

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION SPÉCIALE

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

COMPTE RENDU N° 15

(Application de l'article 46 du Règlement)

Mardi 19 juin 2001

(Séance de 17 heures)

*Présidence de M. Raymond Forni, Président,
puis de M. Philippe Auberger, vice-Président*

SOMMAIRE

Examen de la proposition de loi organique (n° 3139), modifiée par le Sénat, relative aux lois de finances (M. Didier Migaud, Rapporteur)			
- Discussion générale			
Art. 1 ^{er} A <i>(nouveau)</i>	Art. 23		Art. 44
Art. 1 ^{er}	Art. 24		Art. 45
Art. 2	Art. 25		Art. 46
Art. 3	Art. 26		Art. 47
Art. 4	Art. 26 <i>bis</i> <i>(nouveau)</i>		Art. 48 A <i>(nouveau)</i>
Art. 5	Art. 26 <i>ter</i> <i>(nouveau)</i>		Art. 48
Art. 6	Art. 26 <i>quater</i> <i>(nouveau)</i>		Art. 48 <i>bis</i> <i>(nouveau)</i>
Art. 7	Art. 26 <i>quinquies</i> <i>(nouv.)</i>		Art. 48 <i>ter</i> <i>(nouveau)</i>
Art. 8	Art. 26 <i>sexies</i> <i>(nouveau)</i>		Art. 48 <i>quater</i> <i>(nouveau)</i>
Art. 9	Art. 27		Art. 48 <i>quinquies</i> <i>(nouveau)</i>
Art. 10	Art. 28		Art. 48 <i>sexies</i> <i>(nouveau)</i>
Art. 11	Art. 29		Art. 48 <i>septies</i> <i>(nouveau)</i>
Art. 12	Art. 30		Art. 48 <i>octies</i> <i>(nouveau)</i>
Art. 13	Art. 31		Art. 48 <i>nonies</i> <i>(nouveau)</i>
Art. 14	Art. 32		Art. 48 <i>decies</i> <i>(nouveau)</i>
Art. 15	Art. 33		Art. 48 <i>undecies</i> <i>(nouveau)</i>
Art. 16	Art. 34		Art. 48 <i>duodecies</i> <i>(nouveau)</i>
Art. 17	Art. 34 <i>bis</i> <i>(nouveau)</i>		Art. 48 <i>terdecies</i> <i>(nouveau)</i>
Art. 18	Art. 36		Art. 48 <i>quaterdecies</i> <i>(nouv.)</i>
Att. 18 <i>bis</i> <i>(nouveau)</i>	Art. 37		Art. 49
Art. 19	Art. 38		Art. 50
Art. 20	Art. 39		Art. 51

Art. 20 <i>bis</i> (nouveau)		Art. 40		Art. 52
Art. 21		Art. 41		Art. 53
Art. 21 <i>bis</i> (nouveau)		Après Art. 41		Art. 54
Art. 22		Art. 43		Art. 57

La Commission a examiné, sur le rapport de **M. Didier Migaud, Rapporteur**, la proposition de loi organique (n° 3139), modifiée par le Sénat, relative aux lois de finances.

Le **Président Raymond Forni** a d'abord observé que le travail du Sénat ne constituait en aucune façon une remise en cause de l'architecture générale du texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, mais une contribution très positive. Il a rappelé que l'objectif était de parvenir à un accord définitif entre les deux assemblées avant le terme de l'actuelle session parlementaire. C'est pourquoi il est personnellement intervenu pour qu'une éventuelle troisième lecture par l'Assemblée nationale soit inscrite à l'ordre du jour du jeudi 28 juin.

M. Philippe Auberger a tenu à noter les conditions de travail difficiles des membres de la Commission spéciale.

Le **Président Raymond Forni** a admis qu'il était effectivement demandé aux membres de la Commission spéciale de travailler rapidement, mais a observé qu'il faisait en sorte que le débat ne soit pas escamoté. Il a proposé que les discussions se concentrent sur les sujets les plus substantiels, sachant que nombre des amendements proposés aujourd'hui par le Rapporteur étaient techniques, de cohérence, voire simplement rédactionnels.

M. Gilbert Gantier a souligné que le calendrier proposé aux membres de la Commission spéciale paraissait effectivement relever d'une certaine « accélération de l'histoire ».

M. Didier Migaud, Rapporteur, a relevé que la méthode de travail retenue était parfaitement classique. Il a noté que les membres de la Commission spéciale disposaient d'un document de travail permettant, pour chaque article, de comparer les textes respectifs adoptés en première lecture par le Sénat et par l'Assemblée nationale. Il est vrai, cependant, qu'il est demandé un effort de célérité aux membres de la Commission spéciale. Enfin, il a relevé que le Sénat avait commencé l'examen du texte de la proposition de loi organique en première lecture avec un retard de huit jours par rapport aux prévisions initiales et que ledit examen s'était avéré plus long que prévu.

En effet, le Sénat, qui avait d'ores et déjà mené sur la réforme des règles et procédures budgétaires, au sein de sa Commission des finances et sous l'impulsion du Président de celle-ci, M. Alain Lambert, une réflexion parallèle à celle de l'Assemblée nationale, a consacré trois journées à l'examen de la proposition de loi organique relative aux lois de finances adoptée par l'Assemblée nationale le 8 février 2001.

Le Rapporteur s'est réjoui de ce que le Sénat, unanime, après l'Assemblée nationale, ait pris acte de ce que la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959, était « *une nécessité avérée* », pour reprendre l'expression utilisée par le Président Alain Lambert.

Il s'est également réjoui de ce que le Sénat partage les deux objectifs pris en compte par l'Assemblée nationale, à savoir l'amélioration tant de la gestion publique que des conditions d'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement.

Il était inévitable, et d'ailleurs souhaitable, que les deux assemblées, en phase sur ces objectifs, expriment leur position de principe respective sur les nombreuses questions soulevées par ce qu'il est convenu d'appeler la constitution financière de l'Etat. Ceci s'est traduit par l'adoption, par le Sénat, de 187 amendements, dont le plus grand nombre, émanant pour l'essentiel de sa Commission des finances, stimulent la réflexion, sans traduire une quelconque opposition ni sur les principes, ni sur les objectifs. Il apparaît ainsi que la contribution du Sénat a été utile, positive et nécessaire. Il est, à cet égard, exemplaire de constater que, sur des sujets qui, objectivement, transcendent les clivages traditionnels, les deux assemblées aient su aborder la phase opérationnelle d'élaboration de la norme dans un état d'esprit constructif et républicain.

Chacune des assemblées ayant pu exposer et donner de la chair à ses conceptions, il leur revient maintenant de concilier des positions toutes deux empreintes du sens de l'Etat.

Le Rapporteur a tenu à préciser qu'il s'attachait à répudier tout amour-propre d'auteur, ainsi que toute tentation perfectionniste. Il a donc examiné le texte modifié par le Sénat dans un état d'esprit positif, le même que celui qui a animé son homologue, le Rapporteur du Sénat, M. Alain Lambert, auquel il a tenu à adresser ses remerciements. Ainsi, les quelques dizaines d'amendements qu'il est proposé d'appliquer au texte du Sénat ne traduisent nul désaccord de fond : un tel désaccord se concrétiserait, au contraire, par un nombre réduit d'amendements « couperets » ou « abrasifs ». Les amendements proposés ont pour but de contribuer, plus modestement, par petites touches, à ce que l'accord de fond des assemblées et du Gouvernement - qui a donné son accord à 118 des amendements sénatoriaux adoptés et s'en est remis à la sagesse du Sénat sur 40 autres - soit d'une application fluide pour les acteurs qui devront le mettre en _uvre.

Le Rapporteur a relevé l'approbation sénatoriale aux grands principes fondant la réforme dessinée par l'Assemblée nationale.

Ainsi, pour permettre l'amélioration de la gestion publique, le Sénat a accepté d'organiser l'autorisation et l'exécution budgétaires autour des programmes, rompant avec la spécialisation des crédits par chapitre. Par delà les modalités pratiques préconisées pour cette budgétisation par programme, les deux assemblées s'accordent pour passer d'un budget de moyens, présentant les crédits par nature de dépenses, à une logique d'objectifs et de résultats, susceptibles d'une véritable évaluation.

Par ailleurs, les deux assemblées se retrouvent également autour du concept novateur de « fongibilité asymétrique ». Le gestionnaire pourra ainsi déployer au mieux les crédits qui lui sont ouverts, sous réserve, bien sûr, de rendre compte. Il ne sera pas paralysé par une nomenclature stérilisante, tout en étant empêché d'obérer l'avenir en cédant à une quelconque facilité en matière de dépenses de personnel. La fixation de plafonds d'autorisations d'emplois - notion retenue par les deux assemblées - contribuera à cette nécessaire maîtrise. Cette responsabilisation des gestionnaires, dotés d'enveloppes globales et de crédits fongibles, n'est pas synonyme de « chèque en blanc » : les demandes de crédits seront, conformément aux souhaits des deux assemblées, justifiées *a priori* dans des projets annuels de performances ; il sera rendu compte *a posteriori* de leur gestion dans des rapports annuels de performances, qui contribueront à la revalorisation, unanimement souhaitée, de la loi de règlement, confortée par une rénovation profonde de la comptabilité de l'Etat.

Il s'est réjoui de ce que la globalisation et la fongibilité seront mises en _uvre dans le respect du droit d'amendement, les précisions suggérées par le Président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Henri Emmanuelli, ayant reçu l'accord du Sénat.

Il a noté que le Sénat avait naturellement souscrit aux nombreuses dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en vue de mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement. A ce titre, les dispositions adoptées dans les deux chambres - par delà les inévitables variantes rédactionnelles - répondent à un triple souci :

- restaurer toute sa portée à l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement ;
- accroître la lisibilité et la sincérité des documents budgétaires pour permettre un véritable contrôle ;
- établir un calendrier favorisant l'exercice de la fonction budgétaire du Parlement tout au long de l'année.

Le souci partagé de mieux assurer l'exhaustivité et la lisibilité des comptes publics et d'enclencher la réforme de l'Etat s'est traduit, dans le texte du Sénat, par les orientations suivantes :

- un meilleur encadrement et une meilleure information concernant les impositions de toute nature, manifestation d'une contrainte étatique qui doit rester « dans la main » de la représentation nationale ; le Sénat a fort opportunément complété le descriptif retenu par l'Assemblée nationale en adoptant un amendement de M. Philippe Marini, Rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, prévoyant un rapport et un débat sur l'ensemble des prélèvements obligatoires, utile introduction commune aux discussions sur le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il s'agit, certes, d'une préoccupation exprimée par l'Assemblée nationale en première lecture, mais elle n'avait pas reçu de consécration rédactionnelle. La disposition adoptée par le Sénat constitue donc un progrès substantiel. Il y aura donc, à l'avenir, un débat relatif aux impositions de toute nature en introduction à l'examen de la loi de finances de l'année ;

- la reconnaissance explicite de l'existence des prélèvements sur recettes, sujet sur lequel l'Assemblée, après bien des hésitations, avait maintenu une certaine ambiguïté, voire frilosité. Il est donc proposé de souscrire à l'audace du Sénat, tout en tenant compte de l'interprétation constitutionnelle bien établie de la notion de prélèvement sur recettes ;

- le maintien des comptes spéciaux et des budgets annexes, que l'Assemblée avait entendu supprimer tout en prévoyant la possibilité de conserver l'existant, afin de concilier une méfiance légitime à l'égard de procédures manquant parfois de transparence et un souci pragmatique de permettre l'identification de certaines dépenses au regard de recettes qui leur sont dédiées ; à la condition d'être mieux ciblées et bien encadrées, ces procédures d'affectation paraissent, au final, pouvoir être maintenues ; à cet égard, le Sénat prévoit opportunément des dispositions spécifiques concernant la dette de l'Etat et les pensions ;

- l'évaluation des fonds de concours en loi de finances initiale, orientation novatrice, s'agissant de recettes qui ne sont pas plus aléatoires que les recettes fiscales et de dépenses qui ne doivent pas échapper à l'autorisation parlementaire ;

- en complément de l'autorisation en loi de finances des opérations de trésorerie, déjà prévue par l'Assemblée nationale, l'exigence d'un vote sur le plafond de la variation nette de la dette de l'Etat entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année ; cette disposition nouvelle s'inscrit dans le droit fil des débats intervenus sur la dette de l'Etat au cours de la première lecture par l'Assemblée nationale ;

- l'organisation d'une procédure garantissant que, comme l'Assemblée nationale l'avait souhaité, le projet de loi de règlement de l'année n - 1 soit examiné avant le projet de loi de finances de l'année n + 1 ; une telle disposition paraît souhaitable, étant précisé que le dispositif adopté par le Sénat paraît encore susceptible d'une amélioration ;

- un détail plus grand de la nomenclature des titres, dans un souci de transparence et de traçabilité ; cet objectif partagé doit être concilié avec celui de présenter aux gestionnaires une réforme lisible : la fongibilité pourrait perdre un peu de sa substance, si le nombre de « tiroirs » dans lesquels sont rangés les crédits était trop augmenté ; sur ce point, une solution moyenne pourrait être susceptible de recueillir l'assentiment des deux assemblées ;

- une définition plus précise des programmes ;

- la création de la notion de dotation, permettant, dans l'esprit du Sénat, de garantir que les programmes correspondront bien à la définition qui sera donnée de cette notion par la loi organique ; si cette novation paraît pouvoir être retenue pour certains types de crédits (dépenses accidentelles, pouvoirs publics, provision salariale de la fonction publique), il ne paraît pas souhaitable de faire échapper à la logique des programmes - même si celle-ci devra parfois être quelque peu assouplie - des dotations aussi massives que celles afférentes aux pensions, aux dépenses de garanties et aux dépenses en atténuation de recettes. Ainsi, si le concept de la dotation constitue une innovation opportune, il semble nécessaire de reconsidérer son champ d'application ;

- l'élévation au niveau organique d'un certain nombre de dispositions relatives au contrôle parlementaire sur les finances de l'Etat et l'exécution du budget ;

- l'introduction de la possibilité de mieux répondre à des objectifs d'interministérialité, en prévoyant que les missions (unités de vote), mais aussi les programmes (unités de spécialité), pourront être interministériels ; même s'il ne s'agit pas d'une contrainte, ce choix restant à la discrétion du Gouvernement, la possibilité de constituer des missions interministérielles complète heureusement le dispositif de l'Assemblée nationale, incontestablement trop timide sur ce point, comme l'avait d'ailleurs relevé lors de la première lecture le Président de la Commission spéciale ; en revanche, il paraît souhaitable, afin de favoriser la responsabilisation des gestionnaires, que les programmes demeurent ministériels : dans l'intérêt même de la représentation nationale, il convient de conserver un niveau budgétaire où elle aura en face d'elle un homme politique responsable - un ministre - et non pas une entité abstraite comme le serait une enveloppe interministérielle ; sur ce sujet, les différences d'appréciation entre les deux assemblées ne sont pas sans rapport avec leur culture respective, s'agissant de l'appréciation du temps, et avec leur rôle institutionnel respectif, s'agissant de la responsabilité politique du Gouvernement ;

- enfin, un ensemble de mesures permettant d'améliorer encore la comptabilité de l'Etat.

Le Rapporteur a souligné qu'il souscrivait à ces apports et orientations. En conséquence, et sous réserve des modifications techniques qu'il propose à la Commission spéciale d'adopter, il a invité celle-ci à adopter, en deuxième lecture, le texte adopté par le Sénat le 13 juin dernier.

M. Philippe Auberger a regretté que le Rapporteur n'ait pas évoqué le compte de gestion des participations de l'Etat, que le Sénat propose de mieux encadrer. Actuellement, aucune autorisation parlementaire n'est requise dans ce domaine et la mise sur le marché d'une partie du capital d'une entreprise publique peut se faire sans contrôle et dans la plus grande discrétion, de même que l'utilisation des recettes ainsi dégagées.

M. François Goulard s'est réjoui du compromis, en vue, entre l'Assemblée nationale et le Sénat, sur ce texte important.

M. Gilbert Gantier a fait valoir que l'ordonnance du 2 janvier 1959 avait constitué un progrès considérable par rapport à la période antérieure, mais qu'après quarante années passées, il est devenu nécessaire de la moderniser. Compte tenu du rapprochement effectué avec le Sénat, pourquoi est-il nécessaire d'examiner autant d'amendements ? L'encadrement du secteur public est un point qu'il faut creuser. Sur les lois de règlement, il faut faire en sorte que les enseignements que l'on peut en tirer soient utilisables pour l'examen des projets de lois de finances ultérieurs.

La Commission spéciale a ensuite abordé l'examen des articles de la proposition de loi organique.

TITRE I^{ER} A (*nouveau*)

DES LOIS DE FINANCES

Article 1^{er} A (*nouveau*) : *L'objet des lois de finances :*

La Commission spéciale a examiné un amendement présenté par le 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.

M. Didier Migaud 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 le 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 spéciale a *adopté* cet amendement et l'article 1^{er} A (*nouveau*) ainsi modifié.

TITRE I^{ER}

DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ETAT

Article 1^{er} : *Les ressources et les charges de l'Etat :*

La Commission spéciale a examiné un amendement rédactionnel présenté par le Rapporteur, substituant, s'agissant des opérations de trésorerie, le mot « charges » au mot « emplois ».

M. Philippe Auberger ayant demandé quelle est la différence entre « charges » et « emplois », le **Rapporteur** a précisé qu'il s'en tenait aux notions figurant dans la Constitution.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a *adopté* un amendement de clarification présenté par le Rapporteur, s'agissant du champ des impositions de toute nature dont l'affectation à un tiers est réglementée.

La Commission spéciale a *adopté* l'article 1^{er} ainsi modifié.

chapitre i^{er}

Des recettes et des dépenses budgétaires

La Commission spéciale a *adopté*, à cet intitulé, un amendement de cohérence avec l'article 1^{er} présenté par le Rapporteur.

Article 2 : *Les ressources budgétaires :*

La Commission spéciale a *adopté* trois amendements présentés par le Rapporteur : un amendement de cohérence avec l'article 1^{er} et deux amendements rédactionnels.

La Commission spéciale a *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

Article 3 : *La rémunération des services rendus par l'Etat :*

La Commission spéciale a examiné un amendement présenté par le Rapporteur, concourant à l'exhaustivité de la détermination des ressources de l'Etat par les lois de finances.

M. Didier Migaud a précisé qu'il s'agit de permettre la ratification, par la loi de finances de l'année concernée, de toutes les formes de rémunérations des services rendus par l'Etat, sans toutefois que cette procédure s'applique à la fixation du montant de ces rémunérations.

M. Gilbert Gantier s'est déclaré favorable à cette rédaction et la Commission spéciale a *adopté* cet amendement.

Elle a *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

Article 4 : *La définition des charges budgétaires de l'Etat :*

La Commission spéciale a examiné un amendement présenté par le Rapporteur, visant à définir la nomenclature budgétaire des charges de l'Etat, en cohérence avec le souci de fongibilité des crédits, tout en assurant la traçabilité de ceux-ci, souhaitée par le Sénat.

M. Didier Migaud a indiqué que le Sénat ayant souhaité une meilleure information et une meilleure traçabilité des crédits, l'amendement s'efforce de concilier ces objectifs avec le principe de fongibilité. Il est donc proposé de regrouper les charges budgétaires selon sept titres et de préciser, à l'intérieur de chaque titre, la nature des dépenses visées.

M. Philippe Auberger a considéré que l'amendement laisse subsister des difficultés, dans la mesure où il ne fait pas clairement la distinction entre les dépenses d'intervention et les dépenses d'investissement, ce qui ne permettra pas un regroupement correct en vue de la différenciation de la section de fonctionnement et de la section d'investissement.

M. Didier Migaud ayant rappelé que cette discussion avait déjà eu lieu en première lecture, le **Président Raymond Forni** a ajouté que l'amendement précise les grandes catégories de dépenses d'investissement et de dépenses d'intervention.

M. Jean-Pierre Delalande a demandé si les primes des personnels deviendront identifiables et si les fonds secrets sont des dépenses de fonctionnement ou des dépenses d'intervention.

Le **Rapporteur** a répondu par l'affirmative à la première question et précisé que les fonds secrets sont des dépenses de fonctionnement.

M. Gilbert Gantier a demandé s'il ne serait pas utile de distinguer les subventions aux entreprises privées des subventions aux entreprises publiques.

Le **Rapporteur** a indiqué que le caractère détaillé de la liste de dépenses proposée permettra d'identifier clairement sous quelle rubrique doit figurer chaque type de dépense.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

Article 5 : *Le budget et les principes budgétaires* :

La Commission spéciale a examiné un amendement présenté par le Rapporteur, visant à regrouper, en un seul article, les dispositions relatives à la définition du budget et des grands principes budgétaires et à viser explicitement les prélèvements sur recettes, en limitant le champ aux versements effectués aux collectivités territoriales et aux Communautés européennes.

M. Didier Migaud a précisé que cet article a été supprimé par le Sénat. L'amendement vise à le rétablir, en retenant, tout en la nuanciant, l'audace du Sénat en matière de prélèvements sur recettes, afin de rester en conformité avec la définition qu'a donnée de cette notion le Conseil constitutionnel.

M. Jean-Pierre Delalande s'est déclaré préoccupé par la limite apportée à la définition des prélèvements sur recettes. Il est regrettable, pour l'avenir, de ne pas intégrer les recettes affectées aux dépenses sociales, telle que la CSG, lesquelles pourraient parfaitement, comme c'est le cas pour les collectivités territoriales et les Communautés européennes, être affectées à un destinataire précis.

Le **Président Raymond Forni** ayant évoqué l'aléa constitutionnel qui s'attache à cette suggestion, **M. Jean-Pierre Delalande** a estimé que l'élargissement des prélèvements sur recettes aux organismes de sécurité sociale ne mettrait pas en cause le dispositif organique relatif au financement de la sécurité sociale.

Le **Rapporteur** a considéré que la formulation générale du Sénat est aventureuse car, si on ne cantonnait pas les prélèvements sur recettes, cette procédure pourrait être abusivement utilisée pour les financements les plus divers.

M. François Goulard, soutenant l'observation de M. Jean-Pierre Delalande, a considéré que la pratique des prélèvements sur recettes manque de transparence. A l'inverse, **M. Philippe Auberger** a déclaré soutenir l'amendement du Rapporteur : en effet, l'affectation des recettes doit être limitée, faute de quoi l'on irait à l'encontre de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le financement de la sécurité sociale.

M. Jean-Pierre Delalande s'est opposé à cette interprétation, considérant que le Conseil constitutionnel n'est pas chargé de dire la loi.

Le **Rapporteur** a ajouté que l'élargissement de la notion de prélèvements sur recettes à la sphère sociale suscitait des interrogations fortes de la part de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

La Commission spéciale a *adopté* cet amendement, rétablissant ainsi l'article 5.

Article 6 : *La comptabilisation des recettes et des dépenses* :

La Commission n'a été saisie d'aucun amendement tendant au rétablissement de l'article 6, supprimé par le Sénat.

chapitre ii

Des autorisations budgétaires

Article 7 : *La budgétisation par objectifs : les missions et les programmes* :

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

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

Article 8 : *La distinction entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement* :

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 9 : *Le caractère limitatif des autorisations budgétaires* :

La Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur, précisant le régime de limitativité des crédits et des plafonds des autorisations d'emplois, et transférant à l'article 16 certaines des dispositions du texte adopté par le Sénat.

La Commission a *adopté* l'article 9 ainsi modifié.

Article 10 : *Les crédits évaluatifs* :

La Commission a *adopté* trois amendements du Rapporteur, deux de précision et un de coordination, puis a *adopté* l'article 10 ainsi modifié.

Article 11 : *Les modifications réglementaires des autorisations budgétaires* :

La Commission n'a été saisie d'aucun amendement tendant au rétablissement de l'article 11, supprimé par le Sénat.

Article 12 : *La répartition des crédits globaux* :

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

La Commission a *adopté* l'article 12 ainsi modifié.

Article 13 : *Les virements et transferts de crédits entre programmes :*

La Commission a examiné un amendement présenté par le **Rapporteur**, visant à consacrer le caractère ministériel des virements de crédits et le caractère interministériel des transferts de crédits, à préciser la définition des transferts de crédits et à exclure, dans un souci de respect des pouvoirs budgétaires du Parlement, la faculté pour l'administration d'alimenter un programme créé par décret d'avance, sur la base de virements ou de transferts de crédits.

Après que **M. François Goulard** se fut interrogé sur la possibilité d'être plus rigoureux, le **Rapporteur** a indiqué que le plafond de 2% des crédits ouverts, en matière de virements, voté par le Sénat, était plus strict que le plafond de 3% retenu en première lecture par l'Assemblée et qu'il convenait de le conserver. Il a rappelé que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait évoqué un niveau de 5% lors des travaux préparatoires.

La Commission a *adopté* cet amendement, puis l'article 13 ainsi modifié.

Article 14 : *Les décrets d'avances :*

La Commission a *adopté* deux amendements du Rapporteur, l'un précisant que les décrets d'avance dits « gagés » doivent être soumis à la ratification du Parlement, l'autre indiquant que les décrets d'avance dits « non-gagés » relèvent du principe d'une information préalable des commissions chargées des finances, après une discussion au cours de laquelle le **Président Raymond Forni** a insisté sur le renforcement du rôle des commissions des finances à travers le deuxième amendement et que le **Rapporteur** eut indiqué à **M. Philippe Auberger** que l'avis préalable des commissions des finances ne conduisait pas, en pratique, à créer, pour le Gouvernement, une formalité impossible en période d'intersession.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 14 ainsi modifié.

Article 15 : *Les annulations de crédits :*

La Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur, tendant à conserver la notion de « crédit devenu sans objet ».

Puis, elle a *adopté* deux amendements du même auteur, l'un précisant que les annulations susceptibles d'être effectuées par décret, ne peuvent dépasser 1,5% des crédits ouverts en loi de finances, l'autre visant à définir, pour les crédits dont l'annulation est proposée par un projet de loi de finances rectificative, un régime de suspension.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 15 ainsi modifié.

Article 16 : *Les reports de crédits :*

La Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur, rétablissant cet article, supprimé par le Sénat, relatif au régime de report des crédits budgétaires, par coordination avec un amendement précédemment adopté à l'article 9.

Des affectations de recettes

Article 17 : *Les dérogations autorisées au principe de non-affectation de recettes* :

La Commission a *adopté* un amendement de conséquence présenté par le Rapporteur et l'article 17 ainsi modifié.

Article 18 : *Les procédures de fonds de concours et de rétablissement de crédit* :

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur ouvrant aux gestionnaires de crédits la possibilité d'engager les dépenses financées par voie de fonds de concours avant l'encaissement des recettes correspondantes, dès lors que la partie versante s'est elle-même engagée.

Le **Rapporteur** a rappelé que la question des fonds de concours avait fait l'objet d'une discussion approfondie à l'Assemblée nationale en première lecture et que le Sénat avait retenu le principe, auquel il se ralliait, selon lequel les fonds doivent être évalués par le projet de loi de finances, nonobstant toute difficulté inhérente à une opération d'évaluation. Il a précisé que le dispositif adopté par le Sénat s'avérait néanmoins trop strict en ce qu'il interdisait d'engager les dépenses correspondantes avant le versement des fonds, ce qui créerait des difficultés pratiques insurmontables. Aussi, a-t-il insisté sur l'intérêt d'interdire uniquement l'ordonnancement, et ainsi le paiement, des dépenses avant le rattachement effectif des fonds.

M. Philippe Auberger a fait part de son accord, sur le fond, avec la proposition du Rapporteur général, mais a jugé qu'une telle intervention du législateur organique dans le détail de l'exécution de la dépense publique et de la comptabilité publique n'était pas justifiée.

Le **Président Raymond Forni** a jugé que de telles précisions étaient nécessaires compte tenu du montant des fonds de concours, de l'ordre de 40 milliards de francs par an, même si la position de principe défendue par l'orateur précédent était incontestable.

M. François Goulard a craint que l'introduction d'un facteur de souplesse en faveur du Gouvernement ne permette à l'avenir le développement de pratiques contestables, alors même que la procédure des fonds de concours est entachée d'une extrême opacité. Ce risque est d'autant plus important que la réforme de la loi organique se traduit, pour le Gouvernement, par une réduction des échappatoires. La faculté de procéder à un engagement avant le rattachement des fonds de concours introduit une procédure provisionnelle ne reposant pas sur des éléments certains.

Le **Rapporteur** a indiqué que le paiement ne pourra intervenir avant le rattachement du fonds de concours, et que la pratique des autorisations de programme provisionnelles est déjà mise en œuvre par l'administration dès lors que l'engagement de la partie versante est formalisé. La rédaction proposée conduit à un net progrès par rapport au droit actuel.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* deux amendements du Rapporteur, l'un de cohérence avec l'évaluation des fonds de concours en loi de finances initiale, l'autre de précision, s'agissant de définir la procédure d'attribution de crédits.

Puis, la Commission a *adopté* l'article 18 ainsi modifié.

Article 18 bis (nouveau) : Les budgets annexes :

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur, visant à préciser le régime des budgets annexes.

Le **Rapporteur** a observé que cet amendement donnerait satisfaction au Sénat, qui a souhaité conserver une disposition relative aux budgets annexes, mais qu'il permettra également d'encadrer le dispositif et, en fait, ne permettra de maintenir que le budget annexe de l'aviation civile.

La Commission a *adopté* l'amendement du Rapporteur et l'article 18 *bis* ainsi modifié.

Article 19 : Les catégories de comptes annexes :

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur, tendant à préserver le droit d'initiative des parlementaires.

Le **Rapporteur** a noté que le Sénat proposait que l'affectation d'une recette à un compte d'affectation spéciale ne puisse être réalisée que par une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale. Or, une telle rédaction empêcherait, par exemple, le Parlement d'accroître le prélèvement sur les produits de la Française des jeux pour augmenter les ressources du Fonds national pour le développement du sport, comme cela a déjà été réalisé par le passé.

La Commission a *adopté* l'amendement du Rapporteur et l'article 19 ainsi modifié.

Article 20 : Les règles générales applicables aux comptes annexes :

La Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur, tendant à préciser les règles générales applicables aux comptes spéciaux.

Elle a *adopté* l'article 20 ainsi modifié.

Article 20 bis (nouveau) : Les règles particulières applicables aux comptes d'affectation spéciale :

La Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur, visant à préciser les règles applicables aux comptes d'affectation spéciale.

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.

Article 21 : Le compte de gestion des participations de l'Etat :

La Commission n'a été saisie d'aucun amendement tendant au rétablissement de l'article 21, supprimé par le Sénat.

Article 21 bis (nouveau) : Les règles applicables aux comptes de commerce :

La Commission a *adopté* un amendement du 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.

La Commission a *adopté* l'article 21 *bis* (*nouveau*) ainsi modifié.

Article 22 : *Le compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat* :

La Commission n'a été saisie d'aucun amendement tendant au rétablissement de l'article 22, supprimé par le Sénat.

Article 23 : *Les comptes d'opérations monétaires* :

La Commission a *adopté* l'article 23 sans modification.

Article 24 : *Les comptes de concours financiers* :

La Commission a *adopté* l'article 24 sans modification.

chapitre IV

Des ressources et des charges de trésorerie

Article 25 : *La définition des ressources et des charges de trésorerie* :

La Commission a *adopté* l'article 25 sans modification.

Article 26 : *Les règles applicables aux opérations de trésorerie* :

La Commission a *adopté* un amendement de précision du Rapporteur.

Elle a ensuite *adopté* un amendement du Rapporteur, tendant à maintenir la possibilité d'utiliser des titres publics pour le paiement de dettes privées, après que le **Rapporteur** eut souligné qu'il s'agissait d'un amendement de bon sens.

La Commission a *adopté* l'article 26 ainsi modifié.

chapitre V (*nouveau*)

Des comptes de l'Etat

Article 26 bis (*nouveau*) : *Les obligations comptables de l'Etat* :

La Commission a *adopté* l'article 26 *bis* (*nouveau*) sans modification.

Article 26 ter (*nouveau*) : *La comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires* :

La Commission a *adopté* l'article 26 *ter* (*nouveau*) sans modification.

Article 26 quater (*nouveau*) : *L'imputation comptable des comptes de trésorerie* :

La Commission a *adopté* l'article 26 *quater* (*nouveau*) sans modification.

Article 26 quinquies (nouveau) : *La comptabilité générale de l'Etat :*

La Commission a *adopté* l'article 26 *quinquies* (*nouveau*) sans modification.

Article 26 sexies (nouveau) : *Le rôle des comptables publics :*

La Commission a *adopté* l'article 26 *sexies* (*nouveau*) sans modification.

TITRE II

DU CONTENU ET DE LA PRÉSENTATION DES LOIS DE FINANCES

chapitre I^{er}

Du principe de sincérité

Article 27 : *Le principe de sincérité des lois de finances :*

La Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur, tendant à supprimer des dispositions redondantes introduites par le Sénat.

Elle a *adopté* l'article 27 ainsi modifié.

Article 28 : *L'appréciation de l'incidence de dispositions législatives ou réglementaires sur l'équilibre financier :*

La Commission a *adopté* l'article 28 sans modification.

Article 29 : *La sincérité des comptes de l'Etat :*

La Commission n'a été saisie d'aucun amendement tendant au rétablissement de l'article 29, supprimé par le Sénat.

chapitre ii

Des dispositions des lois de finances

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

La Commission n'a été saisie d'aucun amendement tendant au rétablissement de l'article 30, supprimé par le Sénat.

Article 31 : *Le contenu de la loi de finances de l'année :*

La Commission a *adopté* quatre amendements de coordination ou de cohérence du Rapporteur.

Elle a également *adopté* un amendement du Rapporteur, visant à compléter la définition des opérations de reprise de dette de tiers par l'Etat soumises à l'autorisation du Parlement.

M. Philippe Auberger, Président, s'est demandé si la notion de « tiers » visait les Etats étrangers.

Le **Rapporteur** lui a répondu par la négative.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de précision du Rapporteur et l'article 31 ainsi modifié.

Article 32 : *Le contenu des lois de finances rectificatives* :

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du Rapporteur et l'article 32 ainsi modifié.

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

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur, tendant à supprimer la disposition selon laquelle tout changement d'affectation ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

Le **Rapporteur** a noté que le dispositif adopté par le Sénat se heurterait à des difficultés pratiques et constitutionnelles, puisque le Conseil d'Etat, dans son avis du 21 décembre 2000, a rappelé que les lois de finances n'ont pas le monopole de l'affectation des impôts entre les organismes de sécurité sociale.

La Commission a *adopté* cet amendement et l'article 33 ainsi modifié.

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

La Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur, visant à préciser le domaine de la loi de règlement au regard des comptes de l'Etat.

Elle a ensuite *adopté* deux amendements de précision du Rapporteur et l'article 34 ainsi modifié.

Article 34 bis (nouveau) : *La ratification par le Parlement des modifications de crédits opérées par voie administrative* :

La Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur, tendant à supprimer cet article, après que le Rapporteur eut précisé que cette disposition était, pour partie, reprise par ailleurs.

TITRE III

DE L'EXAMEN ET DU VOTE DES PROJETS DE LOIS DE FINANCES

chapitre 1^{er}

Du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificative

Article 36 : *Le débat d'orientation budgétaire* :

La Commission n'a été saisie d'aucun amendement tendant au rétablissement de l'article 36, supprimé par le Sénat.

Article 37 : *Les questionnaires budgétaires* :

La Commission n'a été saisie d'aucun amendement tendant au rétablissement de l'article 37, supprimé par le Sénat.

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

La Commission n'a été saisie d'aucun amendement tendant au rétablissement de l'article 38, supprimé par le Sénat.

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

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

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

La Commission n'a été saisie d'aucun amendement tendant au rétablissement de l'article 40, supprimé par le Sénat.

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

La Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur, rétablissant cet article, supprimé par le Sénat, afin de ne pas permettre au Gouvernement de mettre en vigueur la loi de règlement par ordonnance.

Après l'article 41 :

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur, tendant à prévoir un examen du projet de loi de règlement afférent à l'année n - 1 préalablement à celui du projet de loi de finances relatif à l'année n + 1.

M. Philippe Auberger, Président, s'est interrogé sur la constitutionnalité de cette disposition, dans la mesure où la Constitution ne fixe pas de délais d'examen pour la loi de règlement.

Le **Rapporteur** a souligné que le présent amendement n'impose pas l'adoption définitive de la loi de règlement avant l'examen de la loi de finances.

M. Gilbert Gantier a proposé de supprimer la référence à la loi de finances et de fixer des délais spécifiques pour l'examen de la loi de règlement, afin d'éviter le risque d'inconstitutionnalité.

Le **Rapporteur** a estimé qu'il convient de ne pas adresser une injonction au Gouvernement.

M. Philippe Auberger, Président, a remarqué que le Conseil constitutionnel pourrait interpréter ce dispositif comme une possibilité, pour le Parlement, d'imposer la réunion d'une session extraordinaire, alors que cette compétence relève du seul Président de la République.

Le **Rapporteur** a insisté sur le fait que la Constitution prévoit que les lois organiques précisent les conditions de vote des lois de finances et il a observé que l'objectif poursuivi par l'amendement fait l'objet d'un consensus.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article 43 : *Les conditions de vote des ressources, des charges et des plafonds des autorisations d'emplois* :

La Commission a *adopté* un amendement de précision du Rapporteur et l'article 43 ainsi modifié.

Article 44 : *La répartition des crédits ouverts par les lois de finances* :

La Commission a *adopté* un amendement de précision du Rapporteur et un amendement du même auteur, tendant à rectifier une erreur matérielle, ainsi que l'article 44 ainsi modifié.

Article 45 : *Les procédures d'urgence* :

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

Elle a *adopté* l'article 45 ainsi modifié.

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

La Commission n'a été saisie d'aucun amendement tendant au rétablissement de cet article supprimé par le Sénat.

chapitre ii

Du projet de loi de règlement

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

La Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur, visant, d'une part, à préciser que le rapport de la Cour des comptes sur les résultats d'exécution du budget, qui comporte une certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat, est déposé et distribué avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte, et, d'autre part, à anticiper de quinze jours le dépôt du projet de loi de règlement.

Le **Rapporteur** a noté que ce projet sera donc déposé le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte, et non le 15 juin, comme le prévoit le Sénat, ce qui permettra éventuellement d'en débattre avant le 30 juin.

La Commission a *adopté* cet amendement et l'article 47 ainsi modifié.

chapitre iii

Dispositions communes

Article 48 A (nouveau) : *Les délais de vote des projets de loi de finances* :

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

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

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Henri Emmanuelli**, visant à rétablir la référence à l'article 34 de la Constitution, s'agissant de la définition de la charge.

Après que le **Rapporteur** eut fait part de son accord, la Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* un amendement de cohérence et un amendement de précision présentés par le **Rapporteur**, puis elle a *adopté* l'article 48 ainsi modifié.

TITRE III *bis* (nouveau)

DE L'INFORMATION ET DU CONTRÔLE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

chapitre i^{er} (nouveau)

De l'information

Article 48 bis (nouveau) : *Le débat d'orientation budgétaire* :

La Commission a examiné un amendement présenté par le 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, le **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.

Le **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.

Le **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.

Elle a ensuite *adopté* l'article 48 *bis* ainsi modifié.

Article 48 ter (nouveau) : *Les questionnaires budgétaires :*

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

Elle a ensuite *adopté* l'article 48 *ter* ainsi modifié.

Article 48 quater (nouveau) : *Le rapport économique, social et financier :*

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le **Rapporteur**, ayant pour objet, d'une part, d'enrichir le rapport économique et financier, d'autre part, de supprimer la notion de comptes prévisionnels, celle-ci paraissant par trop incertaine.

Elle a ensuite *adopté* l'article 48 *quater* ainsi modifié.

Article 48 quinquies (nouveau) : *Les documents joints au projet de loi de finances de l'année :*

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

Puis elle a *adopté* deux amendements de cohérence et un amendement de précision.

Elle a ensuite *adopté* l'article 48 *quinquies* ainsi modifié.

Article 48 sexies (nouveau) : *Le rapport et le débat sur les prélèvements obligatoires :*

La Commission a examiné un amendement de simplification de la rédaction de cet article, présenté par le Rapporteur.

Le **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 et l'article 48 *sexies* ainsi modifié.

Article 48 septies (nouveau) : *Les documents joints au projet de loi de finances rectificative :*

La Commission a *adopté* un amendement de coordination présenté par le **Rapporteur** et l'article 48 *septies* ainsi modifié.

Article 48 octies (nouveau) : *Les documents joints au projet de loi de règlement :*

La Commission a *adopté* un amendement du 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.

La Commission a *adopté* l'article 48 *octies* ainsi modifié.

Article 48 nonies (nouveau) : *L'impact financier des dispositions des lois de finances :*

La Commission a *adopté* l'article 48 *nonies (nouveau)* sans modification.

Article 48 decies (nouveau) : *La publication des actes administratifs prévus par la loi organique :*

La Commission a examiné un amendement du 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.

Le **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 puis l'article 48 *decies (nouveau)* ainsi modifié.

chapitre II (nouveau)

Du contrôle

Article 48 undecies (nouveau) : *Les missions et prérogatives de contrôle des commissions chargées des finances :*

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.

Le **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 du Rapporteur général, qui a été *adopté* par la Commission.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 48 *undecies (nouveau)* ainsi modifié.

Article 48 duodecies (nouveau) : *La mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement :*

La Commission a *adopté* un amendement du 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.

Elle a ensuite *adopté* deux amendements de précision du Rapporteur.

Elle a examiné un amendement présenté par le **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 puis l'article 48 *duodecies (nouveau)* ainsi modifié.

Article 48 terdecies (nouveau) : *La cessation des entraves aux missions de contrôle et d'évaluation :*

La Commission a *adopté* l'article 48 *terdecies (nouveau)* sans modification.

Article 48 quaterdecies (nouveau) : *Les suites données aux observations notifiées au terme des missions de contrôle et d'évaluation des commissions chargées des finances :*

La Commission a *adopté* l'article 48 *quaterdecies (nouveau)* sans modification.

TITRE IV

ENTRÉE EN VIGUEUR ET APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE

Article 49 : *La caducité des garanties octroyées sans autorisation du législateur financier :*

La Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur, tendant à prévoir que toute garantie de l'Etat qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doit faire l'objet d'une telle autorisation, après que le Rapporteur eut expliqué qu'il s'agissait de rétablir l'économie d'une disposition utile supprimée par le Sénat.

Elle a ensuite *adopté* l'article 49 ainsi modifié.

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

La Commission n'a été saisie d'aucun amendement tendant au rétablissement de l'article 50 supprimé par le Sénat.

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

La Commission a *adopté* deux amendements de coordination du Rapporteur puis l'article 51 ainsi modifié.

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

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

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

La Commission a *adopté* un amendement de cohérence du Rapporteur, tendant à prévoir le dépôt anticipé du projet de loi de règlement afférent à l'exercice 2005, sans que cette obligation ne concerne les annexes jointes à ce projet de loi et relatives aux rapports annuels de performance, puis elle a *adopté* l'article 53 ainsi modifié.

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

La Commission a *adopté* un amendement de conséquence et étendant le champ des dispositions pouvant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2002, présenté par le **Rapporteur**, puis l'article 54 ainsi modifié.

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

La Commission a *adopté* un amendement du Rapporteur, tendant à supprimer deux phrases dont l'intérêt n'est pas établi, puis l'article 57 ainsi modifié.