes et de la manière dont ils seront constitués. Il considère de ce point de vue que, involontairement, l'Assemblée par sa rédaction risque d'affaiblir le texte organique. Le retour au texte adopté par le Sénat en première lecture sur ces points signifie donc un attachement profond aux principes de la réforme et un désir vif de la voir réussir.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat deuxième lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 7

M. le président. « Art. 7. - I. - Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères.

« Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

« Toutefois, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations. De même, une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

« 1° Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;

« 2° Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

« Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

« II. - Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation.

« Les crédits d'un programme ou d'une dotation sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 4.

« La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature.

« III. - A l'exception des crédits de la dotation prévue au 2° du I, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds sont spécialisés par ministère.

« IV. - Les crédits ouverts sont mis à la disposition des ministres.

« Les crédits ne peuvent être modifiés que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application des dispositions prévues aux articles 12 à 16, 18, 18 *bis* et 20 *bis*.

« La répartition des emplois autorisés entre les ministères ne peut être modifiée que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application du II de l'article 13. »

Par amendement n° 3, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi la première phrase du deuxième alinéa du I de cet article : « Une mission comprend un ensemble homogène de programmes. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* L'article 7 traite de la budgétisation par objectifs, missions et programmes. Il s'agit d'un article très important, qui est au cœur de la réforme. La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale pourrait entretenir une forme d'ambiguïté. Aussi, nous souhaiterions que le Gouvernement s'exprime sur la composition des missions et qu'il nous confirme bien qu'il entend composer des missions de programmes homogènes.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Comme je l'ai indiqué lors de l'examen en deuxième lecture de la proposition de loi organique dont nous débattons aujourd'hui, l'article 7, qui traite de la définition des missions et programmes, est évidemment au coeur de la réforme.

En ce qui concerne la définition de la mission, M. le rapporteur souhaite, me semble-t-il, s'assurer de la cohérence des programmes qui seront regroupés en son sein. Pour sa part, soyez assurés que le Gouvernement y veillera.

M. le président. Monsieur le rapporteur, l'amendement est-il maintenu ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Dans ces conditions, l'amendement est retiré, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 3 est retiré.

Par amendement n° 4, M. Lambert, au nom de la commission, propose, après les mots : « auquel sont associés », de rédiger ainsi la fin du dernier alinéa du I de l'article 7 : « des objectifs précis et des indicateurs en mesurant les résultats ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Nous sommes toujours sur la question des programmes, mais plus particulièrement sur les indicateurs. L'Assemblée nationale n'a pas souhaité faire figurer les indicateurs dans la définition des programmes, alors que, à nos yeux, ces indicateurs sont un élément essentiel de cette réforme et donc des programmes. On voit bien que l'objectif est d'éviter que des amendements parlementaires qui ne contiendraient pas d'indicateurs ne soient déclarés irrecevables. Au stade du projet de loi de finances, les indicateurs seront obligatoires puisque les annexes au projet de loi devront les contenir. Par cet amendement, madame la secrétaire d'Etat, il s'agit de savoir s'il en sera bien de même pour les amendements du Gouvernement. Cet amendement a pour objet de faire confirmer à l'exécutif qu'il ne créera jamais de programmes sans indicateurs associés au moyen d'amendements, parce que cela reviendrait à dénaturer totalement la réforme.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Le souci que vient d'exprimer M. le rapporteur, c'est, me semble-t-il, de s'assurer que les programmes soient dotés d'objectifs précis et donc d'indicateurs de résultats.

A cet égard, vous me permettrez de relever que, d'ores et déjà, au *a* du 5° de l'article 48 *quinquies* figure une disposition stipulant que sont jointes aux lois de finances de l'année des annexes accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ».

Les deux assemblées ont considéré qu'en matière de gestion publique la nouvelle loi organique, comme vous l'avez tous rappelé, doit permettre de passer d'une culture de moyens à une culture de résultats. La mesure des résultats est donc évidemment au coeur de la réforme. Je

ne peux donc pas envisager que, lorsqu'un programme sera créé, il ne s'accompagne pas de la définition des indicateurs qui sont propres à concrétiser cette mesure. En tout cas, c'est ce à quoi, pour sa part, le Gouvernement s'attachera.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Y compris en matière d'amendements du Gouvernement, madame la secrétaire d'Etat ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Oui, monsieur le rapporteur, y compris en matière d'amendements du Gouvernement.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je voudrais qu'il n'y ait pas d'ambiguïté entre nous, madame la secrétaire d'Etat. Je ne doute absolument pas de la parole de l'exécutif. Je suis simplement attaché à ce que nos travaux préparatoires soient les plus complets possible. Comme j'ai le pressentiment que nous légiférons pour cinquante ans, il convient que nous soyons le plus précis possible.

Je retire donc cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 4 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 7.

(L'article 7 est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 7
Article 7

I. - Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères.

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Toutefois, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations. De même, une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

1° Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles;

2° Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

II. - Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation.

Les crédits d'un programme ou d'une dotation sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 5.

La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature.

III. - A l'exception des crédits de la dotation prévue au 2° du I, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds sont spécialisés par ministère.

IV. - Les crédits ouverts sont mis à la disposition des ministres.

Les crédits ne peuvent être modifiés que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application des dispositions prévues aux articles 11 à 15, 17, 18 et 21.

La répartition des emplois autorisés entre les ministères ne peut être modifiée que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application du II de l'article 12.

[1] Rapport au nom de la commission spéciale, Assemblée nationale, n° 2908 (XIème législature), page 89.

[2] Précision apportée par la commission spéciale à l'initiative de notre collègue député Jacques Brunhes.

[3] Voir le commentaire de l'article 18.

[4] Garanti par l'article XVI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

[5] Figurant à l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, et intégré au bloc de constitutionnalité par la décision n° 94-338 DC du 10 mars 1994 du Conseil constitutionnel au motif que cette ordonnance a été prise en vertu du premier alinéa de l'article 92 de la Constitution.

[6] Outre l'Assemblée nationale et le Sénat, le titre II actuel comprend les crédits propres de la présidence de la République, ceux du Conseil constitutionnel, de la Haute Cour de justice et de la Cour de justice de la République. Quoique bénéficiant d'un titre qui lui est dédié dans la Constitution, le Conseil économique et social ne voit pas ses crédits inscrits au titre II mais au budget des Services généraux du premier ministre, ce qui peut constituer une situation étonnante.

[7] Voir le commentaire de l'article 4.

[8] Rapport au nom de la commission spéciale, n° 2908 (XIème législature).

[9] Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, n°37 (2000-2001).

Article 8

Les crédits ouverts sur chaque programme sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le programme considéré. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

Pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts.

Article 9

Les crédits ouverts sur chaque programme sont limitatifs, sous réserve des dispositions prévues aux articles 10 et 24.

Sauf dispositions spéciales d'une loi de finances prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante et sans préjudice des autres exceptions au principe de l'annualité qui pourront être apportées par le décret prévu à l'article 6, les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts.

Les plafonds des autorisations d'emplois sont limitatifs.

Article 10

Les crédits relatifs à la charge de la dette de l'Etat, aux remboursements, restitutions et dégrèvements, aux dépenses de pensions et d'avantages accessoires, aux appels en garantie et à la contribution de la France au budget des Communautés européennes ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes spécifiques.

Les dépenses y afférentes peuvent s'imputer, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts sur le programme concerné. Dans cette hypothèse, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution du programme jusqu'à la fin de l'année.

Les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

Les crédits des programmes prévus au premier alinéa ne peuvent faire l'objet des annulations constitutives des mouvements prévus aux articles 13 à 15, ni des mouvements prévus à l'article 16.

Article 11

Les crédits ouverts et les emplois autorisés par les lois de finances sont mis à la disposition des ministres.

Les crédits ne peuvent être modifiés que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application des dispositions prévues aux articles 12 à 16.

La répartition des emplois autorisés entre les ministères ne peut être modifiée que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application du II de l'article 13.

Article 12

La répartition des crédits globaux ouverts sur le programme prévu au 1° du II de l'article 7 est effectuée par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, publiés simultanément au *Journal officiel* sauf pour les mouvements de crédits revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale ou la sécurité extérieure de l'Etat.

La répartition des crédits globaux ouverts sur le programme prévu au 2° du II de l'article 7 est effectuée par arrêté du ministre chargé des finances. Cet arrêté ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.

Article 13

I. – Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Ils sont effectués par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, publiés simultanément au *Journal officiel*. Le montant cumulé au cours d'un même exercice des crédits ayant fait l'objet de virements ne peut excéder 3% des crédits initiaux de chacun des programmes concernés.

II. – Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où ces programmes poursuivent des objectifs similaires ; ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés. Ils sont effectués par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. L'utilisation des crédits transférés donne lieu à l'établissement par le ministre bénéficiaire d'un compte rendu spécial, inséré au rapport établi, en application du 2° de l'article 46, par le ministre auquel les crédits ont été initialement mis à disposition.

III. – Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances.

Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre.

Article 14

En cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'Etat et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir, sur le budget général, des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. A cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires.

La commission compétente de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné.

La ratification des modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

Article 15

Un crédit devenu sans objet peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, publiés simultanément au *Journal officiel*.

Avant sa publication, tout décret d'annulation est transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

Le montant cumulé des crédits annulés par décret, sur le budget général, en vertu du présent article et de l'article 14, ne peut dépasser 1,5% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

Les crédits dont l'annulation est proposée par un projet de loi de finances rectificative sont indisponibles pour engager ou ordonnancer des dépenses jusqu'à l'entrée en vigueur de ladite loi ou, le cas échéant, jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel interdisant la mise en application de ces annulations en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution.

Article 16

Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.

Les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté du ministre chargé des finances, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante.

Les crédits de paiement ouverts sur un programme en application des dispositions du II de l'article 18 et disponibles à la fin de l'année, peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté du ministre chargé des finances.

Sous réserve des dispositions prévues à l'article 21, peuvent également donner lieu à report, dans les mêmes conditions, dans la limite de 3% des crédits initiaux du programme concerné, les crédits de paiement disponibles correspondant à des dépenses effectivement engagées mais qui n'ont pu être prises en compte au titre de l'année. Les reports de crédits effectués en application de l'alinéa précédent ne sont pas pris en compte pour apprécier la limite fixée au présent alinéa.

Article 17

Par dérogation à l'article 5, certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de procédures particulières au sein du budget général ou de comptes annexes.

Article 18

I. – Les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général sont la procédure de fonds de concours et la procédure de rétablissement de crédits.

II. – Les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'Etat. Ils sont directement portés en recettes au budget général. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances au ministre intéressé. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur. A cette fin, un décret en Conseil d'Etat définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours.

Des décrets en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre chargé des finances peuvent assimiler à des fonds de concours les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'Etat. Les crédits ouverts dans le cadre de la procédure de fonds de concours sont affectés audit service. L'affectation de la recette au-delà du 31 décembre de l'année de son établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances.

III. – Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances :

1° les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;

2° Les recettes provenant de cessions entre services de l'Etat ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires.

Article 19

Les comptes annexes ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. Les catégories de comptes annexes sont les suivantes :

1° Le compte de gestion des participations de l'Etat ;

2° Le compte de gestion de la dette et de la trésorerie ;

3° Les comptes d'opérations monétaires ;

4° Les comptes de concours financiers.

L'affectation d'une recette à un compte annexe ne peut résulter que d'une loi de finances.

Article 20

Il est interdit d'imputer à un compte annexe les dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature.

Chacun des comptes annexes dotés de crédits constitue une mission au sens de l'article 7. Leurs crédits sont spécialisés par programme. Sous réserve des dispositions particulières prévues aux articles 21 et 24, leurs opérations sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général. Sur chacun de ces comptes, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts.

Le solde budgétaire de chaque compte annexe est imputé au résultat budgétaire de l'année dans les conditions prévues par l'article 34. Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, il est reporté sur l'année suivante.

Article additionnel après l'article 20

M. le président. Par amendement n° 61 rectifié, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 20, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations financées au moyen de ressources particulières complétées, le cas échéant, par des versements du budget général.

« Le rattachement à un compte d'affectation spéciale des opérations financières de nature patrimoniale liées à la gestion des participations de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, est de droit. Il en va de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires, qui sont détaillées par ministère.

« Sauf dérogation expresse de la loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial, ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

« Le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Dans ce dernier cas, le découvert ne peut être supérieur au quart des dépenses autorisées pour l'année.

« Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, les crédits peuvent être majorés à due concurrence, par arrêté du ministre chargé des finances, après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances rendus dans les conditions prévues au 2e alinéa de l'article 14.

« Les autorisations d'engagement disponibles en fin d'année sont reportées sur l'année suivante, par arrêté du ministre chargé des finances.

« Les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés dans les mêmes conditions pour un montant qui ne peut excéder la différence entre les recettes et les dépenses effectives.

« Le dernier alinéa de l'article 9 s'applique à ces reports. »

Cet amendement est assorti de deux sous-amendements.

Le premier, n° 260 rectifié *bis*, présenté par MM. Fréville, Arthuis et Badré, tend, dans la première phrase du deuxième alinéa du texte prévu pour cet article par l'amendement n° 61 rectifié, à supprimer les mots : « de nature patrimoniale ».

Le second, n° 194 rectifié, déposé par MM. Charasse, Angels et les membres du groupe socialiste et apparentés, vise dans la seconde phrase du quatrième alinéa du texte proposé pour cet article par l'amendement n° 61 rectifié, à remplacer les mots : « au quart des dépenses autorisées pour l'année » par les mots : « à un montant fixé par la loi de finances créant le compte ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 61.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Nous abordons les règles qui sont applicables aux comptes d'affectation spéciale. Il s'agit de définir leur régime. Il s'inspire étroitement du texte actuel de l'ordonnance, mais il en diffère sur quelques points, que je vais énoncer.

L'Assemblée nationale ayant prévu que les opérations patrimoniales liées aux participations de l'Etat seraient retracées dans le seul compte d'affectation spéciale que son texte retient, la commission des finances propose que ces opérations soient de droit décrites dans un compte d'affectation spéciale, solution qui est d'ailleurs déjà mise en oeuvre dans la pratique.

La commission vous propose d'inscrire, de droit également, les opérations relatives aux pensions et aux charges accessoires dans un tel compte. C'est un élément très important, auquel tient particulièrement M. le rapporteur général, et il a parfaitement raison.

M. Philippe Marini. Tout à fait !

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Une étanchéité asymétrique serait instaurée entre les comptes d'affectation spéciale et le budget général, celui-ci ne pouvant recevoir de versements de ceux-là.

Les conditions d'autorisation des crédits des comptes d'affectation spéciale face à un supplément de recettes seraient plus transparentes qu'aujourd'hui sans être aussi formelles que pour les décrets d'avance.

Voilà, monsieur le président, les principales informations que je voulais donner sur cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Fréville, pour défendre le sous-amendement n° 260 rectifié *bis*.

M. Yves Fréville. C'est un amendement de précision, monsieur le président : toutes les opérations financières sont de nature patrimoniale, mais toutes les opérations patrimoniales, en particulier celles qui portent sur les actifs physiques, ne sont pas financières.

M. le président. La parole est à M. Angels, pour défendre l'amendement n° 194 rectifié.

M. Bernard Angels. La rédaction proposée par l'amendement de la commission paraît trop rigoureuse et elle risque de se heurter à des difficultés pratiques.

Un compte spécial peut être institué en début d'année pour couvrir des opérations qui s'achèveront quelques semaines après le début d'exercice ; c'est le cas, par exemple, pour les opérations militaires. Nous pensons donc qu'il vaut mieux laisser le soin au Parlement de trancher, au vu des éléments que lui communiquera le Gouvernement à l'appui de ses demandes de créations de comptes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les sous-amendements n°s 260 rectifié *bis* et 194 rectifié ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* L'amendement n° 260 rectifié *bis* tend à supprimer la référence au caractère patrimonial des opérations financières visées par l'amendement n° 61 rectifié de la commission.

Ces précisions peuvent avoir leur utilité. Ainsi, sauf si le Gouvernement ne partageait pas cet avis et moyennant une motivation dont je tiendrai compte, la commission est défavorable à ce sous-amendement.

En revanche, la commission est favorable au sous-amendement n° 194 rectifié, qui apporte une précision utile.

M. le président. Le sous-amendement n° 260 rectifié *bis* est-il maintenu, monsieur Fréville ?

M. Yves Fréville. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. Le sous-amendement n° 260 rectifié *bis* est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 61 rectifié et sur le sous-amendement n° 194 rectifié ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Sur le sous-amendement n° 194 rectifié, le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

L'amendement n° 61 rectifié est la conséquence du vote intervenu à l'article 19 et vise à maintenir les comptes d'affectation spéciale. Vous proposez, monsieur le rapporteur, de maintenir le compte de gestion des participations. J'y suis favorable.

S'agissant du régime comptable qui est applicable au compte d'affectation spéciale, vous retenez une rédaction tout à fait satisfaisante, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives au report. Toutefois, la procédure que vous envisagez pour majorer les crédits d'un compte d'affectation spéciale en cas de surplus de recettes me paraît poser une difficulté.

Si je comprends bien, vous proposez en effet de majorer ces crédits par arrêté après avis suspensif des commissions des finances.

Cette procédure me paraît excessivement lourde pour des rattachements de recettes qui sont, le plus souvent, d'un montant faible. Je crains qu'elle n'ait pour conséquence, si elle est adoptée, de retarder, voire d'empêcher, pour des raisons de délai, le rattachement en fin d'année des surplus de recettes.

Par ailleurs, elle ne me semble plus très utile dans la mesure où, si votre amendement n° 123 est adopté, la ratification de l'arrêté sera demandée au Parlement dans le cadre de la loi de règlement qui arrêtera le solde de chaque compte spécial.

Je crois devoir vous avertir des réelles difficultés de mise en œuvre de cette disposition si elle était adoptée en l'état.

Il me semble donc préférable de maintenir le système actuel, qui est prévu par l'article 25 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

Je préférerais que vous acceptiez de modifier à la marge votre amendement en supprimant les mots : « après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances rendus dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 14 ».Si cette suppression pouvait être opérée, je pense que je pourrais donner un avis favorable sur cet amendement.

M. le président. Monsieur le rapporteur, acceptez-vous la suggestion de Mme le secrétaire d'Etat ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je me suis étonné que Mme la secrétaire d'Etat ait qualifié de suspensif l'avis des commissions chargés des finances. C'était peut-être pour diaboliser l'avis de la commission ! En fait, il s'agit simplement d'informer les commissions et d'inscrire ces ouvertures de crédits dans une procédure qui garantisse l'information des commissions.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 194 rectifié, accepté par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, l'amendement n° 61 rectifié, repoussé par le Gouvernement.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Le groupe communiste républicain et citoyen vote contre.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 20.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 20 *bis* (*nouveau*)

Les règles particulières applicables aux comptes d'affectation spéciale.

Le Sénat a adopté, avec *l'avis défavorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, portant article additionnel après l'article 20 et définissant les

règles particulières applicables aux comptes d'affectation spéciale. Cet amendement avait été auparavant modifié par un sous-amendement de M. Michel Charasse, ayant recueilli l'accord du Gouvernement et de la Commission des finances, renvoyant à une disposition de loi de finances la fixation de l'autorisation de découvert applicable dans les trois mois suivant la création d'un compte d'affectation spéciale.

Il paraît possible de reprendre la substance des dispositions adoptées par le Sénat, assorties des précisions suivantes :

- les recettes inscrites sur un compte d'affectation spéciale devraient entretenir une « *relation directe* » avec les dépenses imputées sur le compte. Même si une telle précision est susceptible de donner lieu des interprétations variées, il a paru souhaitable à votre Rapporteur - suivant en cela les réserves émises par le Président Alain Lambert, Rapporteur de la Commission des finances du Sénat, quant à un usage parfois intempestif des comptes d'affectation spéciale - de restreindre quelque peu le champ d'intervention de telles affectations spéciales et d'éviter la création de comptes « de complaisance » ;

- il convient d'encadrer les versements du budget général vers les comptes d'affectation spéciale, de tels versements étant, en l'occurrence, quelque peu contraires à la logique même de l'affectation d'une recette déterminée à une dépense déterminée. Pour autant, il est indispensable de lever cette contrainte pour les versements du budget général vers le compte des pensions des agents de l'État. Une faculté similaire ouverte au profit du compte de gestion des participations de l'État pourrait, d'ailleurs, se révéler utile ;

- il paraît préférable de substituer une *information* préalable des commissions des finances de chaque assemblée à l'*avis* préalable exigé d'elles dans le texte adopté par le Sénat, dans le cas où le ministre chargé des finances, constatant des recettes supérieures aux prévisions des lois de finances, envisage d'ouvrir des crédits supplémentaires sur un compte d'affectation spéciale. La procédure de l'avis préalable a paru trop lourde à votre Rapporteur, s'agissant de dépenses réalisées sur recettes affectées.

*

* *

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur, visant à préciser les règles applicables aux comptes d'affectation spéciale **(amendement n°31)**.

Le **Rapporteur** a indiqué que cet article permettra de faire apparaître un compte d'affectation spéciale spécifique aux pensions.

M. François Goulard a observé qu'il s'agirait d'un premier pas vers la création d'une caisse de retraite des fonctionnaires.

La Commission a *adopté* l'article 20 *bis (nouveau)* ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 20 *bis*

M. le président. « Art. 20 *bis*. - Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations financées au moyen de ressources particulières complétées, le cas échéant, par des versements du budget général.

« Le rattachement à un compte d'affectation spéciale des opérations financières de nature patrimoniale liées à la gestion des participations de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, est de droit. Il en va de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires, qui sont détaillées par ministère.

« Sauf dérogation expresse de la loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial, ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

« Le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Dans ce dernier cas, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.

« Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, les crédits peuvent être majorés à due concurrence, par arrêté du ministre chargé des finances, après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances rendus dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 14.

« Les autorisations d'engagement disponibles en fin d'année sont reportées sur l'année suivante, par arrêté du ministre chargé des finances.

« Les crédits de paiement disponible en fin d'année sont reportés dans les mêmes conditions pour un montant qui ne peut excéder la différence entre les recettes et les dépenses effectives.

« Le dernier alinéa de l'article 9 s'applique à ces reports. »

M. Migaud a présenté un amendement, n° 83, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 20 *bis* :

« I. - Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont,

par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte.

« Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur une unique compte d'affectation spéciale. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

« Il en est de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. Les versement du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

« II. - Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial, ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

« En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatés, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.

« En cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commission de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.

« Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 16, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte. »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Cet amendement précise les règles applicables aux comptes d'affectation spéciale. Il se substitue à l'ancien amendement n° 31.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 83.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 20 *bis* est ainsi rédigé.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 20 bis

Les règles particulières applicables aux comptes d'affectation spéciale

Commentaire : le présent article définit les règles particulières applicables aux comptes d'affectation spéciale.

I. les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a introduit quelques modifications substantielles au régime des comptes d'affectation spéciale.

Elle a d'abord souhaité préciser que les recettes inscrites sur un compte d'affectation spéciale devraient entretenir « par nature » une « *relation directe* » avec les dépenses imputées sur le compte.

Elle a ensuite voulu encadrer les versements du budget général vers les comptes d'affectation spéciale.

Enfin, elle a préféré substituer une *information* préalable des commissions des finances de chaque assemblée à l'*avis* préalable exigé d'elles dans le texte adopté par le Sénat, dans le cas où le ministre chargé des finances, constatant des recettes supérieures aux prévisions des lois de finances, envisage d'ouvrir des crédits supplémentaires sur un compte d'affectation spéciale.

II. les observations de votre commission

A. L'établissement d'une relation directe entre les recettes d'un compte et ses dépenses est susceptible d'engendrer des difficultés inutiles

Votre rapporteur a bien conscience des abus auxquels les comptes d'affectation spéciale peuvent donner lieu. Il avait ainsi recherché les moyens d'en limiter l'occurrence par un encadrement du recours à cette formule de budgétisation, fondé sur sa mise sous conditions.

Il avait exploré les possibilités de resserrer le lien, assez lâche dans le texte de l'ordonnance organique, entre les recettes et les dépenses de ces comptes en énonçant une règle visant à établir une sorte de

correspondance naturelle entre les recettes et les dépenses de chaque compte d'affectation spéciale.

A l'examen, une telle démarche, certainement valable dans un grand nombre d'hypothèses, lui avait paru, si elle avait été généralisée, déboucher sur des exclusions peu souhaitables. Votre rapporteur avait illustré cette conclusion en remarquant qu'il n'était pas certain que les opérations résultant de la gestion des participations de l'Etat auraient pu, si cette règle avait été posée, être toujours retracées dans un compte d'affectation spéciale alors même que ce rattachement, voulu de droit par l'Assemblée nationale, apparaît en effet souhaitable quelles que soient les modalités de financement des charges correspondantes.

Le texte de l'Assemblée nationale suppose réglées ces difficultés. Cependant après l'énoncé d'une condition de relation entre les recettes et les dépenses inscrites à un compte d'affectation spéciale, elle y déroge tout aussitôt en admettant que le budget général puisse, certes sous conditions, abonder les recettes de tels comptes.

Votre rapporteur considère que cette dérogation, utile d'ailleurs pourrait ne pas suffire. Il se demande par exemple en quoi le produit des cessions des licences UMTS entretient par « nature » une relation « directe » avec les charges de pensions … sinon par le biais de leur rattachement au compte d'affectation spéciale concerné.

Aussi, votre rapporteur, qui partage l'intention de l'Assemblée nationale, souhaiterait reporter à l'examen rigoureux des dispositions des lois de finances le soin d'appliquer un principe auquel son énoncé dans la loi organique pouvait conférer un caractère excessivement rigoriste en pratique.

B. L'encadrement des versements du budget général AUX COMPTES d'affectation spéciale pourrait poser des problèmeS

Après avoir limité à 10 % des crédits initiaux de chaque compte le montant d'une éventuelle subvention du budget général versée en recettes des comptes d'affectation spéciale, l'Assemblée nationale a écarté cette règle pour deux comptes particuliers : celui des participations de l'Etat et celui des pensions.

Là également, votre rapporteur redoute que les règles organiques puissent se révéler trop strictes. S'il comprend l'intention de l'Assemblée nationale, il considère qu'il appartient au Parlement d'en assurer la traduction dans les lois de finances successives.

C. LA SUBSTITUTION D'unE INFORMATION à UN AVIS PRéalable des commissions des finances en cas d'ArrÊté de majoration des crédits de comptes d'affectation spéciale

Cette mesure permettra d'éclairer pleinement le Parlement sur des majorations de crédits qui, dans leur détail, peuvent être de faible ampleur, mais aussi, cumulées, atteindre des montants considérables.

III. LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur vous recommandera d'adopter le présent article sous réserve de deux modifications.

☐ La première est destinée à ne pas conditionner dans la loi organique l'affectation d'une recette au constat d'une relation directe entre cette recette et les dépenses d'un compte. Elle veut préserver l'avenir.

☐ La seconde est destinée à prévoir que les lois de finances pourront déroger au plafond retenu pour limiter les versements du budget général à un compte d'affectation spéciale.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat deuxième lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 20 *bis*

M. le président. « Art. 20 *bis.* - I. - Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte.

« Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

« Il en est de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

« II. - Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un

compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

« En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.

« Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.

« Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 16, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte. »

Par amendement n° 5, M. Lambert, au nom de la commission, propose, à la fin de la première phrase du premier alinéa du I de cet article, de supprimer les mots : « qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je rappelle que l'article 20 *bis* traite des règles qui sont applicables aux comptes d'affectation spéciale. La restriction qui a été apportée par l'Assemblée nationale se veut être un dispositif anti-comptes d'affectation spéciale abusifs, et, de ce point de vue, c'est une initiative que l'on peut tout à fait comprendre et partager.

Notre crainte, c'est que cette restriction n'atteigne pas complètement ses objectifs, puisqu'un compte d'affectation spéciale abusif peut correspondre aux critères introduits par l'Assemblée nationale alors qu'un compte d'affectation spéciale justifié peut ne pas y correspondre.

Je prendrai, parmi les exemples qui sont tirés de décisions récentes proposées et adoptées par le Parlement, l'exemple d'un compte d'affectation spéciale justifié concernant le produit des cessions de licences UMTS pour abonder le Fonds de réserve pour les retraites. Nous ne voyons pas bien le lien qui peut exister entre la recette et la dépense, et nous estimons que la rédaction de l'Assemblée nationale, qui part d'une bonne intention, n'a pas tout à fait atteint son objectif.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Les deux assemblées ont estimé que les comptes d'affectation spéciale pouvaient avoir encore quelque utilité.

L'Assemblée nationale a donc souhaité mieux encadrer la création et le fonctionnement de ces comptes en prévoyant, d'une part, que les recettes et les dépenses imputées sur un compte d'affectation spéciale devront être en relation directe et, d'autre part, que les versements éventuels pouvant être faits du compte général à de tels comptes ne pourront excéder 10 % des crédits initiaux de ce compte. Je ne vois, pour ma part, aucune observation particulière à formuler sur ce dispositif.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je crois comprendre, à travers la réponse de Mme la secrétaire d'Etat, que le dispositif adopté par l'Assemblée nationale sera appliqué intelligemment, car, au fond, les textes valent certes par la qualité de leur rédaction, mais aussi par leur doctrine d'application. Cette doctrine devra être la plus intelligente possible.

Aussi, madame la secrétaire d'Etat, sous le bénéfice de la réponse intelligente, que vous avez faite, si j'ose me permettre cette expression,...

M. le président. C'est une redondance, monsieur le rapporteur ! *(Sourires.)*

M. Alain Lambert, *rapporteur.* J'en commets beaucoup ! *(Nouveaux sourires.)*

Sous le bénéfice de la réponse de Mme la secrétaire d'Etat, disais-je, je retire cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 5 est retiré.

Par amendement n° 6, M. Lambert, au nom de la commission, propose de compléter le premier alinéa du I de l'article 20 *bis* par la phrase suivante : « Une loi de finances peut déroger à cette limite. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet amendement a trait à la deuxième restriction introduite par l'Assemblée nationale sur les anti-comptes d'affectation spéciale abusifs. Il s'agit d'éviter de trop fortes subventions du budget général. Cette mesure interdirait l'isolation de comptes justifiés, mais essentiellement subventionnés.

La commission des finances écoutera avec intérêt votre réponse, madame la secrétaire d'Etat. Si cette réponse apaisait ses inquiétudes, elle pourrait éventuellement retirer cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* J'ai eu l'occasion de m'exprimer sur l'amendement précédant en indiquant que l'Assemblée nationale avait souhaité encadrer le dispositif relatif aux comptes d'affectation spéciale. Je n'ai pas d'observation particulière à formuler, sur le présent amendement.

M. le président. Monsieur le rapporteur, l'amendement est-il maintenu ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Des précisions techniques utiles ne manqueront certainement pas d'intervenir dans quelques années, lorsque nous aurons effectué un certain nombre de tests sur le texte dont nous discutons. D'ici là, je retire l'amendement.

M. le président. L'amendement n° 6 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 20 *bis.*

(L'article 20* bis *est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 20 *bis*
Article 21

I. - Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10% des crédits initiaux de chaque compte.

Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

Il en est de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

II. - Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte.

Article 21

Le compte de gestion des participations de l'Etat retrace, dans les conditions fixées par les lois de finances, les opérations de nature patrimoniale, à l'exclusion de toute opération de gestion courante.

Ce compte est doté de crédits limitatifs.

Le total des dépenses engagées ou ordonnancées sur ce compte ne peut excéder le total des recettes constatées. Les recettes du compte peuvent être complétées par une subvention inscrite sur le budget général.

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, les crédits peuvent être majorés, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent de recettes. Le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des motifs de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.

Les autorisations d'engagement disponibles en fin d'année sont reportées sur l'année suivante, par arrêté du ministre chargé des finances, pour un montant qui ne peut excéder la différence entre le montant définitif des recettes et des dépenses constatées.

Les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés dans les mêmes conditions pour un montant qui ne peut excéder la somme du montant des autorisations d'engagement reportées en vertu de l'alinéa précédent et du montant des crédits de paiement nécessaires pour couvrir les dépenses effectivement engagées, mais qui n'ont pu être prises en compte au titre du budget de l'année.

Article additionnel après l'article 21

M. le président. **Par amendement n° 63, MM. Lambert et Marini, au nom de la commission, proposent d'insérer, après l'article 21, un article additionnel ainsi rédigé :**

« Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le déficit de fin d'année fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt.

« Les opérations relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat sont retracées dans un compte de commerce, qui distingue les opérations de gestion, dans les conditions prévues par la loi de finances. Celle-ci précise notamment les modalités selon lesquelles des versements du budget général abondent les recettes de ce compte, ainsi que les informations particulières communiquées au Parlement pour rendre compte de ses opérations. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Nous en arrivons aux règles applicables aux comptes de commerce.

Il est prévu de rattacher de droit l'ensemble des recettes et des charges découlant de la dette et de la trésorerie de l'Etat dans un tel compte. Celui-ci devra distinguer les charges de la dette primaire des recettes et dépenses de la gestion active de la dette et de la trésorerie.

Le déficit de ce compte, dont les modalités précises de présentation et de gestion, en particulier les contrôles appliqués et les informations fournies au Parlement, seront précisées en loi de finances, sera limitatif.

En cas de dépassement du déficit, le budget général devra combler le passif afin que la plus grande transparence prévale.

C'est un amendement que nous avons signé conjointement avec le rapporteur général. Il vise à donner au Parlement une information nettement plus précise que celle dont il dispose actuellement s'agissant de la dette.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Monsieur le président, comme je l'ai indiqué, je ne suis pas favorable au maintien à titre permanent des comptes de commerce, qui ne me paraissent pas indispensables aux finances publiques.

Le texte voté par l'Assemblée nationale va, de mon point de vue, dans le bon sens en ce qu'il améliore la lisibilité des lois de finances. Mais votre suggestion d'instituer un compte unique qui retracerait l'ensemble des opérations relatives à la dette, de façon synthétique et transparente, est une innovation qui me paraît très positive.

Il nous appartiendra toutefois de définir les règles de présentation permettant au Parlement d'être pleinement informé du résultat des opérations de gestion active qui, par leur nature, présentent un risque spécifique. Il s'agit d'un travail important, dont vous serez naturellement tenus informés.

J'ajoute, pour la suite des discussions qui auront lieu avec l'Assemblée nationale, que, si les comptes de commerce devaient finalement être maintenus, il y aurait lieu de s'interroger sur la substitution d'une autorisation de déficit à l'autorisation de découvert qui est prévue dans l'actuel texte organique.

Je vous rappelle le point de cohérence que nous avions évoqué lorsque nous avons examiné l'article 10 la semaine dernière : les crédits relatifs à la dette doivent rester évaluatifs ; il y va du crédit de l'Etat. Par conséquent, le solde du compte de la dette ne peut pas être encadré.

Sans revenir longuement sur ce débat qui a déjà eu lieu, je tenais à signaler à nouveau ce problème de cohérence entre l'article additionnel après l'article 21 et l'article 10.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 63.

M. Philippe Marini. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Marini.

M. Philippe Marini. Je me réjouis de la réaction du Gouvernement à la suggestion faite par la commission. Dans la suite de la navette, ce texte sera peut-être modifié sur le plan rédactionnel, mais l'essentiel est là : la volonté marquée par le Sénat de disposer, dans un seul et même compte, dans un seul et même document, de toutes les informations pertinentes sur la gestion et l'évolution de la dette, en toute transparence et en toute connaissance de l'évolution de la gestion de l'Etat. C'est un acquis, à mon avis, très substantiel.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 63, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 21.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 21 bis (nouveau)

Les règles applicables aux comptes de commerce.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à définir les règles applicables aux comptes de commerce. Bien qu'il ait fait part de ses réticences de principe au maintien, à titre permanent, des comptes de commerce, le Gouvernement a estimé que la suggestion du Sénat visant à instituer, parmi ces comptes,

un compte unique qui retracerait l'ensemble des opérations relatives à la dette de l'Etat constituait une « *innovation très positive* ».

Votre Rapporteur rappellera que, dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, le compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat avait pour unique vocation de retracer les recettes et les dépenses occasionnées par les opérations de *gestion active* de la dette, à savoir la gestion d'un portefeuille de produits dérivés. Il n'était pas envisagé, à ce stade de la procédure parlementaire, que le compte spécial puisse retracer également les opérations relevant du service primaire de la dette de l'Etat, à savoir le paiement des intérêts d'emprunts et l'encaissement des recettes de coupon couru et autres recettes en atténuation des charges de la dette.

La réflexion du Gouvernement semble donc avoir trouvé, désormais, un certain point d'équilibre sur une solution innovante autour de laquelle les esprits sont restés, longtemps, très partagés. Votre Rapporteur ne proposera pas de revenir sur cet acquis qui a pu se concrétiser au Sénat.

En revanche, il considère qu'il est d'autant plus important d'abandonner la notion nouvelle d'« autorisation de déficit de fin d'année », introduite par le Sénat, et de revenir au dispositif plus classique - mais surtout plus protecteur des finances publiques - du découvert, contrainte de trésorerie à caractère infra annuel qui limite le risque auquel s'expose l'Etat du fait des activités des comptes de commerce.

S'ils n'étaient soumis qu'à une autorisation de déficit de fin d'année, le compte de gestion de la dette et, avec lui, les autres comptes de commerce pourraient fonctionner en « roue libre » pendant toute l'année, le gestionnaire pouvant toujours affirmer qu'il a les moyens de respecter, en tout état de cause, l'objectif de déficit qui lui a été fixé pour le 31 décembre.

De façon générale, le respect d'un objectif de déficit de fin d'année serait facilement atteint, *in fine*, par le biais d'un versement du budget général. Il y aurait alors transfert de charge entre le compte de commerce et le budget général, ce qui ne contribuerait ni à la transparence de la

gestion, ni à la responsabilisation du gestionnaire, notamment vis-à-vis du Parlement. De plus, pour pouvoir faire face en tout état de cause aux éventuels déficits constatés sur les comptes de commerce, les crédits de la subvention d'équilibre imputée sur le budget général devraient être évaluatifs, ce qui n'est pas prévu dans le texte du Sénat, sauf pour la dette de l'Etat.

En loi de finances initiale, la notion d'« autorisation de déficit de fin d'année » n'apporte rien par rapport à l'affichage de la charge nette (différence entre les dépenses et les recettes de chaque compte) qui est, d'ores et déjà, prise en compte dans le tableau d'équilibre pour déterminer les conditions de l'équilibre général. La loi de finances ne gagnerait rien en transparence ou en information du fait de l'introduction de la notion d'« autorisation de déficit de fin d'année ». Les finances de l'Etat y perdraient en sécurité.

En outre, la réunion au sein d'un même compte de commerce des opérations « primaires » relatives à la dette et des opérations de gestion active suscite quelques questions, sans que celles-ci débouchent sur une quelconque opposition de fond, quant aux modalités concrètes de fonctionnement du compte.

Dans la logique de transparence développée ci avant, il pourrait être envisagé de doter le compte d'une autorisation de découvert « pour mémoire », sur le modèle des comptes d'opérations monétaires, puis de constater en loi de règlement le montant effectif du découvert du compte, constitutif de la charge budgétaire nette de la dette de l'Etat pour l'année écoulée. Outre que cette procédure constituerait une sorte de « contournement » des dispositions organiques qui confèrent un caractère limitatif aux autorisations de découvert, elle aboutirait à afficher une charge nette nulle en loi de finances initiale, ce qui pourrait apparaître surprenant et peu sincère.

On pourrait ainsi plutôt envisager que l'autorisation parlementaire soit donnée sous la forme d'un découvert effectivement limitatif. Le bon fonctionnement du compte et le respect des engagements de l'Etat seraient alors garantis par des versements effectués en temps utile par le budget général, les dépenses nécessaires étant imputées sur les crédits évaluatifs prévus à l'article 10 de la présente proposition de loi organique. Cette solution paraît à la fois simple et praticable. Elle rencontre,

cependant, quelques objections résultant, par exemple, de l'apparition possible sur le compte de besoins ponctuels de trésorerie excédant le découvert autorisé, qui donneraient lieu au versement d'une subvention du budget général compensée, quelque temps après, par un remboursement provenant du compte.

C'est pourtant avec quelque circonspection que l'on peut examiner une autre solution, qui consisterait à doter le compte d'une autorisation de découvert à caractère évaluatif. L'encadrement du compte de gestion de la dette par une telle autorisation aurait pour conséquence immédiate que les opérations de gestion sur produits dérivés (inscrites sur la deuxième section du compte) ne seraient plus encadrées par un découvert limitatif, comme c'est le cas actuellement. Or, les informations recueillies à l'occasion de l'examen du dispositif créant le compte de commerce « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat », dans le cadre du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2000, ont bien montré que le montant du découvert autorisé constitue une limitation indirecte du volume du portefeuille de produits dérivés que l'Etat peut constituer, c'est-à-dire une limitation du risque financier auquel s'expose l'Etat du fait de ses opérations de gestion active.

S'il bénéficiait d'un découvert évaluatif, le Trésor pourrait donc accroître sans limite le portefeuille de produits dérivés de l'Etat, à hauteur de plusieurs dizaines ou centaines de milliards de francs, exposant les finances publiques à un risque potentiel auprès duquel la déconfiture du Crédit Lyonnais ne serait qu'une péripétie.

Il est vrai que la mise en place, annoncée par la direction du Trésor, de règles et procédures à caractère prudentiel, a vocation, justement, à donner au Trésor les instruments permettant de « piloter » sa gestion du risque et de maîtriser ses engagements. Cependant, il serait pour le moins surprenant que le Parlement n'ait pas sa part légitime dans la maîtrise des finances publiques, par le biais d'une autorisation parlementaire qui ne doit pas être seulement une « invitation », non contraignante, mais qui doit avoir une réelle dimension normative. Même dans ces matières financières complexes, le Parlement ne peut être dessaisi au profit d'une administration, quelles que soient les qualités que chacun lui reconnaît. C'est aussi l'un des enjeux de la réforme.

Il importe donc de définir des règles de fonctionnement du compte de la dette qui, tout à la fois, donnent de la substance à l'autorisation parlementaire, offrent une souplesse indispensable au gestionnaire de la dette, assurent une bonne maîtrise des risques supportés par l'Etat et préservent son crédit public.

C'est au bénéfice des considérations précédentes qu'il a paru nécessaire de substituer, dans le régime général des comptes de commerce, la notion de « découvert » à celle de « déficit de fin d'année ».

*

* *

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur, visant à substituer aux mots : « déficit de fin d'année », le mot : « découvert », dans le dispositif relatif aux comptes de commerce, puisqu'une contrainte de respect de découvert, applicable tout au long de l'année, paraît plus protectrice des finances de l'Etat qu'un simple objectif de déficit en fin d'année **(amendement n° 32)**.

La Commission a *adopté* l'article 21 *bis (nouveau)* ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 21 *bis*

M. le président. « Art. 21 *bis.* - Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le déficit de fin d'année fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt.

« Les opérations relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat sont retracées dans un compte de commerce, qui distingue les opérations de gestion, dans les conditions prévues par la loi de finances. Celle-ci précise notamment les modalités selon lesquelles des versements du budget général abondent les recettes de ce compte, ainsi que les informations particulières communiquées au Parlement pour rendre compte de ses opérations. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 32, ainsi rédigé :

« I. - Dans l'avant-dernière phrase du premier alinéa de l'article 21 *bis*, substituer aux mots : "déficit de fin d'année" le mot : "découvert".

« II. - En conséquence, procéder à la même substitution dans le reste de la proposition de loi organique. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* S'agissant de comptes qui ne sont pas dotés de crédits, une contrainte de respect de découvert, applicable tout au long de l'année, paraît plus protectrice des finances de l'Etat qu'un simple objectif de déficit en fin d'année.

Par ailleurs, l'objectif de déficit pourrait être respecté, en affichage, grâce à un versement du budget général vers le compte de commerce, ce qui ne contribuerait ni à la transparence de la gestion ni à la responsabilisation du gestionnaire. Tel est l'objet de la substitution de mots proposée.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Cet amendement concerne le découvert sur les comptes de commerce. Dans sa première version, il posait une petite difficulté puisque le découvert va jouer toute l'année. S'agissant du compte de la dette et du compte des opérations monétaires, cela aurait rendu assez difficile, pour ne pas dire impossible, la réalisation d'opérations de gestion active de la dette, à laquelle, nous sommes tous très sensibles, puisque vous avez bien voulu adopter, lors du collectif de fin d'année, une disposition permettant de créer un compte spécial à cet effet.

J'avoue qu'il me semblerait préférable que ce découvert soit plus évaluatif que limitatif, ce que l'amendement qui sera examiné ensuite prévoit.

Dans ces conditions, je m'en remettrai à la sagesse de l'Assemblée. Nous avons en effet tous à cœur que l'Etat puisse mener une gestion aussi active que possible de la dette. Celle-ci est la garantie de la meilleure gestion possible des deniers publics.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 32.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Migaud a présenté un amendement, n° 85 rectifié, ainsi rédigé :

« Substituer au deuxième alinéa de l'article 21 *bis* le paragraphe suivant :

« II. - Les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont retracées dans un compte de commerce déterminé. Ce compte est divisé en sections distinguant les opérations selon leur nature.

« Chaque section est dotée d'une autorisation de découvert.

« Sont déterminés par une disposition de loi de finances :

« - la nature des opérations autorisées, chaque année, sur chaque section ;

« - le caractère limitatif ou évaluatif de chaque autorisation de découvert ;

« - les modalités générales d'information du Parlement sur l'activité du compte et les modalités particulières selon lesquelles le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de tout dépassement d'une autorisation de découvert ;

« - les conditions générales de fonctionnement du compte. »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* La préoccupation tout à fait légitime de Mme la secrétaire d'Etat trouve sa réponse dans cet amendement. Si un certain nombre d'amendements ont été corrigés depuis l'examen du texte par le Sénat la semaine dernière, c'est parce que le dialogue s'est poursuivi avec le Sénat et le ministère de l'économie et des finances. Nous nous sommes efforcés de trouver les meilleures rédactions possibles respectant les objectifs des uns et des autres. A cet égard, je me réjouis, monsieur le président, du dialogue qui s'est instauré entre le Sénat, le ministère de l'économie et des finances et, bien sûr, l'Assemblée.

Cet amendement tend à préciser les règles générales applicables au compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat. Pour les raisons de transparence très clairement exposées par le président Alain Lambert, rapporteur de la commission des finances du Sénat, il convient que les opérations de ce compte soient retracées sur plusieurs sections, selon la nature de ces opérations. C'est une exigence qui m'apparaît tout à fait légitime.

On observera, par exemple, que la mise en œuvre d'instruments financiers à terme présente des risques spécifiques et nécessite d'être distinguée des opérations plus classiques liées à l'émission, à la conversion ou à l'échange des emprunts d'Etat et au paiement des intérêts correspondants. Par voie de conséquence, il convient que chaque section soit dotée de sa propre autorisation de découvert.

Il reviendrait à une disposition de loi de finances de définir les modalités de fonctionnement du compte, parmi lesquelles il faut réserver un sort particulier à la nature des opérations autorisées, chaque année, sur chaque section, par le Parlement ; au caractère limitatif ou évaluatif de chacune des autorisations de découvert - cette question étant très directement liée à la portée de l'autorisation parlementaire en matière financière et à la nature spécifique du compte de gestion de la dette au regard des autres comptes de commerce -, enfin, aux modalités générales d'information du Parlement sur l'activité du compte et aux modalités

particulières selon lesquelles le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de tout dépassement d'une autorisation de découvert. Les règles applicables aux dépassements de crédits évaluatifs peuvent légitimement être transposées aux éventuels dépassements d'autorisations de découvert.

La rédaction à laquelle nous sommes parvenus concilie, me semble-t-il, un certain nombre d'exigences exprimées très fortement par le Sénat, et par l'Assemblée nationale, notamment celle de disposer de toutes les informations nécessaires concernant ces opérations.

M. le président. Cet amendement répond à votre préoccupation, madame la secrétaire d'Etat.

Mme la secrétaire d'Etat au budget. S'il est un sujet sur lequel le texte a été considérablement amélioré, c'est bien la question de la gestion de la dette. Nous avons eu un long débat sur cette question en première lecture. L'Assemblée nationale et le Sénat ont beaucoup travaillé sur le sujet. Le texte qui vous est proposé aujourd'hui permettra d'améliorer l'information du Parlement et de mener la gestion active de la dette à laquelle nous aspirons.

M. le président. Tout est donc rentré dans l'ordre. Encore que le fait de répondre à la préoccupation du Gouvernement ne constitue pas forcément pour le Parlement une amélioration. *(Sourires.)*

Mme la secrétaire d'Etat au budget. J'y suis d'autant plus sensible, monsieur le président.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Cela constitue une amélioration à partir du moment où cela correspond totalement aux aspirations du Parlement.

M. le président. Bien entendu.

M. Jean-Pierre Delalande. C'est une nouvelle culture !

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 85 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 21 *bis*, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 21* bis, *ainsi modifié, est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 21 bis

Les règles applicables aux comptes de commerce

Commentaire : le présent article définit les règles applicables aux comptes de commerce.

I. les modifications aDoPtées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements à cet article.

☐ Le premier amendement vise à substituer le concept de « *découvert* » à celui de « *déficit de fin d'année* » comme limite du solde de ces comptes.

☐ Le second amendement vise à préciser les règles posées par le Sénat pour encadrer les conditions dans lesquelles une loi de finances règlera le détail de l'organisation et du fonctionnement du compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat.

Ainsi, il est prévu que chaque section de ce compte sera dotée d'une autorisation de découvert et que les lois de finances devront déterminer le caractère limitatif ou évaluatif de chacune de ces autorisations de découvert.

II. les observations de votre commission

☐ Votre rapporteur se félicite d'abord très vivement de ce que l'Assemblée nationale ait adhéré au principe d'un regroupement dans un compte unique de l'ensemble des opérations de charges et de recettes résultant des instruments de dette et de trésorerie de l'Etat.

☐ Il considère ensuite qu'un tel regroupement ne doit pas être synonyme de confusion. C'est la raison pour laquelle votre Haute Assemblée avait souhaité que soit clairement distinguées les opérations de « gestion active » de la dette et de la trésorerie de l'Etat. Ce souhait perdure et, si le texte adopté par l'Assemblée nationale garantit moins que celui du Sénat sa traduction concrète, elle ne l'empêche pas. C'est heureux.

☐ Enfin, votre rapporteur n'est pas insensible à l'argumentaire au terme duquel l'Assemblée nationale a souhaité revenir à la notion consacrée par l'ordonnance de 1959 de « *découvert* » en lieu et place de « *l'autorisation de déficit de fin d'année* » même si ce choix peut appeler des amodiations particulières pour le « *compte de la dette* ».

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat deuxième lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 21 *bis*

M. le président. « Art. 21 *bis.* - I. - Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt.

« II. - Les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont retracées dans un compte de commerce déterminé. Ce compte est divisé en sections distinguant les opérations selon leur nature.

« Chaque section est dotée d'une autorisation de découvert.

« Sont déterminés par une disposition de loi de finances :

« - la nature des opérations autorisées, chaque année, sur chaque section ;

« - le caractère limitatif ou évaluatif de chaque autorisation de découvert ;

« - les modalités générales d'information du Parlement sur l'activité du compte et les modalités particulières selon lesquelles le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de tout dépassement d'une autorisation de découvert ;

« - les conditions générales de fonctionnement du compte. » - ***(Adopté.)***

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 21 *bis*
Article 22

I. - Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt.

II. - Les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont

retracées dans un compte de commerce déterminé. Ce compte est divisé en sections distinguant les opérations selon leur nature.

Chaque section est dotée d'une autorisation de découvert.

Sont déterminés par une disposition de loi de finances :

- la nature des opérations autorisées, chaque année, sur chaque section;

- le caractère limitatif ou évaluatif de chaque autorisation de découvert;

- les modalités générales d'information du Parlement sur l'activité du compte et les modalités particulières selon lesquelles le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de tout dépassement d'une autorisation de découvert;

- les conditions générales de fonctionnement du compte.

Article 22

Le compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat retrace, dans les conditions fixées par les lois de finances, les recettes et les dépenses induites par les opérations de gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat. Ces opérations sont autorisées chaque année par une loi de finances.

Les prévisions de dépenses de ce compte ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé par la loi de finances de l'année a un caractère limitatif.

Les opérations de ce compte sont enregistrées selon les principes et les règles comptables applicables aux établissements financiers. Les résultats annuels sont établis dans les mêmes conditions.

Article 23

Les comptes d'opérations monétaires enregistrent les recettes et les dépenses de caractère monétaire. Pour cette catégorie de comptes, les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d’entre eux par une loi de finances a un caractère limitatif.

Article 24

Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances que le ministre chargé des finances est autorisé à consentir par arrêté. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat.

Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé.

Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon les possibilités du débiteur :

– soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;

– soit d'une décision de rééchelonnement ;

– soit de la constatation d’une perte probable imputée sur l’exercice. Les remboursements qui sont ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général.

Article 25

Les ressources et les charges de trésorerie de l'Etat résultent des opérations suivantes :

1° Le mouvement des fonds, disponibilités et encaisses de l'Etat ;

2° L'escompte et l'encaissement des traites, obligations et effets de toute nature émis au profit de l'Etat ;

3° La gestion des fonds déposés par des correspondants et les opérations faites pour leur compte ;

4° L'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'Etat. Les ressources et les charges de trésorerie afférentes à ces opérations incluent les primes et décotes à l'émission.

Les ressources et les charges de trésorerie sont imputées à des comptes distincts. En revanche, les ressources et les charges de nature budgétaire résultant de l'exécution d'opérations de trésorerie sont imputées à des comptes budgétaires dans les conditions prévues aux articles 2, 4 et 6.

Article 26

Les opérations prévues à l'article 25 sont effectuées conformément aux dispositions suivantes :

1° le placement des fonds, disponibilités et encaisses de l'Etat est effectué conformément aux autorisations générales ou particulières données par la loi de finances de l'année ;

2° aucun découvert ne peut être consenti aux correspondants prévus au 3° de l'article 25 ;

3° sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et les établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat ;

4° L'émission, la conversion et la gestion des emprunts sont faites conformément aux autorisations générales ou particulières données par la loi de finances de l'année. Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les emprunts émis par l'Etat sont libellés en euros. Ils ne peuvent prévoir d'exonération fiscale. Les emprunts émis par l'Etat ou toute autre personne morale de droit public ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique. Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission.

Article additionnel après l'article 26

M. le président. Par amendement n° 85, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 26, un article additionnel ainsi rédigé :

« L'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations.

« En outre, il met en œuvre, par service, **une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.**

« Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet amendement reprend, sous réserve de modifications rédactionnelles, le premier et le deuxième alinéas de l'article 29 du texte qui a été adopté par l'Assemblée nationale.

Ainsi, le premier alinéa du texte que nous proposons établit une distinction formelle entre la comptabilité des opérations budgétaires et la comptabilité générale de l'ensemble des opérations de l'Etat, soulignant le fait qu'il s'agit de deux systèmes différents de représentation comptable, qui portent sur des périmètres distincts.

Le deuxième alinéa vise à ce que chaque service de l'Etat mette en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts de ses actions. Cette

exigence doit permettre de connaître les coûts complets des actions menées dans le cadre des programmes. Une telle information est essentielle tant pour les gestionnaires que pour les parlementaires chargés de les contrôler et constituera, nous en sommes convaincus, une incitation forte à la réforme de l'Etat.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Je suis tout à fait favorable à cet amendement et aux objectifs qu'il traduit. Néanmoins, je me permettrai de faire une suggestion à M. Lambert.

Il me semble que, en précisant, au deuxième alinéa, que la comptabilité doit être mise en œuvre par service, on préjuge le périmètre pertinent d'analyse des coûts et des performances que cette comptabilité rendra possible. En **supprimant les termes « par service »**, on permettrait aux administrations de définir le périmètre d'analyse des coûts le plus pertinent.

Je pourrais pleinement souscrire à cet amendement n° 85 s'il était rectifié en ce sens.

M. le président. Monsieur le rapporteur, accédez-vous au souhait que vient d'exprimer Mme le secrétaire d'Etat ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Oui, monsieur le président.

M. le président. Il s'agit donc de **l'amendement n° 85 rectifié,** accepté par le Gouvernement.

Personne ne demande la parole ?...

Je le mets aux voix.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 26.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 26 bis (nouveau)

Les obligations comptables de l'Etat.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, portant article additionnel après l'article 26 et tendant à poser le principe de la distinction entre les comptabilités budgétaires et la comptabilité générale, à poser également le principe de la tenue d'une comptabilité analytique et à poser, enfin, l'exigence générale de sincérité des comptes de l'Etat - étant entendu qu'aux yeux de votre Rapporteur, cette dernière exigence ne saurait concerner que les comptes au sens de la comptabilité générale et non les comptes budgétaires tenus en comptabilité de caisse, celle-ci étant par construction incapable de donner

de l'Etat « *une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ».

*

* *

La Commission a *adopté* l'article 26 *bis (nouveau)* sans modification.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 26 *bis*

M. le président. Je donne lecture de l'article 26 *bis* :

CHAPITRE V

Des comptes de l'Etat

« Art. 26 *bis*. - L'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations.

« En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

« Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. »

Je mets aux voix l'article 26 *bis*.

(L'article 26* bis *est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 26 *bis*
Article 27

L'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations.

En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.

Article additionnel après l'article 26

M. le président. Par amendement n° 87, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 26, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les ressources et les emplois de trésorerie sont imputés à des comptes de trésorerie par opération. Les recettes et les dépenses de nature budgétaire résultant de l'exécution d'opérations de trésorerie sont imputées dans les conditions prévues à l'article 26 *ter.* »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet amendement reprend les dispositions du dernier alinéa de l'article 25 du texte adopté par l'Assemblée nationale, qui prévoyait les règles de comptabilisation des opérations de trésorerie.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 87, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 26.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 26 quater (nouveau)

L'imputation comptable des comptes de trésorerie.

Le Sénat a adopté, avec *l'accord du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, portant article additionnel après l'article 26 et tendant à reprendre dans cet article les dispositions prévues, en matière de comptes de trésorerie, au dernier alinéa de l'article 26 du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Cet « ajustement architectural » peut être validé, sous réserve de remplacer le mot : « emplois » par le mot : « charges ».

*

* *

L'amendement n° 2 *adopté* par votre Commission à l'article 1er comporte cette conséquence.

La Commission a *adopté* l'article 26 *quater (nouveau)* ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 26 *quater*

M. le président. « Art. 26 *quater*. - Les ressources et les emplois de trésorerie sont imputés à des comptes de trésorerie par opération. Les recettes et les dépenses de nature budgétaire résultant de l'exécution d'opérations de trésorerie sont imputées dans les conditions prévues à l'article 26 *ter.* »

Je mets aux voix l'article 26 *quater.*

(L'article 26* quater *est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 26 quater

L'imputation comptable des comptes de trésorerie

Commentaire : Le présent article comporte les dispositions relatives à l'imputation comptable des comptes de trésorerie.

I. les modifications de l'assemblée nationale

Le présent article n'a pas été amendé lors de la deuxième lecture à l'Assemblée nationale, mais a été modifié par un amendement à l'article premier visant à substituer, dans l'ensemble du texte de la présente proposition de loi organique, les mots « *charges de trésorerie* » aux mots « *emplois de trésorerie* ».

II. la position de votre commission

Votre commission vous a proposé d'adopter un amendement à l'article premier visant à revenir à la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture, dans l'ensemble du texte de la présente proposition de loi organique. Elle considère en effet que, du point de vue de la terminologie financière, il est plus approprié d'évoquer des « *emplois* » de trésorerie plutôt que des « *charges* », les emplois de trésorerie n'étant en général pas des charges, mais des placements.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat deuxième lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 26 *quater*

M. le président. « Art. 26 *quater.* - Les ressources et les charges de trésorerie sont imputées à des comptes de trésorerie par opération. Les recettes et les dépenses de nature budgétaire résultant de l'exécution d'opérations de trésorerie sont imputées dans les conditions prévues à l'article 26 *ter*. » - ***(Adopté.)***

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 26 *quater*
Article 29

Les ressources et les charges de trésorerie sont imputées à des comptes de trésorerie par opération. Les recettes et les dépenses de nature budgétaire résultant de l'exécution d'opérations de trésorerie sont imputées dans les conditions prévues à l'article 28.

Article additionnel après l'article 26

M. le président. **Par amendement n° 88, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 26, un article additionnel ainsi rédigé :**

« La comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

« Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.

« Elles sont déterminées au terme d'une procédure publique d'examen contradictoire des meilleures pratiques, dans des conditions prévues par une loi de finances. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 199 rectifié, présenté par MM. Charasse, Angels et les membres du groupe socialiste et apparentés, et tendant à rédiger comme suit le troisième alinéa du texte présenté par l'amendement n° 88 pour cet article :

« Elles sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances. Cet avis est communiqué aux commissions des finances des assemblées et publié. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 88.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Nous en arrivons à la comptabilité générale de l'Etat et aux obligations comptables de l'Etat.

Cet amendement tend à insérer un article additionnel qui reprend, sous la réserve de quelques modifications, le deuxième et le troisième alinéa de l'article 29 du texte adopté par l'Assemblée nationale.

Il prévoit que la comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations et que les règles qui y sont applicables ne peuvent se distinguer de celles qui sont applicables aux entreprises qu'en raison - et non pas « à raison », expression qui introduit une notion de proportionnalité dans le texte issu de l'Assemblée nationale - des spécificités de son action.

Le troisième alinéa de l'amendement indique que les règles de la comptabilité générale de l'Etat « sont déterminées au terme d'une procédure publique d'examen contradictoire des meilleures pratiques, dans des conditions prévues par une loi de finances ». Ainsi, il énonce les principes que devra respecter l'élaboration des règles comptables applicables à l'Etat et renvoie à une loi de finances le soin de déterminer précisément la procédure.

Il s'agit de garantir que les normes comptables ne seront établies ni par les seuls services de l'Etat ni par la seule Cour des comptes. Il reviendra donc à une loi de finances de déterminer les modalités d'élaboration des normes comptables applicables à l'Etat et, par exemple, de prévoir la création d'un comité consultatif composé de représentants de la direction générale de le comptabilité publique, de la Cour des comptes, du Parlement et d'experts-comptables du secteur privé.

Tel est l'esprit de cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Charasse, pour défendre le sous-amendement n° 199 rectifié.

M. Michel Charasse. Le sous-amendement vise à récrire le troisième alinéa de l'amendement n° 88, que M. le rapporteur vient de présenter.

L'amendement dispose que les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat « sont déterminées au terme d'une procédure publique d'examen contradictoire des meilleures pratiques ». Mais, monsieur le rapporteur, les meilleurs pratiques de qui ? de quoi ? Du secteur privé ? La comptabilité de l'Etat n'est tout de même pas une comptabilité privée ! Elle peut obéir à un certain nombre de règles générales relevant de la comptabilité privée, mais certaines contraintes ou obligations particulières à l'Etat font que ce n'est pas entièrement de la comptabilité privée.

Quant à la « procédure publique d'examen contradictoire », sa diffusion en direct sur les chaînes du Sénat et de l'Assemblée nationale - il n'y a déjà personne qui les regarde ! - fera fuir les derniers téléspectateurs, et, en effet, ce ne sera pas une soirée particulièrement rigolote ! En tout cas, je ne conseille pas de passer cela en *prime time. (Sourires.)*

Je comprends bien le propos du président de la commission des finances, suivi par la commission. Mais je préférerais une rédaction un peu plus encadrée, qui préciserait que ces règles « sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques privées » - il faut bien aussi que les services du ministère des finances prennent l'avis de ceux qui pratiquent tous les jours la comptabilité privée - « dans les conditions prévues par la loi de finances. » Par ailleurs, l'avis de ce comité d'experts devra être communiqué aux commissions des finances des assemblées.

Tel est l'objet du sous-amendement n° 199 rectifié.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Sur le fond, la commission n'est pas en désaccord avec Michel Charasse.

Il est vrai qu'il lui semblait préférable de laisser à une loi de finances le soin de définir précisément la procédure.

Mais je propose que nous entendions le Gouvernement et, s'il partageait l'avis de la commission, celle-ci, qui n'a pas d'orgueil d'auteur, se rangerait à cet avis, l'essentiel étant de parvenir à un texte qui soit le plus adapté possible.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 88 et sur le sous-amendement n° 199 rectifié ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Le Gouvernement est favorable au sous-amendement n° 199 rectifié et, s'il était voté par le Sénat, l'amendement n° 88 ainsi sous-amendé lui paraîtrait tout à fait satisfaisant.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 199 rectifié.

M. Jacques Oudin. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Oudin.

M. Jacques Oudin. Mon explication de vote prendra plutôt la forme d'une réflexion.

Je partage tout à fait les propos et les développements qui viennent d'être tenus : il s'agit d'avoir une comptabilité aussi sincère et exhaustive que possible, reposant sur des normes qui soient admises par tous.

M. Charasse nous a demandé, excellemment d'ailleurs, si nous allions débattre des normes publiquement. Mais nous le faisons déjà, dans certaines enceintes ! Au comité des finances locales, lorsque l'on débat de la M 14, on débat publiquement des normes ! D'ailleurs, on en change tous les deux ans, ce qui signifie que le débat précédent n'était peut-être pas satisfaisant.

Quoi qu'il en soit, tous les amendements que nous venons d'examiner font référence à la sincérité, au principe de la constatation des droits et des obligations, aux meilleures pratiques, etc. C'est parfait ! Mais je pose une question à la fois à M. le rapporteur et à notre collègue Michel Charasse.

La commission des finances, estimant que ce n'était pas le moment, n'a pas retenu un amendement que j'avais déposé et qui visait à établir comment allaient être comptabilisées les dépenses liées aux fonctionnaires mis à disposition. En effet, un fonctionnaire affecté dans une administration ou un organisme mais qui n'y travaille pas est à l'origine de coûts pour cette administration, sans y avoir d'utilité puisqu'il est mis à la disposition d'une autre administration, où il n'est pas comptabilisé mais pour laquelle, en revanche, il produit un certain travail. Globalement, à l'échelle de la fonction publique, il n'y a ni perte ni gain, mais comme nous raisonnons maintenant par objectif et par programme, cela ne marche plus : nous laissons subsister des mécanismes pervers qui mettent à bas l'ensemble de la magnifique construction comptable et intellectuelle que nous venons de monter. Je n'insiste pas.

On m'a dit que cet amendement trouverait davantage sa place dans un texte relatif à la fonction publique. J'estime, pour ma part, qu'il est tout à fait bien venu dans un texte qui porte sur la comptabilité de l'Etat, parce que l'Etat a des pratiques si inadmissibles qu'il ne les tolère pas pour les autres collectivités : plus de 5 000 fonctionnaires sont mis à disposition sans contrepartie financière ! Cela fausse tous les ratios et représente - excusez du peu ! - entre 1 milliard et demi et 2 milliards de francs.

Selon M. Fabius, à qui nous avons exposé le problème, c'est « accessoire ». Je ne le crois pas ! C'est le principe de la sincérité des comptes lui-même qui est faussé, je tenais à le dire.

Je voterai le sous-amendement de M. Charasse et l'amendement de la commission, mais je trouve que nous nous livrons à un exercice un peu irréel par certains aspects.

M. Joël Bourdin. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Bourdin.

M. Joël Bourdin. L'amendement n° 88 précise que « les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action ».

Je ne crois pas que ce soit tout à fait exact : ce n'est pas en raison des spécificités de l'action de l'Etat que nous sommes très mauvais pour la comptabilisation des amortissements et des provisions, c'est parce que nous ne savons pas le faire !

Le dispositif proposé est très sympathique, mais il reste bien en deçà de la vérité.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 199 rectifié, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, l'amendement n° 88, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 26.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 26 quinquies (nouveau)

La comptabilité générale de l'Etat.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, portant article additionnel après l'article 26 et tendant à reprendre et compléter les deuxième et troisième alinéas de l'article 29 du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Introduit par le Sénat, le dernier alinéa du présent article prévoit les grandes lignes de la procédure selon laquelle l'Etat devra déterminer les règles principales applicables à sa comptabilité générale. Celles-ci seraient arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées, dans les conditions prévues par une loi de finances. L'avis de ce

comité serait communiqué aux commissions chargées des finances de chaque assemblée et serait rendu public.

Cet ajout paraît devoir susciter l'adhésion.

*

* *

La Commission a *adopté* l'article 26 *quinquies (nouveau)* sans modification.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 26 *quinquies*

M. le président. « Art. 26 *quinquies*. - La comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

« Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.

« Elles sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances. Cet avis est communiqué aux commissions des finances des assemblées et publié. »

M. Migaud a présenté un amendement, n° 91, ainsi rédigé :

« Dans la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 26 *quinquies*, substituer aux mots : "des finances des assemblées" les mots : "de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances". »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Harmonisation rédactionnelle.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement no 91.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 26 *quinquies*, modifié par l'amendement n° 91.

(L'article 26* quinquies, *ainsi modifié, est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 26 quinquies

La comptabilité générale de l'Etat

Commentaire : Le présent article présente les obligations comptables de l'Etat.

I. les modifications de l'assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté, lors de la deuxième lecture de la présente proposition de loi organique, un amendement visant à harmoniser la rédaction de la dernière phrase de cet article, issue d'un amendement de notre collègue Michel Charasse, avec les mentions similaires inscrites ailleurs dans le texte.

II. La position de votre commission

Votre commission ne peut qu'exprimer un plein accord avec l'harmonisation rédactionnelle ainsi réalisée et vous propose d'adopter cet article sans modification.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat deuxième lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 26 *quinquies*

M. le président. « Art. 26 *quinquies.* - La comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

« Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.

« Elles sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances. Cet avis est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et publié. » - ***(Adopté.)***

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 26 *quinquies*
Article 30

La comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.

Elles sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances. Cet avis est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et publié.

Article additionnel après l'article 26

M. le président. Par amendement n° 89, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 26, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'Etat veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 26 *bis* à 26 *quinquies*. Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Pour ne pas faire perdre de temps au Sénat, je n'ai pas repris la parole tout à l'heure. Toutefois, je tiens à préciser à M. Bourdin que sa remarque est justifiée, mais que nous n'avons pas voulu faire figurer l'adverbe « notamment » dans tous les paragraphes.

L'amendement n° 89 a trait au rôle des comptables publics. Sous réserve de modifications rédactionnelles, il reprend les dispositions du dernier alinéa de l'article 29 du texte de l'Assemblée nationale, dont la suppression vous sera proposée, compte tenu de la réorganisation du texte.

Il s'agit de donner un rôle accru aux comptables publics en leur confiant la mission de vérifier le respect des règles et des principes comptables mentionnés dans la présente loi organique.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 89, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 26.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 26 sexies (nouveau)

Le rôle des comptables publics.

Le Sénat a adopté, avec *l'accord du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, portant article additionnel après l'article 26 et tendant à reprendre, sous réserve d'ajustements rédactionnels, les dispositions du dernier alinéa de l'article 29 du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Cet « ajustement architectural » peut être validé.

*

* *

La Commission a *adopté* l'article 26 *sexies (nouveau)* sans modification.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 26 *sexies*

M. le président. « Art. 26 *sexies*. - Les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'Etat veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 26 *bis* à 26 *quinquies*. Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures. »

Je mets aux voix l'article 26 *sexies*.

(L'article 26* sexies *est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 26 *sexies*
Article 31

Les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'Etat veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 27 à 30. Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures.

Article additionnel après l'article 26

M. le président. Par amendement n° 86, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 26, un article additionnel ainsi rédigé :

« La comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires obéit aux principes suivants :

« 1° Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public ;

« 2° Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptables assignataires. Toutes les dépenses doivent être imputées sur les crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance.

« Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, des recettes et des dépenses budgétaires peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire à l'année civile, dont la durée ne peut excéder vingt jours. En outre, lorsqu'une loi de finances rectificative est promulguée au cours du dernier mois de l'année civile, les opérations de recettes et de dépenses qu'elle prévoit peuvent être exécutées au cours de cette période complémentaire.

« Les recettes et les dépenses portées aux comptes d'imputation provisoire sont enregistrées aux comptes définitifs au plus tard à la date d'expiration de la période complémentaire. Le détail des opérations de recettes qui, à titre exceptionnel, n'auraient pu être imputées à un compte définitif à cette date figure dans l'annexe prévue par le 5° de l'article 48 *septies.* »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 198, présenté par M. Charasse, et tendant à rédiger comme suit le quatrième alinéa du texte proposé par l'amendement n° 86 :

« Dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, les recettes et les dépenses peuvent être encaissées ou payées et comptabilisées au cours d'une période complémentaire de l'exercice qui s'achève le 20 janvier de l'année suivante. En outre, lorsqu'une loi de finances rectificative est promulguée au cours du dernier mois de l'exercice, les opérations de recettes et de dépenses qu'elle prévoit peuvent être exécutées jusqu'à cette même date. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 86.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit de la comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires.

Cet amendement n° 86 correspond aux dispositions de l'article 6 tel qu'il avait été adopté par l'Assemblée nationale et que, sur la suggestion de la commission, le Sénat a supprimé compte tenu de la réorganisation du texte que j'ai évoquée. Il reprend les trois premiers alinéas de cet article sous une réserve : la prise en compte de toutes les dépenses à la date de leur paiement.

La distinction entre les dépenses payables par ordonnancement et les dépenses payables sans ordonnancement n'est en effet pas nécessaire, au regard de la pratique.

Cette simplification ajoute par ailleurs de la cohérence à la comptabilité de caisse, qui suppose que les dépenses et les recettes sont prises en compte au moment du décaissement ou de l'encaissement.

Cet amendement reprend également des dispositions relatives aux comptes d'imputation provisoire en remplaçant la date d'arrêté du résultat

budgétaire par la date d'expiration de la période complémentaire. Cette date étant, dans les faits, la même, cette modification ne vise qu'à améliorer la cohérence rédactionnelle de l'article.

En revanche, cet amendement s'écarte sensiblement du texte adopté par l'Assemblée nationale s'agissant de la fameuse période complémentaire, dont il conserve la durée maximale de vingt jours, tandis que l'Assemblée nationale ne limite les opérations pouvant être effectuées au cours de la période complémentaire que par les conditions qui pourraient être fixées par décret en Conseil d'Etat.

Il vous est proposé de restreindre ces opérations, d'une part, à la comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires, d'autre part, aux opérations prévues par une loi de finances rectificative promulguée au mois de décembre.

La limitation de la période complémentaire aux seules opérations comptables aurait vraisemblablement empêché la consommation des crédits ouverts par les lois de finances rectificatives de fin d'année, ce qui n'apparaît pas souhaitable.

La solution proposée nous semble donc constituer un bon compromis entre les besoins de gestion de l'Etat et la volonté que le Sénat n'a jamais cachée de limiter les opérations pouvant être exécutées au cours de la période complémentaire.

M. le président. La parole est à M. Charasse, pour défendre le sous-amendement n° 198.

M. Michel Charasse. Il s'agit d'un sous-amendement purement rédactionnel.

Dans la mesure où l'on parlera systématiquement du 20 janvier pour évoquer la date butoir, autant faire figurer cette date dans le texte.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 198 ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* La commission ne voit pas là une modification purement rédactionnelle. Elle y voit plutôt la marque du génie rédactionnel de M. Charasse ! *(Sourires.)*

La commission a souhaité que les opérations autres que les opérations de réglementation et d'enregistrement comptable ne puissent plus être exécutées au cours de la période complémentaire. Nous en avons trop connu, de ces opérations...

Or la rédaction proposée par Michel Charasse étendrait le champ des opérations de recettes et de dépenses pouvant être effectuées au cours de la période complémentaire, ce qui n'est pas conforme au souhait de la commission des finances et contraint son rapporteur à émettre un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 86 et sur le sous-amendement n° 198 ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Je m'en remettrai à la sagesse du Sénat pour ce qui concerne le sous-amendement n° 198.

Sur l'amendement n° 86, qui reprend pour une large part les dispositions qui ont été adoptées à l'Assemblée nationale, le président Lambert a souligné qu'il apportait aussi une modification importante. Or il me semble que la suppression de la période complémentaire pour les ordonnateurs, à l'exception des opérations prévues par un collectif, constituerait une règle difficile à appliquer.

Je prends un exemple : lorsqu'un collectif complète les crédits ouverts dans une loi de finances initiale pour une opération déterminée, faut-il considérer que les ordonnateurs pourront engager les crédits nécessaires à l'ensemble de l'opération ou uniquement à la hauteur des crédits qui auront été ouverts dans le cadre du collectif ? Dans un système, en outre, où les crédits ont vocation à être fongibles à l'intérieur d'un même programme, comment distinguer des autres ceux qui auront été ouverts en collectif ? A ce stade, je n'ai pas la réponse.

Je suis donc favorable à l'amendement n° 86, mais je souhaiterais revenir au principe qui avait été posé par l'Assemblée nationale aux termes duquel les ordonnateurs disposent, comme les comptables, d'une période complémentaire de vingt jours pleine et entière.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 198.

M. Michel Charasse. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Charasse.

M. Michel Charasse. Il est vrai que mon sous-amendement n'est pas exclusivement rédactionnel. Mais sa rédaction me paraît plus claire ; du moins, elle dit mieux ce qu'elle veut dire.

D'abord, l'amendement de la commission pose : « Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, des recettes et des dépenses budgétaires peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire... » Lesquelles, monsieur Lambert ? Je ne trouve pas la réponse dans votre amendement !

J'en déduis donc qu'il s'agit de celles que le ministre décidera de comptabiliser pendant la période complémentaire. En utilisant l'indéfini, vous donnez au ministre la possibilité de les retenir toutes.

C'est pourquoi je pense préférable d'écrire : « les recettes » plutôt que : « des recettes ». Vous auriez précisé dans la suite de l'amendement desquelles il s'agissait, j'aurais peut-être été d'accord ; mais, là, on ne sait rien.

Ensuite, je propose de faire figurer la date du 20 janvier au lieu de se référer au vingtième jour de l'année. Cela me paraît plus clair, d'autant qu'en pratique on parlera du 20 janvier.

Enfin, la seconde phrase de mon sous-amendement me paraît moins lourde que la rédaction prévue par l'amendement n° 86.

En dehors du problème rédactionnel, je souhaiterais, pour être convaincu, que M. Lambert me dise exactement quelles sont les recettes et les dépenses qu'il vise, puisque son texte ne l'indique pas.

Je voudrais faire un parallèle avec le budget départemental, ou avec le budget communal, que nombre d'entre nous gèrent.

Pendant la période complémentaire, qui s'achève le 31 janvier, si l'investissement se poursuit, nous sommes en revanche libres de faire ce que nous voulons pour les dépenses de fonctionnement. Cela a au moins l'avantage d'être clair.

Je ne vois pas pourquoi une règle s'appliquerait aux collectivités locales, où tout est possible, et une autre à l'Etat, où il y aurait des restrictions, sachant que, dans la pratique, tout serait néanmoins possible, puisque c'est le ministre qui déciderait du champ exact de l'amendement.

M. Michel Mercier. Il a raison !

M. Yves Fréville. Il vaut mieux mettre les « recettes » !

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Madame la secrétaire d'Etat, vous savez que notre préoccupation est, au fond, que la période complémentaire ne serve plus à ce à quoi elle a servi pendant des années et je ne stigmatise pas tel ou tel gouvernement. Le Parlement n'en veut plus, en tout cas le Sénat et sa commission des finances en cet instant n'en veulent plus.

Cependant, nous restons humbles. Nous savons que, pour les opérations décidées en collectif, aucun problème ne se pose, puisque le Parlement en a débattu. Mais ce ne sont pas toutes les opérations, et le renvoi à des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat permet de viser un certain nombre de recettes et de dépenses qu'il paraît tout à fait légitime de comptabiliser en cours de période complémentaire.

La rédaction que nous proposons devrait donc lever vos soucis et vos inquiétudes sur ce dispositif, qui, si je vous ai bien entendue, vous semble difficile à appliquer. Nous avons cherché une rédaction qui, sans imposer de contrainte inutile au Gouvernement, l'empêche cependant de faire durant la période complémentaire, sinon le contraire de ce qu'il aura annoncé, du moins des opérations qu'il n'aura pas voulu révéler au Parlement quelques semaines plus tôt, à l'occasion du collectif.

Tel est l'esprit de l'amendement, et je pense qu'il est partagé par M. Charasse, car il ne répond à aucune autre préoccupation qu'à celle que je viens d'exprimer.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 198, repoussé par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 86, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 26.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 26 ter (nouveau)

La comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat.

Le Sénat a adopté, *sur avis défavorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, portant article additionnel après l'article 26 et tendant à définir les règles de comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat. Ces dispositions étaient inscrites à l'article 6 du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Ce faisant, le Sénat a, d'une part, procédé à quelques ajustements rédactionnels et, d'autre part, apporté une réponse pertinente aux problèmes de sincérité budgétaire posés par l'existence d'une période complémentaire.

Le Sénat a distingué clairement une période complémentaire de 20 jours au maximum, laissée aux comptables pour comptabiliser des recettes et des dépenses qui auraient été engagées avant la fin de l'année écoulée, mais pas encore encaissées ou payées. Les ordonnateurs, pour leur part, ne pourraient bénéficier d'une période complémentaire qu'à raison des crédits qui leur seraient ouverts dans le cadre du collectif de fin d'année, dans la mesure où celui-ci est promulgué au cours du dernier mois de l'année civile - ce qui est toujours le cas.

Les arguments présentés par le Gouvernement ne parvenant pas à emporter la conviction, il paraît possible d'adopter sans modification un article qui revient du Sénat avec une amélioration très substantielle par rapport à la position, peut-être un peu frileuse, retenue par l'Assemblée nationale en première lecture.

*

* *

La Commission a *adopté* l'article 26 *ter (nouveau)* sans modification.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 26 *ter*

M. le président. « Art. 26 *ter*. - La comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires obéit aux principes suivants :

« 1° Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public ;

« 2° Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptables assignataires. Toutes les dépenses doivent être imputées sur les crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance.

« Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, des recettes et des dépenses budgétaires peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire à l'année civile, dont la durée ne peut excéder vingt jours. En outre, lorsqu'une loi de finances rectificative est promulguée au cours du dernier mois de l'année civile, les opérations de recettes et de dépenses qu'elle prévoit peuvent être exécutées au cours de cette période complémentaire.

« Les recettes et les dépenses portées aux comptes d'imputation provisoire sont enregistrées aux comptes définitifs au plus tard à la date d'expiration de la période complémentaire. Le détail des opérations de recettes qui, à titre exceptionnel, n'auraient pu être imputées à un compte définitif à cette date figure dans l'annexe prévue par le 6° de l'article 48 *octies.* »

Je mets aux voix l'article 26 *ter.*

(L'article 26* ter *est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 26 *ter*
Article 28

La comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires obéit aux principes suivants :

1° Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public;

2° Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptables assignataires. Toutes les dépenses doivent être imputées sur les crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance.

Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, des recettes et des dépenses budgétaires peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire à l'année civile, dont la durée ne peut excéder vingt jours. En outre, lorsqu'une loi de finances rectificative est promulguée au cours du dernier mois de l'année civile, les opérations de recettes et de dépenses qu'elle prévoit peuvent être exécutées au cours de cette période complémentaire.

Article 27

Les lois de finances présentent de façon sincère, compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

Article 28

Lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire sont susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'Etat dans le courant de l'année, leurs conséquences sur l'équilibre financier doivent être prises en compte dans la plus prochaine loi de finances afférente à cette année.

Article 29

Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'Etat.

Les opérations sont enregistrées selon le principe de la constatation des droits et obligations. Elles sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

Les principes généraux de la comptabilité et du plan comptable de l'Etat ne se distinguent des règles applicables aux entreprises qu'à raison des spécificités de l'action de l'Etat.

Les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement de la comptabilité de l'Etat veillent au respect de ces principes. Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures.

Article 30

Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent, ainsi que des objectifs retenus et des résultats obtenus et attendus pour les programmes dont elles assurent le financement.

Ont le caractère de lois de finances :

1° La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;

2° La loi de règlement ;

3° La loi partielle et les lois spéciales prévues à l'article 45.

Article 31

La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

I. – Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

1° autorise la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;

2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;

3° Autorise les affectations de recettes prévues au deuxième alinéa du II de l'article 18 et comporte toutes autres dispositions relatives aux recettes affectées en application de l'article 17 ;

4° comporte l'évaluation de chacune des recettes qui concourent à la réalisation de l'équilibre budgétaire ;

5° Fixe les plafonds des dépenses et des autorisations d'emplois du budget général ainsi que les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes annexes ;

6° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;

7° Evalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;

8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26.

II. – Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

1° Fixe, pour le budget général, par ministère et par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, ainsi que, par ministère, les plafonds des autorisations d'emplois ;

2° Fixe, par programme, le montant des autorisations d'engagement par anticipation prévues au dernier alinéa de l'article 6 ;

3° Fixe, par catégorie de comptes annexes, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

4° Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;

5° Autorise l'Etat à contracter des dettes sous forme de prise en charge d'emprunts émis par des organismes publics ou privés ou sous forme d'un engagement payable à terme ou par annuités et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

6° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

b) Comporter des dispositions affectant les charges budgétaires de l'Etat ;

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;

d) Approuver des conventions financières ;

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

f) Comporter toutes dispositions relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN première lecture n° 2908 (XIème législature)

Article 31

Le contenu de la loi de finances de l'année.

Le présent article définit le contenu de la loi de finances de l'année en clarifiant la distinction entre ses deux parties.

I.- La première partie de la loi de finances de l'année

Le I du présent article définit le contenu de la première partie de la loi de finances de l'année.

· Le 1° dispose qu'il relève de la première partie de la loi de l'année d'autoriser la perception des ressources budgétaires de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat.

La rédaction proposée tend à clarifier le contenu de l'autorisation de perception donnée par la loi de finances en distinguant :

- les ressources budgétaires de l'Etat qui, en vertu de l'article 34 de la Constitution, sont déterminées par les lois de finances et dont, par conséquent, la perception doit être autorisée par la loi de finances de l'année ;

- les impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat dont la détermination ne relève pas exclusivement des lois de finances, mais dont l'autorisation de perception doit cependant être renouvelée pour chaque exercice par la loi de finance de l'année.

· Le 2° prévoit que la première partie de la loi de finances de l'année comporte les dispositions relatives aux ressources affectant l'équilibre budgétaire. En effet, les dispositions déterminant des ressources, notamment fiscales, de l'Etat, et susceptibles d'affecter l'équilibre budgétaire de l'année considérée, doivent figurer en première partie.

Votre Rapporteur précise que c'est sur le fondement de cet alinéa que figureront, dans la première partie de la loi de finances de l'année, les dispositions ratifiant les décrets en Conseil d'Etat prévus par l'article 3 de la proposition de loi et établissant la rémunération de services rendus par l'Etat.

· Le 3° prévoit que les dispositions relatives aux recettes affectées relèvent de la première partie de la loi de finances de l'année, alors que l'article 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, peu cohérent avec son article 18, est muet sur ce point. Deux séries de dispositions sont visées :

- l'autorisation de l'affectation, par voie de fonds de concours, des recettes tirées de la rémunération de services rendus par l'Etat doit relever de la première partie de la loi de finances de l'année. Elle a, en effet, une incidence sur l'équilibre budgétaire ;

- de manière plus générale, les dispositions relatives à l'affectation d'une recette doivent également figurer dans cette partie. Sont notamment concernées l'ouverture d'un compte annexe ou l'affectation d'une ressource à un compte existant. Là encore, ces dispositions affectent l'équilibre budgétaire.

· Le 4° prévoit que la première partie de la loi de finances de l'année comporte une évaluation de chacune des ressources budgétaires de l'Etat. Cette disposition inscrit dans la loi organique l'évaluation détaillée des ressources de l'Etat que le Parlement vote, à travers un état annexé, en même temps que l'article d'équilibre.

· Le 5° précise la fixation, par la première partie de la loi de finances de l'année, des plafonds des dépenses de l'Etat, en distinguant clairement le budget général et les catégories de comptes annexes.

La nouveauté essentielle introduite par cet alinéa tient au fait que le Parlement serait désormais amené à se prononcer sur les plafonds des autorisations d'emplois. En application de l'article 7 de la proposition de loi, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel seraient, en

effet, assortis de tels plafonds. Il est donc logique que l'article d'équilibre complète le plafond des dépenses de l'Etat par le plafond global des emplois ainsi autorisés. Concrètement, le dispositif proposé se traduirait par l'adjonction, dans le tableau d'équilibre, d'une quatrième colonne.

Ce dispositif vise à permettre au Parlement de se prononcer sur le montant des dépenses de l'Etat, et notamment des dépenses de personnel, au regard du volume des " *emplois publics* ". Bien que cette mesure ne figurât pas dans le texte initial de la proposition, votre Rapporteur a souhaité l'introduire, afin de répondre aux vœux de nombreux parlementaires de connaître la réalité des emplois publics en France.

· Le 6° prévoit que la première partie de la loi de finances de l'année arrête les données générales de l'équilibre budgétaire. Votre Rapporteur a proposé de reprendre ici les dispositions de l'article 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, tout en substituant, par souci de cohérence, à la notion d'équilibre financier, celle d'équilibre budgétaire. On rappellera, en effet, que la notion d'équilibre financier renvoie à l'ensemble des modalités de financement de l'Etat, qu'elles soient de nature budgétaire ou de trésorerie.

Le dispositif présenté par votre Rapporteur consacre, par ailleurs, l'existence du " *tableau d'équilibre* ", voté avec l'article d'équilibre.

· Le 7° vise à permettre, en première partie de la loi de finances de l'année, une évaluation des ressources et des charges de trésorerie de l'Etat, rassemblées dans un tableau de financement.

Il s'agit là d'une des nouveautés majeures introduites par la proposition de loi, votre Rapporteur partageant le souci exprimé par de nombreux parlementaires et par la Commission des finances du Sénat dans son rapport n° 37 précité, de faire apparaître clairement les charges de remboursement de la dette de l'Etat.

Désormais, en effet, un tableau de financement, pendant du tableau d'équilibre prévu en matière budgétaire, récapitulera le besoin de financement de l'Etat et sa capacité de financement. Rappelons, sur ce

point, que le besoin de financement de l'Etat recouvre le déficit budgétaire et le remboursement du principal de la dette de l'Etat, le remboursement des charges d'intérêt constituant une charge budgétaire, tandis que la capacité de financement de l'Etat résulte des émissions d'emprunt à moyen et long terme, auxquelles s'ajoutent des ressources de trésorerie plus liquides.

Certes, des informations sur le volume et les modalités de financement de l'Etat sont d'ores et déjà présentées dans le rapport spécial de la Commission des finances sur le budget des charges communes. Mais, selon le texte proposé, elles devront faire l'objet d'un vote de la part du Parlement et figureront dans la loi de finances de l'année. Il s'agit là d'une avancée considérable en matière de transparence des finances publiques et notamment en ce qui concerne les modalités de remboursement de la dette de l'Etat.

· Le 8° prévoit que la première partie de la loi de finances de l'année autorise les opérations d'emprunts et de trésorerie nécessaires pour couvrir le besoin de financement de l'Etat. Votre Rapporteur reprend ici, en les simplifiant, les dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

II.- La seconde partie de la loi de finances de l'année

Le II du présent article définit le contenu de la seconde partie de la loi de finances de l'année.

· Le 1° prévoit que la seconde partie de la loi de finances de l'année fixe le montant des crédits ouverts sur le budget général, ainsi que les plafonds des autorisations d'emplois.

Sa rédaction s'inspire ici de celle de l'article 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, en l'adaptant à la nouvelle nomenclature budgétaire retenue par la proposition de loi. Il n'est ainsi plus fait de distinction entre services votés et mesures nouvelles.

La seconde partie de la loi de finances de l'année fixerait pour chaque ministère un plafond d'autorisations des emplois. Cette mesure, novatrice par rapport au texte de 1959, s'inscrit dans la logique de transparence et de responsabilisation prônée par votre Rapporteur.

· Le 2° prévoit que la fixation, par programme, du montant des autorisations d'engagement par anticipation, relève de la seconde partie de la loi de finances de l'année. Les autorisations d'engagement par anticipation constituant, en application de l'article 6 de la proposition de loi, une dérogation au principe de l'annualité budgétaire, l'autorisation du Parlement serait délivrée par programme, et non par mission comme votre Rapporteur a proposé de le retenir pour les crédits du budget général. Cette autorisation pourrait être donnée par le vote d'un état législatif annexé au projet de loi.

· Le 3° prévoit que la détermination des crédits ou des découverts autorisés de chaque catégorie de comptes annexes relève de la seconde partie de la loi de finances de l'année. Cette disposition reprend la logique de l'article 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, tout en l'adaptant à la nouvelle nomenclature budgétaire.

· Le 4° indique que la seconde partie de la loi de finances de l'année autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime. Il s'agit, là encore, d'une des inflexions importantes apportées à l'ordonnance du 2 janvier 1959 : l'octroi d'une garantie de l'Etat relèverait exclusivement du domaine de la loi de finances de l'année. Comme le souligne, en effet, le Conseil d'Etat, dans son avis précité, " *une garantie de l'Etat est, pour celui-ci, une charge éventuelle, mais qui, de ce fait, peut prendre des proportions considérables. La loi organique relative aux lois de finances pourrait prévoir que ce type de charges ne peut résulter que d'une loi de finances* ".

· Le 5° précise que les reprises de dette effectuées par l'Etat sous forme de prise en charge d'emprunts émis par des organismes publics ou privés ou sous forme d'un engagement payable à terme ou par annuité relèvent de la seconde partie de la loi de finances de l'année, qui en fixe le régime. Ce dispositif permettrait au Parlement de se prononcer sur des opérations qui jusqu'à présent étaient considérées comme des opérations de trésorerie et échappaient, de ce fait, à son contrôle. On rappellera, par exemple, que c'est en raison des lacunes des dispositions de l'ordonnance

du 2 janvier 1959 sur ce sujet que la reprise par l'Etat de la dette de 110 milliards de francs de la sécurité sociale à compter du 1er janvier 1994 ou le remboursement, en 1993, par l'Etat aux entreprises de l'incidence de la suppression de la règle du décalage d'un mois en matière de taxe sur la valeur ajoutée, de l'ordre de 80 milliards de francs, échappèrent alors au budget, alors qu'il s'agissait bel et bien de dépenses de l'Etat.

· Le 6° prévoit que peuvent figurer dans la seconde partie de la loi de finances de l'année les dispositions suivantes :

- les dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature n'affectant pas l'équilibre budgétaire.

Cette définition reprend le texte du troisième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance du 2 janvier 1959, tout en précisant, par souci de cohérence avec le 2° du I du présent article, que ne relèvent de la seconde partie de la loi de finances de l'année que les mesures modifiant le régime d'une imposition de toute nature, mais n'affectant pas l'équilibre budgétaire de l'année considérée.

- les dispositions affectant les charges budgétaires de l'Etat.

La possibilité d'inscrire dans la seconde partie de la loi de finances de l'année des dispositions affectant les charges budgétaires de l'Etat est actuellement prévue par la dernière phrase de l'article 31 de l'ordonnance de 1959 qui mentionne " *les dispositions diverses prévues à l'article 1er* ". Le présent alinéa clarifie le texte de 1959. Sont visées les dispositions actuellement rattachées à un ministère, qui affectent les charges de l'Etat, mais ne modifient pas les crédits.

- les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

Il est proposé que relèvent de la seconde partie de la loi de finances de l'année les dispositions modifiant les règles de répartition, entre les collectivités bénéficiaires, des concours financiers que leur apporte l'Etat.

D'aucuns pourront objecter que, dans ses décisions n° 82-155 DC du 30 décembre 1982 et n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions relatives aux conditions de répartition du produit de la dotation globale de fonctionnement (DGF) entre communes ne relevaient pas du domaine d'une loi de finances, au motif que le montant global de la DGF n'était nullement modifié et que celle-ci ne constituait pas une dépense de l'Etat, mais un prélèvement sur ses ressources.

Il convient, cependant, de souligner que cette jurisprudence est restée circonscrite aux modalités de répartition de la DGF, les dispositions relatives aux modalités de répartition du produit du FNTP édictées par les lois de finances pour 1991 et 1992 n'ayant pas fait l'objet d'une censure de la part du Conseil constitutionnel. En outre, depuis plusieurs années, le Conseil constitutionnel ne sanctionne plus des dispositions modifiant les règles de répartition de la DGF, inscrites dans les lois de finances. Ainsi, l'article 73 de la loi de finances pour 2001 n'a pas été censuré alors qu'il modifie les modalités de calcul de potentiel fiscal qui sert à répartir la DGF entre les établissements publics intercommunaux à taxe professionnelle unique, sans affecter le montant de cette dotation.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat, interrogé à ce sujet, a souligné, dans l'avis précité, que " *dès lors que les lois de finances déterminent les charges de l'Etat, elles peuvent contenir les dispositions relatives aux modalités de la répartition des dotations de l'Etat qui sont indissociables de la détermination de ces charges* [...] ". Votre Rapporteur a souhaité tirer toutes les conséquences de cet avis.

- les dispositions relatives à l'approbation des conventions financières.

Cette disposition n'est pas explicitement prévue par l'ordonnance du 2 janvier 1959, mais résulte implicitement des dispositions de son article 2, selon lesquelles " *les dispositions relatives à l'approbation de*

conventions financières [...] *peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures* ".

La rédaction proposée par votre Rapporteur est donc une mesure de cohérence, l'article 5 de la proposition de loi ayant repris les dispositions de l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Elle permettrait au Parlement de se prononcer, en loi de finances, sur des conventions financières visant, par exemple, à accroître la quote-part de la France au Fonds monétaire international ou liant le Gouvernement à la Banque de France.

- les dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

Votre Rapporteur avait initialement prévu que de telles dispositions relèveraient du domaine exclusif des lois de finances, comme l'a souligné à maintes reprises le Conseil constitutionnel en se fondant sur le second alinéa de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Votre Rapporteur a été amené à infléchir sa position au regard de l'avis rendu par le Conseil d'Etat. Celui-ci a, en effet, précisé qu'" *il résulte de l'article 47 de la Constitution que le Parlement, assisté de la Cour des comptes, contrôle l'exécution des lois de finances*. [...]. *La loi organique* [...] *peut prévoir que des lois de finances* ***peuvent*** *contenir les dispositions destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, mais, compte tenu de l'urgence qui s'attache au vote des lois de finances, elle ne saurait réserver de telles dispositions à cette catégorie de loi et restreindre ainsi le domaine des lois ordinaires* ".

Là encore, votre Rapporteur a souhaité tenir compte de l'avis de la Haute juridiction.

- les dispositions relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

S'inspirant de la rédaction du troisième alinéa de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959, votre Rapporteur avait initialement estimé que de telles dispositions relevaient du domaine exclusif des lois de finances.

Mais, à la lumière de l'avis précité du Conseil d'Etat, il a été amené à réviser sa position. Le Conseil d'Etat rappelle, en effet, que " *les dispositions qui imposent aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires relèvent de la loi puisqu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il lui revient de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat* [...] ".

Au total, le présent article permet de distinguer les domaines obligatoire, exclusif et partagé de la loi de finances de l'année :

- appartiennent au domaine obligatoire les dispositions que la loi de finances de l'année doit nécessairement contenir ;

- appartiennent au domaine exclusif les dispositions qui ne peuvent résulter que de la loi de finances de l'année - sous réserve des modifications qui peuvent, en application de l'article 32 de la proposition de loi, leur être apportées par les lois de finances rectificatives -, même si celle-ci ne doit pas nécessairement les contenir ;

- appartiennent au domaine partagé les dispositions qui peuvent figurer dans toute loi et notamment dans la loi de finances de l'année.

Les tableaux ci-dessous répartissent les dispositions de la loi de finances de l'année entre ces trois domaines.

RÉPARTITION DES DISPOSITIONS
CONTENUES DANS LA LOI DE FINANCES DE L'ANNÉE

Première partie	Domaine obligatoire	Domaine exclusif	Domaine partagé
Autorisation de perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à une autre personne morale (1° du I)	.	.	
Dispositions relatives aux ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire (2° du I)			.
Autorisation des affectations de recettes (3° du I)		.	
Évaluation de chacune des recettes qui concourent à la réalisation de l'équilibre budgétaire (4° du I)	.	.	
Fixation des plafonds de dépenses et des autorisations d'emplois (5° du I)	.	.	
Données générales de l'équilibre budgétaire (tableau d'équilibre) (6° du I)	.	.	
Évaluation des ressources et des charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier (tableau de financement) (7° du I)	.	.	
Autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État (8° du I)		.	

Deuxième partie	Domaine obligatoire	Domaine exclusif	Domaine partagé
Fixation du montant des crédits de paiement et des autorisations d'engagement, ainsi que des plafonds des autorisations d'emplois du budget général (1° du II)	.	.	
Fixation du montant des autorisations d'engagement par anticipation (2° du II)		.	
Fixation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ou des	·	·	

découverts des comptes annexes (3° du II)			
Autorisation de l'octroi de garanties de l'État et fixation de leur régime (4° du II)		.	
Autorisation de contracter des dettes et fixation de leur régime (5° du II)		.	
Dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire (*a* du 6° du II)			.
Dispositions affectant les charges budgétaires de l'État (*b* du 6° du II)			.
Modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités locales (*c* du 6° du II)			.
Approbation des conventions financières (*d* du 6° du II)			.
Dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques (*e* du 6° du II)			.
Dispositions relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics (*f* du 6° du II)			.

*

* *

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.

Votre **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.

Votre **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 votre **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.

Votre **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 votre **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.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN première lecture JO AN n° 14

Deuxième séance du jeudi 8 février 2001

Article 31

M. le président. « Art. 31. - La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

« I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

« 1° Autorise la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;

« 2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;

« 3° Autorise les affectations de recettes prévues au deuxième alinéa du II de l'article 18 et comporte toutes autres dispositions relatives aux recettes affectées en application de l'article 17 ;

« 4° Comporte l’évaluation de chacune des recettes qui concourent à la réalisation de l’équilibre budgétaire ;

« 5° Fixe les plafonds des dépenses et des autorisations d’emplois du budget général ainsi que les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes annexes ;

« 6° Arrête les données générales de l’équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d’équilibre ;

« 7° Evalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l’équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;

« 8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l’Etat prévues à l’article 26.

« II. - Dans la seconde partie, la loi de finances de l’année :

« 1° Fixe, pour le budget général, par ministère et par mission, le montant des autorisations d’engagement et des crédits de paiement, ainsi que, par ministère, les plafonds des autorisations d’emplois ;

« 2° Fixe, par programme, le montant des autorisations d’engagement par anticipation prévues au dernier alinéa de l’article 6 ;

« 3° Fixe, par catégorie de comptes annexes, le montant des autorisations d’engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

« 4° Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;

« 5° Autorise l'Etat à contracter des dettes sous forme de prise en charge d'emprunts émis par des organismes publics ou privés ou sous forme d'un engagement payable à terme ou par annuités et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement

« 6° Peut :

« *a)* Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

« *b)* Comporter des dispositions affectant les charges budgétaires de l'Etat ;

« *c)* Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;

« *d)* Approuver des conventions financières ;

« *e)* Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

« *f)* Comporter toutes dispositions relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics. »

M. Barrot a présenté un amendement, n° 78, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le deuxième alinéa (1°) du I de l'article 31 :

« 1° Autorise annuellement l'affectation des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature à des personnes morales autres que l'Etat et les collectivités territoriales. »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. L'amendement n° 78 est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Défavorable pour les mêmes raisons que précédemment.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 78.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Migaud a présenté un amendement, n° 48, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa (1°) du I de l'article 31, après le mot : "Autorise", insérer les mots : ", pour l'année,". »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* C'est un amendement rédactionnel.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 48.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n^{os} 77 et 68, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 77, présenté par M. Goulard, est ainsi libellé :

« Dans l'article 31, après les mots : "de l'Etat", rédiger ainsi la fin du deuxième alinéa (1°) du I de l'article 31 : " ; autorise la perception des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat et précise leur affectation, sauf en ce qui concerne les impôts locaux". »

L’amendement n° 68, présenté par M. Brunhes et les membres du groupe communiste, est ainsi rédigé :

« A la fin du deuxième alinéa (1°) du I de l’article 31, supprimer les mots : “et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l’Etat”. »

La parole est à M. François Goulard, pour soutenir l’amendement n° 77.

M. François Goulard. Amendement défendu.

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes, pour soutenir l’amendement n° 68.

M. Jacques Brunhes. La rédaction proposée revient à inscrire dans la loi de finances l’autorisation de prélever des impositions, comme la CSG, affectées au financement de la sécurité sociale. Confirmer la fiscalisation de ses ressources revient à mener à son terme l’étatisation de la sécurité sociale.

On peut s’interroger également sur les conséquences à terme de cette autorisation sur l’autonomie fiscale des collectivités locales. Le texte intègre, en effet, de manière explicite, les obligations du pacte où c’est l’ensemble des dépenses publiques qui sont prises en référence.

C’est la raison pour laquelle nous proposons cet amendement.

M. le président. Quel est l’avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Monsieur Brunhes, l'autorisation de perception n'emporte pas autorisation d'affectation, ce qui serait contraire à la Constitution.

Je pense que notre collègue a bien compris notre position et que c'est d'ailleurs ce qui l'avait amené à retirer son amendement en commission.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 77.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 68.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Brunhes et les membres du groupe communiste, ont présenté un amendement, n° 69, ainsi rédigé :

« A la fin du troisième alinéa (2°) du I de l'article 31, substituer au mot : "budgétaire" le mot : "financier". »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Cet amendement est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 69.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Auberger a présenté un amendement, n° 9, ainsi rédigé :

« Après le quatrième alinéa (3°) du I de l'article 31, insérer l'alinéa suivant :

« Les lois de finances évaluent, en un article unique, l'ensemble des recettes provenant des impositions de toute nature et prévoient dans une annexe jointe à cet article l'affectation par organisme bénéficiaire, à l'exception des impôts votés par les collectivités territoriales". »

La parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. Le rapporteur nous a dit à plusieurs reprises qu'il y aurait une annexe explicative. Mais il y a annexe et annexe !

Ma proposition essaie de concilier l'excellente position de François Goulard et celle du Conseil d'Etat en disant que lorsqu'une annexe est jointe à un article, comme nous en avons l'habitude, au moment du vote sur l'article, nous votons aussi sur l'annexe, qui devient alors un document juridique.

Les annexes « explicatives » n'ont une valeur – toute relative - que d'explication ! Nous sommes ici pour voter une loi, pas pour prendre connaissance d'annexes explicatives ! Et ce n'est pas en les multipliant qu'on donnera au Parlement tout son pouvoir de décision, ce qui est indispensable.

M. Michel Bouvard. Très bien !

M. Philippe Auberger. Il faut que les choses soient, juridiquement et politiquement, bien précises. Nul tableau explicatif n'a la valeur d'un vote en bonne et due forme.

M. Jean-Pierre Delalande. C'est le bon sens !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Là encore, j'ai quelques difficultés à suivre le raisonnement.

Effectivement, il y a annexe et annexe ! Mais dès lors qu'on donne une portée juridique à l'annexe, on tombe sous le coup des objections du

Conseil d'Etat, voire de la censure du Conseil constitutionnel. On en revient donc au débat de tout à l'heure.

Cela dit, je suis d'accord avec vous : il y a annexe et annexe ! Mais justement, c'est parce qu'il y a annexe et annexe que je vous propose de refuser cet amendement !

M. le président. Madame la secrétaire d'Etat, il y a annexe et annexe pour vous également ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je partage tout à fait le point de vue selon lequel il y a annexe et annexe ! *(Rires.)*

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 70, ainsi rédigé :

« A la fin du cinquième alinéa (4°) du I de l'article 31, substituer au mot : "budgétaire" le mot : "financier". »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Cet amendement est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 70.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 45, ainsi rédigé :

« Après le cinquième alinéa (4°) du I de l'article 31, insérer l'alinéa suivant :

« 4° *bis* Définit les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ; ».

La parole est à M. Jacques Brunhes.

Jacques Brunhes. Il s'agit tout simplement de réintégrer dans la première partie de la loi de finances la répartition des dotations aux collectivités locales. Si elles demeuraient dans la seconde, le Parlement serait complètement démuni : il ne pourrait, du fait de l'article 40 de la Constitution, présenter d'amendements sur le montant des dotations et leur répartition qui ont une influence directe sur l'équilibre financier de l'exercice en cours.

La réforme de l'ordonnance ne saurait avoir comme conséquence de réduire le droit d'amendement des parlementaires.

M. le président. Quel est avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Monsieur Brunhes, ce n'est pas un bon argument : nous n'avons pas moins de droit d'amendement en seconde qu'en première partie. Là n'est pas le problème. Si ces dispositions ne figurent pas en première partie, c'est parce qu'elles n'ont pas d'impact sur l'équilibre budgétaire.

Au reste, sur le fond, votre amendement est satisfait puisque la définition des modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales figure bien en seconde partie.

M. le président. Madame la secrétaire d'Etat, vous partagez toujours l'opinion du rapporteur ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Pas toujours, mais souvent ! *(Sourires.)*

M. le président. Je constate cette complicité ! *(Sourires.)*

M. Philippe Auberger. On va jaser dans les chaumières ! *(Sourires.)*

M. le président. Vraiment, si on jase autour de l'ordonnance de 1959, on aura fait un progrès considérable dans l'opinion ! *(Sourires.)*

M. Philippe Auberger. C'est bien pour cela que je le dis, monsieur le président !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 45.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 71, ainsi rédigé :

« Dans le septième alinéa (6°) du I de l'article 31, substituer au mot : "budgétaire" le mot : "financier".»

Cet amendement a déjà été vu, monsieur Brunhes. Il est retiré ?

M. Jacques Brunhes. Oui, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 71 est retiré.

M. Jégou a présenté un amendement, n° 39, ainsi rédigé :

« Compléter le dernier alinéa (8°) du I de l'article 31 par les mots : "ainsi que le plafond des emprunts autorisés". »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. C'est le prolongement du débat que nous avons eu hier soir à l'article 2. Pour le groupe UDF et, je crois, l'opposition tout entière, c'est un point fondamental.

Nous n'étions pas loin d'un accord et il serait bon, pour aller dans le sens de la sincérité et de la lisibilité, que nous puissions aboutir à travers cet amendement, ou au moins avoir une discussion pouvant déboucher sur quelque chose lorsque ce texte reviendra en discussion.

Les arguments du rapporteur et de la secrétaire d'Etat restent peu convaincants pour nous. L'intégration des émissions d'emprunts dans le budget de l'Etat engendrerait selon eux une augmentation des masses budgétaires. L'essentiel, pour nous, c'est que ce serait un progrès dans la clarté des documents budgétaires, et on a vu dans certaines collectivités locales que c'était possible.

L'Etat n'a pas à être soumis aux mêmes règles que les collectivités territoriales, nous avez-vous dit. Cette affirmation me paraît être sans fondement et ne se justifie pas en elle-même. Si nous voulons vraiment avoir un budget lisible et sincère, les mouvements relatifs à la dette de l'Etat doivent être retracés en opérations budgétaires. Nous ne voyons pas pourquoi ce qui est possible pour les collectivités territoriales ne le serait pas pour l'Etat.

Par ailleurs, rien ne justifie cette anomalie que l'Etat budgète des opérations de trésorerie lorsqu'il est prêteur et les occulte lorsqu'il est emprunteur.

La mise en place d'un tableau de financement récapitulant les besoins des capacités de financement de l'Etat permettra aux parlementaires de suivre le mouvement relatif à la dette. Il y a une nuance entre suivre et contrôler.

Par conséquent, cet amendement appelle une question simple. Le plafond d'emprunts figurera-t-il dans le tableau financier et sera-t-il limitatif ? La réponse à cette question nécessite d'intégrer aux opérations

d'emprunt et de trésorerie un plafond d'endettement. Cet amendement est donc en parfaite ligne avec le double objectif de rééquilibrer les pouvoirs entre Parlement et gouvernement et d'améliorer la gestion publique. Tout dépassement du plafond nécessiterait un retour devant le Parlement. C'est tout ce que nous demandons. Cela constitue, à nos yeux, une incitation à une meilleure gestion.

Par ailleurs, cet amendement ne remet en rien en cause la souplesse laissée aux gestionnaires. Il s'agit juste de renforcer le contrôle *a priori* dans la loi de finances initiale et *a posteriori* dans les lois de règlement.

Nous attendons donc une réponse que nous espérons satisfaisante à nos interrogations, à l'aune de l'ouverture dont nous avons fait preuve jusqu'à présent envers ce texte.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* D'une certaine façon, nous prolongeons le débat d'hier sur un sujet similaire.

L'amendement vise à permettre au Parlement de se prononcer sur les conditions de l'équilibre financier et sur le montant des emprunts autorisés. Nous continuons de penser qu'il est en grande partie satisfait par le 7o du I de l'article 31 qui prévoit un tableau de financement. J'en ai un sous les yeux, celui qui se trouve dans le rapport spécial sur les charges communes et a été réalisé par le rapporteur spécial. L'article 31 de la loi organique imposera au Gouvernement d'en présenter un. Ce tableau de financement, sur lequel les parlementaires seront appelés à voter, présentera l'ensemble des besoins de financement de l'Etat, ce qui relève du déficit budgétaire, mais aussi de l'amortissement de la dette venant à échéance. Il déterminera également l'ensemble des ressources destinées à y faire face, qu'elles soient collectées sur le marché financier - c'est tout ce qui a trait aux obligations, aux bons du Trésor - ou obtenues auprès des correspondants du Trésor.

Par le biais de ce tableau - j'ai beaucoup insisté hier sur ce point, et j'ai peut-être été insuffisamment compris, ou je ne me suis peut-être pas suffisamment expliqué – le Parlement votera donc bien le montant des emprunts nouveaux que l'Etat sera autorisé à souscrire.

Je pense donc que la rédaction proposée au 7° de l'article 31 répond en très grande partie aux préoccupation exprimées par notre collègue.

M. Gilles Carrez. C'est de l'information, ce n'est pas plus.

M. Jean-Pierre Delalande. C'est toujours satisfait en grande partie, mais jamais complètement ! C'est ça qui est dommage !

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* C'est par modestie que je ne dis pas « complètement ». L'objectif, nous le partageons, et la rédaction proposée permet d'y répondre.

M. Jean-Pierre Delalande. Il faut aller jusqu'au bout des choses ! On vous a connu moins timide !

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* La commission n'a pas adopté cet amendement.

M. Jean-Jacques Jégou. On n'est pas loin !

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Je le pense également. La discussion, qui est appelée à se prolonger, nous permettra peut-être d'arriver à une meilleure rédaction, mais cela ne s'improvise pas comme ça !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je souscris aux observations du rapporteur. C'est en effet une discussion que nous avons eue hier soir, qui était intéressante et que nous n'avons pas close. J'en ai retenu que la question soulevée était pertinente, et j'entends l'invitation du rapporteur à poursuivre la réflexion en vue d'un aboutissement ultérieur, que nous souhaitons proche.

M. le président. La parole est à M. Gille Carrez.

M. Gilles Carrez. Le rapporteur est effrayé par sa propre audace !

M. le président. Ça arrive ! *(Sourires.)*

M. Gilles Carrez. Il fait les deux tiers du chemin en présentant un tableau de financement qui, à l'évidence, permet de retracer le besoin d'emprunts - je ne conteste absolument pas ce point - mais le tableau reste une annexe d'information, une annexe explicative...

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Il est dans l'article !

M. Gilles Carrez. ... qui ne fait pas véritablement l'objet d'un vote au sens où nous le souhaitons. C'est exactement le même problème que celui que nous avons vu tout à l'heure...

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Non, pas du tout.

M. Gilles Carrez. ... pour l'ensemble des prélèvements. Il y aura une annexe pour information. Là, c'est de même nature.

Le tableau présentera un solde en termes de besoins d'emprunts, et reprendra le chiffre qui fait l'objet de notre sollicitude, si je puis dire, mais ce que nous voulons, c'est que le chiffre qui apparaît dans le tableau fasse l'objet d'un vote, d'une autorisation en termes de plafond.

Nous reconnaissons donc que vous allez fournir toute l'information nécessaire, mais nous souhaitons aller un peu plus loin, et nous aimerions que vous nous accompagniez dans cet effort.

M. le président. J'ai tout de même le sentiment qu'il y a un petit malentendu, monsieur le rapporteur. Pouvez-vous le dissiper ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Ce n'est pas une information, monsieur Carrez. Il y aura un vote !

M. le président. Voilà ! C'est ce que je souhaitais vous entendre dire ! Il y a une différence entre une information et un vote.

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Il a été dit tout à l'heure qu'il y avait annexe et annexe. Là, il y a annexe et article !

M. le président. Vous avez donc satisfaction, monsieur Carrez !

La parole est à M. Michel Bouvard.

M. Michel Bouvard. J'ai le sentiment que nous ne sommes pas loin du but, que l'on se comprend, que le rapporteur a très bien compris ce que nous souhaitions, c'est-à-dire pouvoir approuver les volumes d'emprunts, notamment le plafond, mais qu'on est gêné depuis le début par l'avis du Conseil d'Etat. Il ne faut pas non plus en arriver à

s'autocensurer ! Dès lors que nous sommes d'accord entre nous, si le Conseil constitutionnel considère qu'un certain nombre de dispositions n'ont pas à être dans la loi organique parce qu'elles ne sont pas conformes à la Constitution, il le dira le moment venu, mais on a parfois le sentiment que nous en sommes à une espèce d'autocensure, effrayés en quelque sorte par la statue du commandeur du Conseil d'Etat qui nous freine. Or, il est légitime que le Parlement ait à approuver les autorisations d'emprunts !

M. le président. La parole est à M. Gilles Carrez.

M. Gilles Carrez. Pour aller au fond des choses, je vais prendre l'exemple du tableau de financement dont vous avez parlé, monsieur le rapporteur, et dont vous venez de nous faire parvenir un exemplaire.

Madame la secrétaire d'Etat, à supposer que l'ordonnance entre en vigueur pour la préparation du projet de loi de finances pour 2002, accepteriez-vous un amendement de notre part autorisant le Gouvernement à souscrire des emprunts dans la limite de 542 milliards de francs et le contraignant, si ce plafond venait à être dépassé, à demander au Parlement une autorisation supplémentaire dans le cadre d'une loi de finances rectificative ?

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'Etat.

Mme la secrétaire d'Etat au budget. La question n'est pas simple, vous le savez très bien.

Nous avons eu un long débat hier et j'ai expliqué qu'il fallait gérer la dette de manière optimale, ce qui peut conduire à la faire tourner à une certaine vitesse, si je puis m'exprimer de manière imagée, et donc, en termes de traduction budgétaire, à faire apparaître un gonflement des masses sans signification réelle.

M. Jean-Jacques Jégou. C'est exact !

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Ce que j'ai retenu du débat que nous avons eu hier et que vous reprenez cet après-midi, c'est que vous souhaitez que le Parlement puisse autoriser quelque chose qui a trait à la gestion de la trésorerie de l'Etat. J'avoue que, si nous nous sommes bien compris sur l'objectif, je ne sais pas encore très bien aujourd'hui comment le traduire par écrit. J'ai entendu la demande, le rapporteur général aussi. Je ne veux pas m'engager en son nom - ce n'est pas mon rôle dans le cadre de cette discussion -, mais je puis vous dire que le Gouvernement apportera tout son concours, si le rapporteur le souhaite et si la commission le souhaite, pour que nous essayions de trouver une solution.

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. On avance, monsieur le président ! Je suis prêt à admettre que les choses ne sont pas aussi simples que cela, madame la secrétaire d'Etat. J'ai entendu la question précise de M. Carrez et ce que vous avez répondu sur le gonflement de la dette et la nécessité d'avoir une gestion active de la dette. Nous sommes tout de même dans le cadre des contrats de confiance, et il faut aussi faire confiance au Parlement.

Si le Gouvernement est d'accord, même si on ne fait rien maintenant, j'aimerais que vous alliez un peu plus loin pour que nous soyons sûrs que les choses sont engagées et qu'on ne reviendra pas en arrière, que, chaque fois, qu'il y a aura une évolution de la dette, le Parlement en sera informé et pourra voter. Il n'y a aucune raison, en effet, que l'ensemble des parlementaires, y compris ceux de l'opposition, n'acceptent pas qu'il y ait une façon moderne de gérer activement sa dette, en utilisant une technicité très innovante qui est à la disposition des marchés financiers.

Qu'on soit bien d'accord, il ne s'agit pas du tout de brider le Gouvernement. Nous avons au moins trois ou quatre périodes dans l'année nous permettant de nous mettre d'équerre, si je peux me permettre cette expression, et nous voulons que le Gouvernement vienne

annoncer au Parlement qu'il a dû faire évoluer la dette dans tel ou tel domaine, pour telle ou telle raison, dans l'intérêt de l'Etat, et qu'il y ait un vote.

Il s'agit véritablement d'un contrat de confiance qui doit être réciproque, et seulement d'une information et d'une ratification par le Parlement.

M. le président. Mes chers collègues, j'ai l'impression qu'on est proche de s'entendre sur cette question.

M. Michel Bouvard. Tout à fait. Nous progressons !

M. le président. La solution suggérée à la fois par M. Jégou, Mme la secrétaire d'Etat et le rapporteur général, qui est de trouver au cours de la navette une rédaction permettant d'aboutir à un accord, me paraît être une avancée considérable, sur ce point en tout cas, même si, sur d'autres points, bien entendu, subsistent des problèmes.

Compte tenu de ces engagements, seriez-vous d'accord, monsieur Jégou, pour retirer votre amendement en attendant, pour que nous ne figions pas la situation par vers un vote et pour bien montrer à nos collègues du Sénat, qui ne manqueront pas de prendre connaissance de nos débats, qu'une ouverture a été réalisée sur ce point ?

M. Jean-Jacques Jégou. Je ne veux pas abuser de votre mansuétude, monsieur le président,...

M. le président. Vous n'abusez jamais de moi, monsieur Jégou. *(Sourires.)*

M. Jean-Jacques Jégou. ... mais je crois que nous arrivons à un moment extrêmement important. Je suis prêt à retirer mon amendement. Je demande simplement, et ce n'est pas par coquetterie, vous commencez à me connaître...

M. le président. On a tous sa part de coquetterie quand même ! *(Sourires.)*

M. Jean-Jacques Jégou. Admettons, en cette fin d'après-midi, que ce soit par coquetterie. *(Sourires.)*

Je demande simplement que Mme la secrétaire d'Etat confirme qu'elle est bien d'accord avec ce que j'ai dit. Je retirerai alors mon amendement, en accord, je crois, avec mes collègues de l'opposition, car nous considérons que l'affaire va être finalisée très prochainement.

M. le président. Madame la secrétaire d'Etat, prenez votre burin pour sceller dans le marbre la déclaration que vous allez faire !

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je souhaiterais, au fond, que nous anticipions sur la méthode que cette réforme vise à mettre en œuvre. Sur le contrat de confiance, je suis mille fois d'accord. Les objectifs, ce sont la transparence et le contrôle. Vous aurez, messieurs les députés, la possibilité d'évaluer les résultats dans le cadre de la navette.

M. le président. Monsieur Jégou, retirez-vous votre amendement ?

M. Jean-Jacques Jégou. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 39 est retiré, dans l'attente d'une autre proposition.

M. Goulard a présenté un amendement, n° 76, ainsi rédigé :

« Compléter le I de l'article 31 par l'alinéa suivant :

« 9° Détermine, le cas échéant, les conditions du retour à l'équilibre budgétaire dans le cadre d'un programme d'une durée maximale de trois ans. »

La parole est à M. François Goulard.

M. François Goulard. Cet amendement a déjà été défendu.

M. le président. Oui, on en a déjà parlé.

Je mets aux voix l'amendement n° 76.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 46, ainsi rédigé :

« Supprimer le dixième alinéa *(c)* du II de l'article 31. »

C'est un amendement de cohérence, mais, comme le précédent n'a pas été adopté, celui-ci n'a plus d'objet !

Je mets aux voix l’article 31 modifié par l’amendement n° 48.

(L’article 31, ainsi modifié, est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat première lecture n° 343 (2000-2001)

ARTICLE 31

Le contenu de la loi de finances de l'année

Commentaire : le présent article définit le contenu de la loi de finances de l'année et précise celui de chacune de ses deux parties.

L'Assemblée nationale a souhaité conserver le principe de la présentation de la loi de finances en deux parties distinctes, à l'image de ce que prévoit aujourd'hui l'article 31 de l'ordonnance organique et de ce qu'avait inauguré le décret de 1956 : la première partie peut être considérée comme celle déterminant l'équilibre, et la seconde comme celle déclinant cet équilibre en matière de dépenses et comprenant toute disposition entrant dans le champ de compétence des lois de finances, mais sans impact sur l'équilibre budgétaire ou financier de l'année. Par ailleurs, le texte adopté par l'Assemblée nationale clarifie la rédaction de cet article par rapport à 1959, prend en compte les innovations apportées par ailleurs, et prévoit l'introduction et le vote d'un tableau de financement.

Votre rapporteur considère comme pertinent le maintien de la distinction en deux parties. Il vous proposera certains amendements rédactionnels, ainsi que, d'une part, de tirer les conséquences sur la structure de la loi de finances des propositions formulées par lui aux autres articles, et, d'autre part, de compléter le texte adopté par l'Assemblée nationale s'agissant de la question essentielle de la dette de l'Etat.

I. LE texte adopté par l'assemblée nationale

L'Assemblée nationale a souhaité conserver la structure actuelle de la loi de finances, ainsi que les grandes lignes du contenu de chacune des deux parties.

A. La première partie

La première partie a pour objet de définir les composantes de l'équilibre budgétaire, en recettes comme en dépenses.

Le 1° du présent article reprend le monopole des lois de finances pour autoriser la perception des impôts, en distinguant l'autorisation de percevoir les ressources de l'Etat de celle de percevoir les impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat.

Le 2° précise les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui doivent figurer en première partie : il s'agit de celles qui affectent l'exercice. Ceci reprend la pratique actuelle.

Le 3° prévoit la présence en première partie des dispositions relatives aux affectations de recettes à l'intérieur du budget de l'Etat.

Le 4° exige l'évaluation de chacune des recettes concourrant à la réalisation de l'équilibre. Il s'agirait d'un état annexé, sur le modèle de l'état A actuel qui est, aujourd'hui, rattaché à l'article d'équilibre.

Le 5° prévoit la fixation des plafonds de dépenses et charges, et des autorisations d'emplois pour le budget général et les comptes annexes. L'innovation consisterait ici à faire figurer dans le tableau d'équilibre le nombre des emplois rémunérés par l'Etat.

Le 6° prévoit l'équilibre budgétaire et le tableau d'équilibre qui en détaille les composantes. Ce dernier reprendrait les dispositions des 4° et 5°. Ce faisant, le texte adopté par l'assemblée nationale donne un statut organique à ce tableau qui est apparu en 1962 et existe, dans sa forme actuelle, depuis 1974.

Le 7° constitue une innovation puisqu'il rassemble dans un tableau de financement « *les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier* ». En pratique, ce tableau partira du solde budgétaire, y ajoutera les charges de trésorerie (remboursements d'emprunts de l'Etat ou repris par lui) et mettra en regard les ressources de trésorerie de l'Etat.

Le 8° reprend les dispositions de l'ordonnance organique s'agissant de l'autorisation d'émission des emprunts nécessaires à la couverture du besoin de financement de l'Etat.

B. La seconde partie

La deuxième partie décline les dépenses budgétaires entre les ministères et comprend des dispositions n'affectant pas l'équilibre.

Le 1° adapte le mode de fixation des crédits du budget général à la nouvelle nomenclature budgétaire en prévoyant qu'ils sont fixés par ministère et par mission (et non plus par titre et par ministère) et que leur sont assortis les plafonds des autorisations d'emplois, par ministère.

Le 2° prévoit la fixation par programme des autorisations d'engagement par anticipation qui dérogent à la règle de l'annualité budgétaire.

Le 3° procède de même que le 1° s'agissant des crédits ou des découverts des comptes annexes, ceux-ci étant cependant fixés par catégorie de comptes et aucun plafond d'autorisation d'emplois ne leur étant assorti puisqu'ils ne peuvent, selon l'Assemblée nationale, comporter de crédits de rémunération.

Le 4° limite aux lois de finances la possibilité d'octroyer une garantie de l'Etat et d'en fixer le régime, en raison des charges budgétaires éventuelles futures que les garanties recèlent.

Le 5° constitue une des innovations de la proposition de loi organique en ce qu'elle prévoit que la loi de finances autorise les reprises de dettes de l'Etat, et fixe leur régime. Aujourd'hui ces reprises de dettes sont traitées en opérations de trésorerie et ne sont donc pas autorisées de manière explicite par le Parlement. Ce traitement comptable explique par exemple que le Parlement n'ait pas eu à connaître de la reprise, par l'Etat, de la dette de 110 milliards de francs de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) en 1994.

Le 6° énumère les dispositions facultatives des lois de finances qui constituent donc le domaine partagé des lois de finances et des autres lois. Il s'agit, en effet, d'une particularité de la loi de finances que de pouvoir comporter, dans les limites fixées par le législateur organique, des dispositions relevant de la loi ordinaire[1].

Le *a)* autorise ainsi la seconde partie à comporter des dispositions législatives relatives aux impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire (dans le cas contraire, elles doivent figurer en première partie ainsi qu'il est prévu au 2° du I). Il s'agit d'une reprise de l'actuelle ordonnance organique.

Le *b)* permet que figure dans la loi de finances des dispositions affectant les charges budgétaires de l'Etat sans atteindre l'équilibre budgétaire de l'année en cours, ainsi que le rend possible le jeu combiné des articles 31 et 1er de l'ordonnance de 1959.

Le *c)* introduit une innovation en permettant à la seconde partie des lois de finances de comporter des dispositions définissant « *les modalités de répartition de concours de l'Etat aux collectivités territoriales* », souhaitant inscrire dans la loi organique ce qui constitue jusqu'ici une jurisprudence variable du Conseil constitutionnel.

Le *d)* permet à la loi de finances d'approuver les conventions financières engageant l'Etat, tirant les conséquences sur la présentation des lois de finances de la reprise à cet article des termes de l'article 2 de l'ordonnance organique qui autorisaient les lois de finances à procéder à de telles approbations sans prévoir leur place à l'article 31.

Le *e)* donne aux lois de finances une compétence partagée avec les lois ordinaires pour comprendre des « *dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* », afin de tenir compte sur ce point de l'avis du Conseil d'Etat, qui considère que cantonner ces dispositions à la loi de finances serait inconstitutionnel.

Enfin, le *f)* fait de même s'agissant des dispositions relatives au régime de responsabilité pécuniaire des agents publics.

II. Les propositions de votre commission

A. La première partie

1. La reprise de l'essentiel des dispositions prévues par l'Assemblée nationale

Votre rapporteur ne vous proposera pas de changement substantiel par rapport au texte adopté par l'Assemblée nationale, sous réserve de deux ajouts (voir *infra*). Il tient cependant à apporter quelques précisions s'agissant des dispositions de première partie prévues dans le texte de la proposition de loi organique.

Le maintien de l'autorisation unique de perception des impositions de toute nature dans la loi de finances de l'année (1° du I) constitue aux yeux de votre rapporteur, la garantie du respect du principe, posé par l'article XIV de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789, du consentement de l'impôt[2]. L'éclatement de ce consentement entre plusieurs textes (lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale), voire entre plusieurs organes (Parlement et collectivités locales) nuirait à son caractère éclairé qui constitue une garantie démocratique.

De plus, votre rapporteur conçoit cette disposition, liée aux autres propositions relatives aux rémunérations pour service rendu et aux taxes

parafiscales, comme un salutaire rappel du caractère principal que revêt la catégorie des impositions de toute nature. Alors que l'ordonnance de 1959 tendait à les considérer comme une catégorie résiduelle s'obtenant par élimination des autres formes de prélèvements obligatoires, la présente loi organique les perçoit comme la règle, les autres prélèvements devant devenir l'exception.

De 1921 à 1979, le législateur financier a ajouté à la disposition d'autorisation de perception l'interdiction formelle d'y contrevenir, ce qui signifiait tout à la fois l'interdiction de lever d'autres impositions et l'obligation de lever toutes celles ayant été autorisées. Cela interdisait ainsi au gouvernement de décider de sa propre initiative de cesser de percevoir une ressource de l'Etat ou bien de ne pas en percevoir une partie. Votre rapporteur estime que l'esprit de cette disposition demeure valable et que l'autorisation de perception revêt bien entendu une double contrainte de « ne percevoir que » et de « percevoir toutes » les recettes prévues.

La rédaction du 2° permet, pour votre rapporteur, de faire figurer en première partie, à cet endroit, les affectations hors du budget de l'Etat (que la loi de finances doit autoriser d'après l'article 33 de la proposition de loi organique) puisque celles-ci reviennent à réduire ses recettes et donc affectent l'équilibre budgétaire.

Au 3°, votre rapporteur vous proposera de simplifier la rédaction retenue par l'Assemblée nationale s'agissant de la présence en première partie des dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat.

Au 5°, votre rapporteur vous proposera, outre la réintroduction des budgets annexes et des comptes spéciaux dans les plafonds de dépenses, à côté de celui du budget général, de supprimer la fixation, en première partie, du plafond des autorisations d'emplois pour renvoyer cette dernière disposition en seconde partie. **Cependant, il faut souligner que grâce à la proposition de votre rapporteur, le Parlement pourra se prononcer, à ce moment là, sur l'ensemble des emplois rémunérés par l'Etat et sur sa politique d'emploi. Il n'apparaît pas évident que le nombre d'emplois concourt à l'équilibre alors que ce dernier comprend déjà les crédits pour dépenses de personnel**.

Le tableau d'équilibre du 6° pose un problème qu'il conviendra de résoudre dans l'application pratique de la loi organique : celui de l'absence de consolidation des comptes de l'Etat. Le maintien des budgets annexes et des comptes spéciaux, le caractère organique donné à certains d'entre eux, nécessitera des flux budgétaires entre le budget général et ces autres composantes du budget de l'Etat. Ainsi, les versements du budget général vers le compte des pensions constitueront-ils à la fois une dépense du budget général, inscrite en crédits budgétaires de la dotation

correspondante, une recette du compte de pension et une dépense de ce dernier. Il en ira de même des flux entre le budget général et le compte de la dette. Peut-être faudra-t-il alors insérer une ligne de consolidation afin d'éviter une lecture imparfaite de la réalité du volume des interventions de l'Etat.

2. Les principales modifications proposées par votre commission

a) Le vote sur chaque prélèvement sur recettes

Conséquence du choix de faire figurer les prélèvements sur recettes dans le corps de la loi organique, il convient de suivre la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de prévoir en première partie un vote distinct sur chaque prélèvement sur recette, c'est-à-dire sur chacun de ceux opérés au profit des collectivités locales et sur celui opéré au profit de l'Union européenne.

Cela permettra de maintenir la tradition de l'organisation d'un débat sur le prélèvement au profit de l'Union européenne et de prolonger l'expérience menée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2001, au Sénat, de l'organisation d'un débat parlementaire portant sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Il convient de placer l'évaluation et la fixation du régime de chaque prélèvement avant celles de chacune des recettes budgétaires, ces prélèvements venant en modifier les montants bruts.

b) L'introduction d'un plafond de variation nette de la dette de l'Etat

Lors de la discussion de l'article 31 à l'Assemblée nationale[3], de longs échanges ont eu lieu entre des parlementaires de l'opposition, le rapporteur général, le président de séance et Mme le secrétaire d'Etat au budget s'agissant du vote, distinct ou non de celui relatif au tableau de financement, d'une disposition relative à l'emprunt. Il s'agissait en quelque sorte de donner un contenu à l'autorisation d'émettre des emprunts du 8° en le liant au besoin de financement révélé et exprimé par le tableau de financement. A cette occasion, notre collègue député Jean-Jacques Jégou a accepté de retirer un amendement prévoyant que la loi de finances fixe le plafond des emprunts autorisés contre l'engagement du gouvernement de mettre à profit la navette parlementaire pour trouver une rédaction appropriée.

Lors de son audition ultérieure par le Sénat, Mme Florence Parly a proposé de mettre ses services à la disposition de votre rapporteur afin d'aboutir à cette rédaction. Ce faisant, elle a tracé le cadre que devrait revêtir le contenu donné à cette autorisation d'emprunt :

Audition de Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget au Sénat, le 9 mai 2001

« Il est exact que lors de notre débat à l'Assemblée nationale cette question a été soulevée par un certain nombre de parlementaires, notamment ceux qui pratiquent déjà cela dans le cadre des collectivités dont ils assurent la responsabilité. Ils ont souhaité que des améliorations puissent être apportées sur ce terrain et que, notamment, un plafond d'emprunts soit désormais voté par le Parlement au moment du vote de la loi de finances.

« Lors de ce débat, le Gouvernement n'était pas techniquement prêt à apporter une solution clef en main et j'avais eu l'occasion de dire que je me mettrais à la disposition des commissions des Assemblées pour tenter de trouver une solution à cette préoccupation, sachant que pour trouver une solution -si vous m'y autorisez-, il me semble utile de préciser quelles sont et doivent être les préoccupations qui animent le Gouvernement.

« Pour ma part, j'en vois tout au moins deux. S'il devait y avoir un plafond d'emprunts, cela ne devrait pas placer le Gouvernement dans une situation d'incapacité brutale à financer ses dépenses, parce qu'il y aurait une rupture de trésorerie et un retard dans l'encaissement d'une recette importante, par exemple.

« Ce système de plafond existe dans toute sa pureté aux États-Unis et il s'accompagne de temps à autres de fermetures pures et simples des services publics car, quand le plafond est dépassé, tout s'arrête, ce qui ne me paraît pas correspondre à la lumière des débats qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale- à la préoccupation fondamentale des parlementaires. S'il doit y avoir plafond, il faut veiller à ce qu'il ne conduise pas à des mesures qui seraient mal perçues dans notre pays.

« Par ailleurs, il faut également, si ce plafond était mis en oeuvre, qu'il ne porte pas atteinte à un autre objectif auquel on ne peut qu'être attaché, à savoir que la politique de gestion active de la dette soit optimale, parce qu'il s'agit de la bonne gestion de nos finances publiques.

« Dans le respect de ces principes, le ministère des finances et le Gouvernement sont tout à fait prêts à tenter d'avancer sur cette question du plafonnement des emprunts si le Sénat le souhaitait. »

Deux principes ont donc été posés : que le plafond n'empêche pas le gouvernement de faire face à des aléas de trésorerie risquant de mettre l'Etat en cessation de paiement ; qu'il n'empêche pas une gestion optimale de la dette, donc par exemple qu'il n'interdise pas en cours d'année de procéder à des rachats de dettes.

Ce souhait des députés de l'opposition, devenu engagement du gouvernement à leur égard, rejoint en tous points les préoccupations de votre commission des finances, exprimées à la fois par votre rapporteur et par le rapporteur général Philippe Marini. Il semble pleinement justifié que le Parlement tire les conséquences concrètes sur la dette des votes de l'équilibre budgétaire et de l'équilibre financier.

En se prononçant sur la dette, le Parlement décide expressément de la charge imposée aux générations futures. En outre, la comparaison de la variation du stock de dette provoquée par les décisions budgétaires et financières, et du tableau présentant le budget de l'Etat en sections de fonctionnement et d'investissement rendra possible les comparaisons et donc, les appréciations politiques sur le niveau souhaitable de dépenses d'aujourd'hui dont le Parlement reporte le paiement sur les générations futures.

Cependant, les difficultés techniques sont importantes et votre rapporteur partage les limites posées par Mme Florence Parly. En effet, il ne saurait être question de ne pas honorer la signature de l'Etat. Même si les moyens actuels de prévision rendent une telle perspective peu envisageable, il est certain que les aléas qui s'attachent tant aux décaissements qu'aux encaissements de l'Etat justifient que les opérations liées à la tenue de la trésorerie de l'Etat ne soient pas contraintes par un plafond strict, sauf à imaginer des procédures d'urgence complexes[4].

De même, fixer un plafond brut de la dette risquerait de soulever des difficultés pour la gestion de celle-ci. Des techniques financières complexes, qui peuvent conduire à racheter de la dette passée pour en émettre une nouvelle et donc à augmenter les émissions brutes, pouvant permettre de minorer finalement la charge de la dette. Celle-ci représentant la première dépense de l'Etat, il serait désastreux d'en rendre impossible la diminution par des dispositions inappropriées.

Au total, votre rapporteur vous proposera d'ajouter parmi les dispositions de la première partie la fixation du « *plafond de la variation nette de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an, appréciée en fin d'année* ». La variation nette permettra d'éviter les biais mentionnés ci-dessus d'un plafond de dette brute ; la prise en compte de la seule dette supérieure à un an permettra d'éviter d'y inclure les émissions de très court terme nécessitées par des besoins ponctuels de trésorerie. Cette variation sera appréciée en fin d'année et le plafond aura une valeur contraignante, qui obligera le gouvernement à en demander le relèvement dans un collectif budgétaire s'il lui paraît ne pas pouvoir être respecté.

Ainsi, votant le tableau de financement de l'Etat, fixant un plafond pour l'augmentation de la dette nette, ayant connaissance de

l'ensemble des opérations liées à cette dette par le biais du compte de commerce particulier dédié à cet effet, le Parlement verra son information comme son contrôle sur la dette considérablement améliorés et sera en mesure de jouer pleinement son rôle en la matière, qui est celui d'engager l'avenir.

B. La seconde partie

1. La reprise de l'essentiel des dispositions prévues par l'Assemblée nationale

Votre rapporteur vous propose de ne pas modifier les dispositions prévues aux 4° (autorisation et fixation du régime de l'octroi des garanties) et aux *a)* (possibilité pour les lois de finances de comporter des dispositions relatives aux impositions de toute nature), *c)* (possibilité de définir en seconde partie les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales), *d)* (approbation des conventions financières) et *e)* (possibilité de comprendre des dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques) du 6°.

2. Les principales modifications proposées par votre commission

a) La préfiguration des modes de vote et de discussion

1. La mission comme seule unité de vote et de discussion

Votre rapporteur considère qu'il convient de faire de la mission à la fois l'unité de vote et l'unité de discussion des crédits, ainsi qu'il l'expliquera au commentaire de l'article 43. C'est pourquoi il vous proposera de supprimer au 1° l'obligation d'une fixation des crédits par ministère ce qui n'a évidemment pas pour conséquence de supprimer la règle selon laquelle les crédits sont ouverts aux ministres.

2. Une discussion globale des autorisations d'emplois

Par cohérence, votre rapporteur souhaite éviter que les plafonds d'autorisation des emplois fassent l'objet d'une discussion et d'un vote par ministère[5]. Sans remettre en cause le choix du ministère comme unité de spécialité, il préfèrerait que le Parlement se prononce sur un tableau reprenant les autorisations d'emplois de chaque ministère par un vote unique,. Ce vote intervenant après la discussion des crédits, rendrait possibles d'éventuelles coordinations avec l'adoption d'amendements portant sur les crédits de personnel des programmes. Ces coordinations ne seraient pas automatiques puisqu'il n'y a pas de lien mécanique entre les autorisations d'emplois et les crédits de personnel. L'absence de spécialisation des emplois par programme s'explique par les très grandes difficultés techniques auxquelles elle se heurterait.[6].

La discussion et le vote de ce tableau favoriserait l'organisation d'un débat sur la politique d'emploi de l'Etat que l'Assemblée nationale avait proposé de placer en première partie.

Les parlementaires qui le souhaiteraient pourraient bien entendu présenter des amendements portant sur ce tableau.

b) Les autres modifications

1. Une rédaction plus large pour les autorisations particulières de reprises de dettes

Le 5° du II du texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit que la seconde partie de la loi de finances de l'année peut autoriser l'Etat à réaliser des reprises de dettes dans deux cas : la prise en charge d'emprunts émis par des organismes publics ou privés ou un engagement payable à terme ou par annuités. Votre rapporteur partage pleinement le souci de faire statuer explicitement la loi de finances sur chacune des décisions susceptibles d'affecter le bilan de l'Etat et de se traduire par des charges, budgétaires ou de trésorerie, futures. En l'occurrence, ces nouvelles dettes de l'Etat alourdiront le poste « dettes » du passif de l'Etat et se traduiront par des charges d'emprunt qui seront budgétées dans les lois de finances à venir, mais aussi par des remboursements en capital qui, comme opérations de trésorerie, ne seront pas budgétées mais pèseront sur les finances de l'Etat.

Le mécanisme d'une autorisation explicite alliée à un vote sur la variation nette du stock de dette de l'Etat permettra au Parlement de procéder à une autorisation dans de bonnes conditions de ce type d'opérations qui ont pu, dans le passé, produire des effets importants sur les finances publiques, et qui sont d'ailleurs prises en compte, comme telles, dans le cadre des engagements européens de la France.

Votre rapporteur vous proposera cependant d'adopter une rédaction plus large que celle de l'Assemblée nationale afin d'éviter qu'un avenir propice en inventions financières n'en vienne altérer la lettre et donc en réduire la portée.

Il va de soi que cette rédaction plus large, qui viserait la contraction de dettes « *sous quelque forme que ce soit* », serait distincte de l'autorisation d'émettre les emprunts correspondants à la couverture du besoin de financement de l'Etat votée en première partie.

2. Une rédaction plus restrictive pour les dispositions affectant les charges budgétaires

Le *b)* du 6° adopté par l'Assemblée nationale prévoit la possibilité de faire figurer en deuxième partie, dans le cadre des articles dits rattachés, des dispositions législatives « *affectant les charges budgétaires de l'Etat* ».

Il peut sembler étrange de faire figurer en deuxième partie des dispositions qui, pouvant affecter l'équilibre budgétaire de l'année, auront des conséquences sur le tableau d'équilibre. Ainsi, l'adoption de telles dispositions dans les articles rattachés contraint à demander une deuxième délibération pour assurer les coordinations nécessaires dans ce dernier.

Cependant ceci s'explique par la possibilité pour d'autres lois ordinaires de comporter de telles dispositions : ce qui figure en première partie constituant le domaine exclusif des lois de finances, il ne serait pas conforme à l'article 34 de la Constitution de réserver à ces dernières un monopole des dispositions législatives affectant les charges de l'année.

Votre rapporteur souhaite cependant que l'application du *b)* du 6° n'ouvre pas la voie à un gonflement excessif des dispositions législatives ainsi proposées dans les lois de finances. Il ne faut pas oublier que l'examen de ces dernières est contraint par des délais constitutionnels et que la procédure d'urgence s'y applique de droit. Une augmentation des dispositions rattachées d'une part, risquerait de nuire au bon examen du reste de la loi de finances, et, d'autre part, n'autoriserait pas un débat portant sur lesdites dispositions dans des conditions satisfaisantes.

C'est pourquoi votre rapporteur vous proposera d'en restreindre le champ aux seules « *dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année* ».

3. La coordination avec les autres propositions de votre commission

Votre rapporteur vous proposera par ailleurs de tirer les conséquences sur la seconde partie de certaines de ses propositions :

- la création de la dotation comme unité de spécialité, pour laquelle il convient de permettre la possibilité, expressément fixée par la loi de finances de l'année, d'un engagement par anticipation des crédits ;

- la réintroduction des budgets annexes et des comptes spéciaux, dont les crédits ou les déficits seraient fixés par budget annexe et par catégorie de comptes ;

- l'élargissement du champ de compétence de la loi de finances à certaines dispositions comptables.

Décision de la commission : votre commission vous propose d’adopter cet article ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat première lecture JO Sénat n° 44

Séance du mercredi 13 juin 2001 **(seconde délibération)**

Article 31

M. le président. Le Sénat a précédemment adopté l'article 31 dans la rédaction suivante :

« Art. 31. - La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

« I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

« 1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;

« 2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;

« 3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat ;

« 3° *bis* Evalue et fixe le régime des prélèvements mentionnés à l'article 17 ;

« 4° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;

« 5° Fixe les plafonds des dépenses du budget général, des budgets annexes et de chaque catégorie de comptes spéciaux ;

« 6° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;

« 7° Autorise les opérations prévues à l'article 25 ; autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ; évalue les ressources et les emplois de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentés dans un tableau de financement ;

« 7° *bis* Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an ;

« 8° *Supprimé.*

« II. - Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

« 1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

« 2° Fixe, par programme, le montant des autorisations d'engagement par anticipation prévues au dernier alinéa de l'article 6 ;

« 2° *bis* Fixe, par ministère, le plafond des autorisations d'emplois ;

« 3° Fixe, par budget annexe et par catégorie de comptes spéciaux, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des déficits autorisés ;

« 4° Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;

« 5° *Supprimé ;*

« 6° Peut :

« *a)* Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

« *b)* Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;

« *c)* Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;

« *d)* Approuver des conventions financières ;

« *e)* Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

« *f)* Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

Par amendement n° A-2, M. Lambert, au nom de la commission, propose de supprimer le 2° du II de cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* J'ai déjà présenté cet amendement, monsieur le président.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° A-2, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 31, ainsi modifié.

(L'article 31 est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat première lecture JO Sénat n° 43

Séance du mardi 12 juin 2001

Article 31

M. le président. « Art. 31. - La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

« I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

« 1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;

« 2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;

« 3° Autorise les affectations de recettes prévues au deuxième alinéa du II de l'article 18 et comporte toutes autres dispositions relatives aux recettes affectées en application de l'article 17 ;

« 4° Comporte l'évaluation de chacune des recettes qui concourent à la réalisation de l'équilibre budgétaire ;

« 5° Fixe les plafonds des dépenses et des autorisations d'emplois du budget général ainsi que les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes annexes ;

« 6° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;

« 7° Evalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;

« 8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26.

« II. - Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

« 1° Fixe, pour le budget général, par ministère et par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, ainsi que, par ministère, les plafonds des autorisations d'emplois ;

« 2° Fixe, par programme, le montant des autorisations d'engagement par anticipation prévues au dernier alinéa de l'article 6 ;

« 3° Fixe, par catégorie de comptes annexes, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

« 4° Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;

« 5° Autorise l'Etat à contracter des dettes sous forme de prise en charge d'emprunts émis par des organismes publics ou privés ou sous forme d'un engagement payable à terme ou par annuités et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

« 6° Peut :

« *a)* Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

« *b)* Comporter des dispositions affectant les charges budgétaires de l'Etat ;

« *c)* Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;

« *d)* Approuver des conventions financières ;

« *e)* Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

« *f)* Comporter toutes dispositions relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics. »

Par amendement n° 230, Mme Beaudeau, MM. Foucaud, Loridant et les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent, dans le 1° du I de cet article, de supprimer les mots : « et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ».

La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Cet amendement de notre groupe porte sur une question relativement importante : celle de la fiscalisation d'un certain nombre de ressources consacrées à la satisfaction de besoins collectifs.

Dans sa rédaction, la présente proposition de loi organique prévoit en effet que la loi de finances détermine la nature des impositions perçues par l'Etat et des autres personnes morales bénéficiaires de la perception d'impositions diverses.

Nous nous interrogeons sur le sens de cette rédaction qui consacre, de notre point de vue, la fiscalisation de la protection sociale au travers de la contribution sociale généralisée ou de l'affectation des recettes issues des droits sur les tabacs.

Nous sommes, pour notre part, partisans d'une réforme des financements sociaux et fiscaux qui passe en particulier par une affectation des impôts et taxes au budget de l'Etat et une réaffectation au bénéfice des organismes sociaux de ressources fondées sur un prélèvement sur la valeur ajoutée.

Nous ne sommes en effet pas convaincus de la nécessité à terme d'une plus grande fiscalisation des recettes de la proctection sociale qui, dans les années les plus noires du cycle économique, a conduit d'ailleurs à l'accumulation de déficits qui sont aujourd'hui encore délicats à résorber.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* La commission est très défavorable à cet amendement, qui vise, au fond, à supprimer l'autorisation parlementaire de perception « des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ». C'est exactement le contraire de l'esprit de la réforme.

M. Michel Charasse. Absolument !

M. Alain Lambert, *rapporteur.* La commission ne peut donc qu'être défavorable à cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Le Gouvernement émet le même avis que la commission. J'ajoute que l'amendement conduirait à une régression, notamment eu égard à l'objectif de transparence que nous partageons.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 230, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 231, Mme Beaudeau, MM. Foucaud, Loridant et les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent, dans le 2° du I de l'article 31, de remplacer le mot : « budgétaire » par le mot : « financier ».

La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. L'amendement n° 231 tend à tenir compte du fait que l'équilibre des comptes publics ne procède pas, de manière exclusive, de l'appréhension des recettes et des dépenses budgétaires ; il inclut aussi, dans l'actuelle forme de nos lois de finances, quelques accessoires constitués par les mouvements opérés, par exemple, sur les comptes d'affectation spéciale ou les comptes annexes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* La commission n'a pas vu l'intérêt d'appeler « équilibre financier » l'équilibre budgétaire déterminé par la première partie de la loi de finances. Aussi a-t-elle émis un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Défavorable également.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 231, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 264 rectifié, MM. Fréville, Arthuis et Badré proposent d'insérer après le 2° du I de l'article 31, quatre alinéas ainsi rédigés :

« ...° Recense et estime le rendement des impositions de toute nature qu'elle affecte aux organismes de sécurité sociale et aux personnes morales autres que les collectivités locales et les communautés européennes.

« ...° Comporte l'évaluation des autres impositions de toute nature.

« ...° Fixe le régime et évalue le montant des prélèvements sur recettes effectués au bénéfice des collectivités locales et des Communautés européennes.

« ...° Arrête l'état des ressources partagées et le produit budgétaire des impositions de toute nature, avant toute éventuelle affectation au sein du budget de l'Etat. »

La parole est à M. Fréville.

M. Yves Fréville. Je retire cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 264 rectifié est retiré.

Par amendement n° 97, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le quatrième alinéa (3°) du I de l'article 31 :

« 3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat ; »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet amendement vise à simplifier la rédaction de l'article 31, qui est essentiel, puisqu'il définit le contenu de la première et de la deuxième partie de la loi de finances.

M. le président. Quel est l'avis Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 97, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 98, M. Lambert, au nom de la commission, propose, après le quatrième alinéa (3°) du I de l'article 31, d'insérer un alinéa ainsi rédigé :

« 3° *bis* Evalue et fixe le régime des prélèvements mentionnés à l'article 17 ; »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* C'est un amendement de conséquence, les prélèvements sur recettes étant mentionnés dans la proposition de loi organique.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 98, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis maintenant saisi de trois amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 99, M. Lambert au nom de la commission, propose de rédiger ainsi le cinquième alinéa (4°) du I de l'article 31 :

« 4° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ; ».

Par amendement n° 265 rectifié, MM. Fréville, Arthuis et Badré proposent, dans le 4° du I, après le mot : « recettes », d'insérer les mots : « autres que les impositions de toute nature, ».

Par amendement n° 232, Mme Beaudeau, MM. Foucaud, Loridant et les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent, dans le 4° du I de l'article 31, de remplacer le mot : « budgétaire » par le mot : « financier ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 99.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* C'est un amendement rédactionnel, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. Fréville, pour présenter l'amendement n° 265 rectifié.

M. Yves Fréville. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 265 rectifié est retiré.

La parole est à Mme Beaudeau, pour défendre l'amendement n° 232.

Mme Marie-Claude Beaudeau. C'est un amendement de coordination, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 232 ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 99 et 232 ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 232 et favorable à l'amendement n° 99.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 99, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 232 n'a plus d'objet.

Par amendement n° 235 rectifié, Mme Beaudeau, MM. Foucaud, Loridant et les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent d'insérer, après le 4° du I de l'article 31, un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« ...° Définit les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ; ».

La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Cet amendement sur l'article 31, que je défendrai avec l'amendement n° 236, supprimant le quatrième alinéa du 6° du paragraphe II, porte sur la question des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

Si on lit avec attention les termes de l'article, on se rend compte d'un glissement qui n'est pas secondaire entre la première et la seconde partie et qui porte sur la manière de considérer ou d'envisager les concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

Passant en seconde partie, ces concours seront donc naturellement soumis, quant aux conditions de leur examen, aux effets traditionnellement observés en termes de recevabilité financière.

Nous pouvons donc craindre légitimement que la discussion de la première partie de la loi de finances, au motif que ce qui était précédemment un prélèvement sur recettes deviendrait aujourd'hui une dépense publique comme une autre, ne soit quelque peu appauvrie.

Cette observation vaut, d'ailleurs, surtout pour la discussion budgétaire dans notre Haute Assemblée, où nous avons pris l'habitude d'avoir un débat important sur le thème des collectivités locales.

Notre amendement vise donc à réintégrer en première partie de la loi de finances la discussion des concours destinés aux collectivités territoriales et en tire naturellement les conclusions pour la suite de l'article, qui est l'objet de notre amendement de cohérence.

Nous pensons d'ailleurs, en dernière instance, que ce serait mal augurer d'un renforcement des pouvoirs du Parlement que d'intégrer plus de 170 milliards de francs de concours publics aux collectivités territoriales - pas loin de 10 % du budget - en seconde partie.

C'est sous le bénéfice de ces observations que je vous invite à adopter cet amendement n° 235 rectifié. Il en sera de même pour l'amendement n° 236.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet amendement n° 235 rectifié, outre qu'il est franchement inconstitutionnel, aboutit à un résultat exactement inverse de celui que Mme Marie-Claude Beaudeau souhaite obtenir, puisqu'il revient à priver les parlementaires de la possibilité d'amender les modalités de répartition dans tout autre texte, même dans ceux qui sont relatifs aux collectivités locales. La commission est donc défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Le Gouvernement, qui partage l'avis de la commission, est défavorable à cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 235 rectifié.

M. Yves Fréville. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Fréville.

M. Yves Fréville. Je comprends très bien que nous ayons intérêt à voter en première partie de la loi de finances les modalités de répartition des concours aux collectivités locales, qu'il s'agisse de prélèvements ou de dotations globales dans le budget. Je souhaiterais d'ailleurs que ces dotations générales soient toutes transformées en prélèvements.

Il existe néanmoins une difficulté que le comité des finances locales a souvent signalée : lorsque nous décidons des modifications pour l'année à venir, il est très difficile pour la direction générale des collectivités locales de procéder, entre le 31 décembre et une date décente pour communiquer les dotations aux collectivités locales, aux ajustements qui s'imposent.

Il s'agit là d'une véritable difficulté qui est d'ordre non plus constitutionnel ou législatif, mais purement technique. Si nous modifions les dotations le 25 décembre, les communes qui en bénéficieraient ou qui, au contraire, subiraient des pertes de ce fait n'en connaîtront le montant que très tard, au mois de mars ou d'avril.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 235 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis maintenant saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 100, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi le sixième alinéa (5°) du I de l'article 31 :

« 5° Fixe les plafonds des dépenses du budget général, des budgets annexes et de chaque catégorie de comptes spéciaux ; ».

Par amendement n° 266 rectifié, MM. Fréville, Arthuis et Badré proposent, dans le 5° du I de ce même article, après les mots : "les plafonds des dépenses", d'insérer les mots : "définitives, des dépenses de fonctionnement et des dépenses de personnel". »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 100.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit d'un amendement de conséquence qui inclut les comptes spéciaux et les budgets annexes dans les plafonds de dépenses votés en première partie de la loi de finances. Cet amendement supprime également la fixation d'un plafond des autorisations d'emploi en première partie, puisque notre commission vous proposera, en seconde partie, un vote unique sur ces plafonds qui se substituera au vote par ministère prévu en seconde partie à l'Assemblée nationale.

Le vote unique prévu par l'Assemblée nationale en première partie, à notre sens, deviendrait donc superflu et, par la proposition de votre commission des finances, serait préservée l'idée d'un débat sur la politique générale de l'emploi public. Tel est l'esprit de cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Fréville, pour défendre l'amendement n° 266 rectifié.

M. Yves Fréville. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 266 rectifié est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 100 ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Cet amendement porte d'abord sur le régime d'approbation du plafond des emplois et, à ce titre, il ne pose aucune difficulté.

Il porte ensuite sur le régime d'approbation des plafonds de dépenses. Sur ce second point, il me semble que le plafond des dépenses que vous évoquez n'aura pas tout à fait la même portée pour le budget général que pour les comptes de commerce, les comptes d'opérations monétaires et certains comptes de concours financiers.

En effet, sur ces comptes, les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif, et seul le déficit aura un caractère limitatif. Aujourd'hui, l'article d'équilibre ne fait figurer que le solde des comptes de commerce, des comptes d'opérations monétaires et des comptes de règlement avec les gouvernements étrangers. Il ne me semble donc pas utile de modifier cette pratique qui, me semble-t-il, a fait ses preuves.

Dans ces conditions, il me semblerait opportun, si M. le président Lambert en était d'accord, de préciser dans l'amendement n° 100, s'agissant des compte spéciaux, que la fixation des dépenses en première partie est faite sous réserve des dispositions des articles 21 *bis*, 23 et 24, qui sont relatifs à ces comptes.

Si cette modification pouvait être prise en compte, je me rallierais à l'amendement n° 100 ainsi rectifié. Dans le cas contraire, je m'en remettrai, au nom du Gouvernement, à la sagesse du Sénat avec les réserves que je viens d'exprimer.

M. le président. Acceptez-vous la proposition de Mme le secrétaire d'Etat, monsieur le rapporteur ?

M. Alain Lambert. *rapporteur.* Je crois que l'on peut faire mieux. En effet, ce que Mme le secrétaire d'Etat vient de dire et qui a été soigneusement pris en notes par les services du compte rendu vaut interprétation de la loi. Dès lors, pourquoi charger celle-ci de précisions auxquelles, pour ce qui me concerne, au nom de la commission, je peux souscrire sans abuser des pouvoirs qui me sont conférés ?

Je crois, madame la secrétaire d'Etat, que, grâce à la précision que vous venez de donner, l'application sera celle que vous souhaitez.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 100, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 233, Mme Beaudeau, MM. Foucaud, Loridant et les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent, dans le 6° du I de l'article 31, de remplacer le mot : « budgétaire » par le mot : « financier ».

La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 233 est retiré.

Par amendement n° 267 rectifié, MM. Fréville, Arthuis et Badré proposent, après le 6° de l'article 31, d'insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« Ce tableau fait apparaître le total des recettes et charges de fonctionnement et leur solde, le total des recettes et des charges définitives en capital et leur solde, le solde des opérations définitives, le total des recettes et charges financières et leur solde, le solde général.

« La totalisation des recettes et des charges porte sur les opérations du budget général et des comptes annexes. Elle inclut les estimations des fonds de concours et les charges correspondantes. »

La parole est à M. Fréville.

M. Yves Fréville. Je reviens sur la présentation du tableau d'équilibre que mon collègue M. Jean Arthuis et moi-même souhaitions voir apparaître.

Nous avons eu des discussions tout à l'heure pour savoir s'il fallait inscrire dans la loi organique une condition d'équilibre entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. Nous avons, à très juste titre, estimé que ce n'était pas le cas.

Il n'empêche qu'un certain nombre de nos collègues veulent pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause. Il serait à cet égard tout à fait utile de voir apparaître dans le tableau d'équilibre le total des recettes et des charges de fonctionnement et leur solde, de la même façon que l'on pourrait faire apparaître les recettes et les charges définitives en capital, lesquelles constituent, avec les opérations de fonctionnement, les opérations définitives. Ce tableau ferait également apparaître le montant des recettes et charges financières, les prêts et avances et les opérations sur titres résultant, par exemple, des privatisations.

Je sais très bien qu'après les votes précédents ce tableau ne peut plus avoir de portée législative. Par conséquent, il ne me reste plus qu'à retirer cet amendement n° 267 rectifié.

Cependant, je souhaiterais obtenir une précision à propos de son deuxième alinéa : « La totalisation des recettes et des charges porte sur les opérations du budget général et des comptes annexes. »

En d'autres termes, ce que je souhaite très vivement, c'est que l'on puisse me confirmer - il n'est nul besoin de le graver dans le marbre de la loi - qu'il sera bien procédé à une totalisation de toutes les opérations, sans opérer de distinction entre le budget général, les comptes spéciaux et les budgets annexes. Si l'on ne procède pas de la sorte, il est en effet impossible de savoir quel est le montant des dépenses d'investissement ou le montant des dépenses de fonctionnement, dans la mesure où les comptes spéciaux se décomposent eux aussi en crédits d'investissement et en crédits de fonctionnement. J'aurais voulu que l'on puisse avoir cette vision consolidée de l'article d'équilibre, au moins sous forme d'annexe.

M. le président. L'amendement n° 267 rectifié est retiré.

Par amendement n° 101 rectifié, M. Lambert, au nom de la commission des finances, propose :

I. - De rédiger comme suit le huitième alinéa (7°) du I de l'article 31 :

7° Autorise les opérations prévues à l'article 25 ; autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ; évalue les ressources et les emplois de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentés dans un tableau de financement. »

II. - En conséquence, de supprimer le dernier alinéa (8°) du I de cet article.

III. - En conséquence, de supprimer le sixième alinéa (5°) du II de cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Yves Fréville ayant retiré son amendement, la commission n'a pas à donner son avis. Je lui dirai simplement que nous avons longuement et utilement discuté sur la constitutionnalité des amendements et je me rappelle qu'à propos du sien, M. le rapporteur général a bien résumé les choses en disant que vous aviez économiquement raison, mais constitutionnellement tort. »

M. Yves Fréville. Je n'en suis pas sûr !

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Vous pouvez, en effet, ne pas être sûr de ce jugement constitutionnel, mais ce qu'il convient de retenir c'est

que vous avez économiquement raison. Vous ne serez d'ailleurs pas fâché que le Gouvernement vous donne son sentiment sur cette question, et je pense qu'il vous dira que vous avez constitutionnellement tort.

J'en viens à l'amendement n° 101 rectifié.

Cet amendement vise à intégrer dans le 7° du I de l'article 31, c'est-à-dire en première partie, la mention des autorisations particulières, qui sont données par le Parlement à l'Etat, de reprendre des dettes de tiers, mention qui figure actuellement au 5° du II. Il est logique, pensons-nous, de faire passer de la seconde à la première partie ces autorisations dans la mesure où les dettes concernées auront une influence sur le niveau d'endettement de l'Etat, auquel nous nous intéresserons dans un amendement suivant.

Je propose, par ailleurs, une rédaction un peu plus large que celle qui a été retenue par l'Assemblée nationale pour les reprises de dettes.

En effet, l'Assemblée nationale a prévu que le Parlement se prononce sur les prises en charge d'emprunts émis par des organismes publics ou privés ou sous forme d'engagements payables à terme ou par annuités.

L'objectif de cette disposition semble excellente à la commission : permettre au Parlement de se prononcer sur les reprises de dettes.

Cependant, il est apparu qu'une formulation trop précise risquait de rendre possible dans l'avenir la tentation d'exclure certaines formes de dettes un peu innovantes du mécanisme de l'autorisation parlementaire. D'où la rédaction qui vous est proposée et qui vise les dettes des tiers de manière plus générale.

Cet amendement comprend aussi une part rédactionnelle.

Enfin, je propose de reprendre tel quel le dispositif du tableau de financement introduit par l'Assemblée nationale.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* L'amendement n° 101 rectifié vise à faire « remonter » en première partie l'autorisation de prendre en charge les dettes de tiers. Je crois que c'est une nécessité dans la mesure où, par ailleurs, il est proposé d'instaurer un plafond de variation nette de la dette en fin de première partie. Je suis donc favorable à cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 101 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 102, MM. Lambert et Marini, au nom de la commission des finances, proposent, après le huitième alinéa (7°) du I de l'article 31, d'insérer un 7° *bis* ainsi rédigé :

« 7° *bis.* - Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an ; »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 203 rectifié, présenté par M. Charasse et tendant, dans le texte proposé par

l'amendement n° 102 pour le 7° *bis* du I, à supprimer les mots « , appréciée en fin d'année. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 102.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit d'un amendement important. A l'innovation extrêmement utile du tableau de financement, la commission propose d'ajouter un dispositif propre à la mesure des conséquences des opérations budgétaires et de trésorerie sur la dette de l'Etat.

Il s'agirait de voter un plafond de variation nette de la dette d'une durée supérieure à un an, celle qui est inférieure n'a guère de sens et sert à couvrir les aléas de trésorerie appréciés au 31 décembre de l'année suivante.

Ainsi le Gouvernement devra-t-il prévoir et indiquer au Parlement, comme aux marchés, la politique d'émission de dettes qu'il compte mettre en œuvre. Aujourd'hui, cette information est seulement donnée une fois la loi promulguée, c'est-à-dire fin décembre après le vote du Parlement. Demain, elle le sera avant le débat au Parlement.
Par ailleurs, ce dispositif permettra au Parlement de se prononcer explicitement sur le niveau souhaitable de la dette. Il pourra ainsi établir les risques des décisions budgétaires et financières d'une année sur les années futures.

Cet amendement constitue une avancée incontestable et figurera parmi les apports que le Sénat aura fait à cette loi organique.

M. le président. La parole est à M. Charasse, pour défendre le sous-amendement n° 203 rectifié.

M. Michel Charasse. Je lis l'amendement de M. le président Lambert, cosigné d'ailleurs par le rapporteur général, M. Marini, à la lumière du principe de sincérité, qui figure dans plusieurs dispositions du texte que nous sommes en train de voter morceau par morceau. Je me demande comment on peut exiger du Gouvernement qu'il propose un plafond apprécié en fin d'année. « En fin d'année », cela veut dire à la fin de l'exercice budgétaire concerné, je suppose. On connaît le caractère très volatile des taux des marchés. Aussi, ce que j'attends de M. le rapporteur et, éventuellement, du Gouvernement, c'est une explication de texte sur le sens de la mention « appréciée en fin d'année », que je propose de supprimer.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Nous savons tous que la dette peut connaître, au cours de l'année, des variations considérables. Comme vous le mimez avec vos doigts, mon cher collègue, elles forment de véritables montagnes russes. Au demeurant, ce n'est pas parce que ces variations sont considérables qu'il ne faut pas que le Parlement, qui doit autoriser l'évolution de cette dette, puisse en suivre l'orientation générale. Le but est d'arriver à mesurer l'évolution de cette dette, exercice après exercice. Ce qui compte, c'est de pouvoir l'analyser par rapport à des exercices cohérents. Tel est le sens de notre amendement.

Si l'on supprime le membre de phrase relevé par Michel Charasse, on ne comprendra plus aussi aisément qu'il s'agit de l'évolution de la dette d'un exercice par rapport à un autre. Je crois que la rédaction à laquelle nous sommes parvenus, avec - pour être franc - l'aide d'un certain nombre de « sachants » sur le sujet, est la meilleure rédaction possible et, si j'ai bien compris, elle ne va pas à l'encontre de vos préoccupations, mon cher collègue.

M. Michel Charasse. Non, non...

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je pense donc qu'elle devrait vous donner satisfaction et, dans ces conditions, la commission apprécierait que vous retiriez votre sous-amendement.

M. le président. Monsieur Charasse, votre sous-amendement est-il maintenu ?

M. Michel Charasse. Satisfait par l'explication de M. le rapporteur, je le retire, monsieur le président.

M. le président. Le sous-amendement n° 203 rectifié est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 102 ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* J'ajouterai simplement, après ce qui vient d'être dit excellemment, que M. Charasse, M. le rapporteur et moi-même partageons le même objectif.

S'agissant de l'amendement n° 102, je suis très favorable à la proposition qu'il formule, qui répond d'ailleurs à une préoccupation que j'avais eu l'occasion d'exprimer devant la commission des finances et qui avait d'ailleurs été exprimée de manière très générale sur tous les bancs de l'Assemblée nationale.

Au mois de février dernier, j'avais eu l'occasion de prendre l'engagement d'avancer, avec l'Assemblée nationale et le Sénat, sur cette question.

Cet amendement est, en effet, de nature à renforcer la transparence et le contrôle du Parlement en matière de dette publique. Les modalités proposées me semblent répondre parfaitement aux deux préoccupations que j'avais exprimées lors de mon audition du mois de mai dernier.

J'avais d'abord dit que, s'il devait y avoir un plafond d'emprunt, cela ne devrait en aucun cas placer le Gouvernement dans une situation d'incapacité brutale à financer ses dépenses parce qu'il y aurait soit rupture de trésorerie, soit retard dans l'encaissement d'une recette importante.

J'avais ensuite eu l'occasion de dire que, si ce plafond devait être mis en œuvre, il ne fallait pas non plus qu'il porte atteinte à un autre objectif que nous partageons, celui d'avoir une gestion aussi active que possible de la dette, donc aussi peu coûteuse que possible pour les deniers publiques.

Les modalités qui sont proposées, je le répète, me paraissent répondre parfaitement à chacune de ces deux préoccupations. De ce point de vue, elles emportent mon plein accord.

C'est avec une grande satisfaction que je constate que le Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat, dans un esprit de parfaite coopération, ont d'abord su s'écouter, se comprendre, puis trouver les solutions permettant de répondre à des préoccupations émanant de tous les bords, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. J'en rends particulièrement hommage à M. Marini, votre rapporteur général.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 102.

M. Yves Fréville. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Fréville.

M. Yves Fréville. Il faut bien que quelqu'un, sans être véritablement contre cette proposition, marque du moins quelque réticence.

Je comprends très bien l'esprit de la proposition, et je l'approuve. Je comprends que l'on fixe le plafond de la variation de la dette négociable à plus d'un an.

Pour les années où tout va bien, nous ne faisons que valider le tableau de financement actuel, qui fixe, pour l'année, l'augmentation de la dette négociable à plus d'un an, à moins d'un an, la variation des dépôts des correspondants du Trésor.

Mais supposons que cela aille mal, que nous ayons de très fortes baisses de recettes. Ce n'est pas un cas d'école !

M. Joël Bourdin. Non !

M. Yves Fréville. Nous avons connu cette situation en 1992 et en 1993.

A ce moment-là, il ne reste plus au Gouvernement, pour agir qu'à emprunter à court terme, en augmentant les émissions de bons du Trésor à taux fixe puisque le plafond de la dette négociable à long terme et à moyen terme est fixé.

Il me paraît tout de même un peu gênant de fixer un plafond *a priori,* pour toutes les conjonctures possibles et inimaginables. D'où ma réticence.

J'approuve tout à fait l'esprit de cet amendement mais je dis qu'il risque de soulever quelques difficultés dans certains cas. C'est pourquoi je m'abstiendrai.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 102, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. **Par amendement n° 224, M. Marini propose, après le huitième alinéa (7°) du I de l'article 31, d'insérer un alinéa ainsi rédigé :**

« ...°) Détermine le montant des ressources d'emprunt couvrant les dépenses ordinaires et les dépenses d'intervention, à l'exception des dépenses mentionnées aux septième et douzième alinéas de l'article 4 ; »

Cet amendement est-il soutenu ?...

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je le reprends, monsieur le président.

M. le président. Il s'agit donc de l'amendement n° 224 rectifié.

La parole est à M. le rapporteur, pour le défendre.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* L'exercice auquel je vais me livrer risque d'être un peu formel puisque, après avoir entendu le Gouvernement, si sa réponse me convainc, je serai conduit à retirer cet amendement.

Madame le secrétaire d'Etat, vous avez dit tout à l'heure que le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement essayaient ensemble d'élaborer la règle budgétaire la meilleure pour servir les intérêts de la France. C'est tout à fait juste, mais cela ne signifie pas que nous nous accordons sur les choix budgétaires.

M. Yves Fréville. Heureusement !

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cela signifie simplement que nous nous efforçons de nous accorder sur la règle qui permettra de faciliter nos débats, de les rendre plus clairs pour l'opinion, de montrer aux Français que nous entendons emprunter des pistes différentes pour mener la politique qui nous paraît bonne pour le pays.

M. Michel Charasse. Des pistes différentes, mais avec le même code de la route !

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Monsieur Charasse, vous avez trouvé la formule !

En tout cas, ce qu'a dit Mme le secrétaire d'Etat est important car, si le Parlement apparaît parfois comme un lieu de chamaille, il peut être aussi - et il l'est souvent dans cette maison - un lieu où l'on élabore la norme législative la meilleure pour la France.

Je reprends un amendement initialement déposé par notre rapporteur général, qui ne peut le défendre en cet instant, alors même que, il le sait, j'éprouve personnellement des réserves sur sa rédaction. Il reste que tout cela va dans le sens de la préoccupation de démocratie qui nous habite depuis le début de nos débats.

Nous avons travaillé sur la section de fonctionnement, sur la section d'investissement, sur l'endettement, et il est vrai que, à travers son amendement, M. Marini se demandait s'il ne serait pas possible de fixer le

montant des ressources d'emprunt qui sont destinées à financer les dépenses ordinaires, hors dotations des pouvoirs publics, et les dépenses d'intervention, hors dépenses de prêts et d'avances. C'est, en quelque sorte, une formule un peu adaptée de la règle d'or qu'Alain Joyandet nous a proposée tout à l'heure et que nous n'avons pas retenue parce qu'elle était difficilement applicable. Il est néanmoins utile que ce débat se tienne et que nous entendions le Gouvernement sur ce sujet.

La présentation du budget en une section de fonctionnement et une section d'investissement, présentation au terme de laquelle les ressources d'emprunt finançant la première et la seconde devrait être clairement identifiées, ainsi que la fixation d'un plafond de variation de la dette de l'Etat ôtent toute portée autre que symbolique à un amendement qui viserait à fixer le montant des ressources d'emprunt destinées à financer des dépenses ordinaires.

Une autre raison qui conduit la commission et son rapporteur à être réservés sur cette rédaction tient au fait que la fongibilité est aussi l'un des éléments de cette réforme. Il est certain, en effet, que la règle préconisée par M. Marini est totalement contrariée par le principe même de la fongibilité.

Madame la secrétaire d'Etat, vous comprenez bien l'esprit de la proposition de notre rapporteur général, auquel la majorité de la commission souscrit totalement : non, il n'est pas possible ni sérieux que, durablement, on emprunte pour le fonctionnement ; cela doit être entendu. Si cela ne peut pas être écrit sous cette forme pour les raisons que j'ai indiquées, il faut que nous ayons tous les instruments pour constater le fait lorsqu'il se produit, et pour le dénoncer.

Je souhaite donc, madame la secrétaire d'Etat, que vous puissiez donner au Sénat votre sentiment sur cet amendement, après quoi, en conscience, j'essaierai de prendre la décision que M. Marini aurait prise s'il avait été présent.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Ce débat ressemble de très près à celui que nous avons eu voilà quelques minutes ; l'amendement déposé initialement par M. Marini consiste en effet, d'une manière indirecte, plus élégante peut-être, à poser la question de la règle d'or et de la force juridique qu'il conviendrait, le cas échéant, d'apporter à cette règle.

J'ai répondu de manière assez approfondie sur cette question. J'ai eu l'occasion d'indiquer qu'il ne me semblait pas souhaitable d'ériger, quelle qu'en soit la formulation, ce principe dans un texte organique. J'ai eu également l'occasion de rappeler que le Gouvernement était engagé dans un processus de réduction des déficits.

En effet, je le répète, le non-recours à l'emprunt pour les dépenses de fonctionnement est un principe de bonne gestion.

Il faut cependant ajouter que, lorsqu'on se situe dans les phases basses du cycle économique - cela nous est arrivé il n'y a pas si longtemps - on ne peut pas prendre le risque, au nom de la stricte application de ce principe, de devoir mener une politique budgétaire qui serait contraire aux objectifs du Gouvernement.

Je ne prendrai que deux exemples chiffrés. Aujourd'hui, dans le budget de 2001, l'application de la règle d'or, telle que celle-ci est formulée dans l'amendement n° 224 rectifié, supposerait une réduction de 14 milliards de francs du déficit par rapport à ce qui a été voté par le Parlement. Mais revenons cinq ans en arrière : dans le budget de 1996, ce sont 100 milliards de francs de déficit qu'il aurait fallu d'un seul coup effacer au nom de la stricte application de ce principe ! Dans le contexte économique de l'époque, était-ce véritablement le bon remède ? Je ne le crois pas.

La politique budgétaire est au service d'une politique économique ; elle est l'une de ses dimensions. Je ne pense pas que nous puissions, à travers de telles règles, asservir la politique économique à des choix qui ne relèvent pas de cette sphère.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* En accord avec le rapporteur général, il nous a semblé que le rappel du principe de non emprunt pour les dépenses de fonctionnement était une nécessité et que la question de la fongibilité rendait peu opérante la proposition. Je respecte son point de vue en retirant cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 224 rectifié est retiré.

Je suis maintenant saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 103, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le deuxième alinéa (1°) du I I de l'article 31 :

« 1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ; ».

Par amendement n° 234, Mme Beaudeau, MM. Foucaud, Loridant et les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent, dans le 1° du II de ce même article, de supprimer les mots : « ainsi que, par ministère, les plafonds des autorisations d'emplois ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 103.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet amendement revêt une grande importance puisqu'il traite de la manière dont nous votons le budget. Il a pour objet de revaloriser la mission en en faisant l'unité de vote à part entière des crédits budgétaires.

Certes, l'idéal aurait sans doute été de voter par dotation ou par programme et donc de débattre des objectifs associés à chacun d'eux. Cependant, la multiplication des votes aurait risqué de nuire à la clarté du débat et fragilisé le respect des délais constitutionnels d'examen des lois de finances.

Le vote par ministère aurait pu être un autre choix, mais je ne pense pas - et je crois que la commission partage ce point de vue - que ce soit une bonne idée ; je m'en expliquerai lors de l'examen de l'article 43. Le vote par ministère est un vote sur les moyens ; le vote par mission est un vote sur les objectifs.

Par ailleurs, la mission est l'unité la plus cohérente puisqu'elle regroupe des programmes non par hasard mais selon une logique. Le vote par mission n'est donc pas, à nos yeux, artificiel.

L'Assemblée nationale a reproduit le système de la double unité de vote, par mission et par ministère - je rappelle qu'aujourd'hui nous votons par ministère et par titre - et je propose une fixation des crédits par mission.

M. le président. La parole est à Mme Beaudeau, pour défendre l'amendement n° 234.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Lors de la discussion de l'article 7, nous nous sommes opposés au double plafonnement des dépenses de personnels. Avec cet amendement, nous tirons la conclusion logique de cette position en demandant la suppression, dans le texte de l'article 31, de ce qui fait expressément référence aux dépenses de personnels et aux autorisations d'emplois.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 234.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 103 et 234 ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Pour ce qui est de l'amendement n° 234, le Gouvernement partage d'avis de la commission.

Quant à l'amendement n° 103, il est parfaitement cohérent avec la rédaction retenue par le Sénat à l'article 7. Nous avons eu un débat sur l'inter ministérialité qu'il est évidement souhaitable d'introduire dans ce texte organique. J'ai eu l'occasion de faire part de quelques réserves, et vous me permettrez de regretter de nouveau que le terme « ministère » ait totalement disparu de la rédaction de l'article 31. Mais cette observation est elle-même cohérente avec celles que j'avais pu faire précédemment.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 103.

M. Michel Charasse. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Charasse.

M. Michel Charasse. J'ai dû mal suivre, en commission, les discussions sur l'article 7 et sur cet amendement - mais il y en avait tellement ! - car je n'ai pas du tout compris comment notre président rapporteur envisage désormais ne nous faire voter le budget !

Vous dites qu'en deuxième partie on va voter par mission. J'ai cru comprendre que, pour chaque ministère, il pouvait y avoir une ou plusieurs missions. J'ai cru comprendre également que les budgets annexes étaient à eux seuls une mission, tout comme les comptes spéciaux du Trésor étaient à eux seuls une mission. Jusque-là, c'est assez simple !

Pour le budget général, c'est moins clair. Il y a toujours plusieurs ministères dans notre pays, et ceux-ci ont plusieurs missions. Alors est-ce que cela veut dire qu'on va les voter à la queue leu leu ou que l'on va quand même les voter ministère par ministère ? L'article que vous proposez de modifier prévoit, lui, que ce sera par ministère. Ou alors est-ce que vous souhaitez que l'on additionne toutes les missions qui se ressemblent dans les différents ministères pour avoir une mission globale qui couvrirait tous les ministères ? Il y aurait une mission globale « matériels », puis une mission globale « véhicules », etc.

Pour ma part, cher président Lambert, j'avoue ne pas comprendre comment nous allons voter concrètement.

Je précise au passage que je ne suis pas favorable à l'amendement n° 234 de Mme Beaudeau, mais pour d'autres raisons. Cet amendement a au moins une logique : le groupe communiste ne veut pas de plafond d'emplois. Donc, c'est à guichets ouverts ! Tous ceux qui passent dans la rue, on les embauche dans la fonction publique.

C'est un système rêvé, c'est la « prise au tas », c'est Karl Marx. Cela a eu son heure de gloire... *(Murmures sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.)* Mais c'est formidable : on siffle, tu t'arrêtes, tu rentres dans la fonction publique, tu pousses la porte, pas

besoin de t'essuyer les pieds, pas besoin de prendre les patins, les fonctionnaires sont là pour cirer ! *(Sourires.)*

Pour le reste, je ne vois pas ce qui peut m'inciter à voter l'amendement n° 103, car je ne comprends pas comment M. Lambert envisage concrètement le vote par mission.

M. Guy Fischer. On se rappellera ce que vous venez de dire, monsieur Charasse !

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* J'ai cru comprendre, monsieur le président, que vous ne trouviez pas mon intervention tout à fait légitime, mais la discussion ayant été tronçonnée en deux jours, nous sommes amenés à répéter un débat qui a déjà eu lieu.

Sans vouloir faire offense à M. Charasse, je crois pouvoir affirmer qu'il n'est pas totalement convaincu par l'orientation de la réforme.

M. Michel Charasse. C'est le moins que l'on puisse dire !

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je n'ai donc pas déformé sa pensée !

S'agissant de l'opportunité de retenir la mission et de la revaloriser, il n'est pas surprenant que le système actuel, par ministère, convienne davantage. J'ajoute qu'il ne se réduit pas aux ministères : le système

actuel, ce sont d'abord les services votés, qui représentent 93 % du budget.

M. Michel Charasse. Ils n'y sont plus ! Ils sont dans les missions !

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Certes, mais c'est déjà un apport de la réforme !

Je me suis déjà demandé ici même, si nous ne devions pas, deux cents ans après avoir quelque peu réorganisé le fonctionnement de notre pays, nous poser la question de savoir si l'Etat est au service des citoyens ou si c'est l'inverse. Et voilà tout à coup que le modèle incontournable serait celui du ministère, en d'autres termes, qu'il nous faudrait nous déterminer exclusivement sur les propositions qui nous sont faites par le ministère et le ministre !

Mais le plus important, à mon sens, ce sont les missions, c'est-à-dire les politiques qu'ils nous proposent. Ce que nous devrons approuver, rejeter ou sanctionner, ce sont leurs politiques, et le seul moyen de le faire, c'est de fixer une unité de jugement qui est, en effet, la mission.

Telle est la proposition de votre commission.

M. Michel Charasse. Mais par ministère ou non ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Non !

M. Michel Charasse. A la queue leu leu, alors ? Tous les ministres vont y passer ! Je ne comprends rien du tout.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 103, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 234 n'a plus d'objet.

Par amendement n° 104, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le troisième alinéa (2°) du II de l'article 31 :

« 2° Fixe, par programme ou par dotation, le montant des autorisations d'engagement par anticipation prévues à l'article 9 ; »

La parole est à M. le rapporteur, tout en lui faisant remarquer que l'article 9 a disparu.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Tel le Phénix, l'article 9 pourrait renaître, monsieur le président.

En tout état de cause, l'amendement n° 104 est un amendement de coordination, ou, du moins, nous souhaiterions qu'il le redevienne.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Je ne suis pas absolument sûre qu'il s'agisse d'un amendement de coordination. Qu'il soit de cohérence par rapport à l'article qui vient d'être évoqué, je le reconnais. Mais il s'agit ici de fixer par la loi de finances, pour chacun des programmes et pour chacune des dotations, le montant maximal des autorisations d'engagement par anticipation, ce qui, en effet, n'est pas totalement cohérent avec le souhait que vous avez exprimé à l'occasion de la présentation de l'amendement n° 29 rectifié au désormais célèbre article 9.

Si j'ai bien compris ce qui avait été indiqué alors, votre intention était non pas de priver le Gouvernement de la souplesse apportée par ce dispositif, mais que les conditions dans lesquelles les dépenses publiques peuvent être engagées par anticipation sur les crédits de l'année suivante soient prévues par la loi de finances.

L'amendement n° 104, qui exige que soit fixé le montant des dépenses pouvant être engagées par anticipation, me semble donc plus restrictif que le dispositif envisagé auparavant. Mais sans doute aurons-nous l'occasion d'en reparler !

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Compte tenu des explications qui viennent de m'être données, je vais, par coordination, retirer l'amendement n° 104.

M. Michel Charasse. Ah oui !

M. le président. L'amendement n° 104 est retiré.

Par amendement n° 105, M. Lambert, au nom de la commission, propose, après le troisième alinéa (2°) du II de l'article 31, d'insérer un alinéa ainsi rédigé :

« 2° *bis* Fixe, par ministère, le plafond des autorisations d'emplois ; »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit de modifier le régime du vote des plafonds des autorisations d'emplois.

L'Assemblée nationale a choisi de faire coïncider l'unité de vote et l'unité de spécialité, c'est-à-dire de faire voter les autorisations d'emplois par ministère. Sans vouloir conduire dès maintenant un débat que nous aurons à propos des amendements à l'article 43, je soulignerai qu'il faut sûrement proscrire tout vote par ministère si nous voulons dynamiser la discussion budgétaire.

C'est pourquoi je vous proposerai, tout en maintenant un plafond d'emplois par ministère, un vote unique sur ces plafonds. Concrètement, le Parlement pourrait se prononcer sur un tableau qui énumérerait, ministère par ministère, le plafond autorisé ; l'assemblée retrouverait lors de la discussion de ce tableau la possibilité d'avoir le débat général qu'elle souhaitait sur la politique d'emploi.

Par ailleurs, le tableau serait amendable, et des coordinations resteraient possibles avec les votes intervenus sur les crédits. Ainsi, si les dépenses de personnel d'un programme étaient divisées par deux, le plafond d'emplois du ministère correspondant pourrait être réduit en conséquence et il n'y aurait - cela a été vérifié - aucune contradiction.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* M. Lambert vient de l'indiquer, ce point sera discuté ultérieurement. Mais je peux d'ores et déjà indiquer que je partage l'analyse qu'il vient de développer.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 105.

M. Michel Charasse. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Charasse.

M. Michel Charasse. Cette nuit est horrible, monsieur le président, parce que plus on avance, moins je comprends. *(Sourires.)*

Tout à l'heure, nous votions les crédits par mission. Je ne sais donc pas qui sera au banc du Gouvernement ce jour-là, puisque si c'est par mission, ce n'est pas par ministère, donc c'est en vrac. On fera venir tout le Gouvernement, il sera assis là, on interrogera un ministre, puis l'autre...

Et voilà qu'avec cet amendement n° 105, on vote par ministère ! Mais, comme M. Lambert l'a dit très justement, il y aura un tableau récapitulatif. Alors, qui répondra aux questions posées ? Quel ministre sera au banc du Gouvernement ce jour-là ? Si un parlementaire trouve par exemple que l'agriculture n'a pas assez d'emplois, le ministre de l'agriculture ne sera pas là, puisqu'il y aura un tableau ! Le ministre des finances peut certes avoir réponse à beaucoup de choses, le secrétaire d'Etat au budget aussi ; mais, dans la discussion budgétaire - ceux qui en ont l'expérience le savent, M. Gaillard, en particulier, qui a dû vivre cela lorsqu'il était au ministère des finances - chaque ministre essaie de calibrer lui-même les emplois dont il a besoin et apporte un certain nombre de justifications. Le ministre des finances ne peut pas forcément répondre à sa place !

Donc, nous avons le tableau des emplois. Le ministre qui sera au banc ne sera pas le bon, c'est inévitable, et ne pourra pas répondre aux questions précises. Après, on passera aux missions et les ministres ne cesseront d'entrer et de sortir.

Moi, je ne sais pas, je ne comprends pas. Et quand je ne comprends pas, je ne vote pas.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je voudrais simplement dire à Michel Charasse - qu'il ne le prenne pas mal ! - que la caricature est une forme d'humour, mais qu'elle n'est pas obligatoirement une forme du débat parlementaire...

M. Michel Charasse. Qui sera là, au banc ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* J'ai écouté, j'ai essayé de garder mon calme, et je me trouvais un certain mérite. Je veux montrer que vous avez vous aussi, mon cher collègue, le mérite de m'écouter.

La loi organique n'a pas été faite pour organiser les gouvernements. Si les gouvernements ne sont pas capables, sous l'autorité du Premier ministre, de s'organiser, il faut les changer. Voilà que la loi organique, tout à coup, deviendrait le système qui permettrait de faire fonctionner un gouvernement ? On peut espérer que la France, grand pays, soit en mesure de se donner un gouvernement organisé, capable de présenter devant le Parlement, devant la représentation des Français, la politique qu'il mène.

A écouter M. Charasse, on pourrait croire qu'en fait la politique menée par le Gouvernement est illisible et qu'elle n'est compréhensible que si une personne bien identifiée vient l'expliquer. Moi, je ne fais pas partie de ceux qui pensent ainsi. J'estime au contraire que la politique d'un gouvernement, lorsqu'elle est claire, peut être exposée par un de ses membres. Après tout, les questions d'actualité nous ont appris qu'un ministre pouvait répondre pour un autre... !

Je veux dire à Michel Charasse, pour qui j'ai de l'admiration, en tout cas de l'affection, et je pèse mes mots, que l'on peut être contre une réforme...

M. Michel Charasse. Je ne suis pas contre la réforme !

M. Alain Lambert, *rapporteur.* ... - en politique, c'est le sens de la responsabilité - mais que la caricature n'est pas un mode de débat.

M. Michel Charasse. Ce n'est pas de la caricature, enfin !

M. Alain Lambert, *rapporteur.* La politique d'un gouvernement doit passer au jugement du Parlement, et le membre du Gouvernement qui a été reconnu comme apte par le Premier ministre pour défendre la politique qu'il mène doit être au banc. Alors, le Parlement autorisera ou rejettera.

Avec ces débats, nous sommes au coeur de la réforme de la France et il y a du « boulot », pardonnez-moi cette vulgarité. Nous sommes figés dans des schémas de pensée anciens, c'est-à-dire que notre cadre de réflexion, c'est le ministère, avec un ministre qui succède à son prédécesseur et une administration qui résiste à tous les ministres.

M. Michel Charasse. Mais l'organisation est ainsi faite !

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Non ! La réforme de la France, la réforme de l'Etat, mes chers collègues, c'est, en effet, d'obliger les gouvernements de présenter des politiques, d'en répondre devant le Parlement et de trouver au banc du Gouvernement des ministres capables de les expliquer. Mais au fond, si le ministre « de service »- Michel Charasse n'a pas utilisé cette expression, mais c'est ainsi que j'ai interprété ses propos - si le ministre de service n'est pas capable de défendre la politique de son gouvernement, ce sera l'occasion pour le Premier ministre de le changer ! Cela donnera de la vitalité au Gouvernement.

Donc, monsieur Charasse,...

M. Michel Charasse. Ce sera la pagaille !

M. Alain Lambert, *rapporteur.* ... on peut être contre cette idée, mais la position de la commission des finances est cohérente.

M. Michel Charasse. C'est l'incohérence absolue, c'est la pagaille intégrale !

M. le président. Voulez-vous expliquer de nouveau votre vote, monsieur Charasse ?

M. Michel Charasse. Vous n'allez pas me redonner la parole, monsieur le président !

M. le président. Mais si, monsieur Charasse, car rien ne serait pire que de ne pas enrichir le débat !

Vous avez la parole.

M. Michel Charasse. Monsieur le président, sans se fâcher, la France est fondée sur une organisation qui est prévue par sa Constitution. La Constitution prévoit dans son article 8 que le Président de la République nomme le Premier ministre et, sur sa proposition, les autres membres du Gouvernement, et que chaque membre du Gouvernement dispose de compétences soit *sui generis*, soit parce que le Premier ministre lui attribue ensuite des compétences particulières par décret en conseil des ministres signé par le Président de la République.

Et voilà que la commission nous explique qu'au fond, pendant la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances, qui porte sur les crédits des ministères, peu importe quel ministre sera au banc du Gouvernement ! Le ministre chargé des anciens combattants répondra par exemple sur l'agriculture... Et, comme les ministres ne peuvent pas savoir tout ce qui se passe dans tous les ministères, ils liront les papiers écrits par les fonctionnaires. Lorsqu'une question un peu pointue sera posée, nous n'aurons jamais le bon ministre en face de nous, sauf exception rarissime.

Je redis à M. Lambert, avec amitié et affection, que je ne vois pas, concrètement, comment cela se passera, puisque l'on ne discutera plus les budgets par ministère, puisque l'on ne discutera plus les plafonds d'emplois par ministère, puisque l'on nous présentera un tableau récapitulatif qui fera sans doute l'objet d'un seul vote, sauf à m'assurer que, dans le cadre d'un article global, on votera ministère par ministère, comme on le fait aujourd'hui pour les titres I, II, III, IV, V et VI.

Je le répète, s'il s'agit d'une énumération de l'ensemble à la queue leu leu, je ne comprends pas. Je ne comprends pas non plus comment nous pourrions, par le biais de la loi organique, revenir sur l'organisation du Gouvernement. Pour le coup, la loi organique serait contraire à la Constitution ! Jusqu'à nouvel ordre, ce n'est pas le Parlement qui fixe la composition du Gouvernement ni les attributions de ses membres.

Par conséquent, il faut tout de même remettre les choses d'aplomb.

En tout cas, excusez-moi, je ne comprends toujours pas - ou j'ai peur de trop bien comprendre.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* J'ai retenu de l'intervention de Michel Charasse qu'il fallait garder un ton mesuré, et j'essaie de suivre sa recommandation, qui est sage.

Aujourd'hui, nous discutons par ministère, mais nous ne votons pas par ministère.

M. Michel Charasse. Mais si !

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il est très vif !

Mais non, les ministres viennent, mais, pour certains ministères, nous ne votons pas, puisque nous votons par titre !

M. Michel Charasse. Et par ministère !

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je renonce.

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Je ne voudrais pas allonger un débat que nous avons déjà eu, me semble-t-il, dans les premières heures de cette discussion. Je dirai simplement, après avoir moi-même formulé quelques interrogations sur la déclinaison pratique de cette notion d'inter ministérialité, que je ne souhaite pas qu'à l'inverse on caricature, si j'ose utiliser cette expression, ce que j'ai compris comme étant l'intention de la commission des finances lorsqu'elle a retenu cette formulation. Je l'ai comprise, en effet, comme devant permettre la prise en compte de l'inter ministérialité, qui est l'une des dimensions des politiques publiques mises en oeuvre par les différents gouvernements qui se succèdent.

Toutefois, bien que j'aie exprimé ma préférence pour une inter ministérialité dont l'application soit limitée au niveau de la mission, je crois que la question posée par Michel Charasse dans sa déclinaison pratique existe. Mais il ne faut pas considérer que l'ensemble des missions aura un caractère interministériel.

Je comprends donc cette disposition comme devant permettre une approche interministérielle, car si nous nous l'interdisions nous ne prendrions pas en compte correctement une dimension présente de l'actualité des politiques publiques. Cependant, la mission interministérielle pose un problème pratique eu égard à l'organisation de nos gouvernements. Encore une fois, c'est un petit sujet à l'intérieur d'une grande question.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 105, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. **Par amendement n° 106, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi le quatrième alinéa (3°) du I I de l'article 31 :**

« 3° Fixe, par budget annexe et par catégorie de comptes spéciaux, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des déficits autorisés ; »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet amendement tend à tirer la conséquence de la réintroduction des budgets annexes.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Sagesse.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 106, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 204, M. Charasse propose dans le *(a)* du 6° du II de l'article 31, après les mots : « des impositions », d'insérer les mots : « et des redevances ».

La parole est à M. Charasse.

M. Michel Charasse. Cet amendement n'est pas le meilleur moyen de régler le problème de la définition législative ou réglementaire des redevances. La question se pose, mais pas de cette façon. Aussi, je retire cet amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 204 est retiré.

Par amendement n° 108, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le *b)* du 6° du II de l'article 31 :

« *b)* Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année, ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet amendement vise à restreindre la possibilité donnée à la loi de finances de comporter en deuxième partie, dans le cadre des articles rattachés, des dispositions législatives ordinaires. Cette possibilité constitue la source principale de ce que l'on appelle les cavaliers budgétaires, mais elle peut se justifier afin d'assurer une certaine sincérité à la loi de finances. Par exemple, une modification du régime des aides aux rapatriés qui aurait des effets sur les crédits budgétaires prévus pour les rapatriés trouverait naturellement sa place en loi de finances.

Il convient donc d'ouvrir cette possibilité dans des conditions extrêmement strictes. Or la rédaction actuelle du texte paraît large et risque de transformer peu à peu la deuxième partie de la loi de finances

en un texte fourre-tout, tant le membre de phrase « affectant les charges budgétaires » semble pouvoir s'étendre.

Je vous propose donc de conserver la possibilité de faire figurer dans la loi de finances des dispositions législatives facultatives, mais de la limiter aux seules mesures qui ont un effet direct sur les dépenses budgétaires de l'année, donc sur la sincérité de la loi de finances examinée.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Le Gouvernement est favorable à cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 108, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° 236, Mme Beaudeau, MM. Foucaud, Loridant et les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent de supprimer le *c)* du 6° du II de l'article 31.

Par amendement n° 205, M. Charasse propose de compléter le *c)* du 6° du II de l'article 31 par les mots : « à l'exception des règles relatives aux subventions de fonctionnement et d'investissement ».

La parole est à Mme Beaudeau, pour défendre l'amendement n° 236.

Mme Marie-Claude Beaudeau. C'est un amendement de cohérence avec l'amendement n° 235 rectifié. Par conséquent, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 236 est retiré.

La parole est à M. Charasse, pour défendre l'amendement n° 205.

M. Michel Charasse. Le *c* du 6° du II de l'article 31 permet d'inclure dans la seconde partie de la loi de finances de l'année la définition des modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales. Or je m'inquiète de la portée de l'expression « concours de l'Etat ». J'ai en effet le sentiment que la commission des finances de l'Assemblée nationale comme celle du Sénat visent par « concours de l'Etat » les dotations qui sont soumises à des règles de répartition particulières, c'est-à-dire la DGF, la DGE, la DDR, la DSR. Mais il se trouve que le budget du ministère de l'intérieur comporte, me semble-t-il, une annexe, produite par le Gouvernement tous les ans depuis de nombreuses années, qui s'appelle « récapitulatif des concours de l'Etat aux collectivités locales », et qui comprend non seulement ces dotations, mais également les subventions allouées par l'Etat sur le titre IV ou sur le titre VI de divers ministères, plus les compensations fiscales, plus les dégrèvements fiscaux, plus un certain nombre d'autres choses.

J'ai voulu, par l'amendement n° 205, poser le problème de savoir si les modalités de répartition des concours de l'Etat pouvaient viser, éventuellement - ce qui me paraîtrait impensable parce qu'à mon avis c'est du domaine réglementaire - le taux des subventions de l'Etat. En effet, les subventions de l'Etat ont un caractère facultatif, ce qui n'est pas

le cas des dotations, qui, elles, ont un caractère obligatoire parce qu'elles sont prévues par la loi. Par conséquent, j'imagine mal qu'il soit proposé par un amendement de porter désormais, par exemple pour telle opération ou telle action, le taux de subvention de l'Etat de 25 % à 40 %, alors que le taux des subventions relève généralement du pouvoir réglementaire.

Finalement, j'attends l'explication de texte de M. le rapporteur et, en fonction de ses propos, je maintiendrai ou non cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* La commission des finances ne souhaite pas revenir chaque année sur l'ensemble des dotations de l'Etat. Tel n'est pas l'esprit du texte qui vient de l'Assemblée nationale et qu'elle approuve.

La possibilité pour les lois de finances de définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales vise à permettre d'ajuster ceux-ci aux modifications qui découlent des éventuels changements portant sur les impositions et affectant les ressources de ces collectivités. En l'absence de disposition, cette possibilité a été reconnue implicitement par le Conseil constitutionnel.

La précision apportée par cet amendement ne semble pas contrevenir à l'esprit de cette mesure, mais la commission n'a pas jugé indispensable que le législateur délimite le champ relevant exclusivement du domaine réglementaire. Elle a donc préféré s'en tenir au texte transmis par l'Assemblée nationale sur ce point qui, selon elle, n'engendre pas les effets secondaires que vous pouvez craindre monsieur Charasse.

Je souhaite toutefois entendre l'avis du Gouvernement avant de me prononcer.

M. le président. Quel est donc l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Dans l'état actuel du texte, la seconde partie de la loi de finances peut définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités locales.

Par l'amendement n° 205, monsieur Charasse, vous proposez d'exclure de cette disposition certains concours de l'Etat dont la répartition relève clairement du pouvoir réglementaire, en particulier les subventions de fonctionnement et d'investissement.

Comme l'a souligné le Conseil d'Etat dans son avis, la loi de finances ne peut comporter des dispositions relatives à la répartition des concours de l'Etat aux collectivités locales dès lors que celles-ci sont sans effet sur la détermination des charges de l'Etat.

J'attire votre attention, s'agissant de la rédaction de votre amendement, sur le fait que la définition des subventions de fonctionnement aux collectivités locales est relativement floue. Par conséquent, cela rendrait très imprécise la ligne de partage entre ce qui relève du pouvoir législatif et ce qui relève du pouvoir réglementaire.

Dans ces conditions, je souhaite le retrait de cet amendement.

M. le président. Monsieur Charasse, l'amendement est-il maintenu ?

M. Michel Charasse. Si je comprends bien, tant la commission que le Gouvernement estiment que le régime des subventions de fonctionnement et d'investissement n'est pas concerné par le *c)* du 6° du II de l'article 31. Si cela est clair, je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 205 est retiré.

Par amendement n° 109, M. Lambert, au nom de la commission, propose, dans le dernier alinéa *(f)* du II de l'article 31, après le mot : « relatives » d'insérer les mots : « à la comptabilité de l'Etat et ».

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 206 rectifié, présenté par MM. Charasse, Angels et les membres du groupe socialiste et apparentés et tendant, dans le texte proposé par l'amendement n° 109, après les mots : « à la comptabilité de l'Etat » à insérer les mots : « à la comptabilité publique, appréciée en fin d'année ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 109.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit d'un amendement de conséquence.

M. le président. La parole est à M. Charasse, pour défendre le sous-amendement n° 206 rectifié.

M. Michel Charasse. Monsieur le président, en raison de la rapidité avec laquelle j'ai rédigé mes amendements, une erreur s'est glissée dans la rédaction de celui-ci. En effet, il convient d'en ôter le membre de phrase : « appréciée en fin d'année », qui n'a rien à voir avec cet amendement.

J'ai souhaité préciser que la loi de finances pouvait contenir des dispositions relatives à la comptabilité publique comme à la comptabilité de l'Etat. Mais si le rapporteur me dit que l'expression : « comptabilité de l'Etat » couvre bien les deux, je n'insiste pas.

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 206 rectifié *bis*, présenté par MM. Charasse, Angels et les membres du groupe socialiste et apparentés, et tendant, dans le texte proposé par l'amendement n° 109, après les mots : « à la comptabilité de l'Etat » à insérer les mots : « , à la comptabilité publique ».

Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Michel Charasse, qui est membre de la commission des finances, connaît ma réponse : le silence me paraît préférable à une mention explicite.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Il me semble effectivement que la comptabilité publique se trouve à l'intérieur de la comptabilité de l'Etat. Par conséquent, la question posée par M. Charasse a trouvé une réponse.

M. le président. Monsieur Charasse, le sous-amendement est-il maintenu ?

M. Michel Charasse. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. Le sous-amendement n° 206 rectifié *bis* est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 109 ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 109, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 31, modifié.

(L'article 31 est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 31

Le contenu de la loi de finances de l'année.

Le Sénat a adopté onze amendements du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances :

- le premier, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, vise à prévoir, en simplifiant la rédaction retenue en première lecture par l'Assemblée nationale, que les dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget général relèvent de la première partie de la loi de finances de l'année ;

- le deuxième, le Gouvernement s'en remettant à la *sagesse du Sénat*, prévoit par coordination avec les dispositions de l'article 17, que la première partie de la loi de finances de l'année évalue et fixe le régime des prélèvements sur recettes ;

- le troisième, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, prévoit, en conséquence de l'évaluation en loi de finances des recettes des fonds de concours, que la première partie de la loi de finances comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires, ces dernières ayant toutes une incidence sur l'équilibre ;

- le quatrième, le Gouvernement s'en remettant à la *sagesse du Sénat*, tend à inclure les comptes spéciaux et les comptes annexes dans le plafond des dépenses votées en première partie, et supprime la fixation du plafond des autorisations d'emplois dans cette même première partie ;

- le cinquième, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, prévoit que le Parlement autorise, en première partie de la loi de finances, l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

- le sixième, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, prévoit que la première partie de la loi de finances fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an ;

- le septième, le Gouvernement s'en étant remis à la *sagesse du Sénat*, prévoit que la seconde partie de la loi de finances fixe, pour le budget général, par mission, et non plus par ministère et par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

- le huitième, adopté sans que le Gouvernement ne se prononce explicitement, prévoit que la seconde partie de la loi de finances fixe, par ministère, le plafond des autorisations d'emplois ;

- le neuvième, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse du Sénat, prévoit que la seconde partie de la loi de finances fixe, par cohérence avec la consécration dans la proposition des budgets annexes et des comptes spéciaux, le montant des crédits ou des déficits autorisés par budget annexe et par catégorie de comptes ;

- le dixième, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, prévoit que seules les dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année peuvent relever de la loi de finances de l'année considérée ;

- le onzième, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, prévoit que la seconde partie de la loi de finances de l'année peut comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat.

Votre Rapporteur se réjouit de la contribution apportée par le Sénat à la définition du domaine des lois de finances.

En particulier, l'exigence d'un vote sur la variation nette de la dette destinée à couvrir le besoin de financement de l'Etat au cours de l'année, s'inscrit dans le droit fil des débats intervenus sur la dette de l'Etat au cours de la première lecture de la proposition par l'Assemblée nationale. Comme l'a souligné le Gouvernement au cours des débats devant le Sénat, le dispositif retenu permet de concilier un double objectif : le contrôle du Parlement en matière de dette publique et une gestion active de cette dette.

Toutefois, il conviendrait d'apporter quelques ajustements à la rédaction retenue par le Sénat.

En premier lieu, le dispositif retenu par le Sénat en matière de prélèvements sur recettes conduirait à prévoir que l'évaluation et la détermination du régime de ces prélèvements relèvent exclusivement du domaine des lois de finances, ce qui exclurait de pouvoir modifier ce régime dans une loi ordinaire. Afin de maintenir la possibilité de modifier en loi ordinaire le régime des prélèvements sur recettes, il convient de prévoir que seule l'évaluation de ceux-ci relève du domaine exclusif de la loi de finances de l'année.

De même, si l'on peut se réjouir que l'autorisation des reprises de dettes de tiers par l'Etat relève désormais du domaine exclusif et obligatoire de la loi de finances de l'année, il semblerait que la définition du Sénat, pourtant plus large que celle retenue par l'Assemblée nationale en première lecture, ne soit pas encore suffisamment exhaustive. Elle n'engloberait pas la constitution des engagements de l'Etat, et notamment l'engagement de l'Etat vis-à-vis des créanciers de TVA, institué lors de la suppression du décalage d'un mois.

Votre Rapporteur présentera donc un amendement en ce sens, s'inspirant de la définition des engagements de l'Etat donnés dans le rapport de présentation du compte général de l'administration des finances.

Il soulignera également que l'ensemble des opérations de reprises de dettes constitue une charge budgétaire de l'Etat et devrait donc relever de la seconde partie de la loi de finances. On peut d'ailleurs faire remarquer à ce sujet qu'il s'agit de reprises de dettes non négociables, qui n'ont par conséquent aucun impact sur le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'Etat, fixé en première partie.

Enfin, par souci de clarté, il paraît souhaitable de définir explicitement le domaine obligatoire de la loi de finances de l'année.

*

* *

La Commission a *adopté* quatre amendements de coordination ou de cohérence de votre Rapporteur **(amendements n^{os} 36, 37, 38 et 39)**.

Elle a également *adopté* un amendement de votre Rapporteur, visant à compléter la définition des opérations de reprise de dette de tiers par l'Etat soumises à l'autorisation du Parlement **(amendement n° 40)**.

M. Philippe Auberger, Président, s'est demandé si la notion de « tiers » visait les Etats étrangers.

Votre **Rapporteur** lui a répondu par la négative.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de précision de votre Rapporteur **(amendement n° 41)**.

La Commission a *adopté* l'article 31 ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 31

M. le président. « Art. 31. - La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

« I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

« 1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;

« 2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;

« 3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat ;

« 3° *bis* Evalue et fixe le régime des prélèvements mentionnés l'article 17 ;

« 4° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;

« 5° Fixe les plafonds des dépenses du budget général, des budgets annexes et de chaque catégorie de comptes spéciaux ;

« 6° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire présentées dans un tableau d'équilibre ;

« 7° Autorise les opérations prévues à l'article 25 ; autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ; évalue les ressources et les emplois de

trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentés dans un tableau de financement ;

« 7° *bis* Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an ;

« 8° *Supprimé.*

« II. - Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

« 1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

« 2° *Supprimé ;*

« 2° *bis* Fixe, par ministère, le plafond des autorisations d'emplois ;

« 3° Fixe, par budget annexe et par catégorie de comptes spéciaux, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des déficits autorisés ;

« 4° Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;

« 5° *Supprimé ;*

« 6° Peut :

« *a)* Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

« *b)* Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;

« *c)* Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;

« *d)* Approuver des conventions financières ;

« *e)* Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

« *f)* Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics. »

M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 98, ainsi rédigé :

« Dans le 1° du I de l'article 31, supprimer les mots : "et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat". »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. La disposition de l'article 31 que nous proposons de supprimer revient à consacrer la fiscalisation de la

protection sociale au travers de la contribution sociale généralisée ou de l'affectation des recettes des droits sur les tabacs.

Nous sommes partisans d'une réforme des financements sociaux et fiscaux qui passe par une affectation des impôts et taxes au budget de l'Etat et une réaffectation au bénéfice des organismes sociaux de ressources prélevées sur la valeur ajoutée.

Cet amendement en tire la conséquence.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Un amendement identique a été examiné en première lecture et notre collègue avait accepté de le retirer, compte tenu de l'argument que je lui avais opposé, à savoir que l'autorisation de perception, qui est indispensable, n'emporte pas autorisation d'affectation. Nous serions alors en contradiction avec l'article 47-1 de la Constitution.

J'appelle donc notre collègue à retirer son amendement comme en première lecture.

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Je vais être cohérent avec moi-même. Je n'aurais d'ailleurs pas dû déposer à nouveau cet amendement en nouvelle lecture. Je le retire.

M. le président. Il n'est pas inutile de vous voir une deuxième fois faire preuve de bonne volonté, monsieur Brunhes.

L’amendement n° 98 est retiré.

M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 99, ainsi rédigé :

« A la fin du 2° du I de l’article 31, substituer au mot : “budgétaire” le mot : “financier”. »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Cet amendement vise à remplacer la notion d’équilibre budgétaire par celle d’équilibre financier, qui nous paraît plus large.

M. le président. Quel est l’avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Nous avons examiné un amendement identique en première lecture et notre collègue l’avait, comme le précédent, retiré.

Nous visons à la fois l’équilibre budgétaire et l’équilibre financier. Je pense que M. Brunhes a en partie satisfaction.

M. Jacques Brunhes. L’amendement est retiré.

M. le président. L’amendement n° 99 est retiré.

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 36, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le 3° *bis* du I de l'article 31 :

« 3° *bis* Evalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 5. »

C'est un amendement de coordination, monsieur le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* C'est exact, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 36.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 37, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le 5° du I de l'article 31 :

« 5° Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux, ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. »

C'est un amendement de cohérence avec les articles 18 et 24 que nous avons votés.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Tout à fait !

M. le président. Le Gouvernement y est favorable ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. En effet.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 37.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 38, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le 7° du I de l'article 31 :

« 7° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement. »

C’est encore un amendement de cohérence avec l’article 26 que nous avons adopté.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Tout à fait !

M. le président. Quel est l’avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d’Etat au budget. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l’amendement n° 38.

(L’amendement est adopté.)

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 39, ainsi rédigé :

« Substituer aux 2° *bis* et 3° du II de l’article 31 les trois alinéas suivants :

« 2° *bis* Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d’emplois ;

« 3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d’engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

« 3° *bis* Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 16. »

Il s'agit d'un amendement rédactionnel...

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Et de coordination. Il a les deux qualités.

M. le président. C'est rare.

Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 39.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 40, ainsi rédigé :

« Rétablir le 5° du II de l'article 31 dans la rédaction suivante :

« 5° Autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une

reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Cet amendement vise à compléter la définition des opérations de reprise de dette de tiers par l'Etat soumises à l'autorisation du Parlement.

Ces opérations constituant une charge de l'Etat, elles doivent relever de la seconde partie de la loi de finances.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je suis d'accord avec cet amendement. Il me semble cependant que les opérations visées auraient davantage leur place dans la première partie de la loi de finances.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 40.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 41, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 31 par le paragraphe suivant :

« III. - La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 4°, 5°, 6° et 7° du I et aux 1°, 2° *bis* et 3° du II. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Il s'agit d'une précision.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 41.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 31, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 31, ainsi modifié, est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 31

Le contenu de la loi de finances de l'année

Commentaire : le présent article définit le contenu de la loi de finances de l'année et précise celui de chacune de ses deux parties.

En première lecture, le Sénat a apporté de nombreux changements à cet article, destinés soit à tenir compte d'autres amendements (vote sur les prélèvements sur recettes, évaluation des fonds de concours, réintroduction des budgets annexes et des comptes spéciaux, introduction de dispositions comptables), soit à compléter le texte de l'Assemblée nationale (vote sur un plafond de variation nette de la dette de l'Etat), soit à en modifier le contenu (vote par mission, transformation des modalités de fixation des plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat).

I. Les modifications de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a, en deuxième lecture, repris l'essentiel de ces modifications, à commencer par l'adoption d'un plafond de variation nette de la dette négociable de l'Etat en première partie. Elle a néanmoins adopté six amendements, qualifiés d' « *ajustements* » par notre collègue député Didier Migaud, dans son rapport de deuxième lecture, tendant :

- ☐ à prévoir un vote sur chacun des prélèvements sur recettes et à coordonner le texte adopté avec le déplacement à l'article 5 de leur mention ; par ailleurs l'Assemblée nationale a supprimé le monopole que revenait à donner la présence en première partie de la détermination du régime des prélèvements sur recettes, considérant que le domaine partagé des lois de finances et des lois ordinaires prévu au 6° du II du présent article incluait la détermination du régime desdits prélèvements ;

- ☐ à rétablir le vote en première partie sur le plafond total des emplois rémunérés par l'Etat ; à introduire en deuxième partie dans le vote global sur les plafonds d'autorisation d'emplois la fixation des autorisations applicables aux budgets annexes ;

- ☐ à faire référence aux opérations de trésorerie prévues à l'article 26 plutôt qu'à celles prévues à l'article 25 ;

- ☐ à introduire le vote en deuxième partie de loi de finances d'un vote des plafonds de reports par programme pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux ;

- ☐ à faire figurer en deuxième partie plutôt qu'en première partie les opérations de reprise de dettes de tiers par l'Etat ; le gouvernement a émis un avis de sagesse sur cet amendement, considérant que de telles dispositions trouvaient mieux leur place en première partie ;

- ☐ à introduire un III nouveau précisant le domaine obligatoire des lois de finances.

II. La position de votre commission

La plupart des amendements adoptés par l'Assemblée nationale apportent des précisions heureuses, qu'il s'agisse des modifications portant sur les opérations de trésorerie ou sur les prélèvements sur recettes, ou bien de la définition du domaine obligatoire des lois de finances.

De même, l'introduction en loi de finances d'un plafond de reports de crédits par programme vient compléter le mécanisme adopté par le Sénat en matière de reports de crédits dans la bonne direction, celle du compromis entre la souplesse pour les gestionnaires et le respect de l'autorisation parlementaire.

Votre rapporteur ne remettra pas en cause la réintroduction en première partie d'un vote sur le total des autorisations des emplois rémunérés par l'Etat. Il comprend l'intention de l'Assemblée nationale de considérer ce plafond total comme un élément de l'équilibre, dans la mesure où elle a rétabli, à l'article 7, un lien entre les crédits du titre des dépenses de personnel et lesdits plafonds. Le débat de première partie pourra donc porter sur la fonction publique en général, tandis que le vote du tableau des autorisations d'emplois en deuxième partie sera l'occasion d'une part

de tirer les conséquences sur les emplois des votes intervenus sur les crédits lors de l'examen des missions, d'autre part d'identifier les arbitrages réalisés entre les différents départements ministériels par le gouvernement.

En revanche, le transfert de la première à la deuxième partie des dispositions relatives aux reprises de dettes peut sembler plus discutable. Tout d'abord, il convient de noter que ces reprises auront un impact sur le montant de la dette de l'Etat. Certes, l'expression « *dette négociable* » retenu pour le plafond de variation de la dette voté en première partie semble exclure les reprises de dettes, mais ces dernières peuvent, par le biais de rachats par exemple, se transformer en une telle dette. Par ailleurs, les opérations de reprises de dettes constitueront un élément essentiel du tableau de financement lui aussi adopté en première partie. Enfin, il convient de noter que, sur ce sujet technique, le gouvernement partage l'opinion du Sénat comme en témoignent les avis favorables sur le déplacement en première partie émis par le gouvernement au Sénat en première lecture, et, *a contrario*, de sagesse sur le re-déplacement en deuxième partie émis à l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

III. Les propositions de votre commission

Votre rapporteur vous proposera donc un amendement tendant à faire figurer en première partie les opérations de reprises de dettes de tiers par l'Etat.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat deuxième lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 31

M. le président. « Art. 31. - La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

« I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

« 1°, 2° et 3° *Non modifiés ;*

« 3° *bis* Evalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 5 ;

« 4° *Non modifié ;*

« 5° Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux, ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ;

« 6° *Non modifié ;*

« 7° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement.

« 7° *bis Non modifié ;*

« 8° *Supprimé*.

« II. - Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

« 1° *Non modifié ;*

« 2° *Supprimé ;*

« 2° *bis* Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

« 3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

« 3° *bis* Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 16 ;

« 4° *Non modifié ;*

« 5° Autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspond à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

« 6° *Non modifié*.

« III. - La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 4° 5°, 6° et 7° du I et aux 1°, 2° *bis* et 3° du II. »

Sur l'article, la parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Cet article 31 nous paraît essentiel. Il donne la liste, en effet, des composants de la première et de la deuxième partie de la loi de finances initiale, spécifiant notamment les recettes et les mouvements budgétaires autorisés.

Nous avons eu l'occasion, lors de la première lecture, de faire valoir un certain nombre d'observations, notamment notre réticence à imposer aux crédits de personnel une double limitation en effectifs et en dépenses autorisées.

Je ne reviendrai pas sur ce que nous avons exprimé lors de la première lecture ; je dirai seulement que nous regrettons le rejet des amendements défendus par mon groupe.

Nous devons cependant revenir sur une question qui semble devoir être examinée avec une attention particulière : le devenir des taxes parafiscales.

Ainsi, l'article 52, adopté conforme par l'Assemblée nationale, prévoit expressément la disparition programmée, sous deux ans, desdites taxes parafiscales.

Se pose dès lors un problème relativement simple : le devenir des organismes dont ces taxes constituant les ressources essentielles et qui interviennent notamment dans le domaine de la recherche et développement en secteur industriel.

Quelles dispositions vont être prises ?

Si les taxes retombent dans le périmètre des recettes du budget général, les organismes concernés vont-ils se voir attribuer des dotations budgétaires équivalant au produit de ces taxes ?

En clair, les missions aujourd'hui accomplies par les organismes bénéficiaires des taxes parafiscales auront-elles les moyens de leur pérennisation ?

Nous souhaiterions, madame la secrétaire d'Etat, vous entendre sur ces questions.

M. le président. Par amendement n° 7, M. Lambert, au nom de la commission, propose :

I. - De rédiger ainsi la fin du neuvième alinéa (7°) du I de l'article 31 : « ... à l'article 26 ; autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une

reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ; évalue les ressources et les emplois de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentés dans un tableau de financement ; ».

II. - En conséquence, de supprimer le huitième alinéa (5°) du II de cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Avant de présenter cet amendement, je souhaite répondre à Mme Beaudeau.

Je vous ai écoutée avec intérêt, chère Marie-Claude Beaudeau, parce que je souhaite vous convaincre que, même avec les idées de votre groupe, on peut ne pas s'opposer à cette réforme.

S'agissant des taxes parafiscales, nous en avons parlé longuement en première lecture. Il faut savoir ce que nous voulons : nous voulons que les prélèvements soient autorisés par le Parlement.

Tout à l'heure, vous avez dit que vous souhaitiez rétablir le Parlement dans les missions qu'il a reçues du peuple français. Or, à l'occasion de l'examen de cet article, vous nous demandez s'il n'y aurait pas moyen de maintenir ces taxes parafiscales dont le Parlement n'entendrait jamais parler ? Non, chère Marie-Claude Beaudeau ! Tout sera fait pour que ces bénéficiaires de produits de taxes parafiscales puissent continuer à exercer leur mission !

Mme Marie-Claude Beaudeau. Comment ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cela vous a été dit en première lecture et il revient au Gouvernement de vous l'expliquer !

Vous êtes parlementaire et je suis, comme vous, parlementaire. Faisons donc en sorte d'être dans un pays démocratique ! Le premier principe de la démocratie, c'est que les prélèvements soient autorisés par la représentation nationale.

Je voudrais vous convaincre, ma chère collègue, que le Parlement sort renforcé d'un texte comme celui-là.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Je ne sais pas si nous serons là en 2006, mais nous en reparlerons !

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Nous en reparlerons même lors du vote de la prochaine loi de finances ! En effet, lorsque nous nous plaindrons tous de devoir voter 97 % des crédits en un seul article, je vous rappellerai votre absence de soutien à cette réforme.

Pour ma part, j'éprouve à chaque fois beaucoup de regrets de devoir adopter l'article sur les « services votés », parce que j'estime que cela n'a pas de sens. Nous avons fait le calcul ensemble en commission des finances : si nous consacrions aux « services votés » un temps proportionnel à leur volume, deux cents jours de débats seraient nécessaires. Il vous faut en avoir conscience.

Les travaux que nous menons aujourd'hui vont dans le sens de la restauration des droits du Parlement non pas pour les parlementaires, mais pour le peuple dont, encore une fois, le Parlement est le représentant.

J'en viens à l'amendement n° 7 sur l'article 31, qui traite du contenu de la loi de finances de l'année.

Notre intention est de rétablir un vote en première partie sur les reprises de dettes de tiers, car, selon nous, elles sont susceptibles d'avoir un effet sur le plafond d'évolution de la dette financière.

Nous écouterons évidemment votre réponse avec attention, madame la secrétaire d'Etat, car, si cette préoccupation était satisfaite, nous pourrions envisager le retrait de cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire.* Avant de répondre sur l'amendement n° 7, je souhaite dire à Mme Beaudeau, après le débat que nous avons eu en première partie, que je comprends les inquiétudes dont elle se fait l'écho : nous les avons toutes reçues, par différentes voies.

J'ai eu l'occasion de rappeler que la réforme, qui est en train d'avancer à grands pas cet après-midi, sera mise en application de manière progressive, notamment sur ce point particulier des taxes parafiscales. Certains organismes qui bénéficient aujourd'hui de taxes parafiscales devront en effet s'adapter.

Comme l'a rappelé le président Lambert, il n'est pas souhaitable que ces taxes échappent au Parlement. Pour ce faire, trois solutions existent, madame Beaudeau : soit ces taxes sont transformées en impôt, qui sera donc voté par le Parlement ; soit ces organismes décideront de recourir à des cotisations volontaires ; soit - et cela a déjà été fait au cours des derniers exercices budgétaires - ces organismes seront financés par le budget de l'Etat directement sous forme de subventions.

Il y a donc trois possibilités ! Nous avons du temps devant nous pour discuter au cas par cas, en fonction des besoins rencontrés par ces organismes et des contraintes qui sont les leurs, de la meilleure manière de passer d'un système que nous connaissons, mais qui a pour conséquence de faire échapper au Parlement le vote de ces taxes qui sont

tout de même importantes, à un système qui me paraît beaucoup plus transparent.

J'en viens à l'amendement n° 7. Il prévoit que figure, en première partie de la loi de finances, l'autorisation qui est donnée à l'Etat de prendre en charge les dettes de tiers ou de constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette et de fixer le régime de cette prise en charge ou de cet engagement.

Je comprends tout à fait le souci de M. le rapporteur que les conséquences de ces opérations soient prises en compte dans la première partie de la loi de finances dès lors qu'elles ne sont pas dépourvues d'effets sur l'équilibre constaté en fin de première partie.

Mais je comprends aussi des explications données que c'est bien l'autorisation d'effectuer les opérations de prise en charge des dettes, et elle seule, qui figure en seconde partie, l'impact de ces opérations étant pris en compte, bien évidemment, comme pour toutes les charges, dans la première partie.

M. le président. Monsieur le rapporteur, l'amendement est-il maintenu ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* La réponse de Mme la secrétaire d'Etat me permet de retirer l'amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 7 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 31.

(L'article 31 est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 31
Article 34

La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat;

2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire;

3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat;

4° Evalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6;

5° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires;

6° Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat;

7° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre;

8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les

charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement;

9° Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an.

II. - Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement;

2°Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois;

3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés;

4°Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15;

5° Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime;

6° Autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement;

7° Peut :

a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire;

b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année;

c) Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales;

d) Approuver des conventions financières;

e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques;

f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

III. - La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 5°, 6°, 7° et 8° du I et aux 1°, 2° et 3° du II.

[1] Les lois de financement de la sécurité sociale ont quant à elles un objet défini plus strictement, le domaine partagé étant réduit, d'après le III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, aux « dispositions affectant directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base ou améliorant le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ».

[2] Il convient de rappeler la distinction entre le consentement de l'impôt qui constitue l'acte juridique effectué par les représentants du peuple, du consentement à l'impôt qui est l'acte réalisé par chaque citoyen lorsqu'il s'acquitte de cet impôt.

[3] Journal officiel des débats, Assemblée nationale, 2ème séance du 8 février 2001, pages 1350 à 1353.

[4] Ces procédures existent néanmoins s'agissant des dépenses de la sécurité sociale, puisque le Parlement vote dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale le plafond des avances de trésorerie dont peuvent bénéficier certains régimes, énumérés limitativement. Ce plafond peut être augmenté par décret dont la ratification est demandée dans le plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale (5° du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale).

[5] Voir le commentaire de l'article 43.

[6] Voir le commentaire du III de l'article 7.

Article 32

Seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année visées au I et aux 1° à 5° du II de l'article 31. Le cas échéant, elles ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances.

Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année. Les dispositions du dernier alinéa de l'article 38 leur sont applicables.

Article 33

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.

Article 34

I. – La loi de règlement arrête, chaque année, le montant définitif des recettes et des dépenses se rapportant à l'année précédente.

Elle établit le résultat budgétaire de l'année, qui comprend :

1° Le déficit ou l'excédent résultant de la différence entre les recettes et les dépenses du budget général ;

2° le déficit ou l'excédent résultant de la différence entre les recettes et les dépenses des comptes annexes.

II. – Le cas échéant, la loi de règlement :

1° Ratifie les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances afférente à cette année ;

2° Approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés, ni reportés ;

3° Apure les pertes sur prêts et avances constatées en application des dispositions du dernier alinéa de l'article 24.

III. – La loi de règlement établit le résultat comptable de l'exercice, déterminé par la différence entre les produits et les charges constatés, dans les conditions prévues à l'article 29.

Elle détermine l'affectation du résultat comptable et approuve l'ensemble des comptes de l'exercice.

IV. – La loi de règlement peut également comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN première lecture n° 2908 (XIème législature)

Article 34

Le contenu de la loi de règlement.

Le présent article tend à définir le contenu de la loi de règlement.

_ Le I du présent article présente les dispositions afférentes au budget qui doivent impérativement figurer dans la loi de règlement. Il revient à celle-ci, en premier lieu, d'arrêter de façon définitive le montant des recettes et des dépenses effectuées au titre du budget auquel elle se rapporte. La présente proposition reprend ici directement, compte tenu de divers ajustements rédactionnels, les dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Votre Rapporteur a ensuite considéré qu'il convenait de clarifier le contenu du résultat d'exécution des lois de finances, que l'article 35 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 définit en mêlant de façon quelque peu confuse des éléments budgétaires et des éléments " quasi comptables ".

En effet, le " *compte de résultat de l'année* " y est défini comme la somme du solde du budget général, des " *profits et pertes constatés dans l'exécution des opérations des comptes spéciaux* " du Trésor (à l'exception des comptes d'affectation spéciale) et des " *profits ou pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie* ". Il est assez difficile de percevoir la cohérence budgétaire, financière ou comptable qui sous-tend la définition susvisée. Le " *compte permanent des découverts du Trésor* " souffre du même défaut, puisqu'il retrace le cumul des " résultats de l'année " depuis plusieurs décennies.

Conformément aux orientations générales retenues par votre Rapporteur, la présente proposition s'efforce de distinguer explicitement les notions budgétaires des notions comptables. En conséquence, le " compte de résultat " serait supprimé au profit, d'une part, du résultat budgétaire et, d'autre part, du résultat comptable, autrement appelé " patrimonial " dans le rapport de présentation du compte général de l'administration des finances déposé chaque année à l'appui de la loi de règlement.

Dans ces conditions, le " *résultat budgétaire de l'année* " prévu au deuxième alinéa du I est naturellement déterminé par la somme du déficit ou de l'excédent résultant de la différence entre les recettes et les dépenses du budget général et du déficit ou de l'excédent résultant de la différence entre les recettes et les dépenses des comptes annexes.

_ Le II du présent article récapitule les dispositions qui doivent, le cas échéant, être présentes dans la loi de règlement.

Les 1° et 2° reprennent, en les précisant, les dispositions actuelles de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et afférentes, d'une part, à la ratification des modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances et, d'autre part, à l'approbation des éventuels dépassements de crédits et à l'annulation des crédits non consommés et non reportés.

Le 3° prévoit que les pertes sur les prêts et avances, constatées en application du dernier alinéa de l'article 24 de la proposition de loi, sont apurées par la loi de règlement.

_ Le III définit le contenu comptable de la loi de règlement.

Concrètement, il reviendra à la loi de règlement d'établir le résultat comptable de l'exercice ainsi que son affectation et d'approuver l'ensemble des comptes de l'exercice, y compris les états annuels de synthèse que sont le compte de résultat et le bilan.

Le Parlement doit, en effet, non seulement connaître, mais approuver l'ensemble des instruments concourant à la description de l'exécution des lois de finances et de leurs conséquences sur la situation économique et financière de l'Etat.

_ Le IV précise que des dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques peuvent figurer dans une loi de règlement.

Au total, le présent article permet de définir les domaines obligatoire, exclusif et partagé de la loi de règlement dont les dispositions,

classées selon les critères retenus pour la loi de finances initiale et les lois de finances rectificatives, se répartissent de la manière suivante :

RÉPARTITION DES DISPOSITIONS
CONTENUES DANS LA LOI DE RÈGLEMENT

	Domaine obligatoire	**Domaine exclusif**	**Domaine partagé**
Arrêt du montant définitif des recettes et des dépenses (Premier alinéa du I)	.	.	
Etablissement du résultat budgétaire du budget général (1° du I)	.	.	
Etablissement du résultat budgétaire des comptes annexes (2° du I)	.	.	
Ratification des modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances (1° du II)		.	
Approbation des dépassements de crédits (2° du II)		.	
Annulation des crédits non consommés et non reportés (2° du II)		.	
Apurement des pertes sur prêts et avances (3° du II)		.	
Etablissement du résultat comptable (Premier alinéa du III)	.	.	
Détermination de l'affectation du résultat comptable (dernier alinéa du III)	.	.	
Approbation des comptes (dernier alinéa du III)	.	.	
Dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques (IV)			.

*

* *

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel de votre 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.

Votre **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 votre **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 de votre 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.

Votre **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.

La Commission a *adopté* l'article 34 ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN première lecture JO AN n° 14

Deuxième séance du jeudi 8 février 2001

Article 34

M. le président. « Art. 34. - I. - La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte.

« Elle établit le résultat budgétaire de l'année, qui comprend :

« 1° Le déficit ou l'excédent résultant de la différence entre les recettes et les dépenses du budget général ;

« 2° Le déficit ou l'excédent résultant de la différence entre les recettes et les dépenses des comptes annexes.

« II. - Le cas échéant, la loi de règlement :

« 1° Ratifie les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances afférente à cette année ;

« 2° Approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés, ni reportés ;

« 3° Détermine les soldes des comptes annexes non reportés sur l'année suivante ;

« 4° Apure les pertes sur prêts et avances constatées en application des dispositions du dernier alinéa de l'article 24.

« III. - La loi de règlement établit le résultat comptable de l'exercice, déterminé par la différence entre les produits et les charges constatés, dans les conditions prévues à l'article 29.

« Elle détermine l'affectation du résultat comptable et approuve l'ensemble des comptes de l'exercice.

« IV. - La loi de règlement peut également comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. »

M. Barrot a présenté un amendement, n° 81, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le I de l'article 34 :

« I. - La loi de règlement arrête, chaque année, le montant définitif des recettes, des engagements et des dépenses se rapportant à l'année précédente. Elle arrête également le montant des engagements en cours à la fin de cette même année. »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou, pour soutenir cet amendement.

M. Jean-Jacques Jégou. Il est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 81.

(L'amendement n'est pas adopté.)

(M. Pierre Lequiller remplace M. Raymond Forni au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE LEQUILLER,

vice-président

M. le président. M. Jégou a présenté un amendement, n° 40, ainsi rédigé :

« Après le I de l'article 34, insérer le paragraphe suivant :

« I *bis.* - La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année calendaire correspondante, présenté dans un tableau de financement. »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. Là, monsieur le rapporteur général, je ne crois pas me tromper en disant que cet amendement a été adopté par la commission. Il se situe dans le même esprit mais il tire les conséquences de notre discussion fort intéressante, utile et positive.

Dans l'optique de renforcer les contrôles *a posteriori,* la loi de règlement, faisant état de l'exécution réelle, doit donner aux parlementaires les informations les plus précises pour juger de la pertinence de l'utilisation des autorisations données par le Parlement.

Cet amendement contribue à rendre plus lisible le budget de l'Etat.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* On m'avait fait part de réserves au sujet de cet amendement en insistant sur quelques inconvénients qu'il pourrait présenter. Je trouve pour ma part qu'il s'inscrit parfaitement dans la logique d'une implication renforcée du Parlement dans le suivi de la politique d'endettement de l'Etat. Je suis donc tout à fait favorable à un amendement qui enrichit le texte de la proposition initiale. La commission l'ayant accepté, j'invite l'assemblée à le voter.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je me rallie à l'avis du rapporteur.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 40.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. **Je mets aux voix l'article 34 modifié par l'amendement n° 40.**

(L'article 34, ainsi modifié, est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat première lecture n° 343 (2000-2001)

ARTICLE 34

Le contenu de la loi de règlement

Commentaire : Le présent article définit le contenu de la loi de règlement.

La loi de règlement constitue le moment où les comptes de l'Etat pour un exercice sont approuvés par le Parlement. La pratique parlementaire actuelle donne peu d'importance à la discussion des projets de loi de règlement, qui constitue un exercice particulièrement formel. La présente proposition de loi organique tendra, à travers une budgétisation fondée sur une logique d'objectifs et de résultats, mais également du fait de l'enrichissement des informations comptables demandées au gouvernement, à renforcer considérablement le rôle de la loi de règlement, qui devrait devenir -votre rapporteur l'appelle de ses vœux- un moment fort de la vie parlementaire.

I. Le dispositif proposé

Le I du présent article indique que la loi de règlement arrête définitivement le montant des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte.

Il détaille également le mode d'établissement du résultat budgétaire de l'année, qui est défini comme la somme du déficit ou de l'excédent du budget général et du déficit ou de l'excédent des comptes annexes.

Le II du présent article énumère les dispositions qui figurent, le cas échéant, dans la loi de règlement.

Le 1° indique que la loi de règlement ratifie les modifications apportées par décrets d'avances aux crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année.

Le 2° prévoit que la loi de règlement approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées, et procède à l'annulation des crédits disponibles à la fin de l'année et n'étant pas reportés sur l'année suivante.

Le 3° prévoit que la loi de règlement apure les pertes constatées sur les prêts et avances accordés par l'Etat.

Le III du présent article dispose que la loi de règlement établit le résultat comptable de l'exercice, détermine son affectation et approuve l'ensemble des comptes de l'exercice permettant d'appréhender l'évolution de la situation financière et patrimoniale de l'Etat.

Le IV du présent article prévoit que la loi de règlement peut, comme les autres lois de finances, comporter des dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

II. LEs propositions de votre commission

Votre rapporteur vous propose de reprendre certaines des dispositions du texte de l'article 34 adopté par l'Assemblée nationale. Il considère en revanche que certains alinéas doivent être supprimés, compte tenu de leur caractère imprécis et de la modification de l'organisation de la proposition de loi organique qui vous est proposée.

Votre rapporteur souhaite, au premier alinéa du I du présent article, introduire la notion de résultat budgétaire, qui découle de l'arrêté définitif des montants des recettes et des dépenses budgétaires de l'année. En revanche, votre rapporteur ne souhaite pas conserver la définition du mode de construction du résultat budgétaire de l'année qui figure dans la suite du I. Il considère en effet que cette description ne tient pas compte des éventuels besoins de consolidation entre les recettes et les dépenses du budget général, d'une part, et les recettes et les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux, d'autre part. Votre rapporteur attire l'attention sur le fait qu'il est délicat de préciser le mode de construction

du résultat budgétaire au sein de la loi organique, dès lors qu'une définition peut s'avérer imparfaite et inexacte, en dépit de ses vertus pédagogiques. Il insiste sur la nécessité de consolider les dépenses et les recettes du budget général et des procédures d'affectation spéciales détaillées à l'article 17 du texte adopté par l'Assemblée nationale, comme de celui qu'il vous propose.

Votre rapporteur souhaite insérer, après le I de cet article, un paragraphe additionnel prévoyant que la loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des emplois de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'exercice, présenté dans un tableau de financement. Une telle disposition permettra au Parlement, au moment de la discussion du projet de loi de règlement, d'effectuer des comparaisons avec le tableau de financement présenté dans la loi de finances initiale afférente à la même année[1]. Il s'agit en effet de permettre au Parlement **de connaître et de voter les opérations de trésorerie qui assurent le financement de l'Etat à la fois en prévision et en exécution.**

Votre rapporteur vous propose de supprimer la possibilité explicitement prévue par le présent article, pour les lois de règlement, de ratifier les modifications de crédits apportées par les décrets d'avances. En effet, votre rapporteur vous proposera d'insérer un article additionnel après le présent article prévoyant de manière générale que toutes les modifications de crédits opérées par voie administrative (y compris les décrets d'avances visés au 1° du II du présent article) sont soumises à la ratification du Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée. Cette disposition s'appliquant à l'ensemble des projets de loi de finances, elle rend inutile le maintien de l'alinéa prévoyant la ratification des modifications apportées par décrets d'avances par la loi de règlement.

Au 2° du II du présent article, votre rapporteur vous propose de mentionner de manière explicite que le Parlement approuve non pas les dépassements de crédits, mais les ouvertures de crédits correspondant à ces dépassements, ce qui semble plus conforme à l'autorisation de dépenser donnée par le Parlement.

Aux 3° et au 4° de cet article, votre rapporteur vous proposera également quelques modification de nature rédactionnelle et visant à prendre en compte le maintien des budgets annexes et des comptes spéciaux qu'il vous a proposé.

S'agissant des dispositions comptables mentionnées au III du présent article, il souhaite supprimer la mention de l'affectation du résultat comptable, dont les contours lui paraissent flous, et inscrire dans un paragraphe additionnel le fait que la loi de règlement approuve le compte de résultat de l'Etat, son bilan et ses annexes, qui comportent notamment

une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. La rédaction qu'il vous propose mentionne ainsi de manière explicite les notions de compte de résultat et de bilan, alors que le texte adopté par l'Assemblée nationale ne vise que le résultat comptable de l'exercice, déterminé par la différence entre les produits et les charges constatés.

Il convient de mentionner le fait que figureront désormais, dans la loi de règlement, deux soldes : le solde budgétaire, issu de la comptabilité budgétaire, et le résultat comptable, issu de la comptabilité générale de l'Etat. La Cour des comptes indiquait, dans l'une des contributions réalisée à la demande de la commission spéciale de l'Assemblée nationale[2], que « *le maintien de deux comptabilités établies selon des principes différents, et donc, presque impossibles à comparer, ne peut qu'entretenir des débats stériles sur les indicateurs les plus pertinents pour décrire la situation financière de l'Etat* ». De fait, les deux soldes figurant dans la loi de règlement divergeront sensiblement. Jean-Jacques François, responsable de l'Agence comptable centrale du Trésor, estimait ainsi à 200 milliards de francs les droits constatés non pris en compte dans la méthode actuelle de comptabilisation du budget de l'Etat. Votre rapporteur considère que, loin d'être un facteur de mauvaise compréhension ou de mauvaise interprétation, la différence entre le solde budgétaire et le résultat comptable de l'exercice sera l'occasion d'un examen fort instructif, permettant notamment d'évaluer précisément les charges certaines nées au cours de l'exercice et dont le financement est reporté sur les années futures.

Enfin, votre rapporteur vous propose de supprimer le IV, compte tenu de l'insertion d'un article additionnel avant l'article premier qui prévoit que « *les lois de finances peuvent comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics* ». Cette disposition générale rend inutile la précision d'une telle possibilité –au demeurant plus restreinte dans son champ d'application, puisqu'elle ne mentionne ni la comptabilité de l'Etat, ni le régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics- dans le cadre spécifique de la loi de règlement.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat première lecture JO Sénat n° 43

Séance du mardi 12 juin 2001

Article 34

M. le président. « Art. 34. - I. - La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte.

« Elle établit le résultat budgétaire de l'année, qui comprend :

« 1° Le déficit ou l'excédent résultant de la différence entre les recettes et les dépenses du budget général ;

« 2° Le déficit ou l'excédent résultant de la différence entre les recettes et les dépenses des comptes annexes.

« I *bis.* - La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année calendaire correspondante, présenté dans un tableau de financement.

« II. - Le cas échéant, la loi de règlement :

« 1° Ratifie les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances afférente à cette année ;

« 2° Approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés, ni reportés ;

« 3° Détermine les soldes des comptes annexes non reportés sur l'année suivante ;

« 4° Apure les pertes sur prêts et avances constatées en application des dispositions du dernier alinéa de l'article 24.

« III. - La loi de règlement établit le résultat comptable de l'exercice, déterminé par la différence entre les produits et les charges constatés, dans les conditions prévues à l'article 29.

« Elle détermine l'affectation du résultat comptable et approuve l'ensemble des comptes de l'exercice.

« IV. - La loi de règlement peut également comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. »

Par amendement n° 113, M. Lambert, au nom de la commission, propose de compléter le premier alinéa du I de cet article par les mots : « , ainsi que le résultat budgétaire qui en découle. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Nous abordons là le contenu de la loi de règlement.

Cet amendement reprend le début du deuxième alinéa de l'article 34 du texte de l'Assemblée nationale pour préciser que la loi de règlement arrête le résultat budgétaire qui découle du montant définitif des recettes et des dépenses.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 113, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. **Par amendement n° 114, M. Lambert, au nom de la commission, propose de supprimer les deuxième, troisième et quatrième alinéas du I de l'article 34.**

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet amendement vise à supprimer le mode de construction du résultat budgétaire qui est décrit dans le texte adopté par l'Assemblée nationale. Il paraît en effet difficile pour notre commission de préciser dans la loi organique le mode de construction du résultat budgétaire compte tenu des affectations de recettes qu'elle permet.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 114, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 115, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le I *bis* de l'article 34 :

« I *bis*. - La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des emplois de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'exercice correspondant, présenté dans un tableau de financement. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet amendement vise à préciser que la loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des emplois de trésorerie qui ont concouru à la réalisation des équilibres financiers. Le tableau de financement contenu dans la loi de règlement correspond à celui qui est présenté dans la loi de finances initiale, qui évalue les mêmes ressources et emplois de trésorerie pour l'année à venir.

Il s'agit, au fond, de permettre au Parlement de connaître et de voter les opérations de trésorerie qui assurent le financement de l'Etat à la fois en prévision et en exécution.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Le Gouvernement est favorable à cet amendement sous réserve d'une légère modification de nature rédactionnelle.

Il est fait mention, dans cet amendement, du terme « exercice », alors même que le concept retenu est celui de la comptabilité de caisse. Il vaudrait donc mieux utiliser le terme : « année ».

M. le président. Acceptez-vous la suggestion de Mme le secrétaire d'Etat, monsieur le rapporteur ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cette rectification me paraît en effet indispensable.

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 115 rectifié, présenté par M. Lambert, au nom de la commission, et tendant à rédiger comme suit le I *bis* de l'article 34 :

« I *bis*. - La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des emplois de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 115 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. **Par amendement n° 116, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après le I *bis* de l'article 34, un paragraphe ainsi rédigé :**

« I *ter.* - La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'Etat, ainsi que son bilan et ses annexes, afférents à l'exercice concerné tels que présentés dans un état annexé. Ces comptes sont établis selon les règles prévues à l'article 26 *quinquies.* »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet amendement, qui reprend les dispositions du III de l'article 34 tel que voté par l'Assemblée nationale, précise que la loi de règlement approuve le compte de résultat de l'Etat, son bilan et ses annexes. Il mentionne ainsi de manière explicite les notions de compte de résultat et de bilan, alors que le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale ne vise que le résultat comptable de l'exercice, déterminé par la différence entre le produit et les charges.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 116, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. **Par amendement n° 117, M. Lambert, au nom de la commission, propose de supprimer le deuxième alinéa (1°) du II de l'article 34.**

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet amendement tend à supprimer la ratification des décrets d'avance par la loi de règlement.

En effet, il sera proposé d'insérer, après l'article 34, un article additionnel qui prévoira de manière générale que toutes les modifications de crédit opérées par voie administrative seront soumises à la ratification du Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* J'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer sur l'amendement n° 111, qui était relatif aux lois de finances rectificatives, pour dire que je n'étais pas favorable à la ratification de l'ensemble des actes réglementaires.

Le Gouvernement, cohérent avec lui-même, émet donc un avis défavorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 117, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 269 rectifié, MM. Fréville, Arthuis et Badré proposent d'insérer, après le 1° du II de l'article 34, un alinéa ainsi rédigé :

« ... Rectifie les imputations des opérations intervenues en méconnaissance des dispositions de la présente loi ; »

La parole est à M. Fréville.

M. Yves Fréville. Cet amendement vise à élargir le champ et la portée de la loi de règlement.

Actuellement, quelles sont les conséquences de la loi de règlement ? On l'adopte ou, si l'on n'est pas content, on vote contre, mais on ne va jamais, naturellement, jusqu'à renverser le Gouvernement parce que des mesures de nature anticonstitutionnelle ont été prises dans la comptabilité de l'Etat.

Or ce qui peut effectivement arriver, c'est que certains résultats comptables qui nous sont présentés dans la loi de règlement soient pris en application de dispositions qui contreviennent à la loi organique que nous allons voter. En l'état actuel des choses, on ne peut rien faire.

Je donnerai un exemple qui avait donné lieu à une décision du Conseil constitutionnel dans les années quatre-vingt-dix. La Cour des comptes avait fait remarquer que les opérations d'échange - je suis sûr que M. Charasse s'en souvient - entre les obligations renouvelables du Trésor, les ORT, et les obligations assimilables du Trésor, les OAT, s'étaient traduites par une réduction du déficit budgétaire de plus de treize milliards de francs. Je n'y reviens pas, et je ne me prononce pas sur le fait de savoir si c'était constitutionnel ou non.

Mais supposons que ce soit anticonstitutionnel. Que pouvons-nous faire ? Pouvons-nous rectifier le déficit budgétaire ? Non pas, on ne peut que « constater ».

J'estime qu'il est tout à fait gênant de ne pouvoir que constater et qu'il serait tout à fait opportun que le Parlement ait la possibilité, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, bien entendu, de procéder à des rectifications d'imputations qui contreviennent manifestement aux dispositions de la loi organique, texte qui, je le rappelle, fait partie du bloc de constitutionnalité.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* La commission souhaiterait entendre l'avis du Gouvernement avant de se prononcer.

M. le président. Quel est donc l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Comme vous, monsieur le rapporteur, j'ai le souci de voir l'exécution budgétaire respecter les dispositions de la loi organique, notamment en ce qui concerne l'imputation des opérations. Mais cet amendement n° 269 rectifié me paraît à la fois superflu et poser en tout cas un certain nombre de difficultés.

Il est superflu, parce que l'article 46, que nous examinerons ultérieurement, prévoit que le projet de loi de règlement est accompagné de la certification, par la Cour des comptes, « de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat ».

Par ailleurs, votre amendement créerait des difficultés nouvelles en ce qu'il conduirait à modifier des comptes préalablement établis,

contredisant ainsi la première disposition de l'article 34, selon laquelle la loi de règlement arrête, au sens premier du terme, le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte.

La modification *a posteriori* de comptes qui auraient été préalablement arrêtés affecterait donc l'ensemble de l'équilibre du compte général de l'administration des finances. Les rectifications éventuelles portant sur un exercice budgétaire se répercuteraient alors sur l'exercice suivant, alors que les comptes seraient probablement déjà clos, ce qui nécessiterait encore de nouvelles rectifications dans la loi de règlement suivante.

Je comprends bien votre souci, mais je crois qu'il arrive un moment où une porte doit être ouverte ou fermée, monsieur le sénateur ! Donc, s'agissant de lois de règlement, il convient d'arrêter à un moment donné les comptes tant en recettes qu'en dépenses, et il me semble difficile de rendre cette disposition compatible avec l'idée d'une modification postérieure à l'arrêt définitif des comptes.

M. le président. Quel est maintenant l'avis de la commission ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* La commission craignait cette réponse : c'était un peu la sienne, moins bien formulée que celle de Mme la secrétaire d'Etat. *(Sourires.)* L'expertise accrue de la Cour des comptes sur les comptes de l'Etat devrait permettre d'identifier plus facilement ce type de rectification. M. Yves Fréville, s'il était rassuré par cette affirmation, pourrait, à mon avis, utilement retirer son amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 269 rectifié.

M. Yves Fréville. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Fréville.

M. Yves Fréville. Mme le secrétaire d'Etat a cité un paragraphe d'un article très important, l'article 46 : « Un rapport établi par la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances et les comptes, ainsi que la certification par celle-ci de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. » Très bien ! Mais supposons que la Cour des comptes déclare une disposition anticonstitutionnelle : 10 milliards de francs ont été mis là, ils devraient être mis ailleurs. Que va-t-il arriver ? Va-t-on voter une loi de règlement dans le texte d'arrêt des comptes proposé par le Gouvernement ou pourra-t-on faire une rectification ?

Si l'on m'assure qu'au vu du rapport établi par la Cour des comptes une rectification sera faite, je retire immédiatement mon amendement, mais si l'on me dit, au contraire, que, nonobstant ce que fera valoir la Cour des comptes, on ne touchera pas aux comptes parce qu'ils ont été arrêtés, alors, je le maintiens.

Autrement dit, j'aimerais obtenir une réponse sur les conséquences que peut avoir le rapport de la Cour des comptes sur l'établissement de la loi du règlement.

M. Michel Charasse. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Charasse.

M. Michel Charasse. En théorie, la préoccupation de M. Fréville est parfaitement logique et justifiée. En pratique, je ne vois pas comment procéder.

Notre collègue a rappelé, non pas un incident mais un problème qui avait été signalé lors de l'examen de la loi du règlement de 1990 ou de 1991, je ne m'en souviens plus. Si des opérations, au fond erronées, et qui n'ont pas forcément été faites volontairement, dans ce but sont contraires à la Constitution, il faut revenir en arrière et tout refaire. Ces

opérations sont annulées et recalculées. Les comptables qui ont payé sont mis en débat ; on leur demande de se faire rembourser, ce qu'ils font. On rend le crédit qui a été indûment dépensé, pour prendre l'exemple d'une dépense. Et l'on recommence en sens inverse. Mais, cher collègue Fréville, le problème, c'est que toutes ces opérations-là concernent un exercice clos sur lequel on ne peut plus rien faire. Il faut alors imputer cette rectification sur l'exercice en cours, qui n'est pas le suivant mais celui qui suit le suivant, puisqu'il existe un décalage d'une année entre la loi de règlement et l'exercice au cours duquel elle est votée.

Il faut donc effectuer de nouveau des opérations sous l'empire d'une autre loi de finances, puisque ce qui correspond à l'exercice est terminé et que l'on ne peut plus rien modifier.

Dans ce cas, M. Fréville a raison, la sanction est *a posteriori.* Quelle est-elle ? Ou c'est bénin, ou c'est grave. Si c'est bénin, on invite le Gouvernement à faire attention et à ne pas recommencer. Si c'est grave, c'est la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement, étant entendu que, si le Gouvernement devait, par exemple, engager sa responsabilité sur le vote d'une loi de règlement, comme il peut le faire au titre de l'article 49-3, et s'il est renversé, la loi de règlement n'est pas adoptée. Ce qui veut dire que la comptabilité des comptables et des ordonnateurs n'est jamais réglée, avec tous les problèmes qui en découlent.

Mais, monsieur Fréville, en pratique, ce que vous demandez n'est pas possible car, quand le coup de fusil est parti, on ne peut plus le rattraper !

Tout cela dépend également de la qualité du travail parlementaire sur le sujet, des observations de la Cour des comptes et de la réceptivité du Gouvernement à un certain nombre de critiques : « on a vu, on a compris, on essaiera de ne plus recommencer » !

A mon grand regret, car la démarche est logique et cohérente, je ne pourrai pas voter l'amendement n° 269 rectifié, même si, sur le fond, après tout, ce que demande M. Fréville est parfaitement logique et normal.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 269 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 118, M. Lambert, au nom de la commission, propose, dans le troisième alinéa (2°) du II de l'article 34, de remplacer le mot : « dépassements » par le mot : « ouvertures ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* L'alinéa proposé permet à la loi de règlement de régulariser les dépenses effectives qui excèdent les crédits ouverts lorsque ces dépassements de crédits résultent de circonstances de force majeure dûment justifiées.

Cette régularisation s'applique, notamment, aux dépassements des crédits évaluatifs.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Sagesse !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 118, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. **Par amendement n° 119, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi le quatrième alinéa (3°) du II de l'article 34 :**

« 3° Arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant ; ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet amendement apporte une modification de nature rédactionnelle, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 119, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. **Par amendement n° 120, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le dernier alinéa (4°) du I I de l'article 34 :**

« 4° Apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit d'un amendement de conséquence par rapport au maintien des comptes spéciaux.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 120, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 208 rectifié, MM. Charasse, Angels et les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de compléter le II de l'article 34 par un alinéa ainsi rédigé :

« ... constate et approuve l'utilité publique de certaines dépenses. »

La parole est à M. Charasse.

M. Michel Charasse, Selon la réponse, le sort de cet amendement est réservé.

Jusqu'à aujourd'hui, les lois de règlement constatent et approuvent, s'il y a lieu, l'utilité publique de certaines dépenses et on est presque là dans la rectification - ou dans l'un des volets de la rectification, car il y en a de nombreux - que demandait M. Fréville tout à l'heure. Je dirais que c'est l'un des rares domaines dans lesquels la rectification ne pose pas de problème. Cela peut poser un problème politique - on l'a vu récemment avec un projet de loi de règlement qui doit toujours être actuellement en navette, - mais, en tout cas, du point de vue technique, cela ne pose pas de problème.

Je m'étonne, en conséquence, de la disparition de cette faculté dans l'énumération des dispositions que peut contenir la loi de règlement. Si le président de la commission me dit que c'est couvert par l'une des rubriques de l'article 34, je veux bien ne pas insister ; sinon, je pense que c'est une sage précaution que d'inscrire dans la loi que le Parlement conserve quand même la possibilité d'apprécier l'utilité publique des dépenses, de toute façon c'est toujours demandé par le Gouvernement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* En effet, l'article 34 prévoit que la loi de règlement : « approuve les ouvertures de crédits résultant de circonstances de force majeur dûment justifiées ». L'amendement de M. Charasse semble à la commission satisfait par le texte de l'Assemblée nationale tel qu'il a été complété par son amendement n° 118.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Défavorable.

M. le président. Monsieur Charasse, maintenez-vous l'amendement ?

M. Michel Charasse. Je n'insiste pas et je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 208 rectifié est retiré.

Par amendement n° 121, M. Lambert, au nom de la commission, propose de supprimer le III de l'article 34.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit d'un amendement de coordination.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 121, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 122, M. Lambert, au nom de la commission, propose de supprimer le IV de l'article 34.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet amendement est une conséquence de l'insertion de l'article additionnel avant l'article 1er.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 122, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 34, modifié.

(L'article 34 est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 34

Le contenu de la loi de règlement.

Le Sénat a adopté dix amendements du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances :

- sept d'entre eux, adoptés *sur avis favorable du Gouvernement*, tendant à procéder à des ajustements rédactionnels, de conséquence ou de coordination ;

- l'un d'entre eux tendant à introduire explicitement dans la proposition de loi organique le fait que la loi de règlement approuve les ouvertures de crédits résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées, le Gouvernement s'en étant remis à la *sagesse du Sénat* ;

- un autre, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, tendant à définir le contenu comptable de la loi de règlement. Celle-ci aurait ainsi pour objet d'approuver le compte de résultat de l'État, son bilan et ses annexes, établis selon les règles et principes comptables de la comptabilité générale ;

- le dernier, adopté *contre l'avis du Gouvernement*, tendant à supprimer la possibilité pour la loi de règlement de procéder à la ratification, prévue par l'Assemblée nationale, des décrets d'avance qui seraient intervenus après la dernière loi de finances afférente à l'exercice concerné. Cette suppression visait à tirer les conséquences de l'introduction proposée par ailleurs d'un article 34 *bis* (*nouveau*) prévoyant une ratification de toutes les modifications apportées par voie administrative aux crédits ouverts par la loi de finances, formalité qui paraît quelque peu lourde pour les actes relevant des pouvoirs de gestion du Gouvernement.

Par cohérence avec la suppression, proposée par votre Rapporteur, de l'article 34 *bis* (*nouveau*), il paraît nécessaire de rétablir, dans le présent article, que les décrets d'avance sont ratifiés par la loi de règlement. Il convient également d'introduire quelques précisions de portée limitée, pour compléter - sans les dénaturer - les ajustements effectués par le Sénat.

*

* *

L'amendement n° 2, adopté à l'article 1er, comporte la substitution, dans cet article, du mot « charges » au mot « emplois ».

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur, visant à préciser le domaine de la loi de règlement au regard des comptes de l'Etat **(amendement n° 44)**.

Elle a ensuite *adopté* deux amendements de précision de votre Rapporteur **(amendements n^{os} 45 et 46)**.

La Commission a *adopté* l'article 34 ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 34

M. le président. « Art. 34. - I. - La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle.

« 1° et 2°. - *Supprimés.*

« I *bis*. - La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des emplois de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement.

« I *ter*. - La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'Etat, ainsi que son bilan et ses annexes, afférents à l'exercice concerné tels que présentés dans un état annexé. Ces comptes sont établis selon les règles prévues à l'article 26 *quinquies*.

« II. - Le cas échéant, la loi de règlement :

« 1° *Supprimé ;*

« 2° Approuve les ouvertures de crédits résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés, ni reportés ;

« 3° Arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant ;

« 4° Apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial.

« III et IV. - *Supprimés.* »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 44, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le Ier *ter* de l'article 34 :

« I *ter*. - La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatés dans les conditions prévues à l'article 26 *quinquies*. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Il s'agit d'un amendement de précision.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 44.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 45, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le II de l'article 34 :

« II. - Le cas échéant, la loi de règlement :

« 1° Ratifie les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances afférente à cette année ;

« 2° Ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés ;

« 3° Majore, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté ;

« 4° Arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant ;

« 5° Apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial. »

Il s'agit, là aussi, d'un amendement de précision, monsieur le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Absolument, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 45.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 46, ainsi rédigé :

« Rétablir le IV de l'article 34 dans la rédaction suivante :

« IV. - La loi de règlement peut également comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics. »

Il s’agit encore d’un amendement de précision.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Oui.

M. le président. Quel est l’avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d’Etat au budget. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l’amendement n° 46.

(L’amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l’article 34, modifié par les amendements adoptés.

(L’article 34, ainsi modifié, est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 34

Le contenu de la loi de règlement

Commentaire : Le présent article définit le contenu de la loi de règlement.

I. les modifications de l'assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements au présent article, présentés par le rapporteur de la commission spéciale, notre collègue député Didier Migaud. Ces amendements ne modifient pas de manière substantielle le texte adopté par le Sénat pour cet article, et visent à en préciser la rédaction.

Ainsi, l'Assemblée nationale a souhaité préciser le domaine de la loi de règlement au regard des comptes de l'Etat, considérant qu'il convenait de limiter les votes du Parlement au compte de résultat et au bilan, étant entendu que la loi de règlement approuve le bilan après affectation, ainsi que ses annexes.

Le texte transmis par l'Assemblée nationale prévoit que la loi de règlement devra, le cas échéant, ratifier les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances afférente à cette année. Cette mention avait été supprimée par le Sénat en première lecture, dès lors que celui-ci avait introduit un article 34 *bis* prévoyant que « *toutes les modifications de crédits opérées par voie administrative en application des dispositions de la présente loi organique sont soumises à la ratification du Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée* ». La suppression de cet article par l'Assemblée nationale rend donc nécessaire une mention explicite de la ratification des modifications de crédits apportées par décret d'avance. L'Assemblée nationale a également prévu que la loi de règlement puisse majorer, pour chaque compte spécial, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté.

Enfin, l'Assemblée nationale mentionne que la loi de règlement peut comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur les finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics. Le Sénat avait introduit dans son article 1er A une formule générale indiquant que toutes les lois de finances peuvent comporter ces dispositions. L'Assemblée nationale ayant supprimé cet alinéa, il convenait

de réintroduire cette disposition dans les articles portant sur le contenu des lois de finances.

Le commentaire du présent article figurant dans le rapport de notre collègue député Didier Migaud indique ainsi qu'il convient d'introduire « *quelques précisions de portée limitée, pour compléter – sans les dénaturer – les ajustements effectués par le Sénat.* »

II. la position de votre commission

Votre commission considère que les précisions apportées par l'Assemblée nationale au présent article sont, pour l'essentiel, les bienvenues, et vous propose donc d'adopter cet article, sous réserve d'une modification rédactionnelle prévue par l'amendement adopté par votre commission à l'article premier.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat deuxième lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 34

M. le président. « Art. 34. - I. - *Non modifié.*

« I *bis*. - La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement.

« I *ter*. - La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 26 *quinquies*. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes.

« II. - Le cas échéant, la loi de règlement :

« 1° Ratifie les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances afférente à cette année ;

« 2° Ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés ;

« 3° Majore, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté ;

« 4° Arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant ;

« 5° Apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial.

« III. - *Supprimé.*

« IV. - La loi de règlement peut également comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics. » - ***(Adopté.)***

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 34
Article 37

I. - La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle.

II. - La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre

financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement.

III. - La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 30. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes.

IV. - Le cas échéant, la loi de règlement :

1° Ratifie les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances afférente à cette année;

2° Ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés;

3° Majore, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté;

4° Arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant;

5° Apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial.

V. - La loi de règlement peut également comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

[1] Le 7° du I de l'article 31 du texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit que la loi de finances initiale « évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier présentées dans un tableau de financement ».

[2] Contribution de la Cour des comptes n° 14 : « l'avenir de la comptabilité budgétaire », 22 janvier 2001.

Article additionnel après l'article 34

M. le président. **Par amendement n° 123, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 34, un article additionnel ainsi rédigé :**

« Toutes les modifications de crédits opérées par voie administrative en application des dispositions de la présente loi organique sont soumises à la ratification du Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 209 rectifié, présenté par MM. Charasse, Angels et les membres du groupe socialiste et apparentés, et visant, dans le texte proposé pour l'article 34 par l'amendement n° 123, à remplacer le mot : « administrative » par le mot : « réglementaire ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 123.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet article additionnel impose une obligation de soumettre à la ratification du Parlement les modifications de crédits qui sont opérées par voie administrative. J'imagine que la question va être posée dans quelques instants.

Cette obligation ne porterait pas sur la totalité des actes administratifs relatifs aux crédits, mais serait réservée aux actes administratifs ayant pour objet de modifier les crédits, qu'il s'agisse de les augmenter, de les réduire ou d'en modifier la spécialisation ou le cadre temporel d'exécution ; je pense ici aux reports.

M. le président. La parole est à M. Charasse, pour défendre le sous-amendement n° 209 rectifié.

M. Michel Charasse. Alors que l'amendement n° 123 vise les modifications de crédits opérées « par voie administrative », je préfère indiquer « par voie réglementaire ».

Je ne vois pas ce que recouvre la formule « voie administrative ». L'essentiel des dispositions qui permettent des modifications de crédit, sont prévues par la loi organique, et ce ne sont que des arrêtés ou des décrets. Je ne vois pas quel est l'autre acte réglementaire qui pourrait intervenir. En dehors de ces textes-là, il n'y a pas d'autres catégories d'actes réglementaires en France et je ne vois pas comment, par voie administrative - instruction ou lettre d'un ministre à un autre, etc. - on pourrait modifier les crédits. Que M. le rapporteur veuille bien m'en excuser, je ne comprends pas ce qu'il veut dire par « voie administrative » en dehors des arrêtés et des décrets, puisque, dans la loi organique dont nous sommes en train de discuter, je ne vois pas d'autres textes qui puissent modifier les crédits.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 209 rectifié ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Nous n'avons pas le sentiment d'être en désaccord avec M. Charasse. Simplement, pour la commission, il y a bien une différence juridique entre « acte administratif » et « acte réglementaire », l'acte administratif lui paraissant avoir une portée plus large.

La commission est donc défavorable au sous-amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 123 et sur le sous-amendement n° 209 rectifié ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* L'amendement n° 123 vise à soumettre à la ratification en loi de finances l'ensemble des modifications de crédits opérées par voie réglementaire, alors que, dans la

rédaction qu'elle a adoptée en première lecture, l'Assemblée nationale ne prévoyait la ratification que des seuls décrets d'avance.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire - rapidement, il est vrai - cela conduirait à soumettre à la ratification un nombre très élevé d'actes réglementaires, qui iraient des transferts aux reports de crédits en passant par les rattachements de fonds de concours. Cela alourdirait, me semble-t-il, la présentation de la loi de finances et réduirait donc sa lisibilité, ce qui me paraît contraire à l'objectif fixé.

Je me bornerai, pour illustrer mon propos, à quelques exemples chiffrés. Il faudrait ainsi s'attendre à ce que les ratifications portent - sur la base, cette fois-ci, des statistiques de l'année 2000 - sur près d'une centaine d'arrêtés de reports, 85 décrets de transfert, 31 décrets de virement et 2 070 rattachements de fonds de concours.

Le texte voté en première lecture à l'Assemblée nationale correspondait d'ores et déjà à un renforcement très important de l'information du Parlement sur tous les actes modifiant les crédits pris en cours de gestion.

Par ailleurs, cette disposition ne me paraît pas tout à fait conforme à l'esprit qui a animé les débats qui ont eu lieu au Conseil d'Etat lorsque celui-ci a formulé son avis puisqu'il a rappelé très précisément les limites de la consultation du Parlement dans le cadre de l'exercice du pouvoir réglementaire confié au Gouvernement par la Constitution.

A toutes ces observations, s'ajoute une interrogation sur le caractère constitutionnel de cet amendement.

Sur le sous-amendement n° 209 rectifié, si l'amendement de la commission des finances devait être maintenu, je dirai que j'y suis favorable dans la mesure où il restreint le nombre d'actes réglementaires que le Parlement serait amené à ratifier. Pour les raisons pratiques que je viens d'évoquer, il me semble que ce serait souhaitable.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 209 rectifié.

M. Michel Charasse. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Charasse.

M. Michel Charasse. Si j'ai bien compris M. le président Lambert, les mots « voie administrative » recouvrent non seulement ce qui est réglementaire mais au-delà. Je ne vois pas très bien quoi mais, au fond, il vaut mieux aller plus loin que pas assez. Je retire donc l'amendement n° 209 rectifié.

Cela dit, s'agissant de l'amendement n° 123, je ne suis pas d'accord sur le fond.

M. le président. Le sous-amendement n° 209 rectifié est retiré.

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 123.

M. Michel Charasse. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Charasse.

M. Michel Charasse. Cet amendement n° 123 pose vraiment, me semble-t-il, un problème constitutionnel, parce que, dans le domaine des

lois de finances comme dans celui des lois en général, outre la distinction qui existe entre les articles 34 et 37 de la Constitution, c'est-à-dire entre le domaine réglementaire et le domaine législatif, il y a un pouvoir réglementaire naturel qui découle de l'application des lois. Ou une grande partie des dispositions que vise cet amendement est incontestablement du domaine réglementaire.

Au fond, les seules dispositions qui peuvent être soumises à ratification parce qu'elles concernent le domaine de compétence du Parlement, c'est l'autorisation de dépense, donc les décrets d'avance.

En l'occurrence, il y a une sorte d'anticipation sur l'autorisation, il est donc naturel que l'on demande au Parlement s'il approuve une autorisation qui n'aurait dépendu que de lui si on n'avait pas été dans une situation d'urgence.

Je crains que l'amendement n° 123, s'il était adopté, soit déclaré non conforme à la Constitution. Le Conseil constitutionnel pourrait en effet considérer que nous cherchons - alors que la commission a pour seul souci de défendre le contrôle parlementaire - et que nous aboutissons à transférer subrepticement le pouvoir réglementaire vers le pouvoir législatif.

Monsieur le président Lambert, et je sais que, comme moi, vous avez l'esprit concret, les pieds sur la terre. J'attire donc votre attention sur le fait que si dans la liste de ce qui est soumis à la ratification, il y a un oubli, l'acte va tomber. Une ligne peut sauter à l'imprimerie et un acte ne serait pas ratifié, avec toutes les conséquences qui pourraient en résulter : éventuellement des contentieux, mais aussi, pour nous, l'obligation de revenir le plus vite possible à la charge.

Cet amendement pose donc, involontairement sans doute, beaucoup plus de problèmes qu'il n'en résout. Je préférerais de beaucoup, parce que cela me paraît entrer dans l'esprit de la démarche de la commission des finances, que l'on remplace, au cours de la navette, cette obligation de ratification - sauf pour les décrets d'avance, ce qui est prévu à l'article 14 - par une obligation de publication en annexe au document budgétaire.

L'intéressé disposerait ainsi de la liste des actes concernés. Cela dit, je signale que, depuis plusieurs années, la liste des arrêtés de transferts est publiée en annexe à la loi de finances rectificative. Je le sais d'autant mieux qu'il s'agit d'un amendement parlementaire dont, jeune secrétaire du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, voilà quelque vingt, ans, j'étais l'auteur. Mais je dois dire qu'à ma connaissance personne ne le lit jamais.

Evidemment, si un article général de ratification récapitule tous ces textes, non seulement personne ne le lira mais cela posera un problème de constitutionnalité. C'est pourquoi, à mon grand regret, je préfère ne pas voter l'amendement n° 123, tout en recommandant que l'on profite de la navette pour examiner d'un peu plus près son dispositif.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je rassure Michel Charasse : avec ce texte, nous avons voulu redonner à l'exécutif le maximum de souplesse ; en aucun cas nous n'avons voulu « envahir » le champ réglementaire.

Madame la secrétaire d'Etat, vous considérez que les arrêtés de majoration des crédits dans le cadre des comptes spéciaux devraient être ratifiés. En cet instant, vous souhaiteriez un dispositif un peu contraire. Je ne vois donc pas la cohérence, d'autant plus que les rattachements de fonds de concours ne sont pas couverts par notre texte.

Pour toutes ces raisons, monsieur le président, il y a lieu de maintenir l'amendement de la commission.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 123, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 34.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 34 bis (*nouveau*)

La ratification par le Parlement des modifications de crédits opérées par voie administrative.

Le Sénat a adopté, *contre l'avis du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à insérer un article additionnel disposant que toutes les modifications de crédits opérées par voie administrative, en application des dispositions de la présente loi organique, sont soumises à la ratification du Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

Le Gouvernement a fait valoir que cette disposition tendrait à soumettre à la ratification du Parlement un nombre élevé d'actes réglementaires et a mis en doute la constitutionnalité de cet amendement au regard de l'article 21 de la Constitution, qui précise que le Premier Ministre assure l'exécution des lois et exerce, sous réserve des dispositions de l'article 13 de la Constitution, le pouvoir réglementaire.

Votre Rapporteur partage en grande partie cette analyse.

Il est en effet légitime que les atteintes caractérisées portées à l'autorisation parlementaire, comme cela est le cas pour les modifications de crédits décidées par décrets d'avance, soient soumises à la ratification du Parlement. Le Conseil d'Etat a, à cet égard, considéré, dans son avis du 21 décembre 2000, que lorsque la loi organique donne compétence au pouvoir réglementaire pour ouvrir des crédits, il ne s'agit pas là d'une compétence propre du pouvoir réglementaire et qu'il est dès lors possible de prévoir que le pouvoir réglementaire exerce cette compétence déléguée en recueillant l'avis des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En revanche, s'agissant des compétences propres relatives à l'exécution de la loi de finances, le Conseil d'Etat estime que « *le principe de la séparation des pouvoirs ne permet pas que la loi organique relative aux lois de finances prévoit que, dans l'exercice de cette compétence propre, le Ministre des finances doive consulter les commissions des finances du Parlement* ». Votre Rapporteur estime également qu'une disposition visant à soumettre à la ratification du Parlement l'ensemble des modifications de crédits priverait le Gouvernement de tout pouvoir de gestion. Il convient donc de restreindre la procédure de ratification aux seules modifications de crédits apportées par voie de décrets d'avance (*cf.* les propositions de votre Commission à l'article 14).

*

* *

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur, tendant à supprimer l'article 34 *bis (nouveau)*, après que le Rapporteur eut précisé que cette disposition était, pour partie, reprise par ailleurs (amendement n° 47).

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 34 *bis*

M. le président. « Art. 34 *bis*. - Toutes les modifications de crédits opérées par voie administrative en application des dispositions de la présente loi organique sont soumises à la ratification du Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 47, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 34 *bis*. »

La parole est à M. le rapporteur.

M**. Didier Migaud,** *rapporteur.* Cet amendement vise à supprimer l'obligation de soumettre à la ratification du Parlement toutes les modifications de crédits opérées par voie administrative en raison du caractère extrêmement large du champ d'application de cette mesure. Cela priverait le Gouvernement de tout pouvoir de gestion autonome sur les crédits ouverts en loi de finances initiale.

Je crois que cet article n'est pas tout à fait conforme à l'article 21 de la Constitution qui précise que le Premier ministre assure l'exécution des lois et exerce, sous réserve des dispositions de l'article 13 de la Constitution, le pouvoir réglementaire. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 21 décembre 2000, avait souligné que le pouvoir réglementaire exerce une compétence propre dans le domaine de l'exécution des lois de finances qui interdit de soumettre à la ratification du Parlement l'ensemble des modifications de crédits opérées par voie administrative.

C’est pourquoi la commission propose de supprimer cet article.

M. le président. Quel est l’avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d’Etat au budget. Tout à fait favorable.

M. le président. Je mets aux voix l’amendement n° 47.

(L’amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l’article 34 *bis* est supprimé.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 34 bis

La ratification par le Parlement des modifications de crédits opérées par voie administrative

Commentaire : Le présent article impose une obligation de soumettre à la ratification du Parlement les modifications de crédits opérées par voie administrative.

I. LES MODIFICATIONS ADOPTées par l'ASSEMBLée nationale

L'Assemblée nationale a souhaité réserver la ratification par le Parlement exigée par cet article aux seuls décrets d'avance.

II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre Haute Assemblée avait souhaité introduire une règle générale de ratification expresse, par la plus prochaine loi de finances afférente à l'exercice concerné, des modifications de crédits effectués par voie administrative.

Cette obligation de soumission à la ratification du Parlement ne devait évidemment pas porter sur la totalité des actes d'administration des crédits. Elle était réservée aux actes administratifs ayant pour effet de modifier les crédits, qu'il s'agisse de les augmenter, de les réduire, d'en modifier la spécialisation ou le cadre temporel d'exécution.

L'Assemblée nationale a repris l'argumentaire du gouvernement faisant valoir que cette disposition tendrait à soumettre à la ratification du Parlement un nombre élevé d'actes réglementaires et mettant en doute la constitutionnalité de cet amendement au regard de l'article 21 de la Constitution, qui précise que le Premier ministre assure l'exécution des lois et exerce, sous réserve des dispositions de l'article 13 de la Constitution, le pouvoir réglementaire.

Votre rapporteur n'est pas convaincu par le volet juridique de cet argumentaire. Il considère en effet que le champ du pouvoir réglementaire autonome ne peut en matière de crédits qu'être extrêmement réduit puisqu'il appartient aux lois de finances, d'après la Constitution, de déterminer le montant, la nature et l'affectation des charges de l'Etat.

Il est d'ailleurs remarquable que l'Assemblée nationale, soutenue par le Sénat et par le gouvernement, ait introduit des dispositifs qui sont justifiés, en droit, par cette considération.

Toutefois, compte tenu de l'existence de ces dispositifs, qui prévoient les informations nécessaires, moyennant un sort particulier pour les ouvertures de crédits supplémentaires des comptes d'affectation spéciale, et sensible aux remarques relatives au nombre d'actes concernés, votre

rapporteur ne s’opposera pas à la modification adoptée par l’Assemblée nationale.

Décision de la commission : votre commission vous propose de confirmer la suppression de cet article.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat deuxième lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 34 *bis*

M. le président. L'article 34 *bis* a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Article 35

Sous l’autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en Conseil des ministres.

Article 36

En vue du vote du projet de loi de finances de l'année par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, décrivant les grandes lignes de sa politique économique, au regard du programme annuel de stabilité et de son actualisation annuelle ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à la France sur le fondement des articles 99 et 104 du traité instituant la Communauté européenne. Le rapport décrit les objectifs d'évolution des comptes de l'ensemble des administrations publiques, ainsi que les perspectives d'évolution des dépenses de l'Etat, ventilées par grandes fonctions.

Ce rapport donne lieu à un débat dans chacune des assemblées.

Article 37

En vue du vote du projet de loi de finances de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances adressent des questionnaires au Gouvernement, avant le 10 juillet de chaque année. Le Gouvernement y répond par écrit au plus tard huit jours francs après la date mentionnée au premier alinéa de l'article 39.

Article 38

Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

1° Un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation ;

2° Une présentation de l'équilibre du projet de loi de finances selon la structure budgétaire de la loi de finances de l'année en cours ;

3° Une présentation des recettes et dépenses de l'Etat en une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

4° Une annexe explicative qui, d'une part, analyse les prévisions de chaque recette de l'Etat et présente les dépenses fiscales associées et, d'autre part, recense les impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat et en estime le rendement ;

5° Des annexes explicatives par ministère développant, pour chaque programme, le montant des crédits présentés par titre et fixant le plafond des autorisations d'emplois. Ces annexes explicatives sont complétées par un projet annuel de performance faisant connaître, pour chaque programme :

a) Les objectifs, les résultats, les indicateurs et les coûts associés ;

b) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces même crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

c) L’utilisation prévisionnelle, par catégorie et par corps ou par type de contrat, du plafond des autorisations d’emplois ;

d) Une estimation des crédits susceptibles d’être ouverts par voie de fonds de concours pour l’année en cours et l’année considérée ;

e) Le cas échéant, l’échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d’engagement ;

6° Une annexe explicative développant, pour chaque compte annexe, le montant des découverts ou des recettes et des crédits proposés par programme. Cette annexe explicative est complétée, pour chaque compte annexe, par un projet annuel de performance faisant connaître :

a) Les éléments mentionnés au *a* du 5° du présent article ;

b) La justification de l’évolution de ses recettes, crédits ou découvert par rapport aux résultats d’exécution du dernier exercice clos et par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale de l’année en cours, en indiquant leurs perspectives d’évolution ultérieure.

7° Des annexes générales destinées à l’information et au contrôle du Parlement.

Chacune des dispositions du projet de loi de finances de l’année affectant les ressources ou les charges fait l’objet d’une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l’année considérée et, le cas échéant, des années suivantes.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN première lecture n° 2908 (XIème législature)

Article 38

Les documents joints au projet de loi de finances de l'année.

Le présent article a pour objet de décrire les documents joints au projet de loi de finances de l'année et à déterminer leur nature juridique.

Soucieux de répondre aux demandes de transparence et de lisibilité qui ont été à l'origine de la réforme, votre Rapporteur a souhaité renforcer sensiblement l'information transmise au Parlement à l'occasion du dépôt et de l'examen du projet de loi de finances. Il rejoint ici la volonté exprimée par le Sénat dans le rapport n° 37 précité, pour lequel l'" *exigence démocratique de transparence* [...] *doit s'incarner dans une information systématique, exhaustive et claire* ".

Aussi votre Rapporteur a-t-il établi quelques exigences minimales d'information. Soulignons que celles-ci ne préjugent nullement d'évolutions ultérieures, les lois de finances pouvant, selon l'article 31 de la présente proposition, " *comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ".

S'inspirant du second alinéa de l'article 32 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, le 1° du présent article prévoit que le projet de loi de finances de l'année est accompagné d'un **rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation**. Il s'agit là de la reprise de l'actuel Rapport économique, social et financier dont votre Rapporteur a souhaité actualiser l'intitulé. Ce rapport est actuellement obligatoirement joint au projet de loi de finances de l'année lors de son dépôt devant l'Assemblée nationale.

Le 2° du présent article prévoit que le projet de loi de finances de l'année est accompagné d'une **présentation de l'équilibre du projet de loi de finances selon la structure budgétaire de la loi de finances de l'année en cours**. Cette présentation pourrait être jointe à l'exposé des motifs du projet de loi de finances de l'année. Cette disposition vise à permettre des comparaisons à structure constante, particulièrement pertinentes lorsque le périmètre de l'action de l'Etat subit des modifications.

Le 3° du présent article répond à l'une des demandes formulées par le groupe de travail présidé par M. Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale, sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, afin qu'une présentation des recettes et des dépenses en une section de fonctionnement et une section d'investissement de l'Etat soit présentée, à titre indicatif, à l'appui du projet de loi de finances de l'année.

Ce groupe de travail relevait, à l'époque, que *" les documents budgétaires transmis au Parlement ne permettent pas de donner une dimension stratégique aux débats budgétaires* ", alors qu'une " *présentation* [en termes de fonctionnement et d'investissement] *peut éclairer les enjeux de nos finances publiques, et notamment le premier d'entre eux : réduire notre dette publique* [...] ". Dans une contribution aux réflexions sur la réforme de l'ordonnance organique, la Cour des comptes relevait également que " *la présentation actuelle de la loi de finances comporte une lacune importante : elle masque le niveau réel des besoins de financement de l'Etat* ".

On rappellera également que cette démarche a été entreprise, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire organisé en mai 1996, à l'initiative de M. Jean Arthuis, alors ministre de l'économie et des finances. S'inspirant des règles en vigueur pour les collectivités territoriales, il présenta le budget de l'Etat en distinguant les dépenses de fonctionnement de celles d'investissement. Cette distinction faisait ressortir que l'emprunt (529 milliards de francs) ne servait à financer que pour une part modeste les investissements (179 milliards de francs), le solde étant utilisé pour rembourser les emprunts du passé (241 milliards de francs) et financer les dépenses courantes (109 milliards de francs).

Soucieux de redonner une " lisibilité " au projet de loi de finances, votre Rapporteur juge opportun de retenir, à titre d'information, sous cette forme, une présentation des dépenses et des recettes de l'Etat. La distinction d'une section de fonctionnement et d'une section d'investissement appelle, toutefois, une définition précise des différentes catégories d'opérations relevant de l'une ou l'autre de ces sections et un strict respect du principe de permanence des méthodes de classement.

Doit-on aller au-delà de cette présentation sous forme de section de fonctionnement et d'investissement pour prohiber tout déficit de la section de fonctionnement ? Ce point est sujet à de vives controverses.

Votre Rapporteur relèvera, à cet égard, que de fortes contraintes pèsent d'ores et déjà sur les finances publiques françaises. L'article 104 du traité instituant la Communauté européenne prohibe, en effet, les déficits publics excessifs, place sous surveillance les déficits publics et la

dette publique des Etats membres de l'Union européenne et édicte le principe d'éventuelles sanctions en cas de dérapage du déficit public. Les finances publiques françaises font ainsi l'objet d'une procédure de surveillance de la part des autorités européennes et, compte tenu de l'obligation d'équilibre pesant sur les collectivités territoriales et de la responsabilité finale de l'Etat dans l'équilibre des comptes sociaux, les contraintes communautaires précédemment évoquées pèsent essentiellement sur le budget de l'Etat. Votre Rapporteur estime donc inopportun, voire contre-productif, de renforcer ces dispositions, afin de ne pas aller l'encontre de la dimension conjoncturelle des déficits publics et de permettre à l'économie de tirer profit du jeu des stabilisateurs automatiques.

Le 4° du présent article précise qu'une annexe explicative relative aux recettes de l'Etat et aux impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat est jointe au projet de loi de finances.

Votre Rapporteur consacre ainsi l'existence de l'annexe explicative relative à l'" *évaluation des voies et moyens* ". Cette annexe explicative retracera, comme cela est actuellement le cas, des informations détaillées sur les prévisions de chaque recette de l'Etat et présentera les montants constatés et prévisionnels des dépenses fiscales associées.

Votre Rapporteur avait envisagé, dans le texte initial de sa proposition, que la première partie de la loi de finances de l'année " *récapitule le produit des impositions de toute nature affectées aux organismes de sécurité sociale* ", afin de mettre en évidence les relations entre le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la Sécurité sociale. La détermination, par une loi de finances, des impositions de toute nature bénéficiant à des personnes morales autres que l'Etat a, cependant, été récusée par le Conseil d'Etat. Dans l'avis précité, le Conseil a, en effet, fait valoir que " *l'article 34 de la Constitution limite l'objet des lois de finances aux ressources de l'Etat* [...]. [Il] *n'habilite pas la loi organique relative aux lois de finances à imposer que les dispositions législatives relatives à l'affectation des impositions de toutes natures soient contenues dans les lois de finances, mais rien ne l'empêche de prévoir que, pour l'information du Parlement, la récapitulation des impositions de toutes natures est annexée au projet de loi de finances.* "

Prenant acte de cet avis, votre Rapporteur, soucieux de donner au Parlement une vision d'ensemble sur les prélèvements fiscaux, a donc souhaité que le recensement et l'estimation du produit des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat soient fournis en annexe explicative au projet de loi de finances de l'année. Il s'agit d'une première mesure de coordination entre les finances de l'Etat et celles de la sécurité sociale.

Le 5° du présent article indique que des annexes explicatives développant, pour chaque programme, le montant des crédits présentés par titre et fixant, par ministère, le plafond des autorisations d'emplois sont jointes au projet de loi de finances de l'année.

Cette disposition organise l'adaptation des actuelles annexes explicatives " bleues " à la nouvelle nomenclature budgétaire. L'existence de ces annexes est, en effet, au cœur de l'autorisation de la dépense, puisqu'elles permettent de passer de l'unité de vote (chaque mission ministérielle) à l'unité de spécialité (chaque programme ministériel). C'est sur le fondement de ces annexes, le cas échéant modifiées par le Parlement, que les crédits sont répartis par décret. La rédaction proposée par votre Rapporteur vise à indiquer que la présentation des crédits de chaque programme devra aller au-delà d'une simple ventilation par titre, les " bleus " devant fournir au Parlement, à titre indicatif, une information détaillée sur l'utilisation prévisionnelle des dotations demandées à chacun des titres composant chaque programme ministériel.

Ce développement des crédits sera assorti de l'une des principales nouveautés introduites par la proposition de loi organique : les **projets annuels de performance** (PAP).

Les PAP visent à concrétiser le passage à une logique d'objectifs et de résultats. Alors que l'examen du projet de loi de finances de l'année était traditionnellement l'occasion, pour les ministres concernés, de défendre la masse de leurs crédits, voire leur augmentation, et de s'enfermer ainsi dans une logique de moyens, les PAP serviront de support à l'engagement des ministères sur des objectifs et des résultats à atteindre.

Techniquement qualifiée de " *budgétisation par objectifs* ", cette procédure vise à responsabiliser le gestionnaire : en contrepartie d'une globalisation de ses crédits et donc d'une marge de manœuvre accrue, celui-ci s'engage sur des objectifs et des résultats. A terme, il s'agit d'allouer la dépense publique au regard de sa performance.

Afin de permettre une information aussi pertinente que possible et des comparaisons ultérieures avec les données transmises en loi de règlement, votre Rapporteur a souhaité préciser les dispositions devant figurer *a minima* dans les PAP. Ceci ne préjuge cependant nullement d'aménagements ultérieurs, qui pourraient être précisés en lois de finances, lorsque cette procédure sera mieux " rodée ".

A cette fin, il est précisé que, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour l'année *n+1*, les PAP présenteront, pour chaque programme :

· les **objectifs** fixés pour l'année *n+1*, les **résultats** obtenus l'année *n-1* et *n* et attendus pour l'année *n+1*, les **indicateurs** de résultats retenus, ainsi que les **coûts** associés à ces objectifs.

· la **justification de l'évolution** des crédits demandés par rapport au montant des dépenses effectives observées au cours de l'année *n-1* et des crédits ouverts au cours de l'année *n*, éventuellement majorés des crédits reportés.

Afin de tenir compte des observations formulées par les membres de votre Commission spéciale quant à la nécessité de disposer de projections pluriannuelles sur les finances publiques, les crédits de chaque programme feront également l'objet d'une évaluation quant à leurs perspectives d'évolution. Ces informations devraient, notamment, permettre d'évaluer le coût prévisionnel des emplois rémunérés par l'Etat.

· la **répartition prévue** pour l'année *n+1* **des emplois** de titulaires et de contractuels, par catégorie et par corps pour les premiers, et par type de contrat pour les seconds.

Ayant souhaité mieux responsabiliser les gestionnaires des programmes, votre Rapporteur a, en effet, jugé indispensable d'abandonner le cloisonnement extrêmement poussé et rigide de l'autorisation parlementaire en matière d'emplois. Pour autant, les informations dont dispose le Parlement en matière d'emplois ne doivent pas se voir réduites à la portion congrue : elles sont, en effet, indispensables, d'une part, pour éclairer son autorisation et, d'autre part, pour permettre des comparaisons ultérieures avec la loi de règlement.

· une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de **fonds de concours** sur les années *n* et *n+1*.

Comme votre Rapporteur l'a indiqué dans son commentaire de l'article 18, le caractère aléatoire des crédits ouverts par voie de fonds de concours a conduit à ne pas retenir le principe d'une prévision de leur montant par la loi de finances. En contrepartie, ceux-ci feront désormais l'objet d'une estimation, au titre des années *n* et *n+1*.

· **l'échéancier des crédits de paiement** associés aux autorisations d'engagement, comme cela est actuellement prévu par le 2° de l'article 32 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Le 6° du présent article précise le contenu de l'annexe explicative relative aux comptes annexes jointe au projet de loi de finances. Il reprend en substance les dispositions du 3° de l'article 32 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Les comptes annexes dotés de crédits devant faire l'objet d'un ou plusieurs programmes, le développement de leurs crédits sera assorti d'un projet annuel de performance détaillant, pour chaque compte et pour chaque programme, les objectifs, résultats, indicateurs et coûts associés, et présentant la justification de l'évolution de leurs recettes et dépenses. Il s'agit là d'une mesure de coordination avec les dispositions relatives aux PAP présentées pour le budget général.

Le 7° du présent article rappelle que des annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement sont jointes au projet de loi de finances de l'année, comme le prévoit le dernier alinéa de l'article 32 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. On rappellera qu'il s'agit des annexes " jaunes " qui font l'objet de développements dans le commentaire de l'article 39.

Le dernier alinéa du présent article indique, enfin, que le projet de loi de finances est accompagné d'une évaluation de l'incidence financière de chacune des dispositions contenues dans la loi de finances de l'année, qu'elles affectent les ressources ou les charges. L'évaluation portera sur l'année considérée, et, le cas échéant, sur les années ultérieures.

Cette disposition répond à l'une des recommandations formulées par le groupe de travail susmentionné sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, ainsi qu'aux observations de la Commission des finances du Sénat. Celle-ci a estimé, dans le rapport n° 37 précité, " *indispensable en effet que les parlementaires disposent, à l'occasion de leur vote, d'une idée précise des conséquences financières d'une mesure* [proposée par le Gouvernement] ". Ces évaluations devraient revêtir, selon le Sénat, une dimension pluriannuelle, souci que partage votre Rapporteur.

*

* *

La Commission a *rejeté* un amendement rédactionnel présenté par **M. Yves Cochet**, après que votre **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, votre **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.

Votre **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 au compte 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 de votre **Rapporteur**, la Commission a *rejeté* cet amendement.

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

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN première lecture JO AN n° 14

Deuxième séance du jeudi 8 février 2001

Article 38

M. le président. « Art. 38. - Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

« 1° Un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation ;

« 2° Une présentation de l'équilibre du projet de loi de finances selon la structure budgétaire de la loi de finances de l'année en cours ;

« 3° Une présentation des recettes et dépenses de l'Etat en une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

« 4° Une annexe explicative qui, d'une part, analyse les prévisions de chaque recette de l'Etat et présente les dépenses fiscales associées et, d'autre part, recense les impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat et en estime le rendement ;

« 5° Des annexes explicatives par ministère développant, pour chaque programme, le montant des crédits présentés par titre et fixant le plafond des autorisations d'emplois. Ces annexes explicatives sont complétées par un projet annuel de performance faisant connaître, pour chaque programme :

« *a)* Les objectifs, les résultats, les indicateurs et les coûts associés ;

« *b)* La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces même crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

« *c)* L'utilisation prévisionnelle, par catégorie et par corps ou par type de contrat, du plafond des autorisations d'emplois ;

« *d)* Une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours pour l'année en cours et l'année considérée ;

« *e)* Le cas échéant, l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

« 6° Une annexe explicative développant, pour chaque compte annexe, le montant des découverts ou des recettes et des crédits proposés par programme. Cette annexe explicative est complétée, pour chaque compte annexe, par un projet annuel de performance faisant connaître :

« *a)* Les éléments mentionnés au *a* du 5° ;

« *b)* La justification de l'évolution de ses recettes, crédits ou découvert par rapport aux résultats d'exécution du dernier exercice clos et par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale de l'année en cours, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

« 7° Des annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

« Chacune des dispositions du projet de loi de finances de l'année affectant les ressources ou les charges fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes. »

M. Migaud a présenté un amendement, n° 98, ainsi rédigé :

« Dans la première phase du douzième alinéa (6°) de l'article 38, substituer aux mots : "des découverts" les mots : "du découvert". »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Amendement rédactionnel.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 98.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Auberger a présenté un amendement, n° 11, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 38 par les alinéas suivants :

« Chaque année, dans le cadre de la loi de finances, le Gouvernement présentera un rapport spécifique sur la gestion de la dette publique, faisant notamment état des risques de charges susceptibles d'intervenir du fait des variations des taux d'intérêt et des opérations sur options d'échange ou sur options réalisées. Il indiquera les provisions susceptibles d'être constituées pour faire face à ces aléas. Avant le vote de l'article d'équilibre de la loi de finances, il indiquera le plafond limitatif d'endettement nécessaire pour faire face aux besoins.

« Ce plafond fera l'objet d'un vote par le Parlement. »

La parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. La question ayant été déjà abondamment traitée, je vais retirer mon amendement. J'espère qu'un compromis sera trouvé, comme il a été annoncé, et que le Parlement sera amené à se prononcer par un vote. Je souhaite qu'auparavant, des éléments de précision nous soient communiqués notamment en ce qui concerne les risques, nombreux en matière de gestion de la dette. Les précautions prises jusqu'à maintenant n'étaient pas suffisantes et je maintiens que le vote autorisant une gestion plus active de la dette dans le cadre du collectif de fin d'année a été organisé un peu à la va-vite.

Je mets donc en garde le Gouvernement et je souhaite que le Parlement soit davantage informé sur ces opérations, préalablement au vote envisagé. Cela dit, je retire l'amendement n° 11.

M. le président. L'amendement n° 11 est retiré.

Je mets aux voix l'article 38, modifié par l'amendement n° 98.

(L'article 38, ainsi modifié, est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat première lecture n° 343 (2000-2001)

ARTICLE 38

Les documents joints au projet de loi de finances de l'année

Commentaire : le présent article a pour objet de décrire les documents joints au projet de loi de finances de l'année et de déterminer leur nature juridique.

Le présent article énumère les « exigences minimales d'information » devant être fournies avec le projet de loi de finances initiale que le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, Didier Migaud, a souhaité établir. Il complète et enrichit les informations prévues à l'article 32 de l'ordonnance organique n°59-2 du 2 janvier 1959.

Votre rapporteur a souhaité regrouper dans un titre spécifique les dispositions de la présente proposition de loi organique relatives à l'information et au contrôle. Ce choix, qui vise d'une part, à assurer une plus grande cohérence d'ensemble au texte, et d'autre part, à affirmer de manière forte les exigences en matière d'information et de contrôle, conduit à déplacer certains articles du texte adopté par l'Assemblée nationale. C'est la seule raison qui le conduit à vous proposer la suppression du présent article.

Votre rapporteur n'exprime pas de désaccord avec les demandes d'information présentées, mais, bien au contraire, souhaite étendre quelque peu certaines des exigences formulées par le présent article.

I. le rapport sur les perspectives économiques, sociales et financières de la nation

Le 1° du présent article prévoit que le projet de loi de finances de l'année est accompagné d'un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation, qui modifie l'appellation mais conserve l'objet et le contenu du Rapport économique et financier prévu par le deuxième alinéa de l'article 32 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959. Votre rapporteur souhaite enrichir les informations qu'il contient. Par conséquent, il vous propose d'inscrire les dispositions le concernant dans un article spécifique, afin d'en affirmer

l'importance et le caractère général relativement aux autres annexes mentionnées par le présent article. Dans un article additionnel qu'il vous propose d'insérer après l'article 48, votre rapporteur souhaite ainsi préciser que ce rapport comprend :

☐ la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année ;

☐ une présentation actualisée de certaines informations délivrées à l'occasion du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, soit, en particulier :

- la description des grandes orientations économiques de la France (…) et les perspectives d'évolution à moyen terme des comptes de l'ensemble des administrations publiques exprimés dans les termes de la comptabilité nationale ;

- l'évaluation à moyen terme, exercice par exercice, des différentes catégories de ressources de l'Etat ainsi que de ses charges, présentées par mission.

☐ enfin, seraient joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la Nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes et des comptes prévisionnels pour l'année en cours et l'année suivante (les budgets économiques).

L'enrichissement du contenu du rapport sur la situation et les perspectives économiques sociales et financières de la Nation vise à en faire, encore davantage que ce n'est le cas aujourd'hui, le support de la discussion générale du projet de loi de finances initiale dans les deux assemblées.

II. les présentations du budget de l'état permettant de mieux contrôler l'évolution de la dépense publique

Le 2° du présent article prévoit que le projet de loi de finances de l'année est accompagné d'une présentation de l'équilibre du projet de loi de finances selon la structure budgétaire de l'année en cours. Cette disposition doit permettre d'établir des comparaisons sur plusieurs années des crédits ouverts au sein des différents programmes, à structure constante. Sous réserve d'une modification de la rédaction de cet alinéa, votre rapporteur considère qu'une telle présentation est indispensable pour permettre aux parlementaires d'évaluer correctement les modifications de la répartition des moyens entre les différents programmes.

Le 3° du présent article prévoit qu'une ventilation des dépenses et des recettes de l'Etat en une section d'investissement et une section de fonctionnement soit présentée à titre d'information. Votre rapporteur s'accorde pleinement avec l'idée qu'il est indispensable de bénéficier d'une telle information mais qu'il est également peu opportun d'appliquer à l'Etat la contrainte d'équilibre de la section de fonctionnement et de la section d'investissement que les collectivités territoriales sont tenues de respecter.

On rappellera, ainsi que le mentionne le rapport de l'Assemblée nationale, que notre collègue Jean Arthuis alors ministre de l'économie et des finances, avait présenté le budget de l'Etat dans les formes requises par le présent alinéa, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire organisé à son initiative en mai 1996.

Les raisons qui conduisent à écarter l'application d'une contrainte d'équilibre entre la section de fonctionnement et la section d'investissement au budget de l'Etat sont nombreuses. D'une part, il convient de rappeler que la distinction entre les opérations de fonctionnement et les opérations d'investissement n'est pas toujours évidente. Cette difficulté technique implique d'ailleurs que la présentation prévue au 3° du présent article soit accompagnée d'une définition précise de cette distinction et d'une mention des modifications qui y seraient éventuellement apportées d'une année sur l'autre. La permanence des règles et des méthodes constitue en effet une condition indispensable pour permettre des comparaisons sur plusieurs années.

Il faut surtout rappeler l'existence de contraintes européennes importantes pesant sur les finances publiques françaises et visant à assurer la soutenabilité de la politique budgétaire et de la dette publique. Il paraît excessif de renforcer ces contraintes en édictant dans la loi organique des règles qui relèvent exclusivement du champ de la décision politique. Votre rapporteur considère que la liberté consentie au gouvernement par le peuple souverain, par l'intermédiaire de ses représentants, se justifie pleinement dès lors qu'elle est assortie d'une obligation de rendre des comptes et d'assurer la transparence de ses décisions. Votre rapporteur estime que le dispositif prévu au 3° du présent article s'inscrit parfaitement dans cette logique.

III. les impositions de toute nature affectées a des tiers

Le 4° du présent article prévoit qu'une annexe explicative relative aux recettes de l'Etat et aux impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat est jointe aux projets de loi de finances. Cette annexe consacre l'existence de l'annexe explicative relative à l' « évaluation des voies et moyens ».

Le rapport de l'Assemblée nationale[1] indique que le rapporteur du texte, notre collègue député Didier Migaud, avait envisagé que la première partie de la loi de finances de l'année *« récapitule le produit des impositions de toute nature affectées aux organismes de sécurité sociale »* pour mettre en évidence les relations financière entre l'Etat et les organismes de sécurité sociale. Il indique avoir renoncé à cette idée compte tenu de l'avis du Conseil d'Etat qui souligne que l'article 34 de la Constitution *« n'habilite pas la loi organique relative aux lois de finances à imposer que les dispositions législatives relatives à l'affectation des impositions de toutes natures soient contenues dans les lois de finances, mais rien ne l'empêche de prévoir que, pour l'information du Parlement, la récapitulation des impositions de toutes natures est annexée au projet de loi de finances. »*.

Votre rapporteur, moyennant quelques nuances, ne peut que se rallier à cette appréciation de la situation, après avoir, lui aussi, envisagé de faire figurer dans la loi de finances, l'ensemble des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'Etat et les collectivités territoriales. Le dispositif retenu par l'Assemblée nationale présente l'avantage de respecter le champ de l'habilitation donnée aux lois de finances par l'article 34 de la Constitution, ainsi que le champ de la loi de financement de la sécurité sociale. En outre, dès lors que la loi de finances autorise la perception des impositions de toute nature, et que celles-ci sont détaillées et autorisées dans une annexe explicative, rien n'empêchera les parlementaires d'amender l'article unique autorisant la perception de toutes les impositions de toute nature afin d'en extraire telle ou telle imposition qui ne leur semblerait pas justifiée.

Votre rapporteur vous proposera donc de conserver le dispositif retenu par l'Assemblée nationale, sous réserve de quelques ajustements et de modifications de nature rédactionnelle tendant notamment à préciser la rédaction de cet alinéa en mentionnant que l'annexe explicative visée ici comporte la liste et l'évaluation des impositions de toute nature par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires.

IV. les annexes par programme

Le 5° du présent article prévoit que des annexes explicatives développent, pour chaque programme, le montant des crédits présentés par titre et fixant, par ministère, le plafond des autorisations d'emplois. Il s'agit de la consécration, dans la loi organique, des actuelles annexes explicatives « bleues », qui déclinent les unités de vote en unités de spécialité (les chapitres), et regroupent ainsi les informations sur la base desquelles les parlementaires sont en mesure d'autoriser la dépense. La rédaction retenue par l'Assemblée nationale vise à demander pour chaque programme, la présentation des crédits selon une nomenclature plus

détaillée que celle des titres prévue à l'article 4 de la présente proposition de loi organique. Il s'agit en quelque sorte de connaître, pour chaque programme, le « budget prévisionnel » de son gestionnaire. Cette information est importante à plusieurs titres : d'une part, le passage d'une logique de moyens à une logique d'objectifs ne doit pas occulter tout débat et toute appréciation sur les moyens utilisés pour atteindre les objectifs ; d'autre part, les gestionnaires des programmes effectueront pour leur propre compte, et dans le cadre des négociations internes à l'exécutif pour la préparation du projet de loi de finances, des prévisions de dépense précises. Dès lors que ces documents existeront, il apparaît souhaitable de formaliser leur existence et de prévoir leur communication au Parlement.

Le développement des crédits des programmes, qui relève d'une logique de moyens, sera accompagné de projets annuels de performances, qui constituent une innovation importante de la présente proposition de loi organique, dans le cadre de la mise en œuvre d'une budgétisation par objectifs. En contrepartie de la globalisation des crédits et de la liberté de gestion accordée au gestionnaire, celui-ci devra s'engager sur des objectifs et des résultats et rendre compte, à l'issue de l'exercice, de sa performance au regard des objectifs et des indicateurs qui sont associés à chaque programme. De ce point de vue, les projets annuels de performances ne peuvent être appréciés que conjointement avec les rapports annuels de performances qui en constituent le pendant à l'occasion de la loi de règlement.

Le rapporteur de la présente proposition de loi organique à l'Assemblée nationale, notre collègue député Didier Migaud, précise que le contenu des projets annuels de performance ne préjugent nullement d'aménagements ultérieurs qui pourraient être précisés par les lois de finances. Votre rapporteur s'accorde avec l'idée selon laquelle les projets annuels de performance sont, à partir des dispositions contenues dans le présent article, susceptibles d'évoluer, à l'initiative du gouvernement ou du Parlement. Les actuelles annexes explicatives « bleues » ont ainsi été réformées à plusieurs reprises, notamment pour introduire puis enrichir le concept d'agrégat au cours des dernières années. Il est donc souhaitable de ne pas fermer la porte à un éventuel enrichissement des projets annuels de performances à l'avenir.

Le contenu « *a minima* » des projets annuels de performances est énuméré dans le 5° du présent article. Ainsi, pour chaque programme, ces projets doivent comprendre :

a) les objectifs, les résultats, les indicateurs et les coûts associés. Il s'agit ici des éléments constitutifs de la définition du programme à l'article 7, dont le texte adopté par l'Assemblée nationale indique qu'il comprend « *les crédits concourant à la réalisation d'un ensemble cohérent d'objectifs définis en fonction de finalités d'intérêt général et de résultats attendus.* ». Votre rapporteur souhaite préciser les modalités de calcul des coûts associés aux programmes en mentionnant dans un nouvel alinéa que ces coûts sont mesurés par les dépenses budgétaires et fiscales constatées et les charges établies selon les règles de la comptabilité générale de l'Etat. Il s'agit de s'assurer que les projets annuels de performance –tout comme les rapports annuels de performance qui sont annexés aux projets de loi de règlement- présentent les coût complets des actions prévues dans le cadre des différents programmes.

b) la justification de l'évolution des crédits demandés par rapport au montant des dépenses effectives observées au cours de l'année *n-1* et des crédits ouverts au cours de l'année *n*, éventuellement majorés des crédits reportés, ainsi que leur perspective d'évolution.

Votre rapporteur souhaite conserver ce dispositif, qui contraint le gouvernement à justifier le montant des crédits qu'il propose pour chaque programme. En effet, la distinction entre les mesures nouvelles et les services votés disparaîtra dans la présentation des lois de finances régies par la nouvelle loi organique. **Il reviendra donc au gouvernement de justifier chaque année le montant des crédits demandés au Parlement « au premier franc »**, en développant les justifications des modifications apportées par rapport aux années précédentes.

c) la répartition prévue des emplois rémunérés par l'Etat, titulaires ou contractuels, par catégorie et par métier.

Votre rapporteur considère, comme le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, qu'il est indispensable d'abandonner le cloisonnement actuel de l'autorisation annuelle en matière d'emplois. Cet abandon permettra également de traiter de l'ensemble des emplois rémunérés par l'Etat, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels, dans le cadre de l'information fournie au Parlement. En revanche, votre rapporteur n'a pas souhaité conserver la mention des corps dans le présent alinéa. Il considère en effet que, d'une part, la mention du corps d'origine du fonctionnaire n'a qu'un faible contenu informatif pour le Parlement, dès lors que les corps ne correspondent que partiellement à un niveau de qualification ou à une réalité physique ; d'autre part, votre rapporteur estime qu'il ne revient pas à la loi organique de figer la gestion des ressources humaines au sein de l'administration. Sans se prononcer sur l'utilité du maintien des corps

tels qu'ils existent actuellement, votre rapporteur estime qu'il convient de limiter les entraves mises par la loi organique à d'éventuelles réformes de la gestion des personnels dans la fonction publique. La mention du métier, terme générique qui doit être entendu largement, doit permettre de bénéficier d'une information plus consistante et plus évolutive que la référence à la notion de corps, à la fois trop précise et pauvre en informations.

d) une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours pour l'année en cours et l'année considérée.

Votre rapporteur est conscient du caractère relativement aléatoire des crédits ouverts par voie de fonds de concours. Mais, dès lors que les crédits des fonds de concours ne peuvent être engagés qu'après leur versement effectif, on distingue mal les raisons qui pourraient conduire à dispenser le gouvernement d'en évaluer le produit et l'affectation dans les projets de loi de finances.

Dans son rapport intitulé « *Doter la France de sa nouvelle constitution financière* »[2], il indiquait que « *dans les faits, la quasi-totalité des fonds de concours est prévisible, une part essentielle d'entre eux venant d'ailleurs des versements en provenance du budget européen.*

Il faut en tirer les conséquences et affirmer que, non seulement les fonds de concours constituent l'une des catégories de ressources de l'Etat dont la perception est autorisée par les lois de finances, mais encore que leur produit doit être évalué dans les lois de finances, ainsi que les crédits qui en sont la contrepartie. ».

Votre rapporteur a donc souhaité que les fonds de concours soient évalués par la loi de finances initiale et vous a proposé d'insérer à l'article 18 de la présente proposition de loi organique, que « *les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances de l'année, qui ouvre les crédits correspondants.* ». Par conséquent, il vous propose de supprimer la mention des fonds de concours dans les annexes devant être jointes au projet de loi de finances de l'année.

e) l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement.

La présente proposition de loi organique combine, comme l'ordonnance du 2 janvier 1959, un élément de pluriannualité – les autorisations d'engagement – avec un respect du principe de vote annuel des crédits par le Parlement – les crédits de paiement -. A l'instar du 2° de l'article 32 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, le présent alinéa prévoit qu'une annexe au projet de loi de finances initiale présente l'échéancier des crédits de paiement associé aux autorisations d'engagement.

Le 6° du présent article précise le contenu de l'annexe explicative relative aux comptes annexes jointe aux projets de loi de finances, en reprenant les dispositions du 3° de l'article 32 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Il prévoit que des plans annuels de performance seront présentés pour les comptes annexes dotés de crédits. Votre rapporteur propose de modifier cette rédaction afin de mentionner les budgets annexes et les comptes spéciaux qu'il souhaite voir conservés.

Le 7° du présent article reprend les dispositions du dernier alinéa de l'article 32 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 qui prévoit l'existence des annexes « jaunes » qui sont distribuées avec le projet de loi de finances, afin d'assurer la bonne information du Parlement.

Enfin, le dernier alinéa du présent article prévoit que le projet loi de finances de l'année est accompagné d'une évaluation de l'incidence financière de chacune de ses dispositions, au titre de l'année considérée, et le cas échéant, des années ultérieures. Votre rapporteur est attaché à ce que les parlementaires puissent disposer d'une évaluation du coût des mesures proposées par le gouvernement sur plusieurs années et a souhaité inscrire cette disposition dans un article spécifique qu'il vous proposera d'insérer après l'article 48, indiquant que « *chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'Etat fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes* ». On voit en effet mal les raisons qui justifient de limiter l'application d'une telle obligation d'information à la seule loi de finances de l'année.

Compte tenu de la réorganisation du texte qu'il vous propose, afin de regrouper dans un seul chapitre l'ensemble des dispositions relatives à l'information du Parlement, votre rapporteur vous propose de supprimer le présent article.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer le présent article.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat première lecture JO Sénat n° 43

Séance du mardi 12 juin 2001

Article 38

M. le président. « Art. 38. - Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

« 1° Un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation ;

« 2° Une présentation de l'équilibre du projet de loi de finances selon la structure budgétaire de la loi de finances de l'année en cours ;

« 3° Une présentation des recettes et dépenses de l'Etat en une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

« 4° Une annexe explicative qui, d'une part, analyse les prévisions de chaque recette de l'Etat et présente les dépenses fiscales associées et, d'autre part, recense les impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat et en estime le rendement ;

« 5° Des annexes explicatives par ministère développant, pour chaque programme, le montant des crédits présentés par titre et fixant le plafond des autorisations d'emplois. Ces annexes explicatives sont complétées par un projet annuel de performance faisant connaître, pour chaque programme :

« *a)* Les objectifs, les résultats, les indicateurs et les coûts associés ;

« *b)* La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces même crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

« *c)* L'utilisation prévisionnelle, par catégorie et par corps ou par type de contrat, du plafond des autorisations d'emplois ;

« *d)* Une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours pour l'année en cours et l'année considérée ;

« *e)* Le cas échéant, l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

« 6° Une annexe explicative développant, pour chaque compte annexe, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme. Cette annexe explicative est complétée, pour chaque compte annexe, par un projet annuel de performance faisant connaître :

« *a)* Les éléments mentionnés au *a* du 5° ;

« *b)* La justification de l'évolution de ses recettes, crédits ou découvert par rapport aux résultats d'exécution du dernier exercice clos et par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale de l'année en cours, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure.

« 7° Des annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

« Chacune des dispositions du projet de loi de finances de l'année affectant les ressources ou les charges fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes. »

Par amendement n° 127, M. Lambert, au nom de la commission propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit de regrouper, au sein d'un titre spécifique, les dispositions de la présente proposition de loi relatives à l'information et au contrôle du Parlement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 127, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 38 est supprimé.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 38

(Supprimé)

Les documents joints au projet de loi de finances de l'année.

Le Sénat a adopté, sur avis favorable du Gouvernement, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à supprimer cet article, dont les dispositions sont reprises aux articles 48 *quater* et 48 *quinquies*.

*

* *

La Commission n'a été saisie d'aucun amendement tendant au rétablissement de l'article 38, supprimé par le Sénat.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 38

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 38.

---

[1] Rapport n°2908 fait au nom de la commission spéciale, Assemblée nationale (XIème législature).

[2] Rapport d’information n° 37 fait au nom de la commission des finances, Sénat (2000-2001).

Article 39

Le projet de loi de finances de l'année, y compris les documents prévus aux 1° à 6° de l'article 38, est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances.

Chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du Parlement est déposée sur le bureau des assemblées et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte.

Article 40

Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l’année en cours.

Article 41

L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances.

Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de vingt jours après avoir été saisi.

Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai prévu au premier alinéa, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.

Le projet de loi de finances est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante-dix jours après le dépôt du projet, les dispositions de ce dernier peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Article additionnel après l'article 41

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 49, ainsi rédigé :

« Après l'article 41, insérer l'article suivant :

« Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Le présent amendement tend à prévoir un examen du projet de loi de règlement afférent à l'année n - 1 avant celui du projet de loi de finances n + 1, donnant ainsi pleine signification au débat sur le projet de loi de règlement. Il laisse le Gouvernement libre de fixer la date de l'examen du projet de loi de règlement, après son dépôt le 1er juin ou en octobre, et n'enserre pas la discussion du projet de loi de règlement dans des délais stricts, ceux-ci ne se justifiant pas.

C'était là un souhait fortement exprimé tant par le Sénat que par l'Assemblée nationale. La discussion de la loi de finances ne pourra qu'en être améliorée.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Très favorable. Cela me paraît une excellente disposition.

M. le président. **Je mets aux voix l'amendement n° 49.**

(L'amendement est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 41 bis (nouveau)

La discussion du projet de loi de finances de l'année après le vote sur le projet de loi de règlement

Commentaire : le présent article soumet la discussion du projet de loi de finances de l'année dans une assemblée parlementaire au vote en première lecture dans cette assemblée sur le projet de loi de règlement afférent à l'exercice précédent celui au cours duquel est discuté ledit projet de loi de finances.

Le Sénat, en première lecture, a, par le déplacement de l'article 41 au chapitre relatif aux dispositions communes à l'ensemble des projets de loi de finances (sous la forme d'un article 48 A), entendu établir une règle organique de discussion des projets de loi de règlement, afin de revaloriser cette dernière. En effet, la réforme proposée devant se traduire par un enrichissement de la loi de règlement, il devenait indispensable de s'assurer que le projet de loi de règlement d'une année n-2, déposé au mois de juin de l'année n-1, soit examiné avant le projet de loi de finances de l'année n. Il avait semblé au Sénat que la solution la plus simple et la plus conforme au texte constitutionnel était alors de soumettre explicitement la loi de règlement, catégorie de loi de finances, aux délais et à la procédure prévus par l'article 47 de la Constitution pour les lois de finances et appliqués uniquement aux projets de lois de finances initiale et rectificative.

I. Les modifications de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale, en deuxième lecture, sur proposition du rapporteur de sa commission spéciale, a préféré, tout en se ralliant au souci du Sénat de revaloriser l'examen de la loi de règlement, ne pas retenir cette solution au profit de l'établissement d'une condition mise à la discussion d'un projet de loi de finances de l'année : elle ne pourrait commencer dans une assemblée avant que ne soit intervenu le vote par celle-ci en première lecture sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances.

Ce dispositif entre bien, d'après notre collègue député Didier Migaud, dans le champ de l'habilitation organique dans la mesure où elle constitue une « *condition* » mise au vote des projets de loi de finances, conformément à l'habilitation donnée par le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution.

II. La position de votre commission

Le texte adopté par le Sénat avait l'avantage de la simplicité constitutionnelle.

Le rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale lui reprochait d'une part sa lourdeur s'agissant d'un projet de loi de règlement pour lequel l'urgence présente un caractère moindre que pour les autres projets de lois de finances, d'autre part la possibilité qu'offrait ce dispositif au gouvernement de se donner, en quelque sorte, lui-même quitus par le biais de la procédure des ordonnances prévues en cas de non respect par le Parlement des contraintes de l'article 47. Votre rapporteur a déjà eu l'occasion de répondre à ce dernier argument en indiquant que ce cas de figure paraissait pour le moins théorique, et que la responsabilité de cette situation incomberait au gouvernement puisque ce dernier ne

serait pas obligé de mettre en œuvre le projet de loi de règlement par ordonnance mais en aurait seulement la possibilité.

Cependant, votre rapporteur considère que l'objectif de la Haute Assemblée, partagé par l'Assemblée nationale – contraindre le gouvernement et les deux assemblées à un examen parlementaire des projets de loi de règlement avant celui du projet de loi de finances de l'année – doit primer sur les solutions techniques. Il vous proposera donc de retenir la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.

Il tient néanmoins à faire part de l'interprétation du législateur organique dans un cas de figure qui pourrait être amené à se produire. Si le gouvernement, par sa maîtrise de l'ordre du jour, était un jour tenté de se servir de la condition posée par la loi organique pour empêcher, dans une assemblée, l'examen de la loi de finances de l'année et ainsi mettre en œuvre cette dernière par ordonnances, ou en réduire le délai d'examen, il conviendrait probablement de censurer les ordonnances ou ladite loi de finances. En effet, votre rapporteur considère que l'article 47 de la Constitution donnant au Parlement un délai constitutionnel d'examen des lois de finances viendrait alors primer sur le présent article de la loi organique qui pourrait réduire ce délai. Par ailleurs, votre rapporteur rappelle qu'il considère, faute de dispositions contraires de la Constitution, que les ordonnances que le gouvernement serait amené à prendre en vertu de l'article 47 de la Constitution devraient se voir appliquer la même procédure de dépôt puis de ratification que les ordonnances de l'article 38 de la Constitution puisqu'il s'agirait là aussi d'une délégation du pouvoir législatif.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat deuxième lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 41 *bis*

M. le président. « Art. 41 *bis*. - Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances. » - ***(Adopté.)***

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 41 *bis*
Article 41

Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances.

Article 42

La seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de loi de finances rectificative, ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie.

Article 43

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général et les comptes annexes.

La discussion des crédits du budget général donne lieu, pour chaque ministère, à un vote par mission, portant à la fois sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, ainsi qu'à un vote portant sur le plafond des autorisations d'emplois.

Les crédits ou les découverts des comptes annexes sont votés par catégorie de comptes dans les mêmes conditions que les crédits du budget général.

Article 44

Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative, ou dès la publication de l'ordonnance prévue à l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement prend des décrets portant, d'une part, répartition par programme et par titre, pour chaque ministère, des crédits ouverts sur chaque mission et, d'autre part, répartition par programme des crédits ouverts sur chaque compte annexe.

Ces décrets répartissent les crédits conformément aux propositions présentées par le Gouvernement dans les annexes explicatives prévues aux 5° et 6° de l'article 38, modifiées, le cas échéant, par les votes du Parlement.

Les crédits fixés par les décrets de répartition ne peuvent être modifiés que dans les conditions prévues par la présente loi organique.

Article 45

Dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous :

1° Il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence ;

2° Si la procédure prévue au 1° n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spécial l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée, ni mise en application, en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spécial l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts, soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés.

La publication de ces décrets n'interrompt pas la procédure de discussion de la loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 41 à 43 et 48 de la présente loi organique.

Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, s'entendent des crédits ouverts par la dernière loi de finances initiale.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN première lecture n° 2908 (XIème législature)

Article 45

Les procédures d'urgence.

Le présent article tend à reprendre et à expliciter le contenu de l'article 47 de la Constitution. Il doit donc être rapproché de l'article 44 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ayant le même objet. Mais celui-ci est aménagé pour tenir compte de la procédure suivie après la censure de la loi de finances pour 1980 par le Conseil constitutionnel.

I.- Les procédures d'urgence applicables en cas de retard du dépôt du projet de loi de finances de l'année

L'article 47 de la Constitution prévoit deux procédures d'urgence.

La première, prévue à son troisième alinéa, concerne le cas où le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours sur un projet de loi de finances. Dans cette hypothèse, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance. Ni l'ordonnance du 2 janvier 1959, ni la présente proposition de loi organique ne complète ces dispositions qui se suffisent à elles-mêmes.

Il convient d'observer que, compte tenu de la rédaction de l'article 41 de la présente proposition de loi organique, relatif aux délais d'examen des lois de finances, l'article 47 de la Constitution s'applique à la discussion des projets de loi de finances de l'année comme à celle des projets de loi de finances rectificative. Par conséquent, les dispositions d'un projet de loi de finances rectificative pourraient être mises en vigueur par ordonnance.

La deuxième procédure d'urgence, prévue au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, concerne le cas de l'absence de dépôt en temps utile du projet de loi de finances de l'année. L'ordonnance du 2 janvier 1959 et la présente proposition de loi organique complètent, quasiment dans les mêmes termes, la Constitution pour préciser la procédure.

Le Gouvernement a le choix entre deux voies.

Il peut demander au Parlement, avant le 11 décembre, d'adopter uniquement la première partie de la loi de finances, qui contient l'autorisation de continuer à percevoir les impôts existants ainsi que les conditions de l'équilibre financier. C'est ce qui a été fait le 11 décembre 1962, à la suite du renversement du gouvernement de Georges Pompidou par l'adoption d'une motion de censure par l'Assemblée nationale, le 4 octobre 1962. La première partie du projet de la loi de finances pour

1963, comportant 13 articles et s'achevant par le tableau d'équilibre, a alors pu être promulguée le 22 décembre 1962. La seconde partie du même projet a été discutée au cours d'une session extraordinaire, pour être promulguée le 23 février 1963. Les deux parties de la même loi de finances ont donc été promulguées à des dates différentes.

La seconde voie consiste pour le Gouvernement à demander, avant le 19 décembre, le vote d'un projet de loi spéciale l'autorisant simplement à percevoir les impôts existants. Cette seconde procédure peut également être utilisée après l'échec de la première.

Dans les deux cas, la discussion a lieu selon la procédure d'urgence. Dans les deux cas encore, le Gouvernement procède à la répartition des crédits, mais uniquement en ce qui concerne les services votés. La proposition de loi organique, comme l'ordonnance du 2 janvier 1959, retient, en effet, la notion de service voté, dans la mesure où elle figure explicitement au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution. Il faut donc en reprendre la définition dans la proposition de loi, puisque la notion, précisée à l'article 33 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, ne serait plus retenue comme base des votes : les services votés s'entendraient des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année. C'est l'objet du dernier alinéa du présent article. La définition est cependant moins subjective que celle figurant à l'article 33 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 (" *minimum de dotation que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement* "). Sans doute eût-il été normal de prendre en compte la loi de finances initiale telle qu'éventuellement modifiée par une ou plusieurs lois de finances rectificatives, mais compte tenu de l'urgence du dépôt de ces projets de loi exceptionnels, afin de permettre leur élaboration rapide, il paraît préférable de s'en tenir aux crédits ouverts par la dernière loi de finances initiale, à la fois connus et certains.

Le cinquième alinéa du présent article, relatif aux ouvertures de crédits, reprend le contenu de l'avant-dernier alinéa de l'article 44 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, sous réserve d'aménagements rédactionnels.

L'avant-dernier alinéa du présent article reprend quant à lui le contenu du dernier alinéa de l'article 44 de l'ordonnance du 2 janvier

1959, relatif à la discussion du projet de loi de finances de l'année après la publication des décrets ouvrant les crédits.

L'innovation principale du présent article consiste donc dans le traitement du cas où la loi de finances de l'année a été déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

II.- La procédure d'urgence applicable en cas de censure de la loi de finances de l'année par le Conseil constitutionnel

L'ordonnance du 2 janvier 1959, comme au demeurant la Constitution, n'a pas prévu le cas où la loi de finances de l'année ne peut être promulguée, ni mise en application en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, c'est-à-dire le cas où elle est déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

Or, c'est ce qui est advenu en 1979. Le projet de loi de finances pour 1980 avait bien été déposé en temps utile et examiné par le Parlement dans le délai prévu au troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution, mais la loi ne pouvait être promulguée avant le début de l'année, car le Conseil constitutionnel l'avait déclarée contraire à la Constitution par une décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979. À la suite de cette décision, le Gouvernement avait décidé d'avoir recours, en l'absence de tout texte, à la deuxième procédure prévue à l'article 44 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. La loi ayant été déférée au Conseil constitutionnel, celui-ci a admis la régularité de la procédure suivie. Il a, en effet, considéré, dans sa décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979, qu'en l'absence de dispositions constitutionnelles ou organiques directement applicables : " *il appartient, de toute évidence, au Parlement et au Gouvernement, dans la sphère de leurs compétences respectives, de prendre toutes mesures d'ordre financier nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale* " et " *qu'ils doivent, pour ce faire, s'inspirer des règles prévues en cas de dépôt tardif du projet de loi de finances par la Constitution et par l'ordonnance portant loi organique* ". A la suite de cette décision, la " *loi autorisant le Gouvernement à percevoir en 1980 les impôts et taxes existants* " a été promulguée le 30 décembre 1979. En fait, elle n'a autorisé la perception des impôts que jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1980. C'est celle-ci, promulguée ultérieurement, le 18 janvier 1980, qui a autorisé la perception des impôts au-delà du 31 décembre 1979 et pour toute l'année 1980.

Le présent article 45 ne fait qu'officialiser la procédure suivie en 1979. Il comble la lacune des textes constitutionnel et organique, et prévoit le dépôt d'un projet de loi spéciale.

*

* *

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

La Commission a *adopté* l'article 45 ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN première lecture JO AN n° 14

Deuxième séance du jeudi 8 février 2001

Article 45

M. le président. « Art. 45. - Dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous :

« 1° Il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence ;

« 2° Si la procédure prévue au 1° n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

« Si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée, ni mise en application, en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spécial l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

« Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts, soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés.

« La publication de ces décrets n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 41 à 43 et 48 de la présente loi organique.

« Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, s'entendent des crédits ouverts par la dernière loi de finances initiale. »

Je mets aux voix l'article 45.

(L'article 45 est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat première lecture n° 343 (2000-2001)

ARTICLE 45

Les procédures d'urgence

Commentaire : le présent article prévoit les procédures d'urgence rendues nécessaires par l'absence d'adoption, dans les conditions de la loi organique, d'un projet de loi de finances de l'année.

L'article 47 de la Constitution a prévu des procédures d'urgence afin d'assurer la continuité nationale, en cas de non-respect des délais de vote ou d'impossibilité d'adopter le projet de loi de finances avant le début d'un exercice. Dans le premier cas, repris à l'article 41 de la présente proposition de loi organique, les dispositions du projet de loi de finances sont mises en œuvre par ordonnance. Le présent article prévoit le second cas et y ajoute le cas, non prévu par la Constitution, de l'annulation de la loi de finances par le Conseil constitutionnel.

En cas d'impossibilité d'adopter le projet de loi de finances de l'année avant le début de l'exercice, le gouvernement peut demander l'adoption de la seule première partie ou, à partir du 19 décembre, d'une loi spéciale l'autorisant à percevoir les impôts (il peut aussi utiliser la procédure de la loi spéciale en cas de rejet de la première partie).

L'Assemblée nationale, outre des modifications rédactionnelles, a prévu qu'en cas de censure de la loi de finances de l'année par le Conseil Constitutionnel, le gouvernement peut également déposer un projet de loi spéciale. Cette solution est celle qui avait été retenue par le gouvernement en 1979 et validée par le Conseil Constitutionnel [1].

Ayant obtenu l'autorisation de percevoir les impôts, le gouvernement peut alors, conformément aux dispositions de l'article 47 de la Constitution, prendre des décrets ouvrant les crédits des « *services votés* ».

La notion, constitutionnelle, de services votés soulève la question de sa définition. L'ordonnance organique en faisait un élément de vote et les définissait, dans son article 33, comme « *le minimum de dotation que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement* ».

Cette définition a été critiquée par notre collègue député M. Didier Migaud comme étant par trop « *subjective* »[2]. Il a donc proposé à l'Assemblée nationale, qui l'a accepté, de définir les « *services votés* » comme devant s'entendre « *des crédits ouverts par la dernière loi de finances initiale* ».

Cette définition n'est pas anodine, même s'il convient d'en relativiser la portée. Elle est importante dans la mesure où elle peut être amenée à s'appliquer en cas de crise grave. Elle est relative si elle ne s'applique que durant les quelques jours séparant le 31 décembre de l'entrée en vigueur du budget encore en discussion ou rediscuté suite à l'annulation par le Conseil Constitutionnel.

Par ailleurs, cette définition doit s'apprécier au regard de deux impératifs constitutionnels : celui de permettre la continuité de la vie de la Nation et celui imposé au législateur organique de respecter l'article 40 de la Constitution.

C'est cette dernière considération qui amènera votre rapporteur à vous proposer de revenir à la définition actuelle des services votés, considérant qu'elle est propre à assurer la continuité de l'Etat. En effet, les crédits couverts par la dernière loi de finances pouvant comporter des crédits pour dépenses non reconductibles, la référence à ces crédits paraît susceptible de contrevenir à l'article 40 de la Constitution.

Enfin, pour poser une limite aux services votés, et évite ainsi une trop grande part « d'arbitraire », votre rapporteur vous proposera de les plafonner au niveau des crédits ouverts par la loi de finances de l'année précédente.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat première lecture JO Sénat n° 44

Séance du mercredi 13 juin 2001

Article 45

M. le président. « Art. 45. - Dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous :

« 1° Il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence ;

« 2° Si la procédure prévue au 1° n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants

jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

« Si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée ni mise en application, en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

« Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés.

« La publication de ces décrets n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 41 à 43 et 48 de la présente loi organique.

« Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, s'entendent des crédits ouverts par la dernière loi de finances initiale. »

Par amendement n° 138, M. Lambert, au nom de la commission, propose, dans le sixième alinéa de cet article, de remplacer les références : « 41 à 43 et 48 » par les références : « 42, 43, 48 A et 48 ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* C'est un amendement de conséquence du déplacement d'articles.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 138, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 139, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi la fin du dernier alinéa de l'article 45 : « ... l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable à l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 212 rectifié, présenté par MM. Charasse, Angels et les membres du groupe socialiste et apparentés, et tendant, dans le texte proposé par l'amendement n° 139, à remplacer les mots : « à l'exécution » par les mots : « pour poursuivre l'exécution ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 139.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet amendement modifie la définition des services votés qui sont prévus par l'article 47 de la Constitution. L'Assemblée nationale a choisi de les considérer comme les crédits ouverts par la dernière loi de finances initiale. La commission, alertée d'ailleurs par Michel Charasse sur le caractère quelque peu dispendieux que pourrait présenter cette définition, les crédits ouverts par la dernière loi de finances initiale pouvant comprendre des crédits non reconductibles, propose de retenir la définition générale de l'actuelle ordonnance organique.

La commission a cependant tenu à lui fixer une limite afin de ne pas laisser trop de latitude au Gouvernement, le plafond étant celui qu'a prévu l'Assemblée nationale.

Il faut rappeler pour mémoire que la notion de services votés n'a plus d'utilité que dans le cas prévu par l'article 47 de la Constitution, les crédits des missions étant désormais examinés au premier rang.

M. le président. La parole est à M. Charasse, pour défendre le sous-amendement n° 212 rectifié.

M. Michel Charasse. Il s'agit d'apporter une précision en reprenant la formule actuelle de l'ordonnance de 1959, qui me paraît meilleure : « ... indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics... », au lieu de : « ... indispensable à l'exécution des services publics... ». En effet, c'est bien la notion de continuité qui marque la reconduction des services votés.

Il s'agit vraiment d'un sous-amendement rédactionnel.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 139 et sur le sous-amendement n° 212 rectifié ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* L'amendement n° 139 tend à modifier la définition des services votés en revenant à une rédaction proche de celle qui avait été retenue dans l'ordonnance organique de 1959.

Or, dans le nouveau cadre organique que nous définissons, la notion de services votés ne devrait être utilisée que lorsque la loi de finances n'aura pas été votée du fait d'un retard imputable au Gouvernement. Prévoir une telle procédure est indispensable mais elle est peu susceptible d'être utilisée. Dans ces conditions, il serait préférable de s'en tenir à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, car il faut éviter que le Gouvernement ne soit amené à calculer chaque année les services votés, comme il le fait aujourd'hui.

L'amendement n° 139 aurait pour conséquence directe la présence obligatoire, dans le projet de loi de finances, d'une disposition récapitulant le montant des services votés, ce qui, vous en conviendrez, serait extrêmement lourd au regard de l'intérêt, que vous avez vous-même qualifié de « faible », d'une telle disposition.

Pour ces raisons, je ne suis pas favorable à cet amendement.

Quant au sous-amendement n° 212 rectifié, dans la mesure où il est d'ordre rédactionnel, je m'en remettrai à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 212 rectifié, accepté par la commission et pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, l'amendement n° 139, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 45, modifié.

(L'article 45 est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 45

Les procédures d'urgence.

Le Sénat a modifié le présent article sur deux points.

Il a adopté, *avec l'accord du Gouvernement*, un amendement de conséquence de sa Commission des finances modifiant des références, sur lequel il convient de revenir compte tenu de la proposition de votre Commission à l'article 41 et tendant à maintenir et cantonner le régime spécifique de l'urgence pour les seules lois de finances.

Il a en outre adopté, *contre l'avis du Gouvernement*, un amendement de sa Commission des finances, modifié par un sous-amendement de M. Michel Charasse à propos duquel le Gouvernement s'en est remis à la sagesse du Sénat. Sur le fond, le Sénat a entendu préciser la notion de services votés qui figure à l'article 47 de la Constitution et reprendre la rédaction de l'article 33 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 en la complétant par un plafonnement desdits services votés. Il a craint, en effet, que la rédaction retenue par l'Assemblée, en première lecture, faisant appel à la notion objective de « crédits ouverts par la dernière loi de finances initiale », ne soit contraire à l'article 40 de la Constitution, la dernière loi de finances pouvant comporter des crédits non reconductibles. Revenant à la subjectivité de la définition des services votés de 1959, il a alors logiquement prévu un plafond.

Votre Rapporteur a quelque peine à comprendre les soucis constitutionnels du Sénat. Il craint, comme le Gouvernement, que la disposition du Sénat n'oblige l'exécutif à récapituler dans le projet de loi de finances l'ensemble des services votés. Au-delà, il estime la définition retenue curieuse dans la mesure où les deux assemblées semblaient être tombées d'accord pour récuser la notion actuelle de « services votés ».

*

* *

La Commission a *adopté* un amendement de conséquence présenté par votre Rapporteur **(amendement n° 53)**.

La Commission a *adopté* l'article 45 ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 45

M. le président. « Art. 45. - Dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous :

« 1° Il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence :

« 2° Si la procédure prévue au 1° n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

« Si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée ni mise en application, en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

« Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés.

« La publication de ces décrets n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 42, 43, 48 A et 48 de la présente loi organique.

« Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement, Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 53, ainsi rédigé :

« A la fin de l'avant-dernier alinéa de l'article 45, substituer aux références : "42, 43, 48 A", les références : "41, 42, 43". »

Amendement de conséquence...

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Oui.

M. le président. … et l'avis du Gouvernement est favorable.

Je mets aux voix l'amendement n° 53.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. **Je mets aux voix l'article n° 53.**

(L'article 45, ainsi modifié, est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 45

Les procédures d'urgence

Commentaire : le présent article prévoit les procédures d'urgence rendues nécessaires par l'absence d'adoption, dans les conditions de la loi organique, d'un projet de loi de finances de l'année.

En première lecture, outre un amendement de coordination des renvois lié au déplacement de l'article relatif aux conditions de vote des projets de loi de finances, le Sénat a adopté un amendement présenté par sa commission des finances, sous-amendé par notre collègue Michel Charasse, tendant à conserver la définition actuelle des services votés, destinée à s'appliquer dans le cadre de l'article 47 de la Constitution.

L'Assemblée nationale n'est pas revenue sur cette modification, mais a adopté un amendement de coordination avec le rétablissement de l'article 41.

Cependant, dans son rapport écrit de deuxième lecture, notre collègue député Didier Migaud a fait montre d'un étonnement devant la modification du Sénat, indiquant avoir « *quelque peine à comprendre les soucis* » du Sénat en la matière, et estimant « *curieuse* » la reprise du texte de 1959, les assemblées ayant unanimement « *récusé la notion actuelle des services votés* ». Votre rapporteur relativise cette incompréhension. En effet, c'est le choix des unités de vote qui était unanimement critiqué en matière de services votés – car elle avait pour conséquence de faire se prononcer le Parlement sur les seules mesures nouvelles lors de l'examen des fascicules ministériels - , bien plus que leur définition dont il ne faut pas oublier que la justification est de permettre au gouvernement d'assurer la continuité de la vie nationale.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat deuxième lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 45

M. le président. « Art. 45. - Dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous :

« 1° Il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence ;

« 2° Si la procédure prévue au 1° n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

« Si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée ni mise en application, en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

« Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés.

« La publication de ces décrets n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 41, 42, 43 et 48 de la présente loi organique.

« Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année. » - ***(Adopté.)***

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 45
Article 45

Dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous :

1° Il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence;

2° Si la procédure prévue au 1° n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée ni mise en application, en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés.

La publication de ces décrets n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les

conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 40, 42, 43 et 47 de la présente loi organique.

Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année.

---

[1] Décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979.

[2] Rapport au nom de la commission spéciale, Assemblée nationale n° 2908 (XIème législature), page 246.

Article 46

Sont joints au projet de loi de règlement :

1° Des annexes explicatives, par ministère, développant, pour chaque programme et par titre, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées ainsi que les modifications de crédits demandées ;

2° Des rapports annuels de performance, établis par ministère et faisant connaître, pour chaque programme :

a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;

b) La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant :

– l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;

– les circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits initialement présentés sur le titre des dépenses visées au 5° de l'article 4 et dont l'annulation est proposée ;

c) La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs par catégorie et par corps ou par type de contrat, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, le nombre de créations, suppressions et transformations d'emplois par catégorie et par corps ou par type de contrat, ainsi que les coûts associés à ces mouvements ;

3° Une annexe explicative développant, pour chaque compte annexe, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou des découverts autorisés, ainsi que les modifications de crédits ou de découverts demandées. Cette annexe explicative est complétée, pour chaque compte annexe, par un rapport annuel de performance établi dans les conditions prévues au 2° ;

4° Le compte général de l'Etat, assorti de son rapport de présentation, auquel sont annexées une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat et, le cas échéant, une présentation des changements de méthodes et des règles comptables apportées au cours de l'année ;

5° Un rapport établi par la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances et les comptes, ainsi que la certification par celle-ci de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Ce rapport comporte une présentation par ministère de l'exécution des crédits.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN première lecture n° 2908 (XIème législature)

Article 46

Les documents joints au projet de loi de règlement.

Le présent article a pour objet de définir les documents accompagnant le projet de loi de règlement.

Afin d'améliorer les conditions d'examen du projet de loi de règlement, votre Rapporteur a souhaité renforcer sensiblement la teneur

des annexes explicatives et documents qui lui sont joints. L'objectif de cette disposition est double : il s'agit, d'une part, de renforcer les contrôles *a posteriori* exercés sur le gestionnaire et, d'autre part, d'éclairer l'examen du projet de loi de finances de l'année à venir par le contrôle de l'exécution du dernier budget clos.

Votre Rapporteur rappellera, en effet, que la proposition de loi organique vise à mieux responsabiliser les gestionnaires : dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, ces derniers se verront assigner des objectifs et des résultats à atteindre, dont ils devront rendre compte.

La réforme proposée repose donc sur le triptyque : " **objectifs, résultats, contrôle** ".

Chaque gestionnaire disposant, *a priori*, d'une enveloppe globale de crédits en grande partie fongibles, les contrôles du Parlement seront essentiellement exercés lors de l'examen du projet de loi de règlement, qui devrait acquérir ainsi une importance considérable dans le nouvel " édifice budgétaire " proposé par la réforme.

C'est pourquoi votre Rapporteur a jugé indispensable de proposer plusieurs mesures destinées à renforcer le rôle de l'examen de la loi de règlement. Le développement sensible des informations jointes au projet de loi de règlement et l'obligation pour les ministères de rendre compte des résultats obtenus sur chacun de leurs programmes participent de cette volonté. Par le biais de l'examen du projet de loi de règlement, " *la Société* " doit désormais, conformément à l'article XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, être en mesure de " *demander compte à tout Agent public de son administration* ".

La revalorisation du projet de loi de règlement participe également d'un second objectif : celui d'éclairer l'examen du prochain projet de loi de finances à la lumière des enseignements tirés de l'exécution du dernier budget clos. Cet exercice sera désormais possible compte tenu de la réduction du délai de dépôt du projet de loi de règlement. Les informations associées à ce projet ont donc été conçues dans cette perspective, afin de faciliter une évaluation de la performance des

programmes ministériels susceptible de déboucher sur une ré-allocation des crédits budgétaires.

Le 1° du présent article rappelle que des annexes explicatives relatives à l'exécution des crédits sont jointes au projet de loi de règlement. Afin de tenir compte du changement de nomenclature opéré, il est précisé que les crédits ouverts et les dépenses constatées sont développés, pour chaque ministère, par programme et par titre.

Le 2° du présent article introduit l'obligation pour le gestionnaire de présenter, pour chaque programme, un **rapport annuel de performance** (RAP), pendant du projet annuel de performance (PAP), présenté dans le cadre du projet de loi de finances.

La présentation des RAP devrait bouleverser considérablement les conditions d'examen du projet de loi de règlement. Alors que les débats restaient jusqu'à présent confinés à une analyse quelque peu formelle de l'exécution des crédits, les RAP ouvrent la faculté au Parlement de se lancer dans un véritable examen de la performance des programmes et donc de la dépense publique. A cette fin, les RAP devront rappeler, pour chaque programme, les objectifs et les résultats fixés au cours de l'année considérée, ainsi que les indicateurs de résultats choisis, analyser les résultats obtenus et préciser le coût des mesures en œuvre.

A une analyse des moyens se substituera une analyse des performances obtenues.

Votre Rapporteur soulignera, à cet égard, que la présentation des RAP a été conçue de manière à permettre des comparaisons systématiques avec les PAP, conformément à la logique de contrôle *a posteriori* qu'il défend. Par ailleurs, en raison même de ce parallélisme, l'analyse des RAP devrait contribuer, dès la fin du premier semestre, à la préparation du prochain projet de loi de finances, le Parlement étant en mesure d'apprécier les performances passées.

Soucieux que les informations transmises au Parlement revêtent un degré de précision suffisant en matière d'exécution de crédits, votre

Rapporteur a souhaité préciser, au *b* du 2° du présent article, que les RAP comporteront des données relatives, d'une part, à l'origine de dépassements de crédits éventuellement constatés pour cause de force majeure et, d'autre part, aux circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant à des crédits d'investissement dont l'annulation est demandée.

Des dispositions spécifiques devront également être insérées dans les RAP en matière d'emploi, afin de tenir compte des caractéristiques de l'autorisation parlementaire. Rappelons, en effet, que celle-ci porte, à la fois, sur un volume de crédits, plafonné par programme, et sur un plafond des emplois autorisés, fixé par ministère. Le gestionnaire disposant de marges de manœuvre accrues en matière de gestion de l'emploi public dès lors qu'il respecte ce double plafond, il convenait qu'il rende compte avec précision, au moment de l'examen du projet de loi de règlement, de la mise en œuvre de l'autorisation parlementaire.

Aussi, votre Rapporteur a-t-il été soucieux de préciser le contenu, *a minima*, des informations sur la gestion des emplois publics que les gestionnaires devront transmettre au Parlement. Ces informations porteront, notamment, d'une part, sur la répartition des emplois effectifs, et non plus budgétaires, par catégorie et corps pour les titulaires et par type de contrat pour les contractuels et, d'autre part, sur les mouvements de création, suppression ou transformation d'emplois réalisés au cours de l'exercice, détaillés selon la nature des emplois en cause.

Ainsi, le Parlement devrait-il être en mesure de connaître le nombre réel d'emplois rémunérés par l'Etat et d'apprécier les évolutions en œuvre. Chacun mesurera également l'intérêt pour les administrations elles-mêmes de disposer enfin d'une vision claire, précise et fiable de leurs effectifs. L'information nécessaire du Parlement rejoint ainsi l'objectif d'amélioration de la gestion publique.

Le 3° du présent article vise à " caler " l'information transmise au Parlement relative aux comptes annexes sur celle fournie par programme du budget général. A cette fin, une annexe explicative sera jointe au projet de loi de règlement, afin de présenter le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou des découverts autorisés. Elle sera complétée par des RAP, établi pour chaque compte annexe doté de crédits.

Le 4° du présent article tire les conséquences de **l'enrichissement du contenu comptable de la loi de règlement**. A cette fin, le compte général de l'Etat sera joint au projet de loi de règlement, comme l'est actuellement le compte général de l'administration des finances.

Rappelons que c'est au sein du compte général de l'Etat que se trouve la balance générale des comptes, c'est-à-dire l'ensemble des comptes retraçant la situation financière de l'Etat, à partir de laquelle peuvent être établis le bilan de l'Etat et son compte de résultat.

Afin de répondre à l'une des demandes présentées par le groupe de travail susmentionné sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, le compte général de l'Etat sera assorti d'une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat.

Le 5° du présent article rappelle que le projet de loi de règlement sera accompagné du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget et de la **certification, par la Cour, des comptes de l'Etat**. Cette certification portera, par coordination avec l'article 29 de la proposition de loi organique, sur la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat, c'est-à-dire du résultat, de la situation financière et du patrimoine de l'Etat.

La certification des comptes de l'Etat constitue une innovation majeure de la proposition de loi organique.

Rappelons, en effet, que, sur le fondement de l'article 36 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, la Cour des comptes ne procède qu'à une déclaration générale de conformité. Celle-ci consiste concrètement à s'assurer de la cohérence formelle entre les écritures des comptables supérieurs du Trésor et leur synthèse établie par l'Agent comptable central du Trésor, alors que ces deux entités opèrent dans le cadre du même réseau et dépendent d'une hiérarchie unique, celle de la direction générale de la comptabilité publique.

Cet exercice de vérification de la cohérence des comptes ne s'apparente donc nullement à un exercice de certification.

Une certification des comptes de l'Etat vise, en effet, à apporter la garantie que ces comptes ont été élaborés selon des méthodes qui en garantissent la fiabilité et la sincérité. Elle témoigne de l'existence de procédures comptables satisfaisantes, de l'exhaustivité des opérations retracées et d'une appréciation correcte des risques.

Une certification implique que les comptes de l'Etat soient certifiables, c'est-à-dire qu'il existe un référentiel comptable, à l'aune duquel il sera possible d'évaluer la qualité des documents comptables produits par l'Etat et leur cohérence avec le référentiel retenu. La certification prévue par la proposition de loi organique a donc vocation à couronner la profonde réforme de la comptabilité de l'Etat qui vient de débuter.

Soulignons que cette réforme n'est nullement hors d'atteinte. Comme le souligne, en effet, la Commission des finances du Sénat dans le rapport n° 37 précité, à l'appui de sa demande d'une certification des comptes de l'Etat, le *National Audit Office* a l'obligation, au Royaume-Uni, de certifier les comptes de tous les ministères. Ceux-ci sont également certifiés en Irlande et au Danemark, tandis qu'au Canada, ce sont les comptes publics, dans leur totalité, qui sont certifiés.

Par ailleurs, le contenu du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances est précisé. Votre Rapporteur rappellera que l'article 47 de la Constitution dispose : " *la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances* ". Les lois de finances mettront à la disposition des ministres des crédits fongibles à l'intérieur d'enveloppes globalisées. Il est donc indispensable que la Cour des comptes, afin de remplir son rôle constitutionnel d'assistance au contrôle des lois de finances, transmette au Parlement ses observations sur l'utilisation que *chaque* ministère a fait de ses crédits.

*

* *

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.

Votre **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.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN première lecture JO AN n° 14

Deuxième séance du jeudi 8 février 2001

Article 46

M. le président. Je donne lecture de l’article 46 :

CHAPITRE II

Du projet de loi de règlement

« Art. 46. - Sont joints au projet de loi de règlement :

« 1° Des annexes explicatives, par ministère, développant, pour chaque programme et par titre, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées ainsi que les modifications de crédits demandées ;

« 2° Des rapports annuels de performance, établis par ministère et faisant connaître, pour chaque programme :

« *a)* Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;

« *b)* La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant :

« - l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;

« - les circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits initialement présentés sur le titre des dépenses visées au 5° de l'article 4 et dont l'annulation est proposée ;

« *c)* La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs par catégorie et par corps ou par type de contrat, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, le nombre de créations, suppressions et transformations d'emplois par catégorie et par corps ou par type de contrat, ainsi que les coûts associés à ces mouvements ;

« 3° Une annexe explicative développant, pour chaque compte annexe, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou des découverts autorisés, ainsi que les modifications de crédits ou de découverts demandées. Cette annexe explicative est complétée, pour chaque compte annexe, par un rapport annuel de performance établi dans les conditions prévues au 2o ;

« 4° Le compte général de l'Etat, assorti de son rapport de présentation, auquel sont annexées une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat et, le cas échéant, une présentation des changements de méthodes et des règles comptables apportées au cours de l'année ;

« 5° Un rapport établi par la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances et les comptes, ainsi que la certification par celle-ci de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Ce rapport comporte une présentation par ministère de l'exécution des crédits. »

M. Migaud a présenté un amendement, n° 53, ainsi rédigé :

« I. - Dans le huitième alinéa *(C)* de l'article 46, substituer aux mots : "le nombre de créations, suppressions et transformations d'" les mots : "les mesures justifiant la variation du nombre des".

« II. - En conséquence, à la fin du même alinéa, substituer au mot : "mouvements" le mot : "mesures". »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Amendement de cohérence.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Avis favorable.

M. le président. **Je mets aux voix l'amendement n° 53.**

(L'amendement est adopté.)

M. le président. **M. Migaud a présenté un amendement, n° 97 rectifié, ainsi rédigé :**

« I. - Dans la première phrase du neuvième alinéa (3o) de l'article 46, substituer aux mots : "des découverts autorisés" les mots : "du découvert autorisé".

« II. - En conséquence, à la fin de la même phrase du même alinéa, substituer au mot : "découverts" le mot : "découvert". »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, *rapporteur général.* Amendement rédactionnel, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Avis favorable.

M. le président. **Je mets aux voix l'amendement n° 97 rectifié.**

(L'amendement est adopté.)

M. le président. **Je mets aux voix l'article 46, modifié par les amendements adoptés.**

(L'article 46, ainsi modifié, est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat première lecture n° 343 (2000-2001)

ARTICLE 46

Les documents joints au projet de loi de règlement

Commentaire : le présent article définit les documents accompagnant le projet de loi de règlement.

Le présent article énumère les annexes devant être jointes aux projets de loi de règlement. Dans son rapport[1], notre collègue député Didier Migaud indique qu'il a souhaité enrichir sensiblement la teneur des annexes explicatives afin, d'une part, de renforcer les contrôles *a posteriori* exercés sur le gestionnaire et, d'autre part, d'éclairer l'examen du projet de loi de finances de l'année à venir par le contrôle de l'exécution du dernier budget clos.

Votre rapporteur ne peut que souscrire à cette volonté qui permet de faire vivre et respecter les principes énoncés aux articles XIV et XV de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, qui disposent que « *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 que « *la société a la droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Le renforcement de l'information associée aux projets de loi de règlement s'inscrit parfaitement dans la logique de la réforme qui doit permettre de faire de son examen un temps fort de la démocratie parlementaire. En effet, **votre rapporteur souhaite que la discussion de la loi de règlement puisse constituer un moment privilégié pour évaluer les actions conduites par le gouvernement et l'utilisation qui a été faite des impositions de toute nature autorisées par le Parlement**. Les informations délivrées à l'occasion du projet de loi de règlement doivent donc permettre de conduire une évaluation fine de la consommation des crédits et des résultats atteints pour l'année n-1, de manière à préparer la discussion de la loi de finances pour l'année n+1.

Votre rapporteur vous proposera, dans un article additionnel avant l'article 48, de soumettre l'examen du projet de loi de règlement aux mêmes délais que ceux qui s'appliquent aujourd'hui aux lois de finances initiales et aux lois de finances rectificatives, en outre de l'article 47 de la Constitution. Par ailleurs, l'article 47 du texte de la proposition de loi organique transmis par l'Assemblée nationale prévoit que le projet de loi de règlement devra être déposé et distribué avant le premier juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte, date que votre rapporteur vous proposera de repousser au 15 juin, afin de prendre en considération les contraintes techniques que connaissent la direction générale de la comptabilité publique et la Cour des comptes, s'agissant de la confection des documents associés à la loi de règlement et de la certification des comptes.

Compte tenu de ces dispositions, l'examen du projet de loi de règlement afférent à l'année n-1 -à tout le moins, la première lecture- devra avoir lieu avant la première lecture du projet de loi de finances de l'année n+1 dans les deux assemblées. Par conséquent, la discussion du projet de loi de règlement ne consistera pas seulement à solder les comptes du passé, mais visera également à tirer des enseignements forts pour l'avenir.

I. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le 1° du présent article prévoit qu'une annexe explicative développe, pour chaque programme et par titre, le montant des crédits ouverts, des dépenses constatées et des modifications de crédits demandées. Il s'agit de permettre au Parlement d'apprécier l'exécution budgétaire de chacun des programmes prévu par la loi de finances initiale.

Le 2° du présent article demande que chaque gestionnaire d'un programme présente un rapport annuel de performances, afin de mesurer les résultats atteints au cours de l'année concernée. Ces rapports de performances doivent permettre des comparaisons systématiques avec les projets de performances annexés à la loi de finances initiale. Les rapports annuels de performances comportent des informations détaillées par le présent article:

- le *a)* prévoit que soient indiqués les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs de performances et les coûts associés à chacun des programmes ;

- le *b)* prévoit que soient indiqués, pour chaque titre, les dépassements de crédits ainsi que les raisons ayant conduit à ne pas engager des dépenses d'investissement dont l'annulation est proposée ;

- le *c)* porte sur la gestion des autorisations d'emplois. Les informations demandées visent à connaître l'utilisation des marges de manœuvre accordées au gestionnaire du programme, dans le respect du plafond ministériel d'autorisations des emplois rémunérés par l'Etat et du montant des crédits du titre des dépenses de personnel. Il s'agit donc de bénéficier d'une information précise sur le nombre d'emplois rémunérés par l'Etat contribuant à la mise en œuvre des actions prévues par le programme, et l'évolution des coûts correspondants.

Le 3° vise à appliquer aux comptes annexes les demandes d'informations relatives aux programmes, sous réserve des ajustements nécessaires. Ainsi, tous les comptes annexes dotés de crédits devront faire l'objet, à l'instar des programmes, de rapports annuels de performances.

Le 4° du présent article prévoit que le compte général de l'Etat sera joint au projet de règlement, comme l'est actuellement le compte général de l'administration des finances. Seront associées à ce compte une évaluation des engagements hors-bilan de l'Etat, ainsi qu'une présentation des changements des méthodes et des règles comptables apportés au cours de l'année.

Le 5° prévoit que le projet de loi de règlement sera accompagné, comme c'est le cas aujourd'hui, d'un rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de l'Etat. Il institue également une certification des comptes de l'Etat, mission confiée à la Cour des comptes pour la bonne application des principes mentionnés à l'article 29 du texte adopté par l'Assemblée nationale.

II. Les propositions de votre commission

Les intentions de votre rapporteur ne divergent pas de celles contenues dans le texte adopté par l'Assemblée nationale. Il existe en effet une volonté commune de revaloriser le rôle de la loi de règlement, et d'enrichir pour ce faire l'information qui lui est associée. Par conséquent, les modifications que vous proposera votre rapporteur viseront, d'une part, à alléger la rédaction de cet article, et, d'autre part, à compléter les demandes d'informations relatives aux coûts des actions menées dans le cadre des programmes. Toutefois, compte tenu de la réorganisation du texte regroupant dans un titre spécifique l'ensemble des dispositions relatives à l'information et au contrôle, votre rapporteur vous proposera de supprimer le présent article. Il vous sera proposé d'insérer un article additionnel après l'article 48 reprenant les dispositions mentionnées.

Les modifications portant sur le 1° qui vous seront proposées consistent essentiellement en des ajustements rédactionnels.

Votre rapporteur a souhaité simplifier la rédaction du 2° de cet article, en s'attachant à mettre en évidence la symétrie entre les projets annuels de performances et les rapports annuels de performances. Il vous sera donc proposé d'indiquer que **les rapports annuels de performance reprennent les mêmes informations que les projets annuels de performances, afin que les résultats de l'exécution budgétaire puissent être aisément évalués au regard des objectifs précis fixés par la loi de finances initiale**. Il va de soi que les rapports annuels de performances ne reprendront pas les informations prospectives qui sont demandées dans les projets annuels. L'accent devra être mis, en revanche, sur les écarts constatés avec les derniers résultats connus et les prévisions des projets de loi de finances. L'objet de cette modification est, outre d'alléger la rédaction proposée, de contraindre les gestionnaires à présenter selon les mêmes termes et, dans la mesure du possible, la même structure, les informations délivrées dans les projets annuels de performances. Une présentation identique permettra d'éviter que des artifices de présentation ne viennent nuire à une appréciation rapide et immédiate des performances réalisées.

Au 3° de cet article, votre rapporteur apportera les modifications nécessaires afin de soumettre les budgets annexes et les comptes spéciaux aux obligations d'information prévues pour les programmes au 1° et au 2° du présent article, sous réserve des ajustements nécessaires.

Votre rapporteur souhaite également demander qu'une annexe explicative présente les résultats de la comptabilité analytique mise en oeuvre dans chaque service de l'Etat, conformément à l'obligation mentionnée dans l'article additionnel dont il vous a proposé l'insertion après l'article 26. Cette demande d'information constitue une innovation importante qui permettra de connaître le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes, ainsi que la manière dont ces coûts sont calculés. Il paraît en effet difficilement exploitable de présenter les résultats issus de la comptabilité analytique sans exposer les conventions et les modalités de calcul qui les déterminent.

Enfin, votre rapporteur vous proposera de reprendre les dispositions figurant au 4° du présent article, prévoyant que le compte général de l'Etat, qui comporte le compte de résultat, le bilan et ses annexes (qui comprennent, en premier lieu, une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat), sera joint au projet de loi de règlement, de même que son rapport de présentation, qui indique les éventuels changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice. L'incidence de ces changements devra être calculée. Cette obligation est importante, car l'Etat ne l'a guère respectée jusqu'ici : d'après le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget 1999, la présentation des comptes a été modifiée cette année-là « *afin de respecter l'objectif*

d'une progression des dépenses limitée à 1 % en volume » alors que leur augmentation réelle était de 2,8 %.

Votre rapporteur considère enfin que la certification des comptes de l'Etat constitue un élément essentiel pour donner corps aux principes applicables aux comptes de l'Etat énoncés à l'article 29 de la proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale. Cette disposition sera reprise dans un article dont l'insertion vous sera proposée après l'article 48, qui portera spécifiquement sur le contenu de la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement, telle que prévue à l'article 47 de la Constitution.

Décision de votre commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat première lecture JO Sénat n° 44

Séance du mercredi 13 juin 2001

Article 46

M. le président. « Art. 46. - Sont joints au projet de loi de règlement :

« 1° Des annexes explicatives, par ministère, développant, pour chaque programme et par titre, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées ainsi que les modifications de crédits demandées ;

« 2° Des rapports annuels de performance, établis par ministère et faisant connaître, pour chaque programme :

« *a)* Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;

« *b)* La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant :

« - l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;

« - les circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits initialement présentés sur le titre des dépenses visées au 5° de l'article 4 et dont l'annulation est proposée ;

« *c)* La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs par catégorie et par corps ou par type

de contrat, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois par catégorie et par corps ou par type de contrat, ainsi que les coûts associés à ces mesures ;

« 3° Une annexe explicative développant, pour chaque compte annexe, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées. Cette annexe explicative est complétée, pour chaque compte annexe, par un rapport annuel de performance établi dans les conditions prévues au 2° ;

« 4° Le compte général de l'Etat, assorti de son rapport de présentation, auquel sont annexées une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat et, le cas échéant, une présentation des changements de méthodes et des règles comptables apportées au cours de l'année ;

« 5° Un rapport établi par la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances et les comptes, ainsi que la certification par celle ci de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Ce rapport comporte une présentation par ministère de l'exécution des crédits. »

Par amendement n° 140, M. Lambert, au nom de la commission, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit d'un amendement de coordination.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Sagesse.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 140, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 46 est supprimé.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 46

(Supprimé)

Les documents joints au projet de loi de règlement.

Le Sénat a adopté, le Gouvernement s'en remettant à sa sagesse, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à supprimer cet article, dont les

dispositions sont reprises, sous réserve de modifications rédactionnelles, à l'article 48 *octies*.

Cette nouvelle structuration du texte peut être acceptée.

*

* *

La Commission n'a été saisie d'aucun amendement tendant au rétablissement de cet article, supprimé par le Sénat.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 46

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 46.

[1] Rapport au nom de la commission spéciale, Assemblée nationale n° 2908 (XIème législature), p. 249.

Article 47

Le projet de loi de règlement, y compris les documents prévus à l'article 46, est déposé et distribué avant le 1er juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget.

Article 48

Les membres du Parlement ne peuvent présenter des amendements à un projet de loi de finances lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission ou du compte annexe.

Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables.

Article additionnel avant l'article 48

M. le président. Par amendement n° 143, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, avant l'article 48, un article additionnel ainsi rédigé :

« L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances au sens de l'article additionnel avant l'article 1er.

« Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de vingt jours après avoir été saisi.

« Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai prévu au premier alinéa, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

« Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.

« Le projet de loi de finances est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

« Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante-dix jours après le dépôt du projet, les dispositions de ce dernier peuvent être mises en vigueur par ordonnance. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* En l'occurrence, il s'agit des délais de vote des projets de loi de finances.

L'amendement s'inscrit dans la logique de la réforme, qui exige une revalorisation forte de la discussion de la loi de règlement et une meilleure coordination entre cette discussion et celle du projet de loi de finances de l'année suivante.

Le Conseil constitutionnel a décidé que la procédure prévue par l'article 47 de la Constitution pour les lois de finances ne s'appliquerait pas aux lois de règlement. Il est cependant possible au législateur organique de revenir sur cette jurisprudence, celle-ci se justifiant par le silence de l'ordonnance portant loi organique.

Pourquoi imposer une telle contrainte ? D'abord, cette contrainte pèserait tout autant sur le Gouvernement que sur le Parlement, le premier se servant souvent de la discussion du projet de loi de règlement comme variable d'ajustement de l'ordre du jour. Ensuite, la contrainte pour le Parlement serait, en réalité, d'examiner le projet de loi de règlement avant, voire en même temps que le projet de loi de finances de l'année.

Il y a une forte logique à mieux articuler ainsi les discussions, puisque cela permettra de disposer des résultats pour apprécier les nouveaux objectifs.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Je partage la préoccupation qui vient d'être exprimée par M. le rapporteur. Il faut, en effet, que l'examen du projet de loi de règlement devienne un moment important de notre vie politique et budgétaire, et qu'il soit l'occasion d'évaluer les politiques publiques.

Pour que cet examen ait du sens, il faut que le projet de loi de règlement puisse être adopté avant que s'achève l'examen du projet de loi de finances de l'année.

Je suis favorable au principe. Je m'interroge cependant sur l'opportunité de faire figurer un tel délai dans le texte organique et sur la faisabilité de cette mesure. C'est la raison pour laquelle je m'en remets à la sagesse du Sénat.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 143.

M. Michel Charasse. Je demande la parole contre l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Charasse.

M. Michel Charasse. Mes chers collègues, je comprends bien la préoccupation exprimée par M. Lambert et la commission des finances à travers cet amendement. Cependant, je m'interroge : lorsque le Conseil constitutionnel a indiqué que les délais applicables aux lois de finances ne concernaient pas les lois de règlement, s'est-il fondé sur le fait, comme vient de le dire le président Lambert, que la loi organique de 1959 ne précisait rien à cet égard ou bien a-t-il considéré que la Constitution ne l'avait pas prévu ? Ce sont deux choses différentes !

Je souhaite appeler votre attention sur ce point, mes chers collègues, car si l'amendement n° 143 est adopté, ce qui sera sans doute le cas, et si l'Assemblée nationale devait nous suivre, je ne pense pas que le Conseil constitutionnel pourrait approuver notre démarche. En effet,

l'article 47 de la Constitution qui vise les projets de loi de finances de l'année prévoit que si le Parlement ne s'est pas prononcé dans les délais les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance. Pourquoi ? Parce qu'il faut assurer la continuité de la vie nationale et que l'on n'a pas voulu avoir recours, comme sous la IVe République, aux ridicules et pitoyables douzièmes provisoires.

Si cette exception est posée par la Constitution elle-même, exception à la règle sacrée depuis 1789 selon laquelle seul le Parlement peut voter le budget, le Gouvernement ne peut agir par ordonnance que si le Parlement est défaillant. C'est une exception majeure dans la tradition et le droit parlementaire uniquement justifiée par l'impératif de continuité de la vie nationale.

Comme il s'agit d'une exception grave fondée sur une raison précise - assurer la continuité de la vie nationale - je ne vois pas comment, cher président Lambert, le Parlement, par le biais d'une loi organique, pourrait étendre cette exception aux prérogatives historiques du Parlement à d'autres domaines dans la mesure où c'est tout de même, je le répète, l'exception en vertu de laquelle le Parlement n'est pas appelé à voter lui-même sur un texte budgétaire.

Le vote sur le projet de loi de règlement - qui traduit une histoire ancienne et une période close - n'a pas le même caractère d'urgence que le vote sur le projet de loi de finances initiale. Pour approuver la photographie de ce qui s'est passé dix-huit mois plus tôt, on peut attendre quinze jours, trois semaines, un mois, voire plus. Cela ne pose un problème que pour le règlement définitif des comptes de l'Etat et pour le règlement des situations des comptables. Il n'y a pas de menaces de douzièmes provisoires.

Mes chers collègues, je ne voterai pas l'amendement n° 143 en raison de son dernier paragraphe. En effet, je ne pense pas que nous puissons, par une loi organique, même dans le domaine des lois de finances, décider allègrement que, désormais, en la matière, l'exécutif pourra se substituer systématiquement et même si cela ne se justifie pas par un impératif national par des ordonnances au vote du Parlement. En raison de son dernier alinéa, l'amendement n° 143 n'est pas conforme à la Constitution ; c'est en tout cas mon sentiment car l'exception des

ordonnances doit s'interpréter strictement : elle est à l'évidence de « droit étroit ».

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je ne partage pas du tout le point de vue de Michel Charasse, tout en le respectant. C'est en effet le silence de l'ordonnance organique...

M. Michel Charasse. Non !

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Nous sommes confrontés à une juxtaposition de points de vue !

En tout cas, je confirme au Sénat que, personnellement, je ne partage pas cette analyse constitutionnelle : c'est en raison du silence de l'ordonnance organique que la jurisprudence du Conseil constitutionnel est ce qu'elle est actuellement.

Je rappellerai que la loi de règlement, dans sa nouvelle version, aura une importance qui n'est absolument pas comparable à celle qu'a la loi de règlement ancienne version, puisque c'est cette loi de règlement qui nous révélera si les objectifs fixés et les résultats promis ont été atteints. Il va de soi que pour reconduire, amplifier, réorienter une politique l'année suivante, il est bon de connaître les résultats de la politique antérieure.

C'est toute la logique de cette réforme ! Nous passons d'une budgétisation de moyens à une budgétisation par objectif. Si nous ne savons pas si les objectifs ont été atteints, alors, nous votons à l'aveugle. Il est donc capital de nous servir de la loi de règlement. Mais encore faut-il

qu'elle soit présentée et examinée en même temps que la loi de finances. C'est une logique que, vraisemblablement, le Conseil constitutionnel ne contestera pas.

M. Michel Charasse. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Charasse.

M. Michel Charasse. Je reconnais qu'il y a débat sur ce point. Je crois simplement que, dans la décision à laquelle M. Lambert fait référence, le Conseil constitutionnel a pu dire qu'il n'y avait rien dans la loi organique de 1959 parce que, dans le cas contraire, il aurait été obligé de suivre les prescriptions de la loi organique.

Je me permets de rappeler que l'ordonnance de 1959 portant loi organique n'a jamais été examinée par le Conseil constitutionnel. S'il y avait eu quelque chose à ce sujet dans la loi organique et si celle-ci avait été soumise en son temps au Conseil constitutionnel, personne ne peut dire aujourd'hui ce qu'il aurait fait en 1959.

Je considère donc que mes arguments restent très solides et comme ceux du président Lambert sont loin d'être négligeables, au lieu de voter contre cet amendement, je ne prendrai pas part au vote.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 143, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, avant l'article 48.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 48 A (*nouveau*)

Les délais de vote des projets de loi de finances.

Le Sénat a adopté, le Gouvernement s'en remettant à sa sagesse, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, insérant avant l'article 48 un article additionnel destiné à étendre aux projets de loi de règlement la procédure d'urgence prévue par les projets de loi de finances ou rectificative.

En conséquence du rétablissement de l'article 41, il est nécessaire de supprimer le présent article.

*

* *

La Commission a adopté un amendement de suppression de l'article 48 A *(nouveau)* présenté par votre Rapporteur (amendement n° 55).

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 48 A

M. le président. « Art. 48 A. - L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances au sens de l'article 1er A.

« Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de vingt jours après avoir été saisi.

« Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans un délai prévu au premier alinéa, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

« Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.

« Le projet de loi de finances est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

« Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante-dix jours après le dépôt du projet, les dispositions de ce dernier peuvent être mises en vigueur par ordonnance. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 55, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 48 A. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Amendement de conséquence.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 55.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 48 A est supprimé.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 48 A

Les délais de vote des projets de loi de finances

Commentaire : le présent article fixe les délais de vote des projets de loi de finances de l'année, des projets de loi de finances rectificative et des projets de loi de règlement.

A l'initiative de votre commission, le Sénat a souhaité soumettre le projet de loi de règlement aux délais de vote et aux procédures prévus pour les lois de finances par l'article 47 de la Constitution, et a introduit le présent article à cette fin.

Ainsi qu'il a été indiqué aux commentaires des articles 41 et 41 *bis*, l'Assemblée nationale a préféré maintenir l'application de l'article 47 aux seuls projets de loi de finances initiale et rectificative, et répondre au souci du Sénat de revaloriser l'examen de la loi de règlement en soumettant l'examen du projet de loi de finances de l'année n sur le projet de loi de règlement de l'année n-2.

Votre rapporteur ayant indiqué son accord pour cette solution, il vous proposera de maintenir conforme la suppression du présent article.

Décision de la commission : votre commission vous propose de maintenir la suppression de cet article.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat deuxième lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 48 A

M. le président. L'article 48 A a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Article additionnel après l'article 48

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* A cet instant du débat, il me paraît important de vous dire, mesdames, messieurs les sénateurs, que j'entends bien les préoccupations que vous avez d'ores et déjà exprimées, notamment sur cet article 48. Après ces heures passées ensemble, je les comprends mieux.

Les uns et les autres vous avez déposé un certain nombre d'amendements qui relaient tous la même préoccupation, à savoir que le Parlement puisse disposer, à un moment donné, d'une vision globale, cohérente sur l'ensemble des secteurs de nos finances publiques et sur les choix qui les sous-tendent.

C'est le cas, en particulier, même s'il n'a pas été défendu, de l'amendement n° 263 rectifié, à l'article 27, qui, déposé par M. Fréville, tendait à instituer un rapport établissant la cohérence entre le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Ce sera le cas de l'amendement n° 223 de M. Marini, qui prévoit un rapport et un débat sur les prélèvements obligatoires préalable à l'examen des deux projets de loi précités. C'est aussi le cas des amendements de la commission des finances relatifs à la définition du rapport pour le débat d'orientation budgétaire et au contenu du rapport économique, social et financier qui accompagne le projet de loi de finances et que nous examinerons également ce matin.

A différentes étapes de notre débat, nous avons vu apparaître quelques lignes de force que je tenterai de résumer en quelques traits qui me paraissent les caractériser.

Je relève, d'abord, le souhait d'une présentation synthétique qui porterait à la fois sur les recettes et les dépenses de l'ensemble des administrations publiques, que ce soit l'Etat, les administrations de sécurité sociale et - pourquoi pas ? - les collectivités locales.

Je relève, ensuite, une mise en perspective pluriannuelle de cette présentation d'ensemble et, enfin, la traduction de cet ensemble dans un même langage comptable qui assurerait sa cohérence et qui ne peut être, je crois, que celui de la comptabilité nationale.

Pour répondre à cette demande d'ensemble de façon aussi efficace que possible, il me semble qu'il nous faut avoir à l'esprit certaines exigences et éviter certains écueils.

D'abord, il faudrait rechercher une solution d'information et de débat globale et ne pas disperser dans plusieurs documents ou dans plusieurs débats ce qui, clairement, doit s'inscrire dans une unité de temps et de lieu.

Ensuite, sans, bien sûr, renoncer à la précision et à la rigueur, il faut veiller à ce que le détail ne masque pas la description de la réalité en occultant l'essentiel des évolutions majeures.

Enfin, il faut prendre garde à ne pas inverser la hiérarchie des débats et risquer, ce faisant, d'affaiblir l'acte central qu'est l'examen du projet de loi de finances de l'année. Et même si le débat d'orientation budgétaire a évidemment toute son utilité pour éclairer les choix, n'oublions pas qu'il reste au service du débat budgétaire, et non l'inverse.

Dans ces conditions, la solution qui me paraît la plus naturelle consisterait à faire porter le débat d'ensemble, que, je crois, vous appelez de vos voeux, sur les projections pluriannuelles qui, forcément, sous-tendent à la fois le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale et qui servent de base aux engagements que nous prenons vis-à-vis de Bruxelles.

Ce document serait donc exhaustif, puisqu'il couvrirait l'ensemble du champ des administrations publiques tant en recettes qu'en dépenses. Il permettrait ainsi un débat sur la cohérence des choix de finances publiques tant du côté des recettes et des prélèvements obligatoires que du côté des dépenses.

Ce document serait, en outre, exprimé selon les conventions de la comptabilité nationale et présenterait ainsi une homogénéité qui lui donnerait, sans qu'il soit pour autant asservi à la structure très technique des comptes nationaux eux-mêmes, une cohérence de lecture.

Enfin, ce document serait pluriannuel, puisqu'il porterait sur l'année du projet de loi de finances en cours d'examen ainsi que sur les trois années suivantes.

Si cela se révélait nécessaire, ce document pourrait évidemment être enrichi par rapport à ce que nous communiquons à l'échelon européen et sa structure pourrait être adaptée aux souhaits du Parlement.

La question qui se poserait alors, si cette démarche recevait l'agrément du Sénat, serait de déterminer le meilleur moment pour organiser ce débat. Deux solutions sont possibles : soit lors du débat d'orientation budgétaire, soit préalablement aux débats sur le projet de loi de finances et sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Je crois véritablement qu'il faut exclure la concomitance avec le débat d'orientation budgétaire. En effet, si ce dernier apporte un éclairage utile pour les discussions sur le projet de loi de finances, il doit rester subordonné par rapport à l'examen et au vote de ce texte. Surtout, lorsque le débat d'orientation budgétaire a lieu, comme c'est le cas actuellement, à la mi-juin, les arbitrages internes au Gouvernement pour la construction du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale sont encore en cours d'élaboration.

C'est d'ailleurs pourquoi je serai réservée sur l'amendement de M. Lambert relatif au contenu du débat d'orientation budgétaire.

La meilleure solution serait donc de disposer d'un rapport sur les projections pluriannuelles qui servent de base à l'élaboration de nos engagements en matière de coordination économique européenne, rapport qui serait présenté au Parlement en tout début de session, c'est-à-dire dans les premiers jours d'octobre.

Le document apporterait ainsi l'éclairage d'ensemble qui fait actuellement défaut, et serait, me semble-t-il, parfaitement d'actualité, étant entendu qu'il serait forcément cohérent avec le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale qui suivrait, soumis simultanément à l'examen des assemblées.

De surcroît, il pourrait constituer le support adéquat pour un débat sur notre situation d'ensemble, sur son évolution prévisible, sur les relations entre les administrations publiques et sur l'évolution des prélèvements obligatoires.

Cette proposition correspond donc à une réelle ouverture du Gouvernement, et elle est de nature, je crois, à répondre à vos attentes. Si vous me permettez un jugement de valeur, il me semble même qu'elle y répond peut-être mieux que les différents amendements que nous allons examiner. En tout cas, elle me paraît plus applicable, sur un plan institutionnel, à l'horizon de l'entrée en vigueur de la loi organique.

Si vous acceptez cette perspective, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, il faudrait alors préserver la hiérarchie implicite des débats telle qu'elle résulterait du texte que vous vous apprêtez à adopter. Les documents essentiels seraient bien à la fois le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale, ceux sur lesquels le Parlement vote chaque année. Le rapport sur les projections pluriannuelles, qui pourrait d'ailleurs être intégré dans le rapport économique, social et financier éclairant les hypothèses qui sous-tendent les deux projets de loi, serait donc annexé au projet de loi de finances, et ce d'autant plus précisément que les choix proposés par le Gouvernement au Parlement sont, à ce moment-là, complètement

arrêtés. Le document d'orientation budgétaire préparerait donc ces choix, mais il ne les anticiperait pas.

Je livre cette suggestion à votre réflexion. Elle résulte des débats que nous avons déjà eus. Il serait souhaitable, si cette orientation recueillait l'accord du Sénat, qu'elle puisse évoluer dans le cadre de la navette.

M. le président. **Par amendement n° 148, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 48, un article additionnel ainsi rédigé :**

« En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant :

« 1° Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport mentionné à l'article 48 *quater* ;

« 2° Une description des grandes orientations de sa politique économique et, au regard des engagements européens de la France ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne, les perspectives d'évolution à moyen terme des comptes de l'ensemble des administrations publiques détaillés par sous-secteurs et exprimés selon les conventions de la comptabilité nationale ;

« 3° Une évaluation à moyen terme, année par année, des différentes catégories de ressources de l'Etat ainsi que de ses charges, présentées par mission ;

« 4° La liste des missions, des programmes, et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

« Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 214, proposé par M. Charasse, et tendant à rédiger comme suit les 2°, 3° et 4° du texte présenté par l'amendement n° 148 pour l'article 48 :

« 2° Une description des grandes orientations de sa politique économique et, au regard des engagements européens de la France ainsi que, le cas échéant, des recommandations qui lui sont adressées sur le fondement des traités instituant l'Union européenne, les perspectives d'évolution à moyen terme des recettes et des dépenses de l'ensemble des administrations publiques présentées par sous-secteurs.

« 3° Les perspectives d'évolution des ressources et des dépenses de l'Etat réparties par catégories ou par grandes fonctions.

« 4° La liste des missions et des programmes envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 148.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Avant de présenter cet amendement, je tiens à donner acte à Mme le secrétaire d'Etat des propositions qu'elle vient de formuler. Elles constituent en effet une avancée dans le sens souhaité par tous, Sénat, Assemblée nationale et

Gouvernement, d'une meilleure appréhension de l'ensemble des comptes publics.

Tous, nous nous attachons à rédiger le meilleur texte possible et, grâce à la navette, gageons que la rédaction ira s'améliorant au fil des lectures.

L'ouverture très significative que vient de faire Mme le secrétaire d'Etat doit trouver sa traduction écrite. Cela étant, nous n'avons d'autre solution que de prendre les amendements dans l'ordre où ils ont été préparés, et naturellement, lors de la deuxième lecture par l'Assemblée nationale, les imperfections de rédaction de la Haute Assemblée pourraient être réparées.

Nous pourrons examiner plus en détail les propositions alternatives que vous avez formulées, madame le secrétaire d'Etat, lorsque nous débattrons de l'amendement n° 223, déposé conjointement par M. Philippe Marini, notre rapporteur général, et M. Charles Descours, qui nous a rejoints sur ce sujet.

Je voudrais essayer, aussi brièvement que possible, de dire quel a été l'esprit de la commission, qui a souhaité préciser le contenu du rapport d'orientation budgétaire et d'en prévoir les suites.

L'Assemblée nationale a souhaité, à l'article 36 de sa proposition de loi, institutionnaliser le débat d'orientation budgétaire. Nous souscrivons naturellement à l'intention de l'Assemblée nationale, car nous souhaitons, comme elle, que le débat d'orientation budgétaire soit un moment fort de la discussion sur la politique des finances publiques et que soit accentuée la dimension, qui doit être la sienne, de présentation par le Gouvernement de ses choix budgétaires.

Idéalement, cette présentation devrait donner lieu à un débat entre le Parlement et le Gouvernement, comme cela a été la règle depuis 1996, à l'exception de 1997. Cette pratique est rendue obligatoire par le texte de l'Assemblée nationale.

Par rapport au texte adopté par l'Assemblée nationale, peu de modifications interviendraient sur le contenu du rapport d'orientation budgétaire. Il s'agirait d'affirmer que le rapport demandé au Gouvernement devra comporter une présentation à moyen terme des perspectives d'évolution des comptes des administrations publiques. Le choix de privilégier, à ce stade, les conventions de la comptabilité nationale repose sur la considération que les engagements européens sont exprimés dans les termes de la comptabilité nationale.

Il serait étrange que le Gouvernement, qui notifie actuellement un programme de stabilité triennal aux instances européennes comportant les perspectives d'évolution de recettes et de dépenses et du besoin de financement par sous-secteur des administrations publiques, juge trop lourde l'exigence mentionnée par notre rédaction.

Je souhaite en outre que, plutôt que de présenter des perspectives des charges de l'Etat par fonction, comme dans le texte de l'Assemblée nationale, cette présentation colle davantage à la nomenclature budgétaire et soit ainsi faite par mission et par dotation.

Je relève que cette mise en perspective pluriannuelle, qui devrait concerner, selon les estimations du nombre futur des missions, une soixantaine de postes, est compatible avec les pratiques de pluri annualisation budgétaire rencontrées à l'étranger et qui existent dans près des deux tiers des pays de l'OCDE.

Enfin, je propose que les éléments essentiels de la nomenclature de la loi de finances de l'année suivante soient récapitulés dans le rapport qui est déposé par le Gouvernement.

Je renvoie par ailleurs au commentaire qui est fait dans notre rapport écrit, pour ne pas alourdir cette présentation sur le contenu du rapport d'orientation budgétaire et sur les suites qui doivent lui être données.

Enfin, madame le secrétaire d'Etat, j'insiste sur le fait que cet amendement résulte de nombreux échanges que nous avons eus, d'une part, avec l'Assemblée nationale et, d'autre part, avec vos services, mais sans avoir bénéficié des ouvertures que vous venez de faire lors de votre prise de parole avant l'examen du présent amendement.

M. le président. La parole est à M. Charasse, pour défendre le sous-amendement n° 214.

M. Michel Charasse. Après avoir entendu Mme le secrétaire d'Etat et M. le rapporteur, au fond, mon sous-amendement n° 214 aurait presque pu être un amendement du Gouvernement, bien qu'il n'y ait pas eu de liaison entre nous sur ce sujet.

Je pense effectivement, comme l'a très bien dit Mme le secrétaire d'Etat, que l'amendement n° 148 entraîne véritablement des contraintes excessives. Surtout - je le dis chaque fois que j'en ai l'occasion depuis le début de ce débat - je ne vois pas comment l'on peut à la fois exiger la sincérité absolue des documents ainsi que de la présentation et du contenu des lois de finances et imposer à l'exécutif de fournir un certain nombre de renseignements ou de documents qui, en pratique, sont impossibles à fournir, soit, d'une façon générale, au moment où ils sont demandés, soit dans les délais très stricts qui sont prévus.

A cet égard, monsieur le rapporteur, le 2° de votre amendement nécessiterait un travail très lourd dont la précision serait illusoire s'agissant du moyen terme.

Tout d'abord, je ne vois pas très bien ce que ce travail énorme pourrait apporter par rapport à une projection des recettes et des dépenses assortie d'explications éclairant les grands choix nationaux. Je vous propose donc de faire référence non plus aux comptes par sous-secteur, mais aux perspectives d'évolution des dépenses et des recettes par sous-secteur. Par ailleurs, je ne vois pas comment il serait matériellement possible, aujourd'hui en tout cas, et sans doute pour longtemps, d'établir une projection en droits constatés prévisionnelle, comme vous le demandez au 3°.

Vous exigez une projection des dépenses selon un niveau de nomenclature tellement fin qu'il ne peut en résulter que des chiffres purement formels et qui n'auront pas de signification. Je ne vois pas comment le Gouvernement pourrait ignorer les aléas de la conjoncture en s'engageant sur un projet de loi de finances pluriannuel.

Enfin, par le 4°, vous exigez une présentation des indicateurs de performances beaucoup trop précoce par rapport au processus de décision budgétaire. Je préfère, de ce point de vue - ce qui n'est pas toujours le cas - le texte de l'Assemblée nationale.

Tels sont, rapidement exposés, les trois points du sous-amendement n° 214.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je rappelle une fois encore que notre commission sera ouverte, pour parfaire sa rédaction initiale, aux éléments complémentaires qui ont été apportés par le Gouvernement. Cependant, et Mme la secrétaire d'Etat peut le confirmer, nous n'avons évoqué ce sujet que ce matin et je n'ai pas eu le temps matériel d'adapter mon texte.

Je crois avoir accueilli tout à l'heure les observations et les propositions de Mme la secrétaire d'Etat de manière très favorable L'adaptation de notre rédaction pourra donc se faire au cours de la navette.

Le sous-amendement de Michel Charasse vise à alléger les contraintes d'information. Or notre commission considère qu'il est souhaitable que le rapport d'orientation budgétaire fournisse au Parlement l'occasion de connaître et d'apprécier les indicateurs de performances qui constituent, à ses yeux, des critères de gestion appliqués à différents

programmes. Ces informations lui apparaissent essentielles dans la nouvelle logique de budgétisation par la performance.

Cela étant, je demande à M. Michel Charasse de faire confiance à la commission pour rester attentive aux propositions et aux ouvertures, que nous apprécions. La rédaction que nous allons adopter est une rédaction de première lecture qui, à l'évidence, va pouvoir s'ajuster pour prendre en compte les propositions substantielles qui ont été faites par le Gouvernement.

M. le président. Monsieur Charasse, le sous-amendement n° 214 est-il maintenu ?

M. Michel Charasse. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. Le sous-amendement n° 214 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 148 ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Cet amendement a été rédigé avant que je ne trace une perspective dont j'ai le plaisir de constater qu'elle semble convenir au président de la commission des finances. Il reste maintenant un travail de rédaction.

Je ne peux émettre un avis favorable sur cet amendement, dans la mesure où, précisément, il prévoyait de situer dans le cadre du débat d'orientation budgétaire un principe que, personnellement, j'ai proposé de renvoyer au moment du dépôt du projet de loi de finances. Permettez-moi de m'en expliquer.

Cet amendement n° 148 nous aurait conduits, si nous devions avancer dans le sens indiqué par la commission, à produire une sorte de

pré-projet de loi de finances, tant en dépenses qu'en recettes, accompagné d'un certain nombre d'informations dont nous ne disposons pas à la date à laquelle ce débat a lieu, c'est-à-dire aux alentours de la mi-juin. Cela nous obligerait, dès le budget 2002, puisque l'amendement n° 148 le prévoit ainsi, à présenter des éléments d'information en projections de dépenses et de recettes dans une nomenclature très fine dans tous les sous-secteurs des administrations publiques, puisqu'il est fait référence aux comptes « de l'ensemble des administrations publiques détaillés par sous-secteur et exprimés selon les conventions de la comptabilité nationale ». C'est la même chose s'agissant de l'Etat.

Il faudrait également, dès le stade du débat d'orientation budgétaire, produire les indicateurs associés aux programmes.

Cela n'est à la fois pas réaliste et peut-être pas opportun dans la mesure où nous pourrions disposer d'une information de meilleure qualité dès lors que nous la décalerions quelque peu dans le temps pour la faire coïncider avec le dépôt du projet de loi de finances.

Je n'irai pas plus loin dans le commentaire de cet amendement parce que nous avons un peu changé de perspective. J'aurais souhaité vous en faire part plus tôt, mais l'essentiel est que nous puissions désormais travailler sur cette nouvelle piste.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je crois avoir sans ambiguïté indiqué que nous sommes naturellement prêts, dans le cadre de la navette, à tenir compte de vos propositions, madame la secrétaire d'Etat, puisque certaines d'entre elles répondent à nos préoccupations. Mais le seul texte écrit sur ce point est cet amendement de la commission. Je propose donc au Sénat de l'adopter.

Nous ne ferons preuve d'aucun orgueil d'auteur. Nous ne nous en tiendrons pas d'une manière figée au texte actuel.

Nous sommes cependant obligés de le voter, tel quel parce que, si nous venions à le retirer, nous n'aurions pas de base de discussion.

Nous n'avons pas d'autre solution que de l'adopter, étant entendu que, grâce aux ouvertures que vous avez consenties et au débat qui va se tenir sur les amendements de MM. Marini et Descours, en particulier, nous pourrons progresser.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 148.

M. Philippe Marini. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Marini.

M. Philippe Marini. Je suis favorable à cet amendement. Toutefois, il ne s'agit, me semble-t-il, à ce stade du texte, que d'une adoption à titre conservatoire traduisant une intention, mais ne lui donnant probablement pas l'expression technique la plus précise et la plus exacte possible, en raison, notamment, madame le secrétaire d'Etat, de la déclaration que vous venez de faire avant la discussion des différents amendements.

Je tiens à rappeler en un mot le calendrier actuel pour que nos débats soient absolument clairs et concrets.

Tout commence au mois de janvier de l'année N par l'envoi, à Bruxelles, au titre de nos engagements européens, d'une perspective triennale qui, si je ne m'abuse, va de N + 1 à N + 4. Il se poursuit au mois de juin par le débat d'orientation budgéaire. Celui de cette année aura lieu mardi prochain, la nuit ; j'espère cependant que nous serons très

nombreux à y assister. Ensuite, à l'ouverture de la session d'automne, commence, dans un ordre inverse selon les assemblées, l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

A ce point de la discussion, nous souhaitons, mes chers collègues, optimiser le calendrier et introduire une double cohérence. La première doit prévaloir entre les deux lois que je qualifierai de « finances publiques », dont le domaine est précisé par la Constitution et par les lois organiques qui en découlent. Nous y reviendrons dans quelques instants.

La seconde cohérence doit prévaloir entre la France et l'Europe, et ce n'est pas le moins important. En effet, nous devons nous assurer que les engagements pris par le Gouvernement français sont en phase avec les votes du Parlement et les documents budgétaires tels qu'ils ont pu être examinés et approuvés par les deux chambres.

Voyons dès lors quel est le meilleur positionnement dans le temps des différents documents en fonction du système de gestion de l'Etat, de ses engagements internationaux et des instruments disponibles. Examinons aussi cette question du point de vue de la bonne présentation des chiffres à l'opinion publique pour que tout ce processus soit clair et complet.

De ce point de vue, monsieur Lambert, vouloir étoffer le débat d'orientation budgétaire est une bonne chose. C'est l'un des éléments dans le processus. Restons cependant conscients que le débat d'orientation budgétaire intervient à un stade où les choix sont encore indéterminés.

Ainsi, pour 2002, le Gouvernement a déjà connaissance de statistiques sur la rentrée de ces recettes, sur l'évolution de l'économie depuis le 1er janvier, mais l'année n'est pas terminée.

De plus, le Gouvernement, qui a déjà envoyé ses lettres de cadrage aux ministères, est en train de rassembler les demandes et les prévisions des ministres dépensiers.

En dernier lieu, le Gouvernement n'a pas arbitré la fiscalité, l'évolution des prélèvements obligatoires. Ces arbitrages seront fonction de la remontée spontanée des recettes et des décisions politiques de l'été.

Par conséquent, le débat d'orientation budgétaire se déroule à un moment où l'information du Parlement est particulièrement utile, puisque le Gouvernement n'a pas encore complètement défini sa conduite. Il peut être éclairé par les vœux, les libres expressions de la représentation nationale.

Ce qui se passe à l'automne est autre, puisque le Gouvernement, à ce moment-là, a pris ses responsabilités et vient devant la représentation nationale avec un schéma clair et bouclé qui exprime sa vision de l'économie et des comptes publics - sécurité sociale, Etat - pour l'année n + 1.

Mes chers collègues, il faut voter l'amendement n° 148 de la commission, car il n'est nullement en contradiction avec les autres besoins exprimés par plusieurs d'entre nous et s'inscrit bien dans la recherche de la double cohérence qui doit être, me semble-t-il, notre principal souci. *(Applaudissements sur les travées du RPR.)*

M. Yann Gaillard. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Gaillard.

M. Yann Gaillard. Je n'ai pas grand-chose à ajouter à l'exposé très savant que vient de faire notre rapporteur général. J'ai toutefois quelques scrupules.

Evidemment, je vais voter l'amendement n° 148 de la commission, puisque nous n'avons rien d'autre à nous mettre sous la dent ce matin ! Mais un vote provisoire n'est jamais une procédure enthousiasmante. Je me demande pourquoi le Gouvernement, qui a fait un effort de cohérence très important, n'a pas déposé un amendement qui nous aurait permis d'avancer. De toute façon, le temps qu'on aurait passé pour son examen ce matin sera consacré au problème lors de la navette ! Puisque nous ne pouvons pas faire autrement, votons donc cet amendement provisoire de la commission.

Je terminerai en disant que j'ai le sentiment que nous allons tout de même vers un certain étiolement du débat d'orientation budgétaire. J'espère que les faits contrediront ce sentiment.

M. Michel Charasse. Le débat ne sert de toute façon à rien, car il n'y a personne !

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Permettez-moi de revenir sur l'observation de M. Gaillard.

Monsieur Gaillard, il ne s'agit pas d'un vote par procuration. Si nous en sommes à ce point, c'est précisément parce que j'ai essayé, pour ce qui me concerne, d'entendre tout ce qui avait été dit. Je comprends bien la frustration qui peut être la vôtre de ne pas pouvoir disposer immédiatement d'un texte traduisant l'esprit, la philosophie, si je puis dire, de point de vue que j'ai développé devant vous. Mais nous essayons de faire aussi bien que possible dans le temps qui nous est imparti.

Certes, je ne suis pas parlementaire, mais je crois véritablement qu'il ne s'agit pas d'un vote par procuration dès lors que le cadre dans lequel les deux assemblées vont travailler, est assez précisément tracé.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il y a aura une deuxième lecture de toute façon !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 148, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 48.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 48 bis (nouveau)

Le débat d'orientation budgétaire.

Le Sénat a transféré dans le présent article les dispositions que l'Assemblée avait prévues, en première lecture, à l'article 36, et les a, au passage, modifiées.

Sur le fond, en adoptant l'amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, le Sénat a souhaité, à l'occasion du débat budgétaire, la présentation, en juin de chaque année, des perspectives d'évolution à moyen terme *des comptes* de l'ensemble des administrations publiques détaillés par sous secteurs et exprimés selon les conventions de la *comptabilité nationale*, une évaluation à moyen terme beaucoup plus fine des charges, ainsi qu'une évaluation des catégories de ressources de l'Etat - ce que l'Assemblée nationale n'envisageait pas dans son texte adopté en première lecture -, et enfin la transmission des indicateurs de performances associés à chacun des programmes envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante, alors que l'Assemblée s'en tenait à l'indication de la liste des missions et programmes.

Par ailleurs, le Sénat a aménagé la rédaction des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale prévoyant un débat parlementaire sur le rapport déposé par le Gouvernement. Il a supprimé la disposition prévoyant le dépôt d'un rapport préliminaire de la Cour des comptes relatif aux résultats d'exécution de l'année antérieure, celle-ci étant transférée au 3° de l'article 48 *duodecies* relatif à la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes. Il a supprimé également la possibilité d'un débat portant sur le programme de stabilité.

Le Gouvernement a souhaité, à l'occasion de l'examen de cet amendement, une clarification des champs du débat d'orientation budgétaire, du rapport économique et financier joint aux projets de loi de finances de l'année et du rapport sur les prélèvements obligatoires prévus à l'article 48 *sexies.* Le Président Alain Lambert s'est déclaré ouvert à cette suggestion en considérant que la navette pouvait améliorer le dispositif retenu par la Commission des finances du Sénat.

Votre Rapporteur juge les suggestions du Gouvernement pertinentes. Celles-ci, pour l'essentiel, consistent à transférer le débat sur les perspectives pluriannuelles des ressources et des charges de l'Etat, au regard des engagements européens de la France, à l'automne, soit avant la transmission aux autorités communautaires du programme de stabilité. Il est préférable d'examiner, avant le mois de décembre - comme cela a déjà été le cas par le passé -, le futur cadre des finances publiques, plutôt qu'en juin, un programme déjà transmis à ces autorités depuis plusieurs mois.

Par ailleurs, il paraît souhaitable de ne pas alourdir la charge de préparation des documents devant être remis aux assemblées, d'autant que le débat portant sur ceux-ci ne se conclut - et ne peut se conclure - par aucun vote. Dans cette perspective, l'évaluation des ressources et des charges pourrait être plus globale que celle prévue par le Sénat, celui-ci ayant en fait envisagé la présentation d'une sorte de budget pluriannuel risquant de nécessiter des négociations interministérielles longues et délicates. En revanche, il paraît possible de conserver le texte du Sénat relatif à l'indication des missions, des programmes et des *indicateurs de performances*, dans la mesure où il s'agit d'un ensemble complet d'éléments relevant de la nomenclature budgétaire et où l'insertion des indicateurs dans la liste des informations devant être remises au Parlement, ne signifie pas que ceux-ci ne puissent, comme les

programmes, évoluer ultérieurement. Les indicateurs ne sont aucunement des objectifs quantifiés.

Enfin, le Sénat a rendu le débat d'orientation budgétaire facultatif et supprimé la possibilité pour le Gouvernement d'organiser un débat spécifique sur le programme de stabilité prévu par le règlement CE n° 1466/1997 du Conseil du 7 juillet 1997. Cette initiative peut être approuvée pour trois raisons. En premier lieu, la disposition relative au débat d'orientation budgétaire, envisagée par l'Assemblée, perd ainsi tout caractère d'injonction, quoique celle-ci pouvait être admise dans le cadre de l'habilitation constitutionnelle et n'avait pas appelé d'objection de la part du Conseil d'Etat dans son avis (11). En deuxième lieu, l'inscription à l'ordre du jour des assemblées d'un débat d'orientation budgétaire en juin 2002 pourrait poser quelques difficultés, dans la mesure où, cette année là, et, en principe, tous les cinq ans, à la même période de l'année, auront lieu des élections législatives. Le débat d'orientation budgétaire constitue, sans doute, une formalité importante, une étape essentielle de la discussion budgétaire. Il ne peut constituer, à l'évidence, une *« formalité substantielle »* dont l'absence vicierait la procédure d'examen du projet de loi de finances de l'année. En troisième lieu, le débat sur les perspectives pluriannuelles des finances publiques doit avoir lieu avant leur transmission aux autorités de Bruxelles et non, en juin, six mois après.

*

* *

La Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur, ayant pour objet de simplifier le contenu des documents devant être remis au Parlement en vue du débat d'orientation budgétaire.

Après avoir rappelé la genèse de l'article et les débats qui l'avaient entouré, votre **Rapporteur** a noté que le Sénat a sensiblement accru le contenu du débat d'orientation budgétaire et que son texte contraint pratiquement le Gouvernement à déposer un projet de loi de finances avant la lettre. Il a jugé qu'outre le fait que cela apparaît techniquement difficile, l'engagement pris par le Gouvernement de présenter des informations précises, s'agissant notamment de l'évolution des prélèvements obligatoires, ainsi que la présentation du programme triennal de finances publiques à l'automne lui semblent suffire.

Le **Président Philippe Auberger** a rappelé que la Commission européenne pouvant émettre des réserves sur ce programme en mai, le Gouvernement peut répondre sur ce point au moment du débat d'orientation budgétaire.

Votre **Rapporteur** a souligné qu'avec la rédaction qu'il propose pour sa part, le Gouvernement sera de toute façon obligé d'apporter des précisions à ce moment.

M. Gilbert Gantier s'est interrogé sur l'opportunité de mentionner d'autres engagements internationaux que les engagements européens, en prenant pour exemple les annulations de dettes de pays en voie de développement.

Votre **Rapporteur** a noté que seuls les engagements communautaires étaient véritablement contraignants en matière budgétaire.

La Commission a *adopté* cet amendement, ainsi qu'un autre amendement du Rapporteur ayant le même objet **(amendements n^{os} 59 et 60)**.

La Commission a *adopté* l'article 48 *bis (nouveau)* ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 48 *bis*

Mme la présidente. Je donne lecture de l'article 48 *bis :*

TITRE III *bis*

DE L'INFORMATION ET DU CONTRÔLE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

CHAPITRE Ier

De l'information

« Art. 48 *bis.* - En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant :

« 1° Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport mentionné à l'article 48 *quater ;*

« 2° Une description des grandes orientations de sa politique économique et, au regard des engagements européens de la France ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne, les perspectives d'évolution à moyen terme des comptes de l'ensemble des administrations publiques détaillés par sous-secteurs et exprimés selon les conventions de la comptabilité nationale ;

« 3° Une évaluation à moyen terme, année par année, des différentes catégories de ressources de l'Etat ainsi que de ses charges, présentées par mission ;

« 4° La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

« Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 59, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le 2° de l'article 48 *bis :*

« 2° Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ; ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* C'est un amendement de simplification du contenu des documents devant être remis au Parlement en vue du débat d'orientation budgétaire, ce que nous appelons le DOB. M. Jégou avait proposé une rédaction que nous avions adoptée après l'avoir améliorée collectivement. Le Sénat lui-même a introduit une série de compléments tout à fait utiles.

Nous proposons toutefois une modification de rédaction dans la mesure où il nous paraît plus pertinent de prévoir à l'article 48 *quater* le dépôt à l'automne d'un document présentant les perspectives pluriannuelles des recettes et des dépenses des administrations publiques telles qu'elles devraient être transmises aux autorités de Bruxelles, que de prévoir à l'article 48 *bis* l'examen, en juin de chaque année, de perspectives déjà transmises. Outre la simplification, il faut y voir un souci de cohérence par rapport à l'ensemble des documents qui nous sont transmis ; le but est bien évidemment que nous puissions délibérer en toute connaissance de cause.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je suis tout à fait favorable à cet amendement. Il est pleinement cohérent avec le choix fait par ailleurs de déposer à l'automne un rapport qui présentera les perspectives pluriannuelles de recettes et de dépenses des administrations publiques.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 59.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 60, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le 3° de l'article 48 *bis* :

« 3° Une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ; ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Cet amendement est du même esprit que le précédent. Sénat et Assemblée nationale partagent, me semble-t-il, le même objectif, qu'il s'agisse du débat d'orientation budgétaire ou de la discussion sur la loi de finances.

L'amendement n° 60 propose un allégement des informations devant être fournies par le Gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire. C'est une rédaction de synthèse avec l'article 36 adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, complétée de plusieurs apports à nos yeux essentiels, notamment l'amendement qu'a proposé le sénateur Philippe Marini. Notre discussion budgétaire à l'automne ne pourra qu'en être enrichie.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Cette rédaction permettra de préciser la nature des documents demandés par le Parlement pour les besoins du débat d'orientation budgétaire. Cela dit, je voudrais essayer de clarifier deux points.

Pour le débat d'orientation budgétaire, vous souhaitez disposer d'une projection pluriannuelle des dépenses et des charges de l'Etat. Or, vous le savez, les arbitrages concernant les dépenses ne sont pas encore rendus ni les mesures fiscales encore décidées au moment du débat budgétaire. Quant aux estimations de recettes fiscales, elles non plus ne sont pas encore réalisées.

C'est la raison pour laquelle j'avais proposé que les projections pluriannuelles du Gouvernement soient présentées au Parlement dans le cadre du rapport économique, social et financier remis à l'automne. C'est en effet à ce moment, et à ce moment seulement, que le Gouvernement a achevé ses travaux et peut s'engager sur des chiffres précis.

Vous souhaitez néanmoins que des éléments de pluri annualité puissent être présentés de manière anticipée, c'est-à-dire dès le débat d'orientation budgétaire, à un moment où, comme je viens de le rappeler, les travaux du Gouvernement sont en cours. Si pluri annualité il devait y avoir, je tiens à préciser, pour éviter tout malentendu entre nous, que ces éléments de pluriannualité seront par construction extrêmement conservatoires. Je veux prévenir par avance la déception qui pourrait être la vôtre de disposer de données qui vous paraîtraient encore relativement frustes par rapport à celles qui vous seront évidemment présentés quelques semaines plus tard. En effet, c'est la nature même du débat d'orientation budgétaire que d'éclairer des choix à venir, lesquels, par construction, ne sont pas encore arrêtés et ne peuvent encore être traduits.

Il en va de même pour les indicateurs que vous voudriez voir produits dès le débat d'orientation budgétaire. Si cette réforme fonctionne comme nous le souhaitons tous, les indicateurs seront discutés et négociés en même temps que les crédits ; en d'autres termes, ils ne seront pas encore décidés et mis au point lors du débat d'orientation budgétaire. Nous contraindre à les figer, en quelque sorte, avant même la discussion sur les crédits auxquels ils se rapportent conduirait à faire perdre un peu de sens à la réforme que vous avez engagée.

Pour les indicateurs comme pour les projections pluriannuelles, je crains donc que les données qui pourront être produites conformément à votre demande ne soient que très conservatoires. Je ne voudrais pas donner le sentiment que nous sommes en train de promettre des choses

que nous ne pourrons produire à la hauteur de la qualité que vous pourriez être en droit d'exiger. Tout au long du débat, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, je me suis toujours exprimée, on voudra bien m'en excuser, clairement et en toute franchise. Je ne veux pas que vous vous sentiez trahis par le Gouvernement au moment où nous présenterons des éléments que nous essaierons de produire de meilleure qualité possible, mais qui, soyons clairs, ne seront que très cursifs. A l'automne, ils seront détaillés, précis, et correspondront à des engagements ; mais à la fin du printemps, nous n'en serons encore qu'à des esquisses.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* A ce que j'ai compris des débats du Sénat, le président Lambert s'était montré ouvert à des modifications rédactionnelles. Je suis toutefois attaché, dans les propositions que je formule, à conserver, bien évidemment, l'esprit des propositions du président du président Lambert et du Sénat.

Notre position me paraît raisonnable. Je vous propose donc d'en rester à cette rédaction. Mais, dans le même temps, je vous rassure, madame la secrétaire d'Etat : nous avons parfaitement conscience, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, que les informations communiquées au moment d'un débat d'orientation budgétaire ne peuvent avoir la même précision ni la même qualité de finition que celles que l'on nous apporte au moment du projet de loi de finances lui-même.

Nous avons entendu vos observations. Les informations sur les engagements pluriannuels et autres demandées dans le cadre de cet amendement me paraissent tout à fait pertinentes et je suis persuadé que vous serez en mesure d'en donner la substantifique moelle.

Mme. la présidente. **Je mets aux voix l'amendement no 60.**

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. M. Bruhnes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 100, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa de l'article 48 *bis* :

« Ce rapport donne lieu à un débat qui est suivi d'un vote. »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Amendement défendu en première lecture.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Comme en première lecture, la commission a considéré qu'une disposition prévoyant un vote sur un rapport n'entrait pas dans le cadre de l'habilitation constitutionnelle. C'est, là aussi, un problème qui relève de la Constitution.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Même avis que M. le rapporteur.

Mme la présidente. Monsieur Brunhes, retirez-vous votre amendement ?

M. Jacques Brunhes. Non, madame la présidente.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 100.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 48 *bis.*

(L'article 48* bis, *ainsi modifié, est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 48 bis

Le débat d'orientation budgétaire

Commentaire : le présent article vise à définir le contenu du rapport d'orientation budgétaire déposé par le gouvernement au cours du dernier trimestre de la session ordinaire.

I. les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale ont consisté, pour l'essentiel, à transférer le débat sur les perspectives pluriannuelles des

ressources et des charges de l'Etat, au regard des engagements européens de la France, à l'automne, soit avant la transmission aux autorités communautaires du programme de stabilité.

Par ailleurs, il est apparu souhaitable à l'Assemblée nationale de ne pas alourdir la charge de préparation des documents devant être remis aux assemblées. Dans cette perspective, elle a prévu que l'évaluation des ressources et des charges serait plus globale que celle prévue par le Sénat.

II. Les observations de votre commission

Votre rapporteur souhaite souligner que les ouvertures manifestées par le gouvernement lors du débat, en première lecture, au Sénat ont permis de progresser sur les questions nombreuses relatives à l'information du Parlement.

Le renforcement de celle-ci, sa mise à niveau sont un élément tout à fait essentiel, d'autant que la réforme ici entreprise est fondée sur une amélioration plus globale de l'information sur les finances publiques.

L'adoption de l'article 48 *quater* enrichi, relatif au rapport économique, social et financier, celle de l'article 48 *sexies* introduit à l'initiative de nos collègues Philippe Marini et Charles Descours, ainsi que la possibilité de compléter les informations du rapport d'orientation budgétaire, à travers la procédure des questionnaires parlementaires, résolvent bien des difficultés.

Une certaine crispation subsistait quant à la mention des indicateurs prévus pour les programmes de la loi de finances à venir. L'Assemblée nationale a maintenu l'obligation de les faire figurer dans le rapport d'orientation budgétaire comme l'avait souhaité le Sénat, pour qui ces indicateurs seront autant de critères d'appréciation de la gestion publique. Votre rapporteur s'en félicite très vivement.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat deuxième lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 48 *bis*

M. le président. **« Art. 48 *bis*. - En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant :**

« 1° *Non modifié* ;

« 2° Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;

« 3° Une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ;

« 4° *Non modifié* ;

« Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. » - *(Adopté.)*

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 48 *bis*
Article 48

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant :

1° Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport mentionné à l'article 50;

2° Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France;

3° Une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions;

4° La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Article additionnel après l'article 48

M. le président. Par amendement n° 155 rectifié, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 48, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les décrets et arrêtés prévus par la présente loi organique, ainsi que le rapport qui en présente les motivations, sont publiés au *Journal officiel.* »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 217, présenté par M. Charasse, et tendant, au début du texte proposé par l'amendement n° 155 rectifié, à ajouter les mots : « Sauf en ce qui concerne les sujets de caractère secret touchant aux grands intérêts nationaux de la France ; »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 155 rectifié.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit de poser une obligation unique et générale de publication au *Journal officiel* des décrets et arrêtés prévus par la présente proposition de loi organique, accompagnés du rapport en présentant les motivations.

M. le président. La parole est à M. Charasse, pour présenter le sous-amendement n° 217.

M. Michel Charasse. Nous n'allons pas vraiment répéter la discussion d'hier, parce que la rédaction de cet amendement n'est pas du tout la même.

La rédaction de l'amendement que nous avons examiné hier donnait le sentiment que la publication des textes réglementaires n'était pas obligatoire. Mais le texte de l'amendement n° 155 rectifié et la présentation que vient de nous en faire M. le rapporteur indiquent clairement qu'il s'agit d'« une obligation unique et générale de publication ».

Dans ces conditions, je propose que l'on réserve le cas des sujets de caractère secret touchant aux grands intérêts nationaux de la France. Tel est donc l'objet du sous-amendement n° 217.

Si, hier, l'amendement en discussion ne justifiait pas une telle réserve, puisque sa rédaction n'entraînait pas d'obligation absolue et générale de publier tous les textes réglementaires, cette fois-ci, il faut bien mettre à part les quatre ou cinq décrets, en particulier ceux qui concernent les services spéciaux et la DGSE, les décrets d'ouverture de crédits et autres, qui d'habitude ne sont pas publiés parce que, pour des raisons évidentes, ils ne peuvent pas l'être.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 217 ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Comme hier, nous n'avons pas de désaccord avec Michel Charasse sur les intentions ni sur les objectifs. Cependant, la commission n'est pas certaine que le concept de « grands intérêts nationaux » soit juridiquement très fixé. C'est ce qui l'a conduite à ne pas émettre d'avis favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 155 rectifié et sur le sous-amendement n° 217 ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Le sous-amendement n° 217 me semble aller dans le bon sens, celui de la limitation non pas de l'information du Parlement, mais d'un certain nombre de tâches matérielles ; j'y reviendrai à propos de l'amendement n° 155 rectifié.

La définition retenue par M. Charasse n'est peut-être pas absolument précise, mais elle dit bien ce qu'elle veut dire, malgré tout.

L'amendement n° 155 rectifié vise à ce que soient publiés au *Journal officiel* non seulement tous les arrêtés prévus par la présente proposition de loi, mais également les rapports qui exposent leurs motivations. Nous avons déjà débattu cette question.

Evidemment, la publication de l'ensemble des textes réglementaires prévus par la proposition de loi organique représente une tâche extrêmement lourde ; je pense en particulier à tous les arrêtés qui majorent les crédits des comptes d'affectation spéciale et des budgets annexes, aux arrêtés de report, aux arrêtés de rattachement de fonds de concours, qui sont par ailleurs assez peu intéressants, me semble-t-il, pour la représentation nationale et, au-delà, pour nos concitoyens.

Par conséquent, il me semble que, tout en allant dans le sens de votre amendement, monsieur le rapporteur, nous pourrions, si vous en étiez d'accord, nous limiter à la publication des textes qui sont de loin les plus importants, à savoir, d'une part, les virements et, d'autre part, les arrêtés d'annulation ainsi que les décrets d'avance.

J'ajoute que, même restreinte à ce champ, qui reste malgré tout assez large, je crains que la lecture de ces documents n'en demeure pas moins très fastidieuse pour les lecteurs assidus du *Journal officiel* que vous êtes évidemment tous.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 217.

M. Michel Charasse. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Charasse.

M. Michel Charasse. Je suis sensible aux observations formulées par le président Lambert. En effet, j'avais repris la formulation du code pénal, qui est très large et qui n'est pas d'une précision extrême.

La meilleure solution serait que je rectifie mon sous-amendement pour reprendre la formulation du IV de l'article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 sur les pouvoirs des rapporteurs spéciaux : « Sauf en ce qui concerne les sujets de caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères, ».

Compte tenu de cette rectification, je pense que la commission pourrait accepter ce sous-amendement.

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 217 rectifié, proposé par M. Charasse, et ayant pour objet, au début du texte présenté par l'amendement n° 155 rectifié, d'ajouter les mots : « Sauf en ce qui concerne les sujets de caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères, ».

Quel est l'avis de la commission sur ce sous-amendement.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* La commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 217 rectifié, accepté par le Gouvernement et pour lequel la commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, l'amendement n° 155 rectifié, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 48.

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 48 decies (*nouveau*)

La publication des actes administratifs prévus par la loi organique.

Le Sénat a adopté un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, portant article additionnel après l'article 48 et tendant à introduire une obligation générale de publication au *Journal officiel* des décrets et arrêtés prévus par la loi organique, ainsi que du rapport qui en présente les motivations. Sans se prononcer de façon très explicite sur cet amendement, le Gouvernement a fait valoir qu'il imposerait une tâche extrêmement lourde, s'agissant notamment des multiples arrêtés pris pour gérer les crédits en cours d'année. Il a suggéré que l'on pourrait se limiter à la publication des textes les plus importants : décrets d'avance, virements, transferts, décrets d'annulation, etc.

Sauf à considérer que les réserves du Gouvernement visaient, en fait, la publication des rapports et non des actes réglementaires eux-mêmes, une telle argumentation paraît surprenante, puisqu'elle aboutit à affirmer qu'il ne serait pas possible de faire demain ce qui est accompli sans difficulté aujourd'hui...

Dans ces conditions, il n'est peut-être pas étonnant, après que la Commission des finances du Sénat s'en fut remise à la sagesse de cette assemblée, que le Gouvernement se soit déclaré favorable à un sous-amendement de M. Michel Charasse, tendant à exclure de l'obligation de publication au *Journal officiel* les décrets et arrêtés prévus par la loi organique, ainsi que le rapport en présentant les motivations, dès lors que ces actes concerneraient « *les sujets de caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères* ».

Votre Rapporteur ne peut manquer de faire part de sa perplexité face à la rédaction finale de cet article additionnel.

On peut se demander quel lien univoque et précis il est possible d'établir entre un mouvement de crédits et des actions à caractère secret, dans la conception d'ailleurs très large qui en a été donnée au cours des débats devant le Sénat. On peut également se demander pourquoi il faudrait faire un sort spécial à ces mouvements de crédits au regard de l'exigence légitime de transparence, au nom d'une raison d'Etat bien largement entendue.

Votre Rapporteur ne distingue aucune raison valable permettant d'exclure certains mouvements de crédits de l'obligation générale de publication au *Journal officiel.* Les pratiques actuelles, qui concernent en particulier des répartitions de crédits pour dépenses accidentelles effectuées depuis le chapitre 37-95 du budget des Charges communes vers les chapitres des « fonds spéciaux » du Premier ministre ou vers les dotations de la Présidence de la République, ne peuvent être invoquées comme constituant un « précédent » suffisant pour justifier leur maintien.

Pour autant, soucieux de tenir compte de la décision du Sénat, votre Rapporteur vous propose de maintenir un régime spécifique pour les « sujets » à caractère secret tels que définis dans le texte adopté par le Sénat. L'obligation de publication serait générale et sans accommodement possible. En revanche, le caractère secret des actions concernées autoriserait le Gouvernement à ne pas publier le rapport du ministre présentant les motivations des mouvements de crédits.

*

* *

La Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur, tendant à exclure la publication au *Journal officiel* des rapports qui présentent les motivations des décrets et arrêtés prévus par la loi organique relative aux lois de finances, lorsqu'ils concernent les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères.

Votre **Rapporteur** a expliqué qu'il est sensible à la volonté du Sénat de ne pas divulguer d'information à caractère secret, mais qu'il convient de limiter cette discrétion au rapport mais non au texte réglementaire en cause.

La Commission a *adopté* cet amendement **(amendement n° 70)**.

La Commission a *adopté* l'article 48 *decies (nouveau)* ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 48 *decies*

Mme la présidente. « Art. 48 *decies*. - Sauf en ce qui concerne les sujets de caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères, les décrets et arrêtés prévus par la présente loi organique, ainsi que le rapport qui en présente les motivations, sont publiés au *Journal officiel*. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 70, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 48 *decies* :

« Les décrets et arrêtés prévus par la présente loi organique sont publiés au *Journal officiel*. Il en est de même des rapports qui en présentent les motivations, sauf en ce qui concerne les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Il est difficile de comprendre pourquoi un mouvement de crédits devrait bénéficier du caractère secret qui peut entourer certaines actions de l'Etat. On pourrait comprendre à la rigueur que les rapports qui en présentent les motivations bénéficient de ce qu'on doit tout de même considérer comme une atteinte aux droits du citoyen contribuable. Il faut limiter les exceptions.

Il nous paraît légitime que les mouvements de crédits puissent continuer à être publiés. En revanche, le rapport ne doit pas l'être dès lors qu'il touche à des questions relatives à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou à la défense nationale.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Sagesse.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 70.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, l'article 48 *decies* est ainsi rédigé.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 48 decies

La publication des actes administratifs prévus par la loi organique

Commentaire : le présent article impose une obligation de publier au *Journal officiel* les actes administratifs prévus par la loi organique.

I. les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement à cet article.

La proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale, tend à n'exclure de la publication au *Journal officiel* que les rapports qui présentent les motivations des décrets et arrêtés prévus par la loi organique relative aux lois de finances, lorsqu'ils concernent les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères. Les mouvements de crédits eux-mêmes ne seraient pas concernés.

II. Les observations de votre commission

C’est après que votre commission s’en fut remise à la sagesse de votre Haute Assemblée, et que le gouvernement se soit déclaré favorable à un sous-amendement de notre collègue Michel Charasse, tendant à exclure de l’obligation de publication au *Journal officiel* les décrets et arrêtés prévus par la loi organique, ainsi que le rapport en présentant les motivations, dès lors que ces actes concerneraient « *les sujets de caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l’Etat ou aux affaires étrangères* », que cette disposition a été introduite au Sénat.

Votre rapporteur est toutefois sensible à l’argumentaire du rapporteur de l'Assemblée nationale qui se demande « *quel lien univoque et précis il est possible d’établir entre un mouvement de crédits et des actions à caractère secret, dans la conception très large qui en a été donnée au cours des débats devant le Sénat* ».

C’est pourquoi, dans la mesure où la volonté du Sénat de ne pas divulguer d’information à caractère secret n’est pas altérée par la rédaction du présent article, il vous en recommande l’adoption.

Décision de la commission : votre commission vous propose d’adopter cet article sans modification.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat deuxième lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 48 *decies*

M. le président. « Art. 48 *decies.* - Les décrets et arrêtés prévus par la présente loi organique sont publiés au *Journal officiel*. Il en est de même des rapports qui en présentent les motivations, sauf en ce qui concerne les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères. » - ***(Adopté.)***

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 48 *decies*
Article 56

Les décrets et arrêtés prévus par la présente loi organique sont publiés au *Journal officiel.* Il en est de même des rapports qui en présentent les motivations, sauf en ce qui concerne les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères.

Article additionnel après l'article 48

M. le président. Par amendement n° 158 rectifié *bis*, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 48, un article additionnel ainsi rédigé :

« Avant d'arrêter son programme de contrôles, la Cour des comptes en transmet le projet aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. Celles-ci disposent de quinze jours pour formuler leurs avis, ainsi que les demandes d'enquête mentionnées au 2°.

« La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte, notamment :

« 1° L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 48 *decies* ;

« 2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ;

« 3° Le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport mentionné à l'article 48 *bis* relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur ;

« 4° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice

antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse l'exécution des crédits. Ce rapport comporte la certification par la Cour des comptes de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat et rend compte des vérifications effectuées ;

« 5° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 282 rectifié, présenté par M. Charasse et les membres du groupe socialiste et apparentés, et tendant à compléter le texte de l'amendement n° 158 rectifié par un alinéa ainsi rédigé :

« Les rapports visés aux 3°, 4° et 5° du présent article ne peuvent être définitivement adoptés par la Cour des comptes et rendus publics qu'accompagnés des observations et rectifications produites par les ministres responsables des administrations, entreprises et établissements publics mis en cause. »

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 158 rectifié *bis*.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Nous abordons là un dispositif lourd : la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement, qui est prévue par l'article 47 de la Constitution. Il s'agit de donner dans la loi organique des précisions indispensables sur cette mission d'assistance au Parlement.

Tous les dispositifs qui sont visés préexistent. Cependant, quelques innovations interviennent.

Avant de les présenter, je veux indiquer que c'est parce que le Parlement n'a qu'à se féliciter de la qualité du concours que la Cour des comptes lui apporte que je propose de reconnaître et d'élargir ce concours dans la présente loi organique.

Il va de soi que les dispositions ainsi prévues entendent respecter pleinement la nature juridictionnelle de la Cour et la qualité de magistrat de ses membres.

Je remarque que ces caractéristiques n'empêchent aucunement la Cour d'assister le Parlement - c'est un exemple intéressant d'une assistance du pouvoir législatif par une composante de l'autorité judiciaire - tout comme, d'ailleurs, les activités juridictionnelles du Conseil d'Etat n'empêchent nullement ce dernier d'assister le Gouvernement.

Je remarque également que, dans les faits, la Cour a développé une activité d'audit sur l'ensemble des finances publiques et que, composante par composante, elle va d'ailleurs au-delà, puisque la Cour contrôle des organismes privés.

Je souhaite que soit prévue la transmission du projet de programme de la Cour aux commissions des finances, qu'à la demande des commissions des finances la Cour prête son assistance technique aux missions de contrôle et d'évaluation qu'elles conduiraient - il va de soi que, dans cette assistance, la Cour serait considérée comme prestataire de services, si j'ose dire, ce qui ferait échapper les conditions de cette assistance aux règles juridictionnelles qui la régissent - que les enquêtes de la Cour réalisées à la demande du Parlement puissent être diligentées dans des délais utiles - un délai de huit mois me paraît constituer une exigence réaliste - que le rapport d'orientation budgétaire présenté par le Gouvernement soit accompagné d'un rapport préliminaire de la Cour, que la Cour, à qui est confiée une mission de certification des comptes de l'Etat, rende compte au Parlement de ses observations et des vérifications qu'elle a effectuées, et qu'enfin la Cour rapporte systématiquement sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans les projets de loi de finances.

M. le président. La parole est à M. Charasse, pour défendre le sous-amendement n° 282 rectifié.

M. Michel Charasse. Je suis tout à fait d'accord - tout comme mon groupe, je le pense - avec la philosophie qui sous-tend l'amendement n° 158 rectifié *bis*, qui vient d'être présenté par M. Lambert, au nom de la commission.

Mais je souhaite que nous profitions de cette discussion pour mettre un terme à une pratique assez fâcheuse qui n'a sans doute pas été voulue au départ, mais qui existe bel et bien.

M. le rapporteur a eu raison de dire que la Cour des comptes a une activité juridictionnelle. Mais il a ajouté qu'il s'agit d'une autorité judiciaire *(M. le rapporteur s'exclame)*, et là je lui dis non : c'est une autorité administrative sous le contrôle du Conseil d'Etat.

En tout cas - j'en viens à la pratique fâcheuse - tous les rapports publics de la Cour des comptes, qu'il s'agisse du rapport public annuel ou des rapports particuliers, sont accompagnés des réponses des administrations mises en cause, sauf les rapports sur les lois de règlement. Ce n'est pas normal ! Moi-même, je me souviens d'en avoir souffert autrefois parce qu'il est très difficile, de faire valoir ensuite ses arguments ; il faut bombarder les commissions des finances de notes, de sur-notes explicatives, alors que, si tout cela était annexé au rapport, ce serait beaucoup plus simple.

Mes chers collègues, je l'ai dit, ce n'est pas une juridiction de l'ordre judiciaire, mais c'est tout de même une juridiction, et le contradictoire est donc la règle - je dirais même que c'est un principe fondamental de notre droit. Il s'applique dans tous les cas.

Nous nous sommes beaucoup battus - le Sénat y a beaucoup aidé - pour imposer le principe du contradictoire aux chambres régionales des comptes.

Il n'y a pas de raison que dans ce cas, et dans ce seul cas, le Gouvernement, qui est mis en cause, au travers de sa gestion comme ordonnateur chargé de l'exécution de la loi de finances, n'ait pas la possibilité, autrement que par des notules particulières et par des discussions interminables devant les commissions des finances et le Parlement, de se justifier, d'expliquer et, éventuellement, de contester ce qu'écrit la Cour des comptes, qui peut ne pas avoir toujours raison.

Mon sous-amendement vise donc à préciser que les rapports demandés par la commission - une fois de plus, je suis d'accord - aux 3°, 4° et 5° de son amendement fassent l'objet d'une procédure contradictoire, c'est-à-dire comportent en annexe des réponses, comme le rapport public annuel.

Je sais bien que les délais sont assez courts, en particulier pour la loi de règlement, et que tel n'est pas le cas pour le rapport public annuel. Je fais toutefois observer qu'en matière de contradictoire c'est la juridiction qui fixe le délai de réponse. La Cour peut donc demander qu'on lui réponde sous trois ou quatre jours. A partir du moment où nous exigeons de la Cour qu'elle fasse un travail énorme dans des délais très brefs, sur la loi de règlement, la Cour est parfaitement fondée elle-même à fixer un délai très court pour les réponses.

J'ajoute que mon sous-amendement permettrait non seulement de respecter le principe du contradictoire, mais qu'il faciliterait beaucoup le travail des commissions parlementaires, qui ne seraient plus obligées de poser des dizaines de questions sur les observations dans la mesure où les réponses figureraient déjà dans le contradictoire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 282 rectifié ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cette proposition concerne les rapports entre la Cour des comptes et l'exécutif, rapports auxquels peuvent être attachés quelques problèmes de fond. Par conséquent, la commission souhaiterait entendre l'avis du Gouvernement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 158 rectifié *bis* et sur le sous-amendement n° 282 rectifié ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* S'agissant du sous-amendement n° 282 rectifié, je ne saurais mieux dire que M. Charasse tout ce qui vient d'être dit. J'y suis très favorable.

Quant à l'amendement n° 158 rectifié *bis*, il soulève une difficulté qui tient au fait qu'il tend à définir la mission d'assistance qui est confiée par l'article 47 de la Constitution à la Cour des comptes.

Je rappelle que l'article 47 de la Constitution confie à la juridiction financière la charge d'assister tant le Parlement que le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Cette mission constitue le socle constitutionnel de l'indépendance de cette juridiction à l'égard de l'exécutif mais également à l'égard du législatif.

Il faut donc préserver un équilibre quelque peu subtil pour que la Cour des comptes puisse effectivement assister l'un et l'autre sans perdre la faculté de décider librement de son programme, de ses délais - on vient d'en parler - et, surtout, bien sûr, du sens de ses observations.

Outre sa mission qui consiste à assister le Parlement, la Cour des comptes tient de la loi toutes sortes d'autres missions : jugement des comptes, contrôle des comptes, contrôle de la gestion des entreprises publiques, information de l'opinion par la publication d'un rapport public, etc., qu'elle doit évidemment remplir en toute indépendance.

Or la proposition qui est faite, notamment dans la version de l'amendement n° 158 rectifié *bis,* où il est dit : « Avant d'arrêter son programme de contrôles, la Cour des comptes en transmet le projet aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances

», semble remettre en cause cet équilibre. Par conséquent, je ne puis y être favorable.

Quant au 5° du texte proposé, relatif au dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances, qui prévoit une information supplémentaire, au-delà de ce qui figure dans le rapport sur l'exécution budgétaire, je m'interroge sur sa véritable utilité.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il n'aura pas échappé à Mme la secrétaire d'Etat que j'ai été bien silencieux, tout à l'heure, sur la défense du point de vue de la Cour sur le sous-amendement de M. Charasse. En revanche, le Gouvernement a mis beaucoup de zèle à défendre le point de vue de la Cour sur nos demandes légitimes d'assistance de la Cour.

Je veux vous apporter des apaisements, madame la secrétaire d'Etat. Je comprends parfaitement que vous ayez souhaité nous alerter sur les soucis que peut se faire la Cour. Mais sachez que nous avons la volonté de laisser à la Cour toute liberté pour étudier les sujets sur lesquels elle travaille compte tenu des demandes d'enquêtes qui sont formulées par le Parlement.

Je veux également faire remarquer que, jusqu'alors, nous n'avons jamais vraiment encombré son calendrier. Nous avons auditionné le premier président. J'ai conclu cette audition en me félicitant de l'ouverture offerte ; il ne faudrait pas que cette ouverture ait duré le temps d'une audition.

C'est ce qui me conduit, mes chers collègues, à vous demander d'adopter cet amendement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 282 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, l'amendement n° 158 rectifié *bis*, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 48.

Article 48 duodecies (nouveau)

La mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement.

Le Sénat a adopté, *sur avis défavorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, insérant après l'article 48 un article additionnel, modifié, *sur avis très favorable du Gouvernement*, par un sous-amendement de M. Michel Charasse.

Cet article additionnel précise le contenu de la mission d'assistance que, conformément à l'article 47 de la Constitution, la Cour des comptes doit au Parlement.

Moyennant des modifications rédactionnelles, le texte adopté par le Sénat reprend :

- le principe du rapport préliminaire de la Cour sur l'exécution de l'exercice antérieur, accompagnant le rapport d'orientation budgétaire, prévu à l'article 36 du texte adopté par l'Assemblée nationale ;

- le contenu du rapport sur l'exécution des lois de finances, déposé conjointement au projet de loi de règlement, et la définition de la certification qui accompagne ce rapport. Cette disposition était prévue à l'article 46 du texte adopté par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, le Sénat insère dans la loi organique des dispositions nouvelles qui modifient les règles actuellement en vigueur sur cinq points :

- instauration d'une procédure de transmission pour avis du projet de programme de travail de la Cour aux commissions de finances, afin de permettre à celles-ci de formuler des demandes d'enquête ;

- institution d'une obligation de répondre aux demandes d'assistance aux missions de contrôle et d'évaluation des commissions des finances ;

- instauration d'un délai de réponse de huit mois aux demandes d'enquête des commissions des finances ;

- création d'un rapport de la Cour, conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances, sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont il est demandé ratification par le Parlement ;

- instauration d'une obligation de publier les observations et les rectifications des administrations ou organismes mis en cause par les rapports prévus au présent article.

Votre Rapporteur souscrit à la démarche du Sénat qui est de nature à améliorer l'assistance de la Cour au Parlement. Il propose de préciser le présent article sur trois points :

- par parallélisme avec la modification proposée à l'article précédent, il convient de préciser que le projet de programme de travail de la Cour est transmis aux Présidents et Rapporteurs généraux des Commissions des finances, et que les demandes d'assistance auxquelles la Cour a obligation de répondre sont formulées par les mêmes personnes ;

- dans la mesure où les lois de finances mettront à la disposition des ministres des crédits fongibles à l'intérieur d'enveloppes globalisées, il est indispensable que la Cour des comptes transmette au Parlement un compte rendu détaillé de l'utilisation qui a été faite des crédits. Il convient donc de prévoir que le rapport annexé au projet de loi de règlement contiendra une analyse de l'exécution des crédits *par mission*, étant

précisé que cette notion regroupe les crédits du budget général, mais aussi, conformément à l'assimilation, prévue aux articles 18 *bis* et 20, des budgets annexes et des comptes spéciaux à des missions, les crédits pour dépenses sur recettes affectées. Cette analyse par mission permettra une présentation de l'exécution des crédits de chaque programme ou dotation ;

- afin de permettre à la Cour des comptes de respecter les délais de dépôt des rapports prévus au présent article, il convient de limiter la procédure instituée par le dernier alinéa à une obligation de publier les réponses que les ministres concernés ont, le cas échéant - c'est-à-dire si ces réponses ont été adressées dans des délais compatibles avec les dates de production des rapports visés -, apportées aux observations de la juridiction financière.

*

* *

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur, tendant à prévoir que le projet de programme de contrôle de la Cour des comptes est transmis aux Présidents et Rapporteurs généraux des commissions des finances et non aux commissions elles-mêmes **(amendement n° 72)**.

Elle a ensuite *adopté* deux amendements de précision de votre Rapporteur **(amendements n^{os} 73 et 74)**.

Elle a examiné un amendement présenté par votre **Rapporteur**, tendant à permettre la publication de rapports de la Cour des comptes, même sans les observations des ministres concernés, celles-ci ne devant être jointes que dans la mesure où elles ont été communiquées à la Cour dans des délais compatibles avec la nécessité pour le Parlement de disposer en temps utile des rapports en cause.

M. Philippe Auberger, Président, s'est interrogé sur le caractère organique de cette précision.

La Commission a *adopté* cet amendement **(amendement n° 75)**.

La Commission a *adopté* l'article 48 *duodecies (nouveau)* ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 48 *duodecies*

Mme la présidente. « Art. 48 *duodecies.* - Avant d'arrêter son programme de contrôles, la Cour des comptes en transmet le projet aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. Celles-ci disposent de quinze jours pour formuler leurs avis, ainsi que les demandes d'enquête mentionnées au 2°.

« La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte, notamment :

« 1° L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 48 *undecies ;*

« 2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ;

« 3° Le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport mentionné à l'article 48 *bis* relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur ;

« 4° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse l'exécution des crédits. Ce rapport comporte la certification par la Cour des comptes de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat et rend compte des vérifications effectuées ;

« 5° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances.

« Les rapports visés aux 3°, 4° et 5° ne peuvent être définitivement adoptés par la cour des comptes et rendus publics qu'accompagnés des observations et rectifications produites par les ministres responsables des administrations, entreprises et établissements publics mis en cause. »

M. Jégou a présenté un amendement, n° 86, ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 48 *duodecies*, substituer aux mots : "le projet" les mots : "les grandes orientations". »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. Je retire l'amendement n° 86.

Mme la présidente. L'amendement n° 86 est retiré.

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement n° 72, ainsi rédigé :

« I. - Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 48 *duodecies*, après le mot : "aux", insérer les mots : "présidents et rapporteurs généraux des".

« II. - En conséquence, au début de la dernière phrase du premier alinéa de cet article, substituer aux mots : "celles-ci", les mots : "ceux-ci". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Amendement de précision.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Sagesse.

Mme la présidente. **Je mets aux voix l'amendement n° 72.**

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. **M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 73, ainsi rédigé :**

« Dans le 1° de l'article 48 *duodecies*, après le mot : "formulées", insérer les mots : "par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Amendement de précision également.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

Mme la présidente. **Je mets aux voix l'amendement n° 73.**

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 74, ainsi rédigé :

« A la fin du 4° de l'article 48 *duodecies*, substituer aux mots et à la phrase suivante : "l'exécution des crédits. Ce rapport comporte la certification par la Cour des comptes de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat et rend compte des vérifications effectuées ;" les dispositions suivantes : "par mission l'exécution des crédits ; "

« 4° *bis* La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées ; ».

Sur cet amendement, M. Jégou a présenté un sous-amendement, n° 87, ainsi rédigé :

« Dans l'avant-dernier alinéa de l'amendement n° 74, après les mots : "par mission", insérer les mots : "et par programme". »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 74.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Amendement de précision.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Jacques Jégou pour présenter le sous-amendement n° 87.

M. Jean-Jacques Jégou. Puisque nous allons pouvoir travailler par mission, je propose que nous le puissions aussi "par programme" : qui peut le plus peut le moins !

Mon sous-amendement permet de compléter les propositions du Sénat.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur.* En effet, qui peut le plus peut le moins ! Voilà une précision utile.

La commission a exprimé un avis favorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable à l'amendement et au sous-amendement.

Mme la présidente. Je mets aux voix le sous-amendement n° 87.

(Le sous-amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 74, modifié par le sous-amendement n° 87.

(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

Mme la présidente. **M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 75, ainsi libellé :**

« Rédiger ainsi le dernier alinéa de l'article 48 *duodecies* :

« Les rapports visés aux 3°, 4° et 5° sont, le cas échéant, accompagnés des réponses des ministres concernés. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Amendement de précision.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je voudrais faire observer que l'expression « le cas échéant » vise simplement ne pas empêcher l'adoption des rapports au cas où les ministres responsables n'auraient pas répondu.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* C'est bien notre interprétation.

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Par conséquent, avis favorable.

Mme la présidente. **Je mets aux voix l'amendement n° 75.**

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 48 *duodecies*, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 48* duodecies*, ainsi modifié, est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 48 duodecies

La mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement

Commentaire : le présent article vise à consacrer dans la loi organique certaines des déclinaisons concrètes de la mission d'assistance au Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution.

I. les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a apporté trois modifications au présent article. Elle a souhaité :

- préciser que le projet de programme de travail de la Cour sera transmis aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances, et que les demandes d'assistance auxquelles la Cour aura obligation de répondre seront formulées par les mêmes personnes ;

- que, dans la mesure où les lois de finances mettront à la disposition des ministres des crédits fongibles à l'intérieur d'enveloppes globalisées, la

Cour des comptes doive transmettre au Parlement un compte rendu détaillé de l'utilisation faite des crédits. Elle a donc prévu que le rapport annexé au projet de loi de règlement contiendra une analyse de l'exécution des crédits *par mission*, étant précisé que cette notion regroupe les crédits du budget général, mais aussi, conformément à l'assimilation, prévue aux articles 18 bis et 20, des budgets annexes et des comptes spéciaux à des missions, les crédits pour dépenses sur recettes affectées. Elle a adopté un sous-amendement de M. Jean-Jacques Jégou tendant à prolonger cet examen en le faisant porter sur les programmes ;

- afin de permettre à la Cour des comptes de respecter les délais de dépôt des rapports prévus au présent article, que la procédure instituée par le dernier alinéa soit limitée à l'obligation de publier les réponses que les ministres concernés auront, le cas échéant -c'est-à-dire quand ces réponses auront été adressées dans des délais compatibles avec les dates de production des rapports visés-, apportées aux observations de la juridiction financière.

II. Observations de votre commission

- ☐ Votre rapporteur se félicite de l'adhésion de l'Assemblée nationale à cet article additionnel introduit par le Sénat. Il observe que le gouvernement a donné un avis favorable à la plupart des amendements examinés par l'Assemblée nationale, n'en appelant à la sagesse de l'Assemblée que sur la première modification.

- ☐ Votre rapporteur considère que les modifications apportées à cet article par l'Assemblée nationale comportent d'utiles précisions.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat deuxième lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 48 *duodecies*

M. le président. « Art. 48 *duodecies.* - Avant d'arrêter son programme de contrôles, la Cour des comptes en transmet le projet aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. Ceux-ci disposent de quinze jours pour formuler leurs avis ainsi que les demandes d'enquête mentionnées au 2°.

« La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte, notamment :

« 1° L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 48 *undecies*.

« 2° et 3° *Non modifiés ;*

« 4° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits ;

« 4° *bis* La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées ;

« 5° *Non modifié ;*

« Les rapports visés aux 3°, 4° et 5° sont, le cas échéant, accompagnés des réponses des ministres concernés. » - **(*Adopté.*)**

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 48 *duodecies*
Article 58

Avant d'arrêter son programme de contrôles, la Cour des comptes en transmet le projet aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. Ceux-ci disposent de quinze jours pour formuler leurs avis ainsi que les demandes d'enquête mentionnées au 2°.

La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte, notamment :

1° L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 57 ;

2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication;

3° Le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport mentionné à l'article 48relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur;

4° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits;

5° La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées;

6° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances.

Les rapports visés aux 3°, 4° et 6° sont, le cas échéant, accompagnés des réponses des ministres concernés.

DECISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 2001-448 DC du 25 juillet 2001

- Quant à l'article 58 :

104. Considérant, en premier lieu, que le premier alinéa de l'article 58 de la loi organique dispose : « Avant d'arrêter son programme de contrôles, la Cour des comptes en transmet le projet aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. Ceux-ci disposent de quinze jours pour formuler leurs avis ainsi que les demandes d'enquête mentionnées au 2° » ;

105. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que l'indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions ;

106. Considérant qu'en vertu du code des juridictions financières, la Cour des comptes est une juridiction administrative ; qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la Constitution garantit son indépendance par rapport au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif ; que, si certaines de ses missions, notamment de vérification des comptes et de la gestion, ne revêtent pas un caractère juridictionnel, elles peuvent révéler des irrégularités appelant la mise en oeuvre d'une procédure juridictionnelle ; que, par suite, l'obligation qui est faite à la Cour des comptes par le premier alinéa de l'article 58 de la loi organique de communiquer le projet de son programme de contrôles aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ainsi que la possibilité qui est offerte à ces derniers de présenter leurs avis sur ce projet sont de nature à porter atteinte à son indépendance ; qu'il s'ensuit que le premier alinéa de l'article 58 n'est pas conforme à la Constitution ;

107. Considérant, en second lieu, que les alinéas suivants de l'article 58 de la loi organique mettent à la charge de la Cour des comptes, dans sa mission d'assistance au Parlement, diverses obligations tenant notamment à la réalisation d'enquêtes et au dépôt de rapports ; que ces obligations doivent être interprétées au regard du dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution, aux termes duquel : « La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances » ; que, par suite, il appartiendra aux autorités compétentes de la Cour des comptes de faire en sorte que l'équilibre voulu par le

constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs ; qu'il en sera ainsi, en particulier, du délai mentionné au 2° de l'article 58 ;

108. Considérant que, sous cette réserve, l'article 58 de la loi organique, à l'exception de son premier alinéa, n'est pas contraire à la Constitution.

Article additionnel après l'article 48

M. le président. Par amendement n° 154 rectifié, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 48, un article additionnel ainsi rédigé :

« Chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'Etat fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit d'élargir un dispositif prévu à l'article 38 du texte qui nous vient de l'Assemblée nationale afin que l'incidence des dispositions de tous les projets de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'Etat fasse l'objet d'une évaluation chiffrée.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 154 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 48.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 48 nonies (nouveau)

L'impact financier des dispositions des lois de finances.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à introduire un article additionnel prévoyant une évaluation de l'incidence financière de chacune des dispositions contenues dans les lois de finances affectant les ressources ou les charges de l'Etat.

Il s'agit d'une mesure de coordination avec la suppression de l'article 38 relatif à la définition des documents joints au projet de loi de finances de l'année (dont les dispositions sont désormais reprises au présent article et à l'article 48 *octies*), qui va dans le sens d'une information accrue du Parlement.

*

* *

La Commission a *adopté* l'article 48 *nonies (nouveau)* sans modification.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 48 *nonies*

Mme la présidente. « Art. 48 *nonies*. - Chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'Etat fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes. »

Je mets aux voix l'article 48 *nonies*.

(L'article 48* nonies *est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 48 *nonies*
Article 55

Chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'Etat fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes.

Article additionnel après l'article 48

M. le président. Par amendement n° 153 rectifié, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 48, un article additionnel ainsi rédigé :

« Sont joints au projet de loi de règlement :

« 1° Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits disponibles et des dépenses effectives, et indiquant les écarts constatés avec la présentation par titre des crédits ouverts ;

« 2° Les rapports annuels de performances faisant connaître, par programme, pour chacune des informations figurant au 5° de l'article 48 *quinquies*, les réalisations constatées et mettant en évidence les écarts avec les prévisions, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement ;

« 3° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes, des dépenses et des soldes constatés. Elles présentent le rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 2° ;

« 4° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité analytique des services ;

« 5° Le compte général de l'Etat, qui comprend le compte de résultat, le bilan et ses annexes. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliquées au cours de l'exercice. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 275 rectifié, proposé par MM. Fréville, Arthuis et Badré et les membres du groupe de l'Union centriste, et tendant, après le deuxième alinéa (1°) du texte présenté par l'amendement n° 153 rectifié, à insérer un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« ...° Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'Etat selon les conventions prévues au 3° de l'article additionnel après l'article 48 et comportant pour chaque programme les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses d'investissement de l'Etat pour son propre compte. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 153 rectifié.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Monsieur le président, je suis obligé de m'expliquer plus longuement, car cet amendement vise les documents joints au projet de loi de règlement, lequel, comme je l'ai expliqué voilà un instant retrouve une importance considérable.

Nous reprenons et complétons, là encore, les dispositions qui ont été adoptées par l'Assemblée nationale.

Le 1° reprend, sous réserve de quelques modifications rédactionnelles, le 1° de l'article 46 de la proposition de loi et supprime la mention des « modifications de crédits demandées », la loi de règlement n'étant appelée à modifier des crédits que de manière exceptionnelle.

Le 2° précise le contenu des rapports de performances, qui prendront eux aussi une grande importance. Dans un souci d'allégement du texte, mais également afin qu'il soit clairement affirmé que les rapports annuels de performances constituent le pendant des projets annuels de performances, il vous est proposé d'indiquer que les rapports reprennent les mêmes informations que les projets de performances : il s'agit de

contraindre les gestionnaires à présenter dans les mêmes termes les projets et les rapports, afin que l'évaluation des résultats soit facilement lisible et compréhensible.

Bien entendu, les informations prospectives qui sont demandées dans les projets annuels de performances ne seront pas mentionnées dans les rapports. En revanche, ceux-ci mettront en évidence les écarts entre les résultats et, d'une part, les prévisions de l'année et, d'autre part, les résultats de la dernière année connue.

Le 3° de l'article rend les dispositions du 1° et du 2° applicables aux budgets annexes et aux comptes spéciaux.

Le 4° demande que soient présentés les résultats de la comptabilité analytique des services de l'Etat. Cette exigence constitue une innovation importante visant à connaître les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ainsi que la manière dont ils sont calculés. Elle doit permettre de former des conclusions sur l'évolution du coût des structures administratives et des politiques qu'elles conduisent.

Enfin, cet amendement prévoit que le compte général de l'Etat, qui comporte le compte de résultat, le bilan et ses annexes - c'est-à-dire, notamment, une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat - est joint au projet de loi de règlement, de même que son rapport de présentation, qui indique les éventuels changements des méthodes et des règles comptables.

M. le président. La parole est à M. Michel Mercier, pour présenter le sous-amendement n° 275 rectifié.

M. Michel Mercier. Ce sous-amendement a pour objet de compléter l'amendement n° 153 rectifié en prévoyant que le Gouvernement présentera le projet de loi de règlement dans une annexe en l'organisant en une section de fonctionnement et une section d'investissement, pour que l'on puisse utilement la comparer à la loi de finances initiale.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 275 rectifié ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 153 rectifié et sur le sous-amendement n° 275 rectifié ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* En ce qui concerne le sous-amendement n° 275 rectifié, il me semble pas tout à fait raisonnable de faire figurer dans une annexe aux lois de finances des informations qui feront doublon.

Il est prévu dans tous les cas une justification des dépenses constatées par programme et par titre. Cette disposition s'appliquera notamment aux dépenses d'investissement, auxquelles vous souhaitez - je l'ai bien compris - attacher une importance et une attention particulières.

S'agissant de la présentation en section de fonctionnement et en section d'investissement, le compte général de l'Etat présentera toutes les informations requises.

Dans ces conditions, le sous-amendement ne me semble pas absolument indispensable.

M. Michel Mercier. Mais il n'est pas inutile !

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* L'amendement n° 153 rectifié apporte un certain nombre d'améliorations rédactionnelles auxquelles je souscris, mais il prévoit dans son 4° l'introduction d'annexes

explicatives supplémentaires qui présenteraient les résultats de la comptabilité analytique des services.

Cette précision me laisse dubitative. Sur le fond, le principe qui consiste à rendre obligatoire l'analyse des coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes recueille évidemment mon accord. Mais je ne suis pas certaine qu'il soit réaliste de fixer de manière trop précise et trop directive les moyens employés pour y parvenir. Les coûts détaillés des actions composant chaque programme devront figurer dans les rapports annuels de performances, puisque parmi les informations demandées figure la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis et des résultats obtenus et attendus, mesurés par des indicateurs précis dont le choix est justifié. Mais il ne semble pas pertinent de légiférer de manière trop précise sur la technique comptable selon laquelle ces coûts devraient être établis.

De surcroît, je m'interroge sur le sens des mots : « des services ». S'agit-il de présenter les résultats d'une comptabilité analytique qui serait établie par service, auquel cas mon désaccord serait encore plus marqué, ou s'agit-il de définir la notion de service d'une manière relativement large, en fonction de l'organisation de l'Etat, d'une part, et de la capacité desdits services à établir un système de comptabilité analytique, d'autre part ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Afin d'apaiser les inquiétudes de Mme la secrétaire d'Etat, comme je l'ai déjà fait à une autre occasion, je supprime, au 4°, les mots : « des services ».

M. Michel Charasse. Très bien !

M. le président. **Je suis donc saisi d'un amendement n° 153 rectifié *bis,* présenté par M. Lambert, au nom de la commission, et tendant à insérer, après l'article 48, un article additionnel ainsi rédigé :**

« Sont joints au projet de loi de règlement :

« 1° Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits disponibles et des dépenses effectives, et indiquant les écarts constatés avec la présentation par titre des crédits ouverts ;

« 2° Les rapports annuels de performances faisant connaître, par programme, pour chacune des informations figurant au 5° de l'article 48 *quinquies,* les réalisations constatées et mettant en évidence les écarts avec les prévisions, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement ;

« 3° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes, des dépenses et des soldes. Elles présentent le rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 2° ;

« 4° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité analytique ;

« 5° Le compte général de l'Etat, qui comprend le compte de résultat, le bilan et ses annexes. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliquées au cours de l'exercice. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 275 rectifié, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, l'amendement n° 153 rectifié *bis*.

L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 48.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 48 octies (nouveau)

Les documents joints au projet de loi de règlement.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, modifié, *contre l'avis du Gouvernement*, par un sous-amendement de M. Yves Fréville, tendant à simplifier et à compléter les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale relatives aux documents joints au projet de loi de règlement :

- en supprimant la mention, dans les annexes explicatives relatives aux programmes ou dotations, des modifications de crédits demandés, la loi de règlement n'étant, selon le Rapporteur, « *appelée à modifier des crédits que de manière exceptionnelle* » ;

- en introduisant une annexe explicative permettant d'appréhender les recettes et les dépenses effectives du budget de l'Etat en une section de fonctionnement et d'investissement, de manière à permettre des comparaisons avec la loi de finances initiale ;

- en définissant le contenu des rapports annuels de performances de chaque programme ministériel par référence avec celui des projets annuels de performances présentés dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances de l'année, afin de « *contraindre les gestionnaires à présenter dans les mêmes termes les projets et les rapports* [précité], [pour] *mettre en évidence les écarts entre les prévisions et les résultats* » ;

- en définissant le contenu des annexes explicatives de chaque budget annexe et de chaque compte spécial au regard de la définition qui leur est apportée ;

- en prévoyant une annexe présentant les résultats de la comptabilité analytique ;

- en précisant le contenu du compte général de l'Etat, qui comprend le compte de résultat, le bilan et ses annexes de l'Etat et qui est accompagné d'un rapport de présentation.

S'agissant de l'annexe explicative relative à la présentation des recettes et des dépenses de l'Etat en une section d'investissement et de fonctionnement, le Gouvernement a fait valoir que cette annexe ferait double emploi avec le compte général de l'Etat, qui « *présentera toutes les informations requises* », et avec les annexes jointes aux programmes, qui permettront « *de justifier les dépenses constatées par programme et par titre* ».

Le Gouvernement a également exprimé des critiques à l'encontre de la présentation d'annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité analytique des services, rappelant que les rapports annuels de performance permettront de « *connaître le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes,* [puisque] *y figureront une présentation des actions, avec les coûts associés et les résultats obtenus* ».

A la réflexion, il apparaît cependant que le contenu des documents joints au projet de loi de règlement, tel que défini par le Sénat, répond au souci d'information et de contrôle des assemblées parlementaires.

Il conviendrait toutefois de compléter les documents précités par :

- le développement des recettes du budget général, qui est d'ores et déjà annexé au projet de loi de règlement ;

- la mention explicite dans les annexes explicatives jointes aux programmes et aux dotations des modifications de crédits demandées, leur caractère exceptionnel ne devant pas conduire à les occulter ;

- une vision plus exhaustive du compte général de l'Etat, qui comporte, outre le compte de résultat et le bilan de l'Etat, la balance générale des comptes et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Votre Rapporteur rappellera, à cet égard, qu'une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat faisait partie des demandes présentées par le groupe de travail, présidé par M. Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale, sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire. Il va de soi que cette évaluation a, par nature, vocation à être intégrée dans le compte général de l'Etat.

Outre des ajustements rédactionnels visant à retenir, dans la définition des annexes explicatives jointes aux programmes et dotations, les termes employés dans le compte général de l'administration des finances, et à tirer les conséquences des modifications introduites dans la définition de la nomenclature budgétaire prévue à l'article 4, il paraît préférable de définir *sui generis* le contenu des rapports annuels de performance (RAP) des programmes.

Ceux-ci seraient, en effet, compte tenu de la rédaction retenue par le Sénat, exclusivement définis par référence aux projets annuels de performance (PAP) présentés dans le cadre du projet de loi de finances. Cette rédaction est tout à fait louable dans son principe, puisqu'elle vise à « caler » le contenu des RAP sur celui des PAP, afin de permettre des comparaisons entre la prévision et l'exécution, pour que le ministre soit ainsi en mesure de rendre parfaitement compte de sa gestion.

En pratique toutefois, cette rédaction conduirait à une perte d'information pour le Parlement, notamment en matière de justification des mouvements de crédits et en matière de gestion des autorisations d'emplois. Par souci de conserver le caractère opérationnel des informations transmises au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement, il paraît donc souhaitable de revenir à une définition exhaustive du contenu des RAP.

*

* *

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur, tendant à enrichir la liste des documents joints au projet de loi de règlement en cohérence avec le reste de la proposition de loi et à compléter la définition donnée du compte général de l'Etat **(amendement n° 69)**.

La Commission a *adopté* l'article 48 *octies (nouveau)* ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 48 *octies*

Mme la présidente. « Art. 48 *octies*. - Sont joints au projet de loi de règlement :

« 1° Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits disponibles et des dépenses effectives, et indiquant les écarts constatés avec la présentation par titre des crédits ouverts ;

« 2° Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'Etat selon les conventions prévues au 3° de l'article 48 *quinquies* et comportant, pour chaque programme, les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les

dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses d'investissement de l'Etat pour son propre compte ;

« 3° Les rapports annuels de performances faisant connaître, par programme, pour chacune des informations figurant au 5° de l'article 48 *quinquies*, les réalisations constatées et mettant en évidence les écarts avec les prévisions, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement ;

« 4° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes, des dépenses et des soldes constatés. Elles présentent le rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 3° ;

« 5° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité analytique ;

« 6° Le compte général de l'Etat, qui comprend le compte de résultat, le bilan et ses annexes. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliquées au cours de l'exercice. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement n° 69, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 48 *octies* :

« Sont joints au projet de loi de règlement :

« 1° A Le développement des recettes du budget général ;

« 1° Des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications de crédits demandées ;

« 2° Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'Etat selon les conventions prévues au 3o de l'article 48 *quinquies* et comportant, pour chaque programme, les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses visées au 5° du I de l'article 4 ;

« 3° Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

« *a)* Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;

« *b)* La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;

« *c)* La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e) du 5o de l'article 48 *quinquies*, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ;

« 4° Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte

spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées. Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 3° ;

« 5° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 26 *bis* ;

« 6° Le compte général de l'Etat, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice. »

Sur cet amendement M. Migaud a présenté un sous-amendement, n° 90, ainsi rédigé :

« Compléter le 1° de l'amendement n° 69 par la phrase suivante : "Elles présentent également l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours ;". »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 69.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* En sus d'ajustements rédactionnels tenant compte de la définition apportée au budget annexe et aux comptes spéciaux du Trésor, cet amendement vise à enrichir la liste des documents qui sont joints au projet de loi de règlement. Il est notamment proposé de définir avec précision le contenu des rapports annuels de performances - RAP - des programmes, la rédaction retenue par le Sénat pouvant se traduire - mais ce n'était naturellement pas leur objectif - par des pertes d'informations en matière de justification des mouvements de crédits en matière de gestion des autorisations d'emploi.

Il est également proposé de compléter la définition donnée au compte général de l'Etat, en précisant notamment que celui-ci comporte une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat.

Quant au sous-amendement n° 90, il vise à compléter au sein du projet de loi de règlement l'information transmise au Parlement en matière de fonds de concours. Les annexes explicatives jointes au projet de loi de règlement présenteront donc l'écart entre les estimations en loi de finances initiale et les réalisations au titre des fonds de concours.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. L'article 48 *octies* décrit la manière dont l'Etat va rendre compte de sa gestion. C'est donc un élément tout à fait essentiel du principe de responsabilité que nous souhaitons renforcer. C'est pourquoi je m'attarderai un instant sur l'amendement proposé par M. le rapporteur général.

Sur le « 1° A » qui concerne le développement des recettes, je suis tout à fait d'accord. Sur le « 1° » concernant le développement des dépenses, il me semble que le texte du Sénat était plus concis et, de ce point de vue, peut-être préférable.

Sur le « 2° » qui concerne les sections de fonctionnement et d'investissement, ainsi que les justifications concernant les dépenses d'investissement, les informations demandées me semblent faire doublon avec d'autres informations qui figurent par ailleurs.

En ce qui concerne la distinction entre le fonctionnement et l'investissement, le compte général de l'Etat présentera toutes les informations requises. En ce qui concerne les dépenses d'investissement, il est déjà prévu, dans tous les cas, une présentation des dépenses constatées par programme et par titre. Cette présentation s'appliquera

notamment aux dépenses d'investissement sans qu'il soit nécessaire, me semble-t-il, d'y consacrer une annexe particulière.

S'agissant maintenant du « 3° », consacré aux rapports annuels de performances, la rédaction issue du Sénat me paraît préférable du point de vue technique. En effet, au lieu de redéfinir le contenu des informations demandées dans les rapports de performances, elle se réfère aux informations demandées pour les projets de performances. Cette technique me paraît favoriser une bonne comparaison entre les projets de loi de finances et les réalisations que la loi de règlement donne l'occasion d'examiner.

Je crains que l'explication des écarts sur une grande quantité de paramètres ne détourne de l'essentiel tant les administrations elles-mêmes que le Parlement.

Sur le « 4° », je ferai les mêmes remarques, mais cette fois-ci appliquées au cas des budgets annexes et des comptes spéciaux, que pour le « 1° » et le « 3° » qui concernaient le budget général, et je préférerais maintenir, si cela était possible, le texte du Sénat.

Sous le bénéfice de ces observations, je m'en remettrai à la sagesse de l'Assemblée.

Mme la présidente. **Je mets aux voix le sous-amendement n° 90.**

(Le sous-amendement est adopté.)

Mme la présidente. **Je mets aux voix l'amendement n° 69, modifié par le sous-amendement n° 90.**

(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, l'article 48 *octies* est ainsi rédigé.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 48 octies

Les documents joints au projet de loi de règlement

Commentaire : le présent article énonce la liste des documents devant être joints au projet de loi de règlement.

I. les modifications de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement ainsi qu'un sous-amendement présentés par le rapporteur de la commission spéciale, Didier Migaud, le gouvernement s'en remettant à la sagesse. L'amendement adopté par l'Assemblée réécrit l'ensemble de l'article, mais n'en dénature pas la portée. Le rapport de deuxième lecture[1] fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances indique en effet que « *à la réflexion, il apparaît cependant que le contenu des documents joints au projet de loi de règlement, tel que défini par le Sénat, répond au souci d'information et de contrôle des assemblées parlementaires.* » La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale vise donc à compléter les documents par :

- le développement des recettes du budget général ;

- la mention explicite, dans les annexes explicatives jointes aux programmes et aux dotations, des modifications de crédits

demandées par le gouvernement dans le projet de loi règlement ;

- la mention explicite de la balance générale des comptes et de l'évaluation des engagements hors bilan de l'Etat dans le compte général de l'Etat.

La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale revient également à une définition exhaustive du contenu des rapports annuels de performance, pour lequel le Sénat avait préféré faire référence au contenu des projets annuels de performance.

Enfin, l'Assemblée nationale a prévu que la loi de règlement présente l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours.

II. la position de votre commission

La rédaction proposée par le rapporteur de la commission spéciale Didier Migaud pour le présent article a été adoptée par l'Assemblée nationale, le gouvernement s'en étant remis à sa sagesse après avoir indiqué préférer en plusieurs points du texte, la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture.

Votre commission vous propose d'adopter deux amendements au présent article.

Le premier amendement est un amendement de précision. Il s'agit d'adapter le contenu des annexes explicatives visées au 1° du présent article aux annexes du projet de loi de finances initiale, en précisant que ces annexes développent le montant des crédits selon le détail des catégories de dépense mentionnées au II de l'article 4, par programme ou par dotation. Ainsi, les informations fournies avec le projet de loi de règlement permettront d'effectuer des comparaisons précises entre la répartition prévisionnelle des crédits par nature de dépenses et les dépenses effectivement constatées au cours de l'année considérée.

Votre commission considère que la rédaction adoptée en première lecture par le Sénat pour le 3° de cet article présentait l'avantage de mettre en évidence la symétrie entre les projets annuels de performances et les rapports annuels de performances, afin que les résultats de l'exécution budgétaire puissent être aisément évalués au regard des objectifs précis fixés par la loi de finances initiale. Cependant, votre commission a souhaité prendre en considération les raisons ayant conduit l'Assemblée

nationale à modifier la rédaction retenue par le Sénat. Elle vous propose donc d'adopter un amendement reprenant la rédaction adoptée par le Sénat et précisant que les rapports annuels de performance « *justifient, pour chaque titre, les mouvements de crédits et les dépenses constatées, et présentent les mesures justifiant la variation du nombre des emplois rémunérés par l'Etat, ainsi que les coûts correspondants* ». Cette nouvelle rédaction devrait ainsi permettre de concilier les volontés exprimées les deux assemblées, et de ne pas conduire à une perte d'information pour le Parlement, crainte évoquée par notre collègue député Didier Migaud à l'appui de sa proposition de modification, votée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat première lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 48 *octies*

M. le président. « Art. 48 *octies.* - Sont joints au projet de loi de règlement :

« 1° A Le développement des recettes du budget général ;

« 1° Des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses

constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications de crédits demandées. Elles présentent également l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours ;

« 2° Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'Etat selon les conventions prévues au 3° de l'article 48 *quinquies* et comportant pour chaque programme les justifications des circonstances ayant conduit à engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses visées au 5° du I de l'article 4 ;

« 3° Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

« *a)* Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;

« *b)* La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;

« *c)* La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au *e* du 5° de l'article 48 *quinquies*, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ;

« 4° Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées. Ces annexes sont accompagnées du rapport

annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 3° ;

« 5° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 26 *bis* ;

« 6° Le compte général de l'Etat, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice. »

Par amendement n° 9, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le troisième alinéa (1°) de cet article :

« 1° Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, le détail des crédits selon les catégories de dépense mentionnées au II de l'article 4. Elles présentent le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation des crédits ouverts et les modifications de crédits demandées. Elles présentent également l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours ; ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit toujours des documents joints au projet de loi de règlement, et cet amendement traduit la même préoccupation que l'amendement précédent.

Sans vouloir solliciter Mme la secrétaire d'Etat de manière excessive, j'aimerais qu'elle nous apporte les précisions nécessaires afin que figurent, dans les travaux préparatoires, toutes les explications requises. Cela me permettrait de retirer cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* C'est en effet un amendement de coordination avec celui qui a été présenté à l'article 48 *quinquies.*

Par coordination avec ma précédente réponse, je tiens de nouveau à rappeler l'engagement du Gouvernement qu'il garantira, si j'ose dire, une « traçabilité » des crédits et des dépenses, qu'il s'agisse de la loi de finances de l'année ou de la loi de règlement.

Les crédits et les dépenses seront donc présentés, comme je le disais tout à l'heure, conformément aux dispositions de l'article 4. Cela permettra, je le crois, d'effectuer d'utiles comparaisons entre les prévisions et l'exécution des lois de finances.

M. le président. L'amendement est-il maintenu, monsieur le rapporteur ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 9 est retiré.

Par amendement n° 10, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit le cinquième alinéa (3°) de l'article 48 *octies* :

« 3° Les rapports annuels de performances faisant connaître, par programme, pour chacune des informations figurant au 5° de l'article 48

quinquies, les réalisations constatées et mettant en évidence les écarts avec les prévisions, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement. En particulier, ces rapports justifient, pour chaque titre, les mouvements de crédits et les dépenses constatées, et présentent les mesures justifiant la variation du nombre des emplois rémunérés par l'Etat, ainsi que les coûts correspondants ; ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet amendement a pour objet de prévoir que les rapports annuels de performances des services sont présentés dans les mêmes termes que les projets annuels de performances, de manière, tout simplement, à permettre une comparaison claire des résultats et des objectifs.

Si j'obtiens les engagements que je souhaite du Gouvernement, je retirerai l'amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Il y a parfois des évidences qu'il vaut mieux répéter.

Il va de soi que, pour les informations qui relèvent du tronc commun existant entre les projets annuels de performances et les rapports annuels de performances, la présentation devra respecter une nécessaire homothétie qui permettra aux parlementaires, comme d'ailleurs à l'opinion, de mesurer les résultats par rapport aux prévisions.

M. le président. L'amendement est-il maintenu, monsieur le rapporteur ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 10 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 48 *octies.*

(L'article 48* octies *est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 48 *octies*
Article 54

Sont joints au projet de loi de règlement :

1° Le développement des recettes du budget général;

2° Des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications de crédits demandées. Elles présentent également l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours;

3° Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'Etat selon les conventions prévues au 3° de l'article 51 et comportant, pour chaque programme, les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses visées au 5° du I de l'article 5;

4° Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés;

b) La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure;

c) La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au *e* du 5° de l'article 51, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures;

5° Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées. Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 4°;

6° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 27;

7° Le compte général de l'Etat, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice.

---

[1] Rapport fait au nom de la commission spéciale par M. Didier Migaud, n° 3150 (XIème législature), page 113.

Article additionnel après l'article 48

M. le président. Par amendement n° 160 rectifié, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 48, un article additionnel ainsi rédigé :

« Lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit de mettre à la charge du Gouvernement l'obligation de répondre aux observations résultant des opérations de contrôle et d'évaluation du Parlement.

Cette obligation serait limitée aux observations ayant fait l'objet d'une notification formelle aux ministres concernés. Elle devrait être satisfaite dans les conditions prévues par l'article. Ainsi, elle devrait intervenir dans un délai de deux mois après la date de réception de la notification ; évidemment, la réponse devrait être suffisamment circonstanciée. Elle devrait prendre une forme écrite.

Si les opérations de contrôle et d'évaluation réalisées par le Parlement sont principalement destinées à le mettre en mesure de vérifier le respect de ses votes et d'éclairer ses décisions futures, il paraît essentiel que les observations sur lesquelles elles débouchent soient, une fois notifiées au Gouvernement, prises en considération par lui.

Or la pratique conduit à s'interroger sur ce point, et l'hypothèse peut sérieusement être envisagée que, fréquemment, les observations des parlementaires ne sont tout simplement pas lues. J'espère que ce n'est pas offensant, mais telle est la crainte qui est la nôtre.

L'instauration d'une obligation de réponse obligera au moins à lire l'observation et permettra de donner un peu de sérieux là où demeure souvent, en tout cas, c'est vécu comme tel, une sorte de désinvolture.

Elle constitue, au demeurant, le prolongement naturel du dialogue entre le Parlement et le Gouvernement que suppose tout exercice de contrôle et d'évaluation de l'action publique.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Cet amendement prévoit d'obliger le Gouvernement à répondre, par écrit et dans un délai de deux mois, à des observations notifiées par une mission parlementaire de contrôle et d'évaluation. En clair, monsieur le rapporteur, il s'agit d'une injonction !

M. Michel Mercier. Hé oui !

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Mais, au-delà, sur un plan strictement pratique, ce délai de deux mois pourrait, dans certaines circonstances, se révéler un peu court, notamment lorsque les éléments d'information à rassembler sont nombreux ou difficiles à trouver.

Pour toutes ces raisons, je m'en remets à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 160 rectifié, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 48.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 48 quaterdecies (nouveau)

Les suites données aux observations notifiées au terme des missions de contrôle et d'évaluation des commissions chargées des finances.

Le Sénat a adopté un amendement de sa Commission des finances prévoyant que le Gouvernement doit répondre aux observations des missions de contrôle et d'évaluation dans un délai de deux mois.

Après avoir considéré que le texte constituait une injonction, le Gouvernement s'en est remis à la *sagesse* du Sénat.

*

* *

La Commission a *adopté* l'article 48 *quaterdecies (nouveau)* sans modification.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 48 *quaterdecies*

Mme la présidente. « Art . 48 *quaterdecies*. - Lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois. »

Je mets aux voix l'article 48 *quaterdecies*.

(L'article 48* quaterdecies *est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 48 *quaterdecies*
Article 60

Lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois.

Article additionnel après l'article 48

M. le président. **Par amendement n° 151, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 48, un article additionnel ainsi rédigé :**

« Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

« 1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat et les collectivités territoriales ;

« 2° Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ;

« 3° Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires en une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

« 4° Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ;

« 5° Des annexes explicatives développant, par programme, au sein de chaque titre, les crédits selon leur nature ou leur finalité. Elles présentent le projet annuel de performances de chaque programme qui fait connaître par année, pour l'année en cours, l'année concernée et les années ultérieures :

« *a)* La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

« *b)* L'évaluation des dépenses fiscales ;

« *c)* La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

« *d)* L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

« *e)* Par catégorie et par métier ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

« 6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du déficit, des recettes et des crédits. Elles présentent le projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes ;

« 7° Des annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement. »

Cet amendement est assorti de deux sous-amendements.

Le premier, n° 216, présenté par M. Charasse, tend :

I. - A rédiger comme suit la seconde phrase du sixième alinéa (5°) du texte proposé par l'amendement n° 151 pour cet article : « Elles présentent par programme le projet annuel de performances en précisant : ».

II. - Au septième alinéa *(a)* dudit texte, après les mots : « obtenus et attendus », à insérer les mots : « pour les années à venir ».

III. - Dans le dernier alinéa dudit texte (7°), après les mots : « annexes générales », à insérer les mots : « prévues par les lois et règlements ».

Le second, n° 280, déposé par M. Angels et les membres du groupe socialiste, vise :

I. - A la fin du sixième alinéa (5°) du texte proposé par l'amendement n° 151 pour cet article, à remplacer les mots : « par année, pour l'année en cours, l'année concernée et les années ultérieures », par les mots : « par programme ».

II. - Dans le septième alinéa *(a)* dudit texte, après les mots : « obtenus et attendus », à insérer les mots : « pour les années à venir ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 151.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Nous abordons des sujets importants, puisqu'il s'agit des documents qui sont joints au projet de loi de finances de l'année.

L'amendement n° 151 reprend les dispositions de l'article 38 du texte qui a été adopté par l'Assemblée nationale et dont la suppression vous a été proposée compte tenu de l'insertion d'un titre spécifique consacré à l'information et au contrôle du Parlement.

Des modifications, parfois significatives, sont cependant apportées au contenu des annexes jointes au projet de loi de finances.

Le 1° précise qu'une annexe explicative comporte la liste et l'évaluation des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat et les collectivités territoriales. Il s'agit d'avoir une vue exhaustive des impositions de toute nature dans un document joint à la loi de finances de l'année afin que le Parlement puisse autoriser la perception de ces impositions en pleine connaissance de cause.

Le 2° précise le texte adopté par l'Assemblée nationale en demandant une analyse fine de l'impact des changements de la présentation budgétaire afin de permettre l'établissement de comparaisons à périmètre constant d'une année sur l'autre.

Le 3° reprend, sous la réserve d'une modification rédactionnelle, le 3° de l'article 38, qui a été adopté par l'Assemblée nationale et qui prévoit la présentation du budget de l'Etat en une section de fonctionnement et une section d'investissement.

Le 4° reprend le texte adopté par l'Assemblée nationale qui demande une analyse des recettes budgétaires et des dépenses fiscales.

Le 5° reprend le 5° de l'Assemblée nationale, sous réserve de quelques modifications touchant au contenu du projet annuel de performances, notamment la demande d'une justification du choix des indicateurs associés à chaque programme, une évaluation des dépenses fiscales associée à chaque programme, le remplacement de la notion de corps par celle de métier dans l'information relative aux emplois rémunérés par l'Etat. Ce remplacement est préférable, car la présentation des emplois par corps ne fournit pas une information très riche pour le

Parlement et cette notion qui concerne le statut de la fonction publique n'a pas, selon la commission des finances, à figurer dans la loi organique relative aux lois de finances. Par conséquent, il me semble préférable de demander une présentation des emplois par métier permettant d'inclure l'ensemble des emplois rémunérés par l'Etat.

Quant au 6°, il reprend les dispositions 6° du texte adopté par l'Assemblée nationale en étendant les annexes explicatives à l'ensemble des budgets annexes et des comptes spéciaux, dont le maintien vous a été proposé par la commission des finances.

Enfin, la mention de l'évaluation de l'incidence financière des dispositions de la loi de finances sur plusieurs années n'est pas conservée au 7°, puisqu'elle vous sera proposée dans une disposition générale, dans un article additionnel après l'article 48.

M. le président. La parole est à M. Charasse, pour défendre le sous-amendement n° 216.

M. Michel Charasse. L'idéal eût été de rassembler le sous-amendement n° 216 et le sous-amendement n° 280 pour n'en faire qu'un ; nous nous en sommes aperçu un peu tard, M. Angels et moi.

S'agissant de l'amendement n° 151, j'ai le sentiment qu'il faudra, comme pour les précédents, que la rédaction en soit revue au cours de la navette, comme l'a dit M. le rapporteur et comme l'a souhaité Mme le secrétaire d'Etat.

Par mon sous-amendement, je propose de modifier une phrase du 5°, puis dans le *a* du 5° d'ajouter une mention, enfin de compléter le 7°.

Je ne parlerai pas de la première modification, puisqu'elle est identique à celle que propose M. Angels.

S'agissant des deux autres modifications, ce sous-amendement a deux objets.

Tout d'abord, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat est une exigence à laquelle le Gouvernement ne pourra répondre, pour des raisons pratiques liées aux trop fortes contraintes administratives, que d'une manière très formelle et sans grande signification, alors que la dimension pluriannuelle a plus de sens. C'est la raison pour laquelle je propose de préciser que cette présentation sera faite pour les années à venir. C'est aussi ce qu'a souhaité à plusieurs reprises la commission des finances tout au long de l'examen de ce texte.

Sur le second point, je voudrais obtenir de votre part, monsieur le rapporteur, une déclaration interprétative qui me permettrait, éventuellement, de retirer le III de mon sous-amendement.

Aujourd'hui, les annexes budgétaires peuvent être créées par les lois de finances et sont prévues par la loi organique. Mais il peut y avoir aussi des annexes particulières, explicatives, des comptes rendus, dont la loi ordinaire ou le règlement prescrivent qu'ils seront annexés aux lois de finances. Alors, si dans l'esprit de M. le rapporteur, la formulation du 7° de son amendement n'interdit pas au Parlement de prescrire des annexes d'information qui s'ajouteraient à celles qui existent en matière de finances, je n'insisterai pas sur le III. En effet, aujourd'hui, cette possibilité existe. Il serait triste que, demain, ce ne soit plus le cas, alors qu'il s'agit du contrôle parlementaire.

M. le président. La parole est à M. Angels, pour présenter le sous-amendement n° 280.

M. Bernard Angels. Il s'agit d'un sous-amendement de précision. Je pense que le Sénat devrait retenir la rédaction que je propose dans le I et qui me semble meilleure. En revanche, je souscris au reste du sous-amendement de M. Charasse, notamment au III, car on sait que l'échéancier des crédits de paiement demandé est par nature pluriannuel.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les sous-amendements n°s 216 et 280 ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Ces deux amendements étant très proches, je suggère à M. Angels de se rallier au sous-amendement n° 216 de M. Charasse, sur lequel la commission émet un avis favorable.

M. le président. Le sous-amendement n° 280 est-il maintenu, monsieur Angels ?

M. Bernard Angels. Je le retire au profit du sous-amendement n° 216. Si M. Charasse et moi-même avions eu connaissance de l'existence de ces deux sous-amendements, nous nous serions entendus pour n'en présenter qu'un.

M. le président. Le sous-amendement n° 280 est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 151 et le sous-amendement n° 216 ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Je partage le point de vue qui a été exprimé à l'instant par M. Lambert, et je suis favorable aux modifications proposées.

Je voudrais simplement attirer l'attention sur le 5° de l'amendement n° 151, qui me paraît poser un problème de rédaction. En effet, à sa lecture on pourrait croire que les crédits doivent être présentés par programme au sein de chaque titre, alors que la logique de la réforme conduit à la solution inverse, c'est-à-dire à une présentation par programme et par titre. Je me rallierais donc à l'amendement n° 151 sous réserve de cette rectification.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 216, accepté par la commission et par le Gouvernement.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 151.

M. Bernard Angels. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Angels.

M. Bernard Angels. Avant le vote, monsieur le président, je voudrais savoir si M. le rapporteur modifie le 5° de son amendement.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je pense qu'il vaut mieux, pour l'instant, en rester à la rédaction de la commission. Je le répète, nous ne prétendons pas à la perfection et nous devrions pouvoir trouver un accord au cours de la navette.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix, l'amendement n° 151, modifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 48.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 48 quinquies (nouveau)

Les documents joints au projet de loi de finances de l'année.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, modifié par un sous-amendement de M. Michel Charasse, tendant à compléter la définition du contenu des documents joints au projet de loi de finances de l'année introduite par l'Assemblée nationale à l'article 38.

Cet amendement prévoit notamment :

- une annexe explicative, jointe au projet de loi de finances de l'année, comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaires ou catégories de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat *et les collectivités territoriales* ;

- une analyse plus fine de l'impact des changements de nomenclature budgétaire sur la structure de la loi de finances de l'année concernée ;

- une définition plus précise du contenu du projet annuel de performances de chaque programme ministériel, afin que celui-ci présente, en sus des dispositions introduites par l'Assemblée nationale en première lecture, les actions poursuivies, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir et les indicateurs précis permettant de les mesurer, les dépenses fiscales associées à chaque programme, la répartition prévisionnelle, par catégorie et par métier, et non plus par corps, ou par type de contrats, des emplois rémunérés par l'Etat ;

- des annexes explicatives relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux.

Ces orientations, qui vont dans le sens d'une information plus exhaustive du Parlement, doivent être approuvées.

On relèvera, cependant, qu'il serait souhaitable que l'annexe explicative relative aux impositions de toute nature comporte également la liste et l'évaluation de celles affectées aux collectivités territoriales.

En outre, par souci de coordination avec les articles 4 et 18 *bis* à 24, relatifs, respectivement, à la nomenclature budgétaire et à la définition des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor, diverses modifications rédactionnelles doivent être apportées au présent article.

*

* *

La Commission a *adopté* un amendement présenté par votre **Rapporteur**, visant à renforcer l'exhaustivité des informations transmises au Parlement, s'agissant des impositions de toute nature, en prévoyant une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation de l'ensemble des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat **(amendement n° 63)**.

Puis elle a *adopté* deux amendements de cohérence et un amendement de précision **(amendements n^{os} 64, 65 et 66)**.

La Commission a *adopté* l'article 48 *quinquies (nouveau)* ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 48 *quinquies*

Mme la présidente. « Art. 48 *quinquies.* - Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

« 1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat et les collectivités territoriales ;

« 2° Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ;

« 3° Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires en une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

« 4° Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ;

« 5° Des annexes explicatives développant, par programme, au sein de chaque titre, les crédits selon leur nature ou leur finalité. Elles présentent par programme le projet annuel de performances en précisant :

a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus, pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

b) L'évaluation des dépenses fiscales ;

c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

e) Par catégorie et par métier ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du déficit, des recettes et des crédits. Elles présentent le projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes ;

7° Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 63, ainsi rédigé :

« A la fin du 1° de l'article 48 *quinquies*, supprimer les mots : "et les collectivités territoriales". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Cet amendement tend à renforcer l'exhaustivité des informations transmises au Parlement s'agissant des impositions de toute nature, en prévoyant une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation de l'ensemble des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

Mme la présidente. **Je mets aux voix l'amendement n° 63.**

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. **M. Migaud a présenté un amendement, n° 89 corrigé, ainsi libellé :**

« Rédiger ainsi le premier alinéa du 5° de l'article 48 *quinquies :*

« 5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 4, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant : ».

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Amendement de cohérence.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

Mme la présidente. **Je mets aux voix l'amendement n° 89 corrigé.**

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. **M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 65, ainsi rédigé :**

« Dans le (e) du 5° de l'article 48 *quinquies*, après les mots : "Par catégorie", substituer aux mots : "et par métier" les mots : ", présentée par corps ou par métier,". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* C'est un amendement de précision relatif à la définition des informations qui sont transmises au Parlement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Accord.

Mme la présidente. La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances.* J'aimerais avoir l'avis du rapporteur et de Mme la secrétaire d'Etat sur un point. Il est prévu que les bleus budgétaires soient « développés » par programme. Ne faudrait-il pas préciser, dans le cours de la discussion,

qu'ils seront publiés par ministère ou par mission, par exemple en cas de mission interministérielle. Sans quoi je vous fais observer que nous nous retrouverions avec près de 200 bleus distincts !

Sans doute faut-il procéder à quelques regroupements.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Les titres sont déjà présentés par ministère actuellement. Les missions sont établies par le Gouvernement, le Parlement y est associé et l'ordre du jour est fixé par le Gouvernement. Par conséquent, je suis sensible à l'observation du président de la commission des finances mais je pense que, dans la pratique, on veillera bien à la cohérence de l'ensemble, parce que tout le monde y aura intérêt.

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'Etat.

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je souscris totalement aux propos du rapporteur.

Mme la présidente. Je mets au voix l'amendement n° 65.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 66, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le 6° de l'article 48 *quinquies :*

« 6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ; ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Amendement de cohérence avec la définition donnée aux articles 18 *bis* à 24, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Avis favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 66.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 48 *quinquies*, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 48* quinquies, *ainsi modifié, est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 48 quinquies

Les documents joints au projet de loi de finances de l'année

Commentaire : le présent article énonce la liste des documents devant être joints au projet de loi de finances de l'année et détermine leur nature juridique.

I. les modifications de l'assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté quatre amendements au présent article, sur proposition du rapporteur de la commission spéciale, notre collègue député Didier Migaud, et avec un avis favorable du gouvernement. Le premier amendement vise à renforcer l'exhaustivité des informations transmises au Parlement, en prévoyant qu'une annexe explicative comporte la liste et l'évaluation de l'ensemble des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat, y compris les collectivités territoriales.

Le deuxième amendement modifie la rédaction relative aux annexes explicatives développant les crédits par programme afin de prendre en compte les modifications apportées aux article 4, 7 et 18. Il prévoit notamment que les crédits dont l'ouverture est demandée en loi de finances initiale font l'objet d'une annexe explicative selon la nomenclature budgétaire retenue à l'article 4, qu'ils soient spécialisés par programme ou qu'ils fassent l'objet d'une dotation.

Le troisième amendement prévoit que les informations relatives aux emplois seront développées « *par catégorie, présentée par corps ou par métier* », le Sénat ayant remplacé au cours de la première lecture, la notion de « corps » par celle de « métier ».

Enfin, le dernier amendement précise la définition des annexes explicatives relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux, afin de tenir compte des définitions qui en sont données par l'Assemblée nationale.

II. la position de votre commission

Votre commission ne voit pas d'obstacle aux modifications adoptées par l'Assemblée nationale, s'agissant de l'intégration des impositions affectées aux collectivités territoriales dans le champ de l'annexe présentant l'évaluation des impositions de toute nature directement affectées. Votre rapporteur souligne cependant que, compte tenu du fait que les collectivités territoriales votent les taux de leurs impositions au début de l'année, ces informations seront relativement aléatoires, et risquent de se limiter à une application des taux en vigueur à l'évaluation des bases correspondantes pour l'année à venir.

S'agissant de la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale pour les annexes développant les informations relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux, votre commission ne voit pas d'obstacle à son maintien.

Votre commission considère que la présentation des informations relatives aux emplois rémunérés par l'Etat par catégorie, « *présentée par corps ou par métier* » ne constitue pas un compromis satisfaisant entre la mention des seuls corps prévue dans le texte issu de la première lecture à l'Assemblée nationale et celle des métiers retenue par le Sénat. En effet, la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture laissera au gouvernement la possibilité de présenter les informations visées soit par corps soit par métier, ce qui est susceptible de nuire à la cohérence des documents transmis au Parlement. Votre commission aurait donc préféré revenir, pour les raisons indiquées lors de la première lecture, notamment le faible contenu informatif de la notion de corps et la volonté de ne pas mentionner des éléments relevant du statut de la fonction publique dans la loi organique relative aux lois de finances, à la seule mention de la notion de « métier ».

Votre commission vous propose d'adopter un amendement, considérant que la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale et portant sur les annexes développant le montant des crédits par programme ou par dotation n'est pas pleinement satisfaisante. En effet, les annexes devront ainsi développer « *conformément aux dispositions de l'article 4, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme et par dotation, le montant des crédits présentés par titre (…)* ». Votre commission craint que cette rédaction conduise le gouvernement à ne mentionner dans les annexes que le développement des crédits selon les catégories de dépense mentionnées à l'article 4. Or, il est souhaitable que ces annexes permettent au Parlement de bénéficier d'un détail important des natures de dépense, allant au-delà des catégories mentionnées à l'article 4. C'est la raison pour laquelle votre rapporteur vous propose d'adopter un amendement de précision, qui établit une symétrie avec la modification proposée à l'article 48 *quinquies* (les documents joints au projet de loi de finances de l'année).

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat première lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 48 *quinquies*

M. le président. « Art. 48 *quinquies*. - Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

« 1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat.

« 2°, 3° et 4° *Non modifiés ;*

« 5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 4 pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :

« *a)* La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

« *b)* L'évaluation des dépenses fiscales ;

« *c)* La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces même crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

« *d)* L'échéancier de crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

« *e)* Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

« 6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ;

« 7° *Non modifié.* »

Par amendement n° 8, M. Lambert, au nom de la commission, propose de rédiger ainsi le sixième alinéa (5°) de cet article :

« 5° Des annexes explicatives, développant les crédits selon le détail des catégories de dépenses mentionnées au II de l'article 4, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation. Elles présentent, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant : ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* L'article 48 *quinquies* traite des documents qui sont joints au projet de loi de finances de l'année.

En première lecture, le Sénat a montré qu'il était attaché à une information détaillée sur la nature des dépenses, sans préjudice de la fongibilité des crédits. Cet amendement a pour objet de prévoir que, même si les gestionnaires peuvent naturellement modifier les moyens utilisés, les prévisions soient néanmoins convenablement détaillées, afin que l'on puisse assurer la meilleure « traçabilité » possible.

Je souhaiterais entendre le Gouvernement sur ce sujet. Ensuite, j'interviendrai plus globalement sur l'article 48 *quinquies,* monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* J'entends bien le souci du Sénat d'obtenir, dans le cadre des annexes explicatives qui seront jointes au projet de loi de finances, une présentation fine des crédits budgétaires.

Aux termes de la rédaction qui a été retenue par l'Assemblée nationale, les crédits devront être développés « conformément aux dispositions de l'article 4 ». Par conséquent, je vous rassure, monsieur le rapporteur : le Gouvernement appliquera fidèlement cette disposition.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Compte tenu des assurances qui viennent d'être données, je retire l'amendement.

M. le président. L'amendement n° 8 est retiré.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

L'article 48 *quinquies* prévoit les informations devant être présentées en annexe au projet de loi de finances initiale, en particulier celles qui sont relatives aux emplois rémunérés par l'Etat.

Lors de la première lecture, nous avions souhaité que ces informations soient présentées par catégorie et par type de contrat, mais également « par métier » - nous avions préféré cette expression - plutôt que « par corps », comme le prévoit l'Assemblée nationale. En effet, la notion de corps présente, selon nous, quelques limites. D'abord, elle relève du statut de la fonction publique ; elle ne s'applique pas à l'ensemble des emplois qui sont rémunérés par l'Etat. Ensuite, si la notion de corps a un contenu juridique précis, elle n'a pas un contenu informatif réellement utile pour le Parlement.

Telles sont les raisons qui avaient conduit le Sénat à préférer une information par métier. L'Assemblée nationale a choisi de laisser les deux options ouvertes, en quelque sorte, en prévoyant que la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat sera donnée « par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat ».

Nous souhaitons que l'information délivrée par le Gouvernement puisse être cohérente et exhaustive pour l'ensemble des programmes. Le renseignement des métiers permettrait de présenter l'ensemble des emplois rémunérés par l'Etat, étant entendu que l'appartenance à un corps pourrait être mentionnée à titre accessoire pour les seuls fonctionnaires.

La commission aimerait donc, madame la secrétaire d'Etat, que vous nous confirmiez que la rédaction sur laquelle nous allons voter, permettra de présenter une répartition claire des emplois publics par métier.

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* J'entends bien l'observation de M. le président Lambert.

S'agissant de cette présentation, il faut en effet s'efforcer d'être le plus clair possible, ce qui ne veut pas nécessairement dire entrer dans un niveau de détails qui perturberait la lecture de l'ensemble.

Le Gouvernement s'attachera donc à assurer une présentation aussi « intelligente » que possible, comme a bien voulu le dire tout à l'heure M. le président Lambert. *(Sourires.)*

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'article 48 *quinquies.*

(L'article 48* quinquies *est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 48 *quinquies*
Article 51

Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat;

2° Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée;

3° Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires en une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

4° Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales;

5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes

sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :

a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié;

b) L'évaluation des dépenses fiscales;

c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces même crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure;

d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement;

e) Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante;

6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert;

7° Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

Article additionnel après l'article 48

M. le président. **Par amendement n° 152 rectifié, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 48, un article additionnel ainsi rédigé :**

« Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

« 1° Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte ;

« 2° Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Cet amendement reprend et complète les dispositions de l'article 40 - non pas de la Constitution, mais du texte adopté par l'Assemblée nationale - dont la suppression vous a été proposée.

Il va dans le sens d'une information accrue du Parlement puisqu'il prévoit, d'une part, la présentation d'un rapport justifiant les dispositions du projet de loi de finances rectificative au regard des évolutions de la situation économique et budgétaire et, d'autre part, une annexe explicative qui détaille les modifications de crédits proposées.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* La demande est, en effet, légitime.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 152 rectifié, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 48.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 48 septies (nouveau)

Les documents joints au projet de loi de finances rectificative.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant, par coordination avec la suppression de l'article 40, à définir le contenu des documents joints à tout projet de loi de finances rectificative.

Il y a lieu d'approuver cette modification, qui va dans le sens d'une information accrue du Parlement.

Il conviendrait, toutefois, par souci d'exhaustivité, de prévoir que les documents précités présentent également une récapitulation des mouvements de crédits intervenus par voie réglementaire.

*

* *

La Commission a *adopté* un amendement de coordination présenté par votre Rapporteur **(amendement n° 68)**.

La Commission a *adopté* l'article 48 *septies (nouveau)* ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 48 *septies*

Mme la présidente. « Art. 48 *septies.* - Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

« 1° Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte ;

« 2° Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 68, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 48 *septies* par l'alinéa suivant :

« 3° Des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Cet amendement vise à compléter la définition des documents qui sont joints à tout projet de loi de finances rectificative.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Avis favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 68.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 48 *septies*, modifié par l'amendement n° 68.

(L'article 48* septies, *ainsi modifié, est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 48 septies

Les documents joints aux projets de loi de finances rectificative

Commentaire : le présent article énonce la liste des documents devant être joints aux projets de loi de finances rectificative.

I. les modifications de l'assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du gouvernement, un amendement de coordination avec la suppression de l'article 34 *bis* votée par elle. Cet amendement vise à ajouter aux dispositions devant figurer en loi de règlement, une récapitulation des mouvements de crédits intervenus par voie réglementaire.

II. la position de votre commission

L'article 34 *bis*, introduit par le Sénat lors de la première lecture de la présente proposition de loi organique, prévoyait que « *toutes les modifications de crédits opérées par voie administrative en application des dispositions de la présente loi organique sont soumises à la ratification du Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée*. » Cet article a été supprimé par l'Assemblée nationale, considérant qu'une telle ratification constituait une procédure lourde et peu utile pour le Parlement.

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale vise à prévoir que le gouvernement présente au Parlement, à l'occasion des lois de finances rectificatives, des tableaux récapitulant les mouvements de crédits intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours. Votre rapporteur considère que l'introduction de cette disposition répond aux souhaits d'information sur l'exécution des lois de finances exprimés par le Sénat, et vous proposera donc d'adopter le présent article sans modification.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat deuxième lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 48 *septies*

M. le président. « Art. 48 *septies.* - Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

« 1° et 2° *Non modifiés ;*

« 3°. Des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours. » ***- (Adopté.)***

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 48 *septies*
Article 53

Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

1° Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte;

2° Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées.

3° Des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours.

Article additionnel après l'article 48

M. le président. **Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.**

Par amendement n° 223, MM. Marini et Descours proposent d'insérer, après l'article 48, un article additionnel ainsi rédigé :

« En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires établis au profit des administrations publiques centrales et des administrations de sécurité sociale ainsi que leur évolution.

« Ce rapport détaille notamment :

« 1° La nature et le montant des impositions de toute nature affectées à l'Etat, aux organismes divers d'administration centrale ainsi qu'aux administrations de sécurité sociale ;

« 2° L'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux exercices suivants, de chacune des mesures nouvelles décidées par le Gouvernement et les hypothèses fondant ces prévisions.

« Ce rapport peut faire l'objet d'un débat. »

Par amendement n° 277 rectifié, MM. Fréville, Arthuis et Badré et les membres du groupe de l'Union centriste proposent d'insérer, après l'article 48, un article additionnel ainsi rédigé :

« Le Gouvernement présente chaque année un rapport annexé au projet de loi de finances dressant un bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale au cours du dernier exercice clos, de l'exercice en cours et de l'exercice à venir. Ce bilan fait apparaître notamment :

« - les contributions de l'Etat employeur ;

« - les flux liés à la mise en œuvre des politiques menées par l'Etat ;

« - les subventions versées par l'Etat aux régimes de protection sociale, aux organismes concourant à leur financement et aux régimes d'indemnisation du chômage et le rôle de ces subventions dans l'équilibre financier de ces régimes ou de ces organismes ;

« - les transferts des organismes mentionnés au 4e alinéa vers l'Etat ;

« - les impositions de toute nature affectées à ces régimes ou à ces organismes ;

« - les garanties d'emprunt accordées par l'Etat à ces régimes ou à ces organismes et une évaluation des engagements financiers supportés par l'Etat du fait de ces garanties ;

« - les créances et dettes réciproques, à court, moyen ou long terme, entre l'Etat et ces régimes ou ces organismes, évalués à la date du dernier exercice clos. »

La parole est à M. Marini, pour présenter l'amendement n° 223.

M. Philippe Marini. J'évoquais tout à l'heure la double cohérence « France-Europe » et « loi de financement de la sécurité sociale - loi de finances ». Bien entendu, il faut aussi se souvenir des principes de base de toute bonne gestion publique et des fondements constitutionnels de notre rôle. C'est en vertu de ce contexte que Charles Descours et moi-même avons travaillé de concert à l'amendement qui est maintenant soumis au vote de la Haute Assemblée.

En tout premier lieu, nous voulons rappeler qu'il ne se fait pas de bonne politique sans une prise de conscience claire, complète, cohérente du niveau de ressources à solliciter du contribuable sous toutes ses formes. On ne saurait engager une discussion sur la répartition des dépenses sans avoir correctement cerné le volume global, la dynamique des ressources et la série dans laquelle ces ressources s'inscrivent.

Tel était l'un des principes essentiels et de bon sens, principes de toujours, sur le fondement desquels la loi organique de 1959 a été élaborée : d'abord, appréhender les ressources ; ensuite, répartir les financements publics selon l'utilité générale.

Nous voulons en premier lieu, Charles Descours et moi-même, que cette approche, qui est fondamentale à tout acte budgétaire correct, demeure prise en compte dans le nouveau contexte institutionnel, caractérisé par la dualité des lois de finances publiques.

En second lieu, nous souhaitons bien mettre en valeur le rôle essentiel des assemblées parlementaires, qui expriment - c'est leur mission, c'est leur noblesse - le consentement des citoyens à l'impôt, c'est-à-dire aux impositions de toute nature quelle que soit leur affectation.

Nous estimons donc qu'il n'est pas possible de débattre lors de la session d'automne, d'une part, d'une loi de financement de la sécurité sociale et, d'autre part, d'une loi de finances de l'Etat sans avoir préalablement pris en compte le cadre général de cohérence, et sans avoir mené avec l'exécutif, dans chaque assemblée parlementaire, une réflexion

et un débat sur la politique des prélèvements obligatoires. D'où proviennent-ils ? Où sont-ils affectés ? Quel est leur niveau par rapport à l'activité économique ? Quels sont les sacrifices demandés à l'économie et à nos concitoyens ? Enfin, en grande masse, qu'elle est l'objectif visé ?

Telle est exprimée, en termes simples, la volonté qui anime les auteurs de l'amendement.

Pour répondre à ces impératifs de bon sens, de bonne compréhension par l'opinion publique, de respect des règles de base sur lesquelles se fonde notre Constitution, nous estimons qu'il ne faut pas engager les discussions dans les assemblées sur les deux lois de finances publiques avant le débat général, que nous pouvons ainsi qualifier de facteur commun des discussions des deux lois de finances publiques, facteur commun nécessaire à la bonne compréhension des choses et à une explication correcte par le Gouvernement de ses objectifs.

Bien entendu, ce texte, comme tous ceux que nous avons adoptés depuis la déclaration que vous avez prononcée tout à l'heure, madame le secrétaire d'Etat, est certainement perfectible mais il exprime la volonté, tout en tenant compte de la dualité des lois de finances publiques et de notre Constitution telle qu'elle existe, de rétablir la cohérence et d'en finir avec une vision fractionnée, éparse, peu cohérente, peu compréhensible, peu explicable de nos finances publiques.

M. le président. La parole est à M. Michel Mercier, pour présenter l'amendement n° 277 rectifié.

M. Michel Mercier. Cet amendement participe du même esprit que celui que vient de défendre M. Marini. Il s'agit, malgré la dualité des textes de financement qui sont soumis au Parlement, de permettre à celui-ci d'avoir une vision globale de tous les flux financiers qui concernent l'Etat.

Cet amendement prévoit que, lors de la discussion du projet de loi de finances annuel, sera joint en annexe un rapport qui retracera

l'ensemble des relations financières de l'Etat avec les régimes et organismes de sécurité sociale en s'appuyant à la fois sur l'exercice terminé, les prévisions pour l'exercice en cours et les projections pour l'avenir.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s 223 et 277 rectifié ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Ces deux amendements traduisent une préoccupation qui se situe au coeur même de cette réforme. La commission y est, naturellement, très favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Après ces échanges complémentaires avec M. Marini, nous pouvons dire que nous nous sommes bien compris, les uns et les autres.

Je souscris tout à fait aux analyses qui ont été formulées à l'instant par M. le rapporteur général. Je crois que la proposition que j'ai faite s'inscrit bien dans le souci de rétablir de la cohérence entre des exercices qui, pour l'instant, sont épars et séquencés dans le temps, et M. Marini l'a lui-même appréhendée ainsi.

Sous réserve des observations que j'ai déjà présentées, l'amendement n° 223, s'il est adopté, repartira en navette et sera peut-être harmonisé à l'aune des rédactions qui seront mises au point par ailleurs par les deux assemblées.

Sur l'amendement n° 277 rectifié, je ne puis que souscrire à la présentation d'un bilan clair des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale. D'ailleurs, c'est ce que nous avons tenté de faire pour la première fois cette année puisque vous avez disposé, en annexe au projet

de loi de finances pour 2001, dans le cadre d'un « jaune », d'un document retraçant ces relations financières.

Simplement, je m'étonne quelque peu de cette volonté d'inscrire dans la loi organique la nécessité de ce « jaune » : pourquoi celui-ci et pas d'autres ?

J'ajoute que - et nous sommes tous bien placés pour le savoir - ces relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale sont très évolutives dans le temps. Par conséquent, si la loi organique définissait de manière trop stricte les conditions dans lesquelles ce document doit être établi, risqueraient d'apparaître au fil du temps un certain nombre d'éléments que la loi organique, par définition, n'aurait pas pu anticiper.

Par conséquent, je comprends bien l'intention, mais je crois que le remède n'est pas nécessairement adéquat.

M. le président. Avant de passer aux explications de vote, j'ai besoin, monsieur le rapporteur, de savoir si vous considérez que l'adoption de l'amendement n° 223 ferait tomber l'amendement n° 277 rectifié ou si vous pensez au contraire qu'ils sont compatibles, de sorte qu'il y aurait deux rapports.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Monsieur le président, je ne considère pas que l'adoption de l'amendement n° 223 ferait tomber l'amendement n° 277 rectifié. Ils peuvent donc être adoptés l'un et l'autre.

M. le président. Dans ce cas, il y aurait donc bien deux rapports.

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 223.

M. Charles Descours. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Descours.

M. Charles Descours. Cosignataire de l'amendement n° 223, je le voterai, bien entendu.

Madame la secrétaire d'Etat, retenu tout à l'heure en commission, je n'ai pas pu entendre la totalité de votre déclaration liminaire, et je vous prie de m'en excuser. Cependant, ce que j'en ai entendu me fait dire qu'effectivement nous allons dans le même sens, et je m'en félicite.

En revanche, je suis plus réservé, madame la secrétaire d'Etat, quand vous faites allusion à des liaisons évolutives entre l'Etat et la sécurité sociale. Si cela veut dire que je dois entériner la ponction de 13 milliards de francs opérée par l'Etat pour financer les 35 heures, vous comprendrez que je ne puisse vous suivre.

Sur le fond, je m'exprimerai ici en tant que rapporteur de la loi de financement de la sécurité sociale.

Nous sommes dans un nouveau contexte institutionnel, issu des ordonnances de 1996. Il est bon que les commissions des finances et des affaires sociales du Sénat, compétentes sur les projets de loi relatifs aux finances publiques, puissent organiser conjointement un débat en amont de la discussion du projet de loi de finances et de celle du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Je voudrais cependant formuler quatre observations.

Premièrement, le débat d'orientation budgétaire tel que le proposent les commissions des finances des deux assemblées reste - le terme n'est en rien péjoratif - très « budgétaire », et je pense que le présent amendement sera une chance d'esquisser un véritable débat sur les finances publiques dans leur totalité.

Il est évident que ce débat, qui nécessite le dépôt d'un rapport - je souhaiterais qu'il n'y en ait qu'un, et non pas deux - n'est pas une obligation pour l'exécutif. Si, comme nous le souhaitons, il y a débat, il serait incompréhensible que le Gouvernement ne soit pas représenté au banc par les deux ministres compétents : celui qui est chargé des finances et celui qui est en charge des affaires sociales, dont on sait qu'ils entretiennent un dialogue toujours fructueux...

M. Michel Charasse. ... ou rugueux ! *(Sourires.)*

M. Charles Descours. Deuxièmement, l'objet de l'amendement ne retient pas le terme de « débat consolidé ». C'est une expression - j'ai eu une discussion à ce sujet avec Philippe Marini - qui ne semble en effet pas convenir à la logique différente qui anime les lois de finances et les lois de financement. Nous pensons que les dépenses ne sont pas de même nature et qu'on ne peut pas agréger des remboursements d'assurance maladie avec des autorisations de programme pour un porte-avions, par exemple.

De même, concernant les recettes, il serait dangereux - y compris, probablement, sur le plan constitutionnel - d'agréger - ou de consolider - des cotisations sociales à des impôts et taxes ; j'en veux pour preuve le débat qui s'est tenu voilà quelques années à propos de la CSG.

Troisièmement, le débat prévu par cet amendement est quelque peu hybride, nous en sommes conscients, mais la rédaction pourra être améliorée au cours de la navette. En effet, ce débat ne porte pas sur la totalité des prélèvements obligatoires puisqu'il ne concerne pas les impôts locaux, lesquels pèsent quand même lourdement dans les comptes consolidés des prélèvements obligatoires. Ce n'est pas davantage un débat sur les recettes de la loi de finances et de la loi de financement puisqu'il inclut, par exemple, les cotisations d'assurance chômage, qui ne sont pas en loi de financement, et ne sont donc pas visées par le rapport

que je peux soumettre au Sénat, mais qui restent des prélèvements obligatoires. Or ces deux chapitres représentent tout de même quelques milliards de francs !

Il ne s'agit pas, non plus, d'un débat sur les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale, qui concernerait également le volet « dépenses ». J'évoquais à l'instant le problème du financement des 35 heures ; on peut rappeler aussi les « mic-mac » sur la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, qui est passée de la loi de finances à la branche famille.

Quatrièmement, je me réjouis que l'examen de la présente proposition de loi soit l'occasion d'évoquer, à de multiples reprises, la place importante qu'ont prise, dans nos débats, les lois de financement de la sécurité sociale. Certes, nous pouvons déplorer qu'il y ait aujourd'hui un fractionnement du débat sur les comptes publics. Mais, avant les lois de financement, ne l'oublions pas, il n'y avait pas de fractionnement du débat parce qu'il n'y avait pas de débat public sur les comptes sociaux.

Il faut se garder de porter atteinte à la cohérence des lois de financement de la sécurité sociale. Au demeurant, ce n'est le souhait de personne. Quoi qu'il en soit, il est bien évident que les membres de la commission des affaires sociales du Sénat seront particulièrement attentifs à ce que cette cohérence soit préservée.

MM. Philippe Marini et Jacques Chaumont. Très bien !

M. Jean Delaneau. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Delaneau.

M. Jean Delaneau. Mon intervention sera très brève, car je rejoins tout à fait les observations qui viennent d'être formulées par M. Charles Descours.

Cette initiative - et je souhaite qu'elle soit suivie - donnera une base plus précise à ce que la commission des finances et la commission des affaires sociales s'efforcent de faire depuis deux ans en procédant à une présentation commune, ce qui n'est pas incompatible avec le fait qu'il y ait, d'un côté, une loi de financement de la sécurité sociale et, de l'autre, une loi de finances.

Ce n'est pas non plus contradictoire avec les observations que j'avais formulées la semaine dernière à propos des amendements présentés par MM. Fréville et Arthuis et un certain nombre de leurs collègues, amendements qui prévoyaient de faire figurer dans la loi de finances des précisions trop fortes dans la mesure où elles arrivaient après le vote en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

L'important, c'est que ce rapport soit déposé à l'ouverture de la session ordinaire et que, à partir de là, nous puissions nous concerter et formuler des observations aussi bien sur la loi de financement de la sécurité sociale que sur le budget.

Voilà pourquoi je suis tout à fait favorable à cet amendement.

M. Philippe Marini. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Marini.

M. Philippe Marini. Je voudrais apporter quelques précisions.

C'est à dessein qu'il n'est pas question ici des impôts locaux. Il n'est question que du prélèvement obligatoire national parce que nous nous occupons ici du contribuable national. Les prélèvements locaux obéissent à une autre logique, fondée sur l'article 72 de la Constitution qui pose le

principe de la libre administration des collectivités territoriales. Moins on « nationalisera » ces prélèvements, mieux on se portera, notamment dans cette assemblée !

M. Michel Charasse. Il y a aussi les transferts de charges !

M. Philippe Marini. Par ailleurs, il nous faut effectivement procéder à une approche commune de la politique du prélèvement obligatoire national en un temps où le contribuable qui paie l'impôt sur le revenu va, l'instant suivant, acquitter la CSG. Nous ne réussirons jamais à lui faire comprendre que la politique qui conduit à le solliciter au titre de l'impôt sur le revenu n'est pas préparée, examinée ni mise en oeuvre en même temps que la politique visant à lever, quasi simultanément, la CSG.

Il faut donc rassembler l'ensemble des éléments d'appréciation dans un débat portant globalement sur l'évolution des prélèvements obligatoires nationaux. C'est, pour nous tous, une question de crédibilité vis-à-vis de l'opinion publique ; je dirai même que c'est simplement une question de bon sens. Nous y parviendrons, j'en suis absolument sûr, dans le cadre d'un tel débat préalable, organisé dans les conditions qui ont été excellemment annoncées, en particulier, par le président Delaneau.

De ce point de vue, beaucoup de choses vont dépendre des dispositions qui seront incluses, notamment, dans le règlement du Sénat. Il appartiendra en effet au Sénat, auteur de son règlement - sous le contrôle, bien entendu, du juge constitutionnel - de prévoir la manière dont ce débat devra concrètement être préparé et organisé. On peut imaginer, par exemple, un rapport unique, susceptible de provenir des travaux menés, d'un côté, par la commission des finances et, de l'autre, par la commission des affaires sociales ; on peut aussi imaginer des modalités particulières d'examen en séance, des délais, des conditions précises pour que ce débat soit assez solennel, qu'il représente vraiment les « trois coups » de la session budgétaire.

Je sais bien que, depuis une réforme qui devait nous permettre de travailler à la fois mieux et moins, on ne parle plus de session budgétaire. Mais, dans la réalité, il existe toujours une session budgétaire puisque,

dans chaque assemblée, l'automne est consacré d'abord à l'exercice de nos responsabilités en matière de finances publiques.

Mes chers collègues, nous sommes parvenus ces dernières années, en effet - je voudrais en porter témoignage - à un travail en commun excellent à bien des égards entre nos deux commissions. Si nous avons été en mesure, Charles Descours et moi-même, avec les présidents de nos commissions respectives, de présenter à la presse, au cours de l'année 2000, une même vision de la ristourne sur CSG, la ristourne qui, de notre point de vue, devait être transformée en crédit d'impôt, c'est parce que nous avons travaillé ensemble, en amont, c'est parce que nous avons analysé le contexte économique et la politique des prélèvements obligatoires. Nous avons estimé, en notre âme et conscience, que la proposition du Gouvernement n'était pas bonne et qu'il fallait y substituer autre chose, suggestion que nous avons formulée en commun.

Si nous sommes capables de faire cela, en particulier devant les journalistes, nous devons être capables *a fortiori* de présenter ensemble une même approche dans le débat préalable, facteur commun sur les prélèvements obligatoires. Je crois, mes chers collègues, que nos travaux y gagneront en cohérence, et je forme le voeu que, dans la suite de la navette, cette initiative reçoive l'accueil résolument positif que, selon moi, elle mérite.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 223, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 48.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 48 sexies (nouveau)

Le rapport et le débat sur les prélèvements obligatoires.

Le présent article est issu d'un amendement de MM. Philippe Marini, Rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, et Charles Descours, Rapporteur de la Commission des Affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui a reçu un avis *favorable* du Président Alain Lambert, Rapporteur, et du *Gouvernement*.

Il tend à prévoir le dépôt, en octobre de chaque année, en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, d'un rapport sur les prélèvements obligatoires au profit des administrations publiques, à l'exception des impositions perçues au profit des collectivités territoriales, détaillant leur nature et évaluant l'impact financier des modifications décidées par le Gouvernement.

L'idée centrale de l'amendement adopté par le Sénat paraît excellente aux yeux de votre Rapporteur. Le texte rapproche judicieusement projet de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il entre parfaitement dans le cadre de la double habilitation figurant aux articles 47 *(« Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique »*) et 47-1 *(« Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique »*) de la Constitution. Il répond à la nécessité d'éclairer le vote de l'autorisation annuelle de perception des impositions de toute nature en permettant une prise de conscience cohérente et complète de l'ensemble des ressources publiques. Il répond à un souci exprimé à plusieurs reprises lors des

travaux de votre Commission spéciale. En effet, le rapport envisagé constitue une sorte d'annexe commune aux projets de loi de finances de l'année et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale. Il ne peut y avoir fusion des deux textes de loi, mais il peut y avoir des annexes communes même si elles n'en ont pas le statut et ne peuvent l'avoir.

En replaçant l'évolution des cotisations sociales, de nature réglementaire, dans une perspective plus vaste, le rapport pourrait être particulièrement utile aux parlementaires intéressés par la loi de financement de la sécurité sociale.

La date envisagée pour son dépôt devrait, sans doute, contraindre le Gouvernement à anticiper ses choix relatifs au cadrage du volet ressources de la loi de financement de la sécurité sociale. C'est une bonne chose.

Le présent article comporte enfin un autre intérêt : il prévoit un débat. Ce faisant, il devrait satisfaire certains membres de notre Assemblée qui souhaitaient pouvoir débattre du poids des prélèvements obligatoires.

Le débat est facultatif. L'avis du Conseil d'Etat, et l'absence de difficulté liée au calendrier électoral contrairement au débat d'orientation budgétaire en juin, pourrait nous conduire à l'exiger, dans la mesure où il peut faire partie des conditions de vote des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Cependant, votre Rapporteur approuve la prudence du Sénat et considère que l'avenir du débat, organisé à l'initiative du Gouvernement, pourrait dépendre de ce que les uns et les autres en feront. À cet égard, les règlements des Assemblées pourront opportunément préciser les modalités d'organisation du débat, qui lancera un début de session qui n'est plus seulement budgétaire depuis l'institution des lois de financement de la sécurité sociale.

Tout en approuvant au total le présent article, votre Rapporteur entend prendre en compte l'esprit d'ouverture de M. Philippe Marini qui, lors des débats du Sénat, admettait que le dispositif était perfectible, et proposer quelques aménagements rédactionnels.

*

* *

La Commission a examiné un amendement de simplification de la rédaction de cet article, présenté par votre Rapporteur.

Votre **Rapporteur** a précisé que le rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution, présenté à l'ouverture de la session ordinaire par le Gouvernement, inclut bien entendu les prélèvements obligatoires perçus au profit des administrations locales. Il a rappelé qu'il comportera également l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagée par le Gouvernement.

Après que **M. Gilbert Gantier** s'est interrogé sur la mention précisant que ce rapport pouvait faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat, le **Président Philippe Auberger** a indiqué que cette précision n'était pas inutile.

La Commission a *adopté* cet amendement **(amendement n° 67)**.

La Commission a *adopté* l'article 48 *sexies (nouveau)* ainsi modifié.

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 48 *sexies*

Mme la présidente. « Art. 48 *sexies.* - En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires établi au profit des administrations publiques centrales et des administrations de sécurité sociale ainsi que leur évolution.

« Ce rapport détaille notamment :

« 1° La nature et le montant des impositions de toute nature affectées à l'Etat, aux organismes divers d'administration centrale ainsi qu'aux administrations de sécurité sociale ;

« 2° L'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux exercices suivants, de chacune des mesures nouvelles décidées par le Gouvernement et les hypothèses fondant ces prévisions.

« Ce rapport peut faire l'objet d'un débat. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 67, ainsi libellé :

« Après les mots : "l'ensemble des prélèvements obligatoires", rédiger ainsi la fin de l'article 48 *sexies :* "ainsi que leur évolution".

« Ce rapport comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement.

« Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Cet amendement tend à simplifier la rédaction de l'article, sans rien lui retirer sur le fond. Présenté par notre collègue du Sénat, Philippe Marini, il contribuera grandement à améliorer la qualité de notre débat au moment de la présentation du projet de loi de finances.

En effet, il tend à inclure les prélèvements obligatoires perçus au profit des administrations locales dans le champ du rapport, dans la mesure où la fiscalité locale fait partie du domaine des lois de finances. Il clarifie aussi la notion de « mesures nouvelles » qui figure dans le texte du Sénat et prend en compte non pas les mesures « décidées » par le Gouvernement, mais celles qu'il envisage dans le projet de loi de finances, dans un collectif budgétaire ou dans le cadre du financement de la sécurité sociale, mesures qui peuvent avoir un impact rétroactif sur les exercices en cours. Enfin, il précise le lieu du débat sur le rapport, à savoir le Parlement.

La commission spéciale a estimé que cet amendement répondait au souhait tant du Sénat que de l'Assemblée nationale, et qu'il sera très utile pour que nous puissions bien percevoir la cohérence de la politique fiscale du Gouvernement. Ce sera essentiel au moment de la présentation et de la discussion du projet de loi de finances.

Certes, cela fait peser des exigences sur le Gouvernement - il faudra notamment que les arbitrages interviennent plus tôt qu'aujourd'hui - mais cela enrichira le débat budgétaire.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Avis favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 67.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 48 *sexies*, modifié par l'amendement n° 67.

(L'article 48* sexies, *ainsi modifié, est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 48 sexies

Le rapport et le débat sur les prélèvements obligatoires

Commentaire : le présent article tend à prévoir le dépôt, en octobre de chaque année, en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, d'un rapport sur les prélèvements obligatoires au profit des administrations publiques, à l'exception des impositions perçues au profit des collectivités territoriales, détaillant leur nature et évaluant l'impact financier des modifications décidées par le Gouvernement.

i. LES MODIFICATIONS ADOPTéEs PAR L'ASSEMBLéE NATIONALE

L'Assemblée nationale a modifié le présent article pour préciser d'une part que le rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution, présenté à l'ouverture de la session ordinaire par le Gouvernement, inclurait bien les prélèvements obligatoires perçus au profit des administrations locales, et rectifier, d'autre part, une rédaction.

II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur se félicite de l'excellent accueil fait, à la suite de celui de votre commission, à cet article issu d'une initiative de nos collègues Philippe Marini et Charles Descours, tant par le gouvernement que par l'Assemblée nationale.

Il apprécie les modifications introduites par l'Assemblée nationale comme autant d'utiles précisions.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat deuxième lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 48 *sexies*

M. le président. « Art. 48 *sexies*. - En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.

« Ce rapport comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement.

« Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. » - ***(Adopté.)***

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 48 *sexies*
Article 52

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par

le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.

Ce rapport comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement.

Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Article additionnel après l'article 48

M. le président. **Par amendement n° 149, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 48, un article additionnel ainsi rédigé :**

« En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, les autres commissions et les délégations parlementaires concernées adressent des questionnaires au Gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci y répond par écrit au plus tard huit jours francs après la date mentionnée au premier alinéa de l'article 39. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit d'insérer dans la section relative à l'information l'article 37 que nous avons supprimé et qui précise le régime des questionnaires parlementaires.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Il s'agit d'élargir la procédure des questionnaires aux délégations parlementaires. Sur le principe, je n'y suis pas hostile, mais je crois qu'il faudra véritablement bien veiller à la coordination des questionnaires, sous peine d'accroître de manière déraisonnable la tâche des administrations lors de la préparation des projets de loi de finances. Ce n'est pas une opposition de principe, mais je crois qu'il faut bien y réfléchir.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Le Sénat est sage !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 149.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 48.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 48 ter (nouveau)

Les questionnaires budgétaires.

Le Sénat a adopté, *sur avis défavorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, insérant après l'article 48 un article additionnel qui reprend et modifie le texte de l'article 37 adopté par l'Assemblée nationale.

Le déplacement opéré par le Sénat a pour effet de faire figurer la procédure des questionnaires budgétaires dans les dispositions relatives à l'information sur les finances publiques. Outre ce déplacement, le Sénat a élargi la procédure des questionnaires budgétaires aux délégations parlementaires. Cet élargissement, qui vise des instances n'ayant pas pour mission de participer ni à l'examen, ni au vote des projets de loi de finances, risquerait d'augmenter sensiblement le nombre des questionnaires, et de mettre ainsi le Gouvernement dans l'impossibilité de respecter les délais prévus par le présent article. Cette disposition ne paraît donc pas opportune.

*

* *

La Commission a *adopté* un amendement présenté par votre Rapporteur, tendant à ne pas associer les délégations parlementaires, qui n'ont pas de responsabilités dans la discussion des projets de lois de finances, aux questionnaires budgétaires **(amendement n° 61)**.

Elle a ensuite *adopté* l'article 48 *ter (nouveau)* ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 48 *ter*

Mme la présidente. « Art. 48 *ter.* - En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, les autres commissions et les délégations parlementaires concernées adressent des questionnaires au Gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci y répond par écrit au plus tard huit jours francs après la date mentionnée au premier alinéa de l'article 39. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 61, ainsi rédigé :

« Dans la première phrase de l'article 48 *ter,* substituer aux mots : ", les autres commissions et les délégations parlementaires" les mots : "et les autres commissions". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Nous estimons que les délégations parlementaires ne peuvent pas être mises sur le même plan que les commissions permanentes de l'Assemblée nationale. Puisqu'elles n'ont pas de responsabilités dans la discussion des projets de loi de finances, il n'y a pas lieu de les associer aux questionnaires budgétaires. Les ôter de la rédaction est l'objet de cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 61.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 48 *ter*, modifié par l'amendement n° 61.

(L'article 48* ter, *ainsi modifié, est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 48 ter

Les questionnaires budgétaires

Commentaire : le présent article a pour objet d'inscrire dans la loi organique la procédure des questionnaires parlementaires.

i. les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté une modification tendant à ne pas faire bénéficier des garanties particulières du présent article, qui s'appliquent aux questionnaires adressés par les commissions parlementaires, ceux adressés par les délégations parlementaires.

ii. observations de votre commission

Votre rapporteur souligne à nouveau que le régime prévu au présent article ne constitue que l'organisation procédurale particulière à certains questionnaires adressés par le Parlement d'une obligation tout à faire

générale de répondre aux questionnaires relatifs à l'emploi des contributions publiques. Cette dernière obligation repose sur les textes les plus éminents de notre droit public, en particulier les articles XIV et XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il estime ainsi que, pas plus qu'aux questions des commissions parlementaires qui pourraient être formulées en dehors des délais utiles pour y répondre conformément au présent article, il ne saurait être tiré argument de cet article pour refuser, ou même tarder à répondre aux questions émanant de qui que ce soit, et *a fortiori* d'une composante du Parlement.

Il note que l'argument invoqué pour exclure les délégations parlementaires du bénéfice du présent article, l'absence d'association à la discussion budgétaire au Parlement, n'est pas exact. Ainsi la délégation du Sénat pour l'Union européenne et la délégation du Sénat pour la planification prennent fréquemment une part active à certains aspects de cette discussion.

Les droits des délégations à obtenir des réponses ne sauraient donc être écartés.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat deuxième lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 48 *ter*

M. le président. **« Art. 48 *ter*. - En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées adressent des questionnaires au Gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci y répond par écrit au plus tard huit jours francs après la date mentionnée au premier alinéa de l'article 39. » -** *(Adopté.)*

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 48 *ter*
Article 49

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées adressent des questionnaires au Gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci y répond par écrit au plus tard huit jours francs après la date mentionnée au premier alinéa de l'article 39.

Article additionnel après l'article 48

M. le président. Par amendement n° 159 rectifié, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 48, un article additionnel ainsi rédigé :

« Lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application de l'article 48 *decies* ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 283 rectifié, présenté par M. Charasse et les membres du groupe socialiste et apparentés, et tendant, après les mots : « peuvent demander », à rédiger ainsi la fin du texte de l'amendement n° 159 rectifié : « au bureau de l'Assemblée concernée de saisir la juridiction compétente, statuant en référé, afin qu'elle fasse cesser cette entrave sous astreinte. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 159 rectifié.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Les sanctions appliquées aux hypothèses d'entrave à des missions de contrôle et d'évaluation sont pénales, excepté la sanction des divulgations des faits d'entrave au public, sanction dont l'efficacité est d'ailleurs variable.

Il n'est pas question d'abroger ces sanctions pénales, mais il s'agit ici de prévoir un dispositif plus souple selon lequel il pourrait être mis fin aux entraves au contrôle parlementaire à la demande des présidents des commissions des finances, sous astreinte, le cas échéant, par la juridiction compétente.

M. le président. La parole est à M. Charasse, pour défendre le sous-amendement n° 283 rectifié.

M. Michel Charasse. Pour gagner du temps, je serai très bref.

Je me demande - mais je pense que c'est une question qu'il faudra sans doute approfondir au cours de la navette - s'il ne serait pas opportun de prévoir que, si la justice doit être saisie d'un défaut de réponse à une convocation d'une commission, elle le soit par le bureau de l'assemblée intéressée, et non par les commissions des finances.

Qu'on ne vienne pas me soupçonner de manque de considération à l'égard des commissions des finances des deux assemblées, celle au sein de laquelle je siège en particulier ! Mais il faut dire qu'autant une commission d'enquête est une commission à statut très particulier et qui, au fond, n'est pas un organe subordonné à l'assemblée elle-même, autant ce n'est pas le cas de nos commissions permanentes.

Je crois que ceux qui sont seuls qualifiés pour représenter les assemblées à l'extérieur, ce sont leurs présidents et leurs bureaux. Par conséquent, je pense qu'il serait plus raisonnable de prévoir que, dans ce cas-là, la commission des finances saisit le bureau, qui apprécie s'il y a lieu de saisir la justice ou pas.

Comme je ne veux pas prolonger la discussion et comme je pense qu'on lira au cours de la navette ce que je viens d'indiquer, je retire le sous-amendement n° 283 rectifié.

M. le président. Le sous-amendement n° 283 rectifié est retiré.

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 159 rectifié ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* J'avoue que je suis étonnée par cet amendement, compte tenu des propos qui ont été tenus par M. Lambert il y a quelques instants pour dénoncer la judiciarisation croissante du fonctionnement de notre démocratie...

Mais, si je comprends bien ce qui est proposé, il s'agit d'introduire des dispositions éventuellement pénales dans un texte organique relatif au contenu et à la présentation des lois de finances.

Il me paraît très difficile d'accepter l'idée que l'on puisse condamner un fonctionnaire à payer une astreinte soit pour des motifs qui relèveraient de problèmes de responsabilité politique du Gouvernement que nous abordions tout à l'heure, soit, tout simplement, pour des raisons techniques tenant à d'éventuelles erreurs.

Je m'étonne donc un peu que l'on propose d'introduire cette disposition dans ce texte organique, au risque de donner une image assez peu positive, il faut bien le dire, des relations que seraient susceptibles d'entretenir le Gouvernement et le Parlement.

Pour toutes ces raisons, je ne suis pas favorable à l'amendement n° 159 rectifié.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Mme la secrétaire d'Etat s'étonne ; je vais donc essayer de lever ses interrogations.

Madame la secrétaire d'Etat, le droit actuel est inapplicable parce qu'il est excessif : 100 000 francs d'amende et une peine de prison ferme pour entrave ? Franchement, ce n'est pas applicable, et, Dieu merci ! ce n'est pas appliqué.

Il vous est tout simplement proposé d'introduire une solution intermédiaire qui permette à l'autorité judiciaire, en cas d'excès - mais j'espère bien que la disposition ne s'appliquera jamais non plus - de lever l'entrave...

M. Michel Charasse. Et si c'est le ministre qui s'y oppose ?...

M. Alain Lambert, *rapporteur.* ... et donc d'éviter l'ornière du texte actuel qui, je le répète, n'est pas applicable parce que la sanction prévue est démesurée par rapport à l'inconvénient - même si celui-ci est grave - que subit le Parlement.

Votre demande d'explication, madame la secrétaire d'Etat, est donc légitime, mais notre intention, vous le voyez, n'est surtout pas d'aggraver la situation mais, au contraire, de fixer une sanction qui soit proportionnée, alors qu'à l'heure actuelle elle ne l'est pas.

M. Michel Charasse. Si c'est le ministre qui s'y oppose, on l'envoie devant la Cour de justice de la République ?

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 159 rectifié, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 48.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 48 terdecies (nouveau)

La cessation des entraves aux missions de contrôle et d'évaluation.

Le présent article vise à instaurer une procédure permettant d'obtenir la cessation des entraves exercées à l'encontre des missions de contrôle et d'évaluation du Parlement.

Le droit positif - le dernier alinéa du IV de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 - prévoit des sanctions pénales (100.000 F d'amende) pour punir le fait de faire obstacle à l'exercice des pouvoirs d'investigation des Présidents et Rapporteurs généraux des commissions des finances ainsi que des rapporteurs spéciaux. Le Sénat a estimé nécessaire de les compléter par un arsenal plus souple et moins « dramatisé » : les astreintes. Les Présidents des commissions des finances pourraient demander à la juridiction compétente de faire cesser les entraves à la communication de renseignements sous astreinte, après un délai raisonnable apprécié par le juge.

Le *Gouvernement* a jugé que l'amendement de la Commission des finances du Sénat dont est issu l'article traduisait une image peu flatteuse des relations entre le Parlement et le Gouvernement.

Votre Rapporteur se borne à espérer que l'on ne fera pas plus appel aux futures astreintes qu'aux dispositions pénales qui existent déjà et qui fort heureusement n'ont pas été utilisées jusqu'à présent.

*

* *

La Commission a *adopté* l'article 48 *terdecies (nouveau)* sans modification.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 48 *terdecies*

Mme la présidente. « Art. 48 *terdecies*. - Lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application de l'article 48 *undecies* ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la

juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte. »

Je mets aux voix l'article 48 *terdecies.*

(L'article 48* terdecies, *est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 48 *terdecies*
Article 59

Lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application de l'article 57 ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte.

Article additionnel après l'article 48

M. le président. Par amendement n° 157 rectifié, M. Lambert, au nom de la commission, propose d'insérer, après l'article 48, un article additionnel ainsi rédigé :

« Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

« Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

« Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° 218, présenté par M. Charasse, et tendant :

I. - Dans la dernière phrase du premier alinéa du texte présenté par l'amendement n° 157 rectifié ; à supprimer *in fine* les mots : « et à toutes auditions qu'ils jugent utiles »

II. - A rédiger comme suit le troisième alinéa dudit texte :

« Sur demande d'un rapporteur spécial ou à leur propre initiative, les présidents des commissions des finances peuvent convoquer tout agent public titulaire d'une délégation de signature ou toute personne privée dont l'audition est jugée nécessaire. Les personnes concernées ont l'obligation de déférer à cette convocation. Sous les réserves prévues à l'alinéa précédent, elles sont déliées du secret professionnel. Toutefois, le secret professionnel opposé à un rapporteur spécial ne peut être levé qu'avec l'accord du président et du rapporteur général de la commission des finances. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 157 rectifié.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Il s'agit de codifier dans la loi organique les missions et certaines prérogatives de contrôle des membres des commissions des finances : contrôle sur pièces et sur place, communication la plus large possible des documents, auditions, etc.

M. le président. La parole est à M. Charasse, pour défendre le sous-amendement n° 218.

M. Michel Charasse. Sur ce sujet, il n'y pas de divergence de fond entre la commission et moi-même. Simplement, je me pose deux questions.

Premièrement, je ne suis pas certain que ce dispositif relève bien du domaine de la loi organique. Mais, après tout, ce n'est pas grave puisque, si tel n'est pas le cas, le Conseil constitutionnel procédera au déclassement : il pourra déclarer le dispositif comme étant conforme à la Constitution, mais ne relevant pas du domaine de la loi organique, ce qui permettra ensuite à la loi ordinaire de le modifier, ce qui est quand même plus pratique. Cette observation est valable pour toute une série d'articles de contrôle qui figurent dans le texte proposé par le rapporteur.

Deuxièmement, dans un souci qui n'est pas seulement d'ordre rédactionnel, je propose une autre formulation. En effet, il me paraît important de mieux encadrer le dispositif des auditions devant les commissions afin d'éviter une multiplication anarchique des convocations. J'ai proposé - cela me paraît préférable, mais je suis prêt à en discuter - que ces convocations s'adressent en principe aux agents publics qui bénéficient d'une délégation.

Je me souviens qu'en 1981 le Président de la République de l'époque avait rappelé qu'en principe, et sauf en ce qui concerne les commissions parlementaires d'enquête, le seul responsable devant le Parlement était le Gouvernement et que, par conséquent, les fonctionnaires ne pouvaient pas aller devant des commissions sans accompagner leur ministre, puisque c'était lui qui était interrogé et qu'il ne fallait pas transférer la responsabilité de l'un à l'autre. Le président de la République de l'époque avait donc envoyé une lettre très sévère aux présidents des assemblées et au Premier ministre d'alors, qui était Pierre Mauroy, pour leur demander de ne pas faire dériver la responsabilité politique du Gouvernement sur ses fonctionnaires.

Je sais bien qu'aujourd'hui nous vivons sous une autre pratique : pour la Corse, c'est comme ça ; il n'y a plus vraiment de règles ; pour les *rave parties*, il ne faut pas embêter ces petits chéris, etc. Néanmoins, il y a peut-être encore quelques limites à poser. Je ne vois pas très bien l'intérêt pour les commissions de convoquer des fonctionnaires dont je ne dirai pas qu'ils n'ont pas de responsabilités, mais qu'ils n'ont pas de délégation de signature de leur ministre.

Je prévois également la possibilité de convoquer, si nécessaire, des personnes privées, faculté qui ne figure pas dans l'amendement de la commission. Or il n'est pas forcément inutile que la commission puisse entendre une personne privée, physique ou morale, qui bénéficie de crédits de l'Etat et qui peut quand même avoir des explications à lui donner sur l'utilisation de la ressource publique dont elle a bénéficié.

Tels sont les objets du sous-amendement n° 218.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Ce sous-amendement a pour effet de revenir sur les dispositions en vigueur. Il vise à encadrer le droit d'auditionner des agents publics et précise le régime de la levée du secret professionnel des personnes auditionnées.

Il faut signaler que la restriction apportée au droit d'auditionner ne concerne que les agents publics. L'adoption de ce sous-amendement priverait les parlementaires du droit d'auditionner un nombre important d'agents publics.

Quant aux modalités de levée du secret professionnel en cas de difficultés, elles semblent pouvoir être précisées par la loi ordinaire.

J'ajoute à l'intention de M. Charasse que je me sens - avec peut-être moins de verve que lui - en accord sur l'appréciation qu'il porte sur la judiciarisation effrayante, et je crois mortelle pour la démocratie, de notre vie publique. Mais il s'agit ici du contrôle parlementaire et, jusqu'alors, nous n'avons pas eu à constater de débordements. Nous avons, les uns et les autres, participé à des commissions d'enquête et à des missions qui n'ont jamais porté atteinte à la dignité des personnes ni placé celles-ci dans des situations délicates.

Faisons en sorte que les organes de la démocratie exercent complètement leurs missions et évitons, en effet, la judiciarisation de la vie publique. C'est ce qui me conduit, monsieur Charasse, à ne pas recommander le vote de ce sous-amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 157 rectifié et sur le sous-amendement n° 218 ?

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat.* Pour ma part, je suis très favorable au sous-amendement n° 218 présenté par M. Charasse.

M. le rapporteur ne souhaite pas aller dans le sens d'une judiciarisation excessive de notre démocratie, ce que je comprends très bien. Toutefois, nos fonctionnaires sont aujourd'hui convoqués par des commissions d'enquête parlementaires, et ce à des niveaux hiérarchiques ne correspondant plus à cette exigence qui renvoie à la notion de responsabilité politique. J'estime donc qu'ils doivent au minimum disposer d'une délégation de signature de leur ministre. J'ai présents à l'esprit des cas très concrets de chefs de bureau qui ont été convoqués récemment par des commissions d'enquête parlementaires. Or, dans un certain nombre de services de l'administration du ministère des finances, il n'y a pas de délégation de signature au niveau d'un chef de bureau. Je suis donc assez sensible à cette question.

Par conséquent, je suis favorable, je le répète, au sous-amendement n° 218 et défavorable à l'amendement n° 157 rectifié.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 218.

M. Michel Charasse. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Charasse.

M. Michel Charasse. Madame la secrétaire d'Etat, mes chers collègues, il existe aujourd'hui une pratique, que nous pouvons déplorer. Pour ma part, j'estime que seuls les ministres sont habilités à s'expliquer devant les commissions parlementaires, sauf s'il s'agit de commissions d'enquête, qui représentent un cas particulier. Lorsque j'exerçais des responsabilités rue de Rivoli ou à Bercy, je n'ai jamais autorisé un fonctionnaire placé sous mon autorité à se rendre devant une commission parlementaire. Je disais : si vous voulez obtenir des explications, vous n'avez qu'à me convoquer, et c'est moi qui me déplaçais.

Par conséquent, les choses sont claires, et je trouve que c'est une déviation. Mais le président Lambert a raison : il y a une pratique ! Faut-il la consacrer dans la loi ? Ne risque-t-elle pas d'être contestée par le juge constitutionnel qui lira ce texte ? Je ne suis pas obsédé, mais nous touchons là véritablement aux rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Ce n'est pas aux fonctionnaires, même s'ils sont membres de cabinets ministériels, d'assumer devant le Parlement, notamment devant les commissions parlementaires, les responsabilités du Gouvernement.

Une exception figure dans les règlements parlementaires, et elle a été acceptée par le Conseil constitutionnel : les commissaires du Gouvernement ont la faculté de s'exprimer en séance publique à la demande de leur ministre, mais en sa présence. Par conséquent, il vaut mieux être prudent.

Monsieur le président, comme ce sous-amendement n° 218 se raccroche à un amendement auquel le Gouvernement n'est pas favorable et que toutes ces mesures vont, naturellement, faire l'objet de la navette, je n'insiste pas et je retire mon sous-amendement.

Je demande cependant à Alain Lambert de faire attention : dans cette affaire, comme dans d'autres, veillons à ne pas nous faire piéger en voulant trop bien faire, car nous risquerions de tout perdre.

M. le président. Le sous-amendement n° 218 est retiré.

Je vais mettre aux voix l'amendement n° 157 rectifié.

M. Philippe Marini. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Marini.

M. Philippe Marini. Bien entendu, je voterai cet amendement.

Il faut se souvenir - peut-être est-ce l'un des éléments que la commission garde présent à l'esprit - de nos interventions, qui ne sont pas si anciennes, à propos du budget et des comptes de 1999. La commission des finances avait été constituée en commission d'enquête par le Sénat,...

M. Michel Charasse. Absolument !

M. Philippe Marini. ...notamment parce que certaines questions de compétence avaient été soulevées par le Gouvernement.

Nous n'étions pas dans un paysage juridique suffisamment précis pour que nous puissions, au titre de nos fonctions de commissaires des finances, bénéficier de toutes les informations nécessaires et avoir accès aux fonctionnaires qu'il nous semblait absolument indispensables d'auditionner.

Je pense que le rapporteur se rappelle cet épisode. Il a donc raison de vouloir une formulation large pour que les rapporteurs spéciaux, le rapporteur général et le président de chaque commission des finances disposent de compétences absolument incontestables.

Naturellement, je suis sensible aux propos deM. Charasse sur la bonne administration et sur la bonne organisation des services, notamment ceux du ministère de l'économie, et des finances. Pour exercer de tels pouvoirs, il faut en être digne, donc savoir faire la part des choses, accéder à l'information où elle se trouve sans déstabiliser ni désorganiser des services indispensables au bon fonctionnement de la République. Il importe de le dire parce que, les uns et les autres, nous avons, de par nos fonctions, le respect de cette administration, qui est une pièce essentielle du dispositif de l'Etat.

Je crois qu'il faut adopter l'amendement. Pour autant, il convient de faire confiance aux présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat qui, j'en suis certain, n'en abuseront pas.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Alain Lambert, *rapporteur.* Que le Sénat ne se méprenne pas : je n'ai en aucune façon accentué les règles. Il s'agit simplement de les introduire dans la loi organique.

Le sous-amendement visait à restreindre le droit en vigueur. Ce droit, tel qu'il figure dans l'ordonnance du 17 novembre 1958, prévoit qu'une « commission spéciale ou permanente peut convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, sous réserve des sujets de caractère secret ; », ... je reprends la formulation de M. Charasse.

Madame la secrétaire d'Etat, si les contrôles auxquels nous avons fait allusion vous semblent avoir dépassé l'esprit de ce texte, fruit des travaux de la commission des finances, je souhaite que nous m'en teniez informé. Je suis sûr que tous les présidents de commission de cette assemblée raisonnent de la même manière.

Mes chers collègues, je veux insister sur ce point : notre démocratie est beaucoup plus menacée qu'on ne l'imagine ; il y a une vraie crise de la représentation, et la judiciarisation, dont j'ai parlé tout à l'heure, est aux portes de toutes les institutions de la République.

Cela veut dire, madame la secrétaire d'Etat, qu'en voulant réduire le droit existant vous finirez bien par inviter indirectement les juges de l'ordre judiciaire. A mon sens, mieux vaut donc, pour la santé de notre

démocratie, que ce soit la représentation nationale - je crois en sa sagesse - qui opère ces contrôles.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 157 rectifié, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 48.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport AN Deuxième lecture n° 3150 (XIème législature)

Article 48 undecies (nouveau)

Les missions et prérogatives de contrôle des commissions chargées des finances.

Le Sénat a adopté le présent article, à l'initiative du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, *sur avis défavorable du Gouvernement*.

Cet article reprend largement le contenu des sixième et septième alinéas du IV de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

Les différences sont les suivantes.

Le contrôle budgétaire effectué par les commissions des finances est étendu aux « *finances publiques* », le cadre ministériel n'étant plus mentionné pour les missions de contrôle dévolues aux rapporteurs spéciaux.

Le champ des entreprises publiques, visé par la législation « ordinaire » en vigueur, n'est pas explicitement visé par le texte organique s'agissant des pouvoirs de contrôle des présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances.

Un pouvoir d'audition est institué. Actuellement, les auditions ne peuvent être imposées que dans le cadre des commissions d'enquête, créées par des résolutions votées par les assemblées (article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958). Il est clair que le pouvoir d'audition institué ne signifie pas, dans l'esprit de votre Rapporteur, que les rapporteurs spéciaux pourront décider l'ordre du jour des commissions, plus ou moins transformées en tribunal. Les rapporteurs spéciaux doivent simplement pouvoir obtenir les entretiens qu'ils souhaitent, une procédure d'appel devant être prévue au dernier alinéa du présent article.

Le champ des réserves à la communicabilité des documents financiers ou administratifs est réduit dans la mesure où le domaine des affaires étrangères n'est plus mentionné et où seuls les documents concernant l'instruction et non plus ceux dont la communication pourrait affecter le principe de la séparation du pouvoir judiciaire avec les autres

pouvoirs sont indiqués comme non communicables. A l'inverse, il est étendu aux documents dont la transmission s'opposerait au secret médical, par coordination avec l'extension du champ du contrôle à l'ensemble des finances publiques dont font partie les finances sociales.

Le texte du Sénat mentionne explicitement les rapports établis par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration parmi les documents communicables. Sont ici visés, pour l'essentiel, les rapports des inspections générales des finances, inspection des affaires sociales, inspection générale de l'administration et inspection générale des services judiciaires... Les trois interdictions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 sur la communication des documents administratifs, c'est-à-dire le secret fiscal ou bancaire, le secret industriel et commercial et la préparation aux décisions gouvernementales sont donc clairement écartées.

Enfin, le texte ne limite plus la liste des personnes qui seraient déliées du secret professionnel par les présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances des assemblées. Mais celles-ci ne seraient déliées automatiquement du secret professionnel que si leur audition est jugée nécessaire. Votre Rapporteur propose une simple précision à cet égard.

*

* *

La Commission a examiné un amendement de M. Henri Emmanuelli, tendant à supprimer la possibilité pour les rapporteurs spéciaux de procéder à des auditions, et un amendement du Rapporteur, tendant à soumettre l'obligation de déférer à ces auditions au jugement porté sur leur nécessité par le Président et le Rapporteur général de la Commission des finances.

M. Henri Emmanuelli s'est interrogé sur l'intérêt d'ouvrir aux rapporteurs spéciaux une possibilité d'effectuer des auditions et sur les conditions pratiques d'application de cette mesure.

Votre **Rapporteur** s'est déclaré sensible aux interrogations exprimées, mais a rappelé l'attachement du Sénat à ces auditions et la nécessité pour les rapporteurs spéciaux de disposer de l'ensemble des moyens d'accomplir leur mission.

Il a indiqué que son amendement a justement pour but d'encadrer la procédure, en organisant l'examen d'un recours, pour les rapporteurs spéciaux, auprès du Président et du Rapporteur général, en cas de mauvaise volonté des personnes devant être entendues. Il a enfin fait valoir que la formulation retenue par le Sénat ne vise pas seulement des auditions formelles par les commissions, mais l'ensemble des rendez-vous et entretiens nécessaires à l'information des rapporteurs spéciaux.

M. Jean-Jacques Jégou a donné des exemples de cas de mauvaise volonté qu'il a rencontrés en tant que rapporteur spécial.

M. Philippe Auberger, Président, a estimé qu'en pratique, les auditions devront avoir lieu dans le cadre des contrôles sur pièces et sur place.

Après que **M. Gilbert Gantier** eut souligné que les rapporteurs spéciaux n'abusent guère de leurs prérogatives, **M. Henri Emmanuelli** a retiré son amendement au profit de celui de votre Rapporteur, qui a été *adopté* par la Commission **(amendement n° 71)**.

La Commission a *adopté* l'article 48 *undecies (nouveau)* ainsi modifié.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats AN deuxième lecture JO AN n° 47

Deuxième séance du mercredi 17 février 2001

Article 48 *undecies*

Mme la présidente. « Art. 48 *undecies*. - Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

« Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

« Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 71, ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du dernier alinéa de l'article 48 *undecies*, après le mot : "nécessaire", insérer les mots : "par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur.* Cette précision nous a paru utile.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 71.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 48 *undecies*, modifié par l'amendement n° 71.

(L'article 48* undecies, *ainsi modifié, est adopté.)

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Rapport Sénat deuxième lecture n° 413 (2000-2001)

ARTICLE 48 undecies

Les missions et prérogatives de contrôle des commissions chargées des finances

Commentaire : le présent article a pour objet de préciser les missions et certaines prérogatives de contrôle des commissions des finances du Parlement.

I. LES MODIFICATIONS ADOPTéES PAR L'ASSEMBLée nationale

L'Assemblée nationale n'a adopté qu'une modification à cet article introduit en première lecture par le Sénat sur avis défavorable du gouvernement. Elle consiste à encadrer la procédure d'audition, en organisant l'examen d'un recours, pour les rapporteurs spéciaux, auprès du président et du rapporteur général des commissions des finances, en cas de mauvaise volonté des personnes devant être entendues.

II. APPRéCIATION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur se félicite vivement de l'adhésion de l'Assemblée nationale à un dispositif que le Parlement souhaite ainsi, à l'unanimité, voir figurer dans la loi organique. Faute d'abrogation des dispositions non organiques relatives au contrôle parlementaire, il va de soi qu'une observation d'ordre général s'impose. L'inclusion de certaines dispositions relatives à ce contrôle dans la loi organique n'a pas pour effet d'abroger les dispositions en vigueur dès lors qu'elles ne les contrarient pas. Un travail d'adaptation des dispositions législatives ordinaires devra donc être entrepris.

Il salue l'amélioration apportée par l'Assemblée nationale.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Débats Sénat deuxième lecture JO Sénat n° 52

Séance du jeudi 28 juin 2001

Article 48 *undecies*

M. le président. « Art. 48 *undecies.* - Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

« Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

« Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent. » - ***(Adopté.)***

Loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1er août 2001

Texte définitif

Article 48 *undecies*
Article 57

Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette

mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent.

Article 49

A l’issue d’un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi organique, toute garantie de l’Etat qui n’a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances est caduque.

Article 50

Les budgets annexes, les comptes d'affectation spéciale et les comptes de commerce ouverts à la date de publication de la présente loi organique peuvent, à titre exceptionnel, être maintenus.

Ils demeurent régis par les dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dans sa rédaction en vigueur à la date de publication de la présente loi organique.

Article 51

I. – Les dispositions du quatrième alinéa de l'article 16 sont applicables aux crédits de dépenses ordinaires et aux crédits de paiement de l'exercice 2005, pour ceux d'entre eux qui sont susceptibles de faire l'objet de reports. La limite prévue audit alinéa s'applique aux crédits initiaux des chapitres concernés.

II. – Les crédits ouverts dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 19 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée et disponibles à la fin de l'année 2005 peuvent être reportés sur les programmes permettant l'emploi des fonds conformément à l'intention de la partie versante ou du donateur.

Article 52

A défaut de dispositions législatives particulières, les taxes régulièrement perçues à la date de publication de la présente loi organique en application de l'article 4 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée peuvent être perçues selon l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement en vigueur à cette même date, jusqu'au 31 décembre de l'année suivant celle de la publication de la présente loi organique.

Article 53

Les dispositions du 5° de l’article 46 et de l’article 47 sont applicables pour la première fois au projet de loi de règlement relatif à l’exécution du budget afférent à la quatrième année suivant celle de la publication de la présente loi organique.

Les projets de loi de règlement afférents aux années antérieures sont déposés et distribués au plus tard le 30 juin de l’année suivant celle de l’exécution du budget.

Article 54

Les dispositions des articles 15, 25 à 28, 33, 37, 39, deuxième alinéa, 40 et 42 sont applicables à compter du 1er janvier 2002.

L'article 36 est applicable à compter du 1er janvier 2003.

Article 55

I. – Est joint au projet de loi de finances pour 2005 un document présentant, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus par la présente loi organique.

II. – Au cours de la préparation du projet de loi de finances pour 2006, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sont informées par le Gouvernement de la nomenclature qu'il envisage pour les missions et les programmes prévus à l'article 7.

Article 56

I Sous réserve des dispositions prévues aux articles 49 à 55, l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée est abrogée le 1er janvier 2005. Toutefois, ses dispositions demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures.

Sous réserve des articles 49 à 55 et de la dernière phrase de l'alinéa précédent, la présente loi organique entre en vigueur le 1er janvier 2005.

Article 57

Des décrets en Conseil d'Etat pourvoient, en tant que de besoin, à l'exécution de la présente loi organique.

Ils contiennent toutes dispositions relatives à la comptabilité publique et à la bonne gestion des finances publiques.