

**Rapport de M. Didier Migaud au nom de la commission spéciale
chargée d'examiner la proposition de loi organique (n° 2540)
relative aux lois de finances**

SOMMAIRE

**Exposé général, examen des articles,
texte adopté par la commission**

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I.- Une réforme dont la nécessité est attestée par le consensus sans précédent qui s'est dégagé autour de ses principes

- A.- Les réflexions engagées depuis 1998 au sein de l'Assemblée nationale
- B.- la démarche convergente du Sénat
- C.- L'engagement concret du Gouvernement
- D.- Les encouragements du Chef de l'Etat
- E.- Une procédure offrant de fortes garanties juridiques

II.- une réforme d'ensemble des dispositions organiques relatives aux lois de finances, articulée autour de deux objectifs indissociables : permettre une amélioration de la gestion publique et mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du parlement

- A.- Permettre une amélioration de la gestion publique
- B.- Mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement
 - 1.- Restaurer toute sa portée à l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement
 - 2.- Accroître la lisibilité et la sincérité des documents budgétaires pour permettre un meilleur contrôle
 - 3.- Etablir un calendrier favorisant l'exercice de la fonction budgétaire du Parlement tout au long de l'année

**DÉBAT D'ORIENTATION SUR LE TEXTE INITIAL DE LA PROPOSITION DE
LOI ORGANIQUE**

DISCUSSION GÉNÉRALE

EXAMEN DES ARTICLES

**TITRE I^{ER}
DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ETAT**

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

**Chapitre I^{er}
Des ressources et des charges budgétaires**

Article 2 : Les ressources budgétaires

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

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

Article 5 : Le budget et les principes budgétaires

Article 6 : La comptabilisation des recettes et des dépenses

Chapitre II

Des autorisations budgétaires

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

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

Article 9 : Le caractère limitatif des autorisations budgétaires

Article 10 : Les crédits évaluatifs

Article 11 : Les modifications réglementaires des autorisations budgétaires

Article 12 : La répartition des crédits globaux

Article 13 : Les virements et transferts de crédits entre programmes

Article 14 : Les décrets d'avance

Article 15 : Les annulations de crédits

Article 16 : Les reports de crédits

Chapitre III

Des conditions d'affectation de certaines recettes

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

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

Article 19 : Les catégories de comptes annexes

Article 20 : Les règles générales applicables aux comptes annexes

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

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

Article 23 : Les comptes d'opérations monétaires

Article 24 : Les comptes de concours financiers

Chapitre IV

Des ressources et des charges de trésorerie

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

Article 26 : Les règles applicables aux opérations de trésorerie

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

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

Article 29 : La sincérité des comptes de l'Etat

Chapitre II

Des dispositions des lois de finances

Article 30 : La définition des lois de finances

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

Article 32 : Le contenu des lois de finances rectificatives

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

Article 34 : Le contenu de la loi de règlement

TITRE III
DE L'EXAMEN ET DU VOTE DES PROJETS DE LOI DE FINANCES

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

Chapitre I^{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

Article 37 : Les questionnaires budgétaires

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

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

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

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

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

Article 43 : Les conditions de vote des recettes, des dépenses et des plafonds des autorisations d'emplois

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

Article 45 : Les procédures d'urgence

Chapitre II
Du projet de loi de règlement

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

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

Chapitre III
Dispositions communes

Article 48 : L'exercice du droit d'amendement

TITRE IV
ENTRÉE EN VIGUEUR ET APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE

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

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

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

Article 52 : Les dispositions transitoires relatives aux taxes parafiscales

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

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

Article 55 : L'information des assemblées sur la présentation des futurs projets de loi de finances

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

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

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

MESDAMES, MESSIEURS,

Le texte soumis, en ce début de février 2001, au vote de notre Assemblée est le fruit de deux années de réflexions et de travaux menés en son sein.

Trente-sixième tentative entreprise pour modifier ce qu'il est convenu d'appeler la « Constitution financière de l'Etat », cette proposition semble foncièrement s'inscrire dans un contexte favorable, marqué par une conjonction de bonnes volontés qui se sont efforcées de s'abstraire de clivages qui, en certaines occasions historiques, se révèlent réducteurs.

Si elle débouche, cette réforme ambitieuse devrait marquer un tournant dans les relations budgétaires entre le Gouvernement et le Parlement, même si notre volonté n'est pas de remettre en cause l'équilibre – ou le déséquilibre – établi par la Constitution de 1958. Si elle permet une véritable amélioration de la gestion de l'argent public, elle favorisera la réconciliation du citoyen avec la puissance publique. Les enjeux sont donc cruciaux. Il revient à chacun de faire en sorte que, collectivement, nous ne passions pas à côté de cette opportunité.

La présente proposition porte, en effet, une réforme dont la nécessité est attestée par le consensus sans précédent qui s'est dégagé autour de ses principes (I).

Il s'agit d'une réforme d'ensemble des dispositions organiques relatives aux lois de finances, articulée autour de deux objectifs indissociables : permettre une amélioration de la gestion publique et mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement (II).

I.- UNE REFORME DONT LA NECESSITE EST ATTESTEE PAR LE CONSENSUS SANS PRECEDENT QUI S'EST DEGAGE AUTOUR DE SES PRINCIPES

Les réflexions menées depuis maintenant plus de deux ans au sein des deux assemblées, avec le concours précieux de la Cour des comptes qui, sous l'impulsion de son Premier président, M. Pierre Joxe, donne aujourd'hui leur pleine mesure aux dispositions de l'article 47 de la Constitution prévoyant qu'elle « *assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances* », ont permis de lever le tabou qui s'attachait à l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Parce que ce texte a permis de rompre avec certains errements antérieurs, parce qu'il garantit que désormais le budget soit voté en temps utile en évitant l'humiliante procédure des « douzièmes provisoires », il a longtemps été considéré comme intangible, notamment par les successeurs de ceux qui, autour de Gilbert Devaux, alors directeur du budget, ont rédigé, en 1958, dans un contexte institutionnel bien particulier, l'avant-projet de texte qui devait devenir l'ordonnance organique, organisant le transfert du pouvoir budgétaire du Parlement vers le Gouvernement, et, plus précisément, vers le ministère des finances.

Aussi bien, en dépit de frustrations manifestées dès la première année de son application, l'ordonnance organique est-elle restée plus intangible que la Constitution.

Rappelons en effet qu'applaudi sur tous les bancs de notre Assemblée, René Pleven déclarait, dès la première discussion budgétaire tenue dans le cadre de l'ordonnance organique : « [...] *nous ne pouvons pas accepter que, par des procédés indirects, comme celui de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, on vide de leur contenu, de leur substance les pouvoirs qui avaient été attribués au législatif [...]. Le temps nécessaire à une révision complète de l'ordonnance organique du 2 janvier ne nous permettait pas une telle révision avant la discussion du budget de 1960. Il faut qu'elle ait lieu avant le dépôt de celui de 1961 car, dans l'état actuel, je le répète après tous ceux de nos collègues qui sont intervenus au début de cette séance, le contrôle parlementaire des dépenses de 1960 ne sera qu'une apparence et, en réalité, ce sera un escamotage* »⁽¹⁾.

(1) Journal Officiel, *Débats Assemblée nationale, première séance du 12 novembre 1959, page 2331.*

Pourtant, en quarante ans, quelque trois douzaines de propositions tendant à la modification de l'ordonnance ont fait long feu, tant le tabou qui s'y attachait était vivace.

Comme votre Rapporteur l'a souligné dans l'exposé des motifs de la proposition aujourd'hui soumise à votre examen, la proposition la plus complète de révision de l'ordonnance du 2 janvier 1959 fut présentée, le 14 mai 1980, par M. Laurent Fabius et les membres du groupe socialiste et apparentés (document n° 1718). Son exposé des motifs synthétise les critiques récurrentes adressées à ce texte, exprimant le souci « *de restaurer le rôle du Parlement en matière de lois de finances ; d'éviter les abus de pratiques gouvernementales ; de renforcer le contrôle parlementaire ; d'élaborer un texte juridiquement et politiquement plus clair et moins contesté* ». Malgré son caractère exhaustif et l'alternance politique intervenue un an après son dépôt, elle n'a cependant pu ébranler le dogme de l'intangibilité de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

La montée des exigences en matière de qualité et de transparence de la gestion publique devait cependant, à la fin des années quatre-vingt dix, conduire à l'engagement, au sein des assemblées, d'une réflexion de fond susceptible de remettre en cause ce qui est resté, pendant quatre décennies, la « constitution financière de l'Etat ».

A.- LES REFLEXIONS ENGAGEES DEPUIS 1998 AU SEIN DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

En octobre 1998, M. Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale, a souhaité constituer un groupe de travail, composé de députés appartenant à tous les groupes politiques, pour aborder ce qu'il considérait comme « *l'un des grands chantiers des prochaines années : l'efficacité de la dépense publique* ».

Après quatre mois de travaux consacrés notamment à l'audition de personnalités diverses, votre Rapporteur, en sa qualité de Rapporteur du « groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire », présentait le 27 janvier 1999 un rapport marqué par le souci de « *contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins* »⁽¹⁾.

Votre Rapporteur ne reviendra pas sur le constat et les propositions élaborées, de façon consensuelle, par le groupe de travail, qui appelait notamment à « *remédier au défaut de transparence de notre procédure*

(1) Ce rapport a été publié dans la collection Documents d'information de l'Assemblée nationale, sous le numéro 3/99.

budgétaire » et à « *rendre l'exécution budgétaire plus respectueuse de l'autorisation délivrée par le Parlement* ».

A la suite de ces réflexions, la Conférence des Présidents a confié à votre Rapporteur, en sa qualité de Rapporteur général de la Commission des finances, la mission de présenter des propositions tendant à la révision de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

L'exposé des motifs de la proposition de loi organique n° 2540, que votre Rapporteur a déposée le 11 juillet 2000, présente les principaux griefs que l'on s'accorde à adresser à l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui a valeur de loi organique, alors même qu'en raison de son fondement juridique – l'ancien article 92 de la Constitution –, elle n'a pas été soumise au contrôle de constitutionnalité qui s'applique désormais à toutes les lois de cette nature.

Inscrit dans la logique du « parlementarisme rationalisé » qui a inspiré la Constitution de 1958, ce texte est allé, sur certains points, au-delà des prescriptions constitutionnelles.

On retiendra, à ce stade, l'exemple – caricatural – des taxes parafiscales, que l'ordonnance – dans une logique teintée de corporatisme – soustrait purement et simplement au champ d'application de l'article 34 de la Constitution, qui exige que la loi fixe les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ».

De même, l'article 42 de l'ordonnance, relatif à la recevabilité financière des amendements, va bien au-delà des dispositions constitutionnelles, adoptant une démarche inverse : l'article 40 de la Constitution prohibe les amendements ayant pour conséquence de diminuer les ressources publiques ou bien de créer ou majorer une charge publique ; tel un négatif photographique, l'article 42 de l'ordonnance, lui, n'admet que les initiatives tendant à « *supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques* ».

Par ailleurs, l'ordonnance a permis le développement de pratiques qui ne favorisent guère la lisibilité de l'action financière de l'Etat, ni l'exercice des pouvoirs du Parlement, dont la naissance, puis l'affirmation, ont, pourtant, été directement liées à sa fonction de représentation des contribuables face à des exécutifs dépensiers.

Insuffisamment exigeante en matière de transparence et de sincérité et ne permettant donc pas un réel contrôle parlementaire, l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne garantit pas non plus une gestion budgétaire efficace.

L'application du principe de spécialité – au demeurant rendu largement virtuel par les facilités de gestion offertes au Gouvernement par l'ordonnance – n'est guère favorable, voire fait obstacle, au développement d'une démarche de performance dans la gestion des services publics.

Point n'est besoin de développer davantage le constat présenté de façon détaillée par le rapport du groupe de travail précité. Ce constat est partagé par le Sénat.

B.- LA DEMARCHE CONVERGENTE DU SENAT

La Commission des finances du Sénat s'est parallèlement engagée dans une démarche de même nature. Le bureau de la Commission des finances du Sénat a, en effet, mandaté, au début de 1999, son Président, M. Alain Lambert, en vue de travailler à la préparation d'une réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Le Président Alain Lambert, dans le cadre des travaux dont il a rendu compte dans un rapport très complet publié en octobre 2000⁽¹⁾, a établi un texte de réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959, document réalisé d'abord par comparaison avec le droit en vigueur, puis également par comparaison avec la proposition de loi organique (n° 2540) que votre Rapporteur a déposée le 11 juillet 2000.

Votre Rapporteur tient à saluer le caractère constructif de la démarche de la Commission des finances du Sénat et de son Président, qui ont privilégié la convergence plutôt que la concurrence, pour des travaux aussi essentiels pour la réforme de l'Etat et le renforcement du rôle du Parlement.

Aussi bien, le Président Alain Lambert n'a-t-il pas souhaité rendre son texte public, ni déposer une proposition de loi concurrente.

Il a néanmoins eu l'obligeance de communiquer le fruit de ses réflexions à votre Rapporteur, qui a ainsi pu, sur de nombreux points,

(1) *Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ; « Doter la France de sa nouvelle Constitution financière – Un préalable à la réforme de l'Etat », annexé au procès-verbal de la séance du 19 octobre 2000, n° 37 (2000-2001).*

apporter à son propre texte les inflexions qu'appelait la contribution sénatoriale.

Sans entrer dans le détail du rapport du Président Alain Lambert, qui complétera les travaux préparatoires de la future loi organique que tous appellent de leurs vœux, votre Rapporteur notera la convergence des objectifs.

Dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, votre Rapporteur rappelait qu'elle exprimait un double souci :

- permettre une amélioration de la gestion publique ;
- mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement.

La Commission des finances du Sénat, pour sa part, appelle de ses vœux une réforme poursuivant les deux mêmes objectifs, qu'elle juge complémentaires, l'un ne devant pas être privilégié par rapport à l'autre :

« Le premier est de moderniser la gestion publique, en faisant des lois de finances des outils efficaces de décision et de pilotage du budget de l'Etat ; bref, de réaffirmer toute la portée des lois de finances.

« Le second est de rééquilibrer les pouvoirs en matière de finances publiques, dans le strict respect de l'initiative gouvernementale et de l'interdiction pour le Parlement de dégrader le solde du budget de l'Etat ».

Ces deux objectifs sont déclinés autour de plusieurs thèmes recoupant totalement les préoccupations exprimées par le groupe de travail précité de l'Assemblée nationale et les principales dispositions de la proposition de loi organique n° 2540.

Afin de « *redonner sens aux lois de finances* », la Commission sénatoriale appelle de ses vœux :

- la mise en place d'un budget de missions ;
- une meilleure prise en compte de la dimension temporelle du budget ;
- l'instauration d'un vrai système comptable ;
- l'amélioration de l'information de la Nation et du Parlement.

Par ailleurs, en vue de « *rééquilibrer les pouvoirs en matière de finances publiques* », nos collègues sénateurs souhaitent :

- desserrer les contraintes de gestion inutiles ;
- refonder le principe d’universalité des lois de finances ;
- assurer le strict respect des autorisations parlementaires ;
- affirmer l’obligation de sincérité ;
- améliorer les conditions d’examen des lois de finances par le Parlement ;
- consacrer le contrôle sur les finances publiques.

Sur ce dernier point, votre Rapporteur avait, pour sa part, considéré que l’adoption des nouvelles dispositions organiques ouvrirait ensuite la voie à une révision des dispositions législatives relatives au contrôle parlementaire, qui figurent en particulier au IV de l’article 164 de l’ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, d’ailleurs récemment modifié à l’initiative de notre Assemblée ⁽¹⁾. La Commission des finances du Sénat a estimé que « *le contrôle parlementaire doit avoir sa place dans la loi organique* » et a fait, à cet égard, un ensemble de propositions ⁽²⁾. Il a paru expédient à votre Rapporteur que ces propositions soient ultérieurement examinées avec l’attention qu’elles méritent si le Sénat décide de les introduire dans la présente proposition de loi organique.

C.- L’ENGAGEMENT CONCRET DU GOUVERNEMENT

Notre volonté de réforme aura trouvé auprès du Gouvernement plus qu’une oreille attentive. Dès le début de l’année 2000, M. Lionel Jospin, Premier ministre, déclarait au cours d’un entretien télévisé sur la chaîne de télévision TF1 :

« On fonctionne, en ces matières [le budget], sur la base d’une ordonnance de 1959. Et je pense que cette ordonnance, qui codifie la façon dont on mène les discussions budgétaires, et dont notamment se conduit le dialogue entre le Gouvernement, – l’exécutif – et le législatif, n’est plus adaptée, elle n’est pas assez transparente. 1959, c’est loin, et vous vous

(1) Articles 28 à 31 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-656 du 13 juillet 2000).

(2) Rapport n° 37 (2000-2001) précité, pages 127 à 134.

souvenez aussi quelle était l'époque. Nous sommes donc d'accord, au niveau du Gouvernement, pour revoir ces textes avec le Parlement, afin que nos évaluations soient plus précises, plus immédiates et que le débat puisse se faire sur les orientations, sur les choix en toute transparence »⁽¹⁾.

Depuis lors, la réflexion gouvernementale a progressé et la proposition parlementaire de révision de l'ordonnance du 2 janvier 1959 a été examinée notamment au cours d'un comité interministériel sur la réforme de l'Etat (CIRE), tenu le 12 octobre 2000 sous la présidence du Premier ministre et qui a donné lieu au compte rendu suivant :

« La réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 concernant la présentation du budget de l'Etat mettra fin à un mode de gestion des finances publiques hérité du XIXème siècle. Cette réforme donnera aux agents de l'Etat une plus grande liberté et une plus grande efficacité dans la gestion de leurs crédits : ils ne travailleront plus dans une logique de dépense, mais utiliseront leurs crédits en fonction d'objectifs à atteindre et rendront compte de leurs résultats. Le CIRE a décidé de mettre sur pied un groupe de travail interministériel pour préparer l'application de cette réforme de longue haleine qui a fait l'objet d'une proposition de loi. Dans cette perspective, deux autres chantiers vont prendre une ampleur sans précédent : la généralisation du contrôle de gestion d'ici à 2003 et la contractualisation entre services (ce qui permet de globaliser les moyens de fonctionnement). De plus, chaque ministère élaborera en 2001 un programme d'actions destinées à moderniser la gestion de son patrimoine immobilier et à en assurer un contrôle plus rigoureux »⁽²⁾.

Le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, M. Michel Sapin, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Laurent Fabius, fidèle, dans ses nouvelles fonctions, à la position qui était la sienne lorsqu'il présidait notre Assemblée et animait le groupe de travail précité, ainsi que Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget, ont, lors de leur audition par votre Commission spéciale, approuvé les principales orientations de la réforme proposée⁽³⁾.

Ce soutien à la démarche de réforme engagée par les Assemblées se traduit dans les faits avec l'inscription par le Gouvernement de la discussion de la présente proposition de loi organique à l'ordre du jour prioritaire de notre Assemblée dans les tout prochains jours.

(1) Entretien au journal télévisé de 20 heures, le 16 mars 2000.

(2) La lettre du gouvernement, n° 96 du 19 octobre 2000, accessible sur Internet : site du Premier ministre - portail du Gouvernement français.

(3) Voir, en annexe au présent rapport, le compte rendu de ces auditions.

D.- LES ENCOURAGEMENTS DU CHEF DE L'ETAT

Enfin, votre Rapporteur soulignera que la démarche engagée a retenu toute l'attention bienveillante du Chef de l'Etat. A l'occasion de la présentation des vœux des corps constitués, au Palais de l'Elysée, le 5 janvier dernier, M. Jacques Chirac, Président de la République, en charge de veiller au respect de la Constitution, a ainsi déclaré :

« Vous le savez, j'ai fait du renforcement du rôle du Parlement l'un des objectifs de mon mandat [...] »

« Ce mouvement doit être poursuivi. Avec raison, les Français et leurs représentants sont de plus en plus attentifs aux écarts qui peuvent apparaître entre le vote de la loi et son exécution. La loi de finances ne remplirait plus complètement sa fonction si elle devait être régulièrement dépassée par des recettes ou des dépenses insuffisamment anticipées. La loi de financement de la sécurité sociale ne répondrait plus entièrement à son objet si les plafonds de dépenses qu'elle fixe avaient de moins en moins de portée réelle. Les lois de programmation militaire perdraient beaucoup de leur signification si les crédits d'investissement qu'elles prévoient étaient trop souvent sacrifiés au fonctionnement ou à d'autres dépenses. »

« Sans doute de tels écarts reflètent-ils la difficulté croissante qu'il y a à organiser et à planifier l'action publique. Mais quelles que soient les limites de la prévision budgétaire, quels que soient les aléas, il ne serait pas normal que l'exécution de ces lois conduise trop souvent à les démentir au lieu, tout simplement, de les appliquer. »

« Il importe d'abord de restaurer les pouvoirs budgétaires du Parlement. Loin de devoir le craindre, l'administration doit l'espérer. La transparence et le contrôle parlementaire, l'émergence d'une logique d'objectifs prenant le pas sur les vieilles logiques de moyens seront de puissants instruments de modernisation de l'action publique. L'Etat doit désormais refuser pour lui-même le faux confort d'une culture du secret qui effacerait toute vision de l'organisation de ses services. Je souhaite que le travail actuellement engagé par l'Assemblée nationale et le Sénat débouche rapidement sur une réforme ambitieuse et, je n'en doute pas, consensuelle ».

C'est ce souhait partagé, ce consensus exceptionnel, que le texte qui vous est soumis, s'efforce de concrétiser.

E.- UNE PROCEDURE OFFRANT DE FORTES GARANTIES JURIDIQUES

Compte tenu de son fondement juridique – l’ancien article 92, aujourd’hui abrogé, de la Constitution – l’ordonnance du 2 janvier 1959 n’a pas été soumise au contrôle de constitutionnalité qui s’applique désormais à toutes les lois organiques.

Si la présente proposition peut être définitivement adoptée, elle sera donc soumise, de plein droit, en application de l’article 61, alinéa premier, de la Constitution, au Conseil constitutionnel, qui se prononcera sur sa conformité à la Constitution.

A ce stade de la procédure, votre Rapporteur observe que, dès 1960, dans la première décision qu’il a rendue en matière de constitutionnalité des lois ordinaires, le Conseil constitutionnel a intégré l’ordonnance du 2 janvier 1959 dans le « bloc de constitutionnalité », *corpus* de règles au regard desquelles il exerce son contrôle (décision n° 60-8 DC du 11 août 1960). Depuis lors, le Conseil s’y réfère fréquemment et, en général, directement, dans l’exercice de son contrôle de constitutionnalité, et ce, sans aucune réserve quant à la nature organique de ses dispositions, ni d’ailleurs quant à la validité de certaines de celles-ci au regard des règles constitutionnelles.

C’est la raison pour laquelle, conformément à la deuxième phrase du deuxième alinéa de l’article 62 de la Constitution, votre Rapporteur a estimé que, dans le cadre de la démarche globale à laquelle l’a invité la Conférence des Présidents, il ne pouvait se permettre de « *laisser sur le bord du chemin* » l’une quelconque de ses dispositions au prétexte que tel ou tel commentateur aurait mis en doute son caractère organique.

La « glose » ne saurait, dans un Etat de droit, prévaloir sur la décision arrêtée par l’autorité compétente, et donc, en l’état, le respect de la Constitution impose à votre Rapporteur de considérer que, de son premier à son dernier article, l’ordonnance du 2 janvier 1959 a un caractère organique, et qu’aucun des thèmes qu’elle aborde n’échappe au champ de la présente proposition de loi organique.

Ce texte aura, en outre, fait l’objet d’une procédure quelque peu inhabituelle, garantissant sa bonne insertion dans notre ordre juridique.

En effet, dans la perspective de son examen, le Gouvernement a souhaité recueillir l’avis du Conseil d’Etat sur diverses questions juridiques que soulevait cette réforme à ses yeux.

Le Conseil d'Etat a rendu, en assemblée générale, le 21 décembre 2000, un avis que le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et la secrétaire d'Etat au budget ont bien voulu transmettre à votre Rapporteur. Avec l'accord des ministres, ce document, dont l'intérêt réside tout autant dans les questions posées que dans les réponses données, a été transmis aux membres de la Commission spéciale par M. le Président Raymond Forni. Votre Rapporteur a donc considéré qu'il pouvait présenter ce document en annexe au présent rapport.

A la différence des projets gouvernementaux pour lesquels la confidentialité de principe des avis du Conseil d'Etat souffre d'exceptions qui restent aléatoires ou de pure opportunité, la présente proposition de loi est donc publiquement assortie de l'avis intégral de la Haute juridiction.

De même, en amont, le législateur organique aura-t-il bénéficié du concours précieux et éclairé de la Cour des comptes.

A la demande de votre Rapporteur, présentée en sa qualité de Rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, et du Président de la Commission des finances du Sénat, la Cour a apporté sa contribution à la réflexion du Parlement sur la réforme de la loi organique relative aux lois de finances. Deux contributions écrites, tirant les enseignements des travaux de la Cour sur l'exécution des lois de finances, ont été produites en décembre 1999 et mars 2000 ⁽¹⁾. Le Premier président a été entendu par les commissions des finances des deux assemblées au printemps 2000, puis le 16 novembre 2000, par votre Commission spéciale.

Ainsi, la Cour a-t-elle donné sa pleine portée à sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement, en livrant à la Représentation nationale le produit de ses réflexions éclairées par la pratique.

La réforme pourrait d'ailleurs conduire – on le verra – au développement de nouvelles missions pour la Cour des Comptes.

Votre Rapporteur soulignera, enfin, que la Représentation nationale aura aussi, dans sa réflexion, bénéficié de la contribution de nombreux spécialistes, notamment universitaires, des finances publiques, à l'occasion d'un colloque organisé à l'Assemblée nationale par la Société française de finances publiques le 6 septembre 2000 ⁽²⁾.

(1) Ces contributions sont intégralement publiées dans le rapport n° 37 précité de M. Alain Lambert, pages 159 à 231.

(2) Le compte rendu de ce colloque « Réforme des finances publiques : réforme de l'Etat » est publié dans le n° 73 – janvier 2001 de la Revue française de finances publiques.

II.- UNE REFORME D'ENSEMBLE DES DISPOSITIONS ORGANIQUES RELATIVES AUX LOIS DE FINANCES, ARTICULEE AUTOUR DE DEUX OBJECTIFS INDISSOCIABLES : PERMETTRE UNE AMELIORATION DE LA GESTION PUBLIQUE ET MIEUX ASSURER L'EXERCICE DU POUVOIR BUDGETAIRE DU PARLEMENT

Les circonstances précédemment rappelées offraient, en 2000, une exceptionnelle « fenêtre d'opportunité » pour procéder à une révision des dispositions organiques relatives aux lois de finances.

Le soutien actif et l'implication personnelle de M. Raymond Forni, Président de l'Assemblée nationale, auront été déterminants pour donner corps à cette opportunité et diligenter le processus d'examen de la proposition de loi organique relative aux lois de finances déposée en juillet dernier.

Conformément à l'article 31 du Règlement et à la demande de M. Henri Emmanuelli, Président de la Commission des finances – dont l'expérience et les conseils auront été précieux pour votre Rapporteur tout au long de ce processus – ce texte a été renvoyé à l'examen d'une commission spéciale.

Le Président Raymond Forni a bien voulu marquer tout son intérêt pour cette réforme en souhaitant présider personnellement cette Commission, pesant ainsi de tout son poids pour permettre à nos travaux de se dérouler dans le climat serein et l'esprit de responsabilité qui siéent à une réforme de cette importance.

Tous nos collègues membres de la Commission spéciale, sur quelque bancs qu'ils siègent, auront contribué à l'établissement de ce climat, marqué par le souci du bien commun.

Ajoutons que nos travaux auront été menés à un rythme permettant que mûrisse la réflexion.

L'article 46, deuxième alinéa, de la Constitution exige à cet égard que l'élaboration des lois organiques qui, dans la hiérarchie des normes, s'intercalent entre la Constitution et la loi ordinaire, fasse place à un délai de réflexion minimum, en disposant que « *le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première Assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt* ».

Près de sept mois se seront, en fait, écoulés depuis le dépôt de la proposition de loi organique, au moment où, usant pleinement des prérogatives reconnues aux commissions par la Constitution et le Règlement de l'Assemblée nationale s'agissant des propositions de loi, votre

Commission spéciale a été invitée par votre Rapporteur à conclure par un texte d'ensemble sur la base de propositions qui ont été transmises le 24 janvier 2001 à chacun de ses membres.

Tout comme il s'y était déterminé au moment du dépôt de la proposition de loi, votre Rapporteur a fait le choix, qui a été approuvé par votre Commission spéciale, de proposer un texte destiné à se substituer à l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Deux motifs avaient guidé son choix à l'été 2000.

Tout d'abord, avant même que le Conseil d'Etat ne fasse valoir, dans son avis précité du 21 décembre 2000, que « *la loi organique relative aux lois de finances dans son ensemble... doit être regardée comme relative au Sénat* », au sens du quatrième alinéa de l'article 46 de la Constitution, votre Rapporteur avait considéré qu'une réforme de cette importance, quel que soit le contenu, aléatoire, donné à la notion de loi organique relative au Sénat, ne pourrait être menée à bien contre l'avis de la Haute assemblée.

Ensuite, votre Rapporteur a été animé par le souci de donner une base légale incontestable aux dispositions relatives aux finances de l'Etat, en permettant au Conseil constitutionnel, saisi de plein droit des lois organiques avant leur promulgation, de se prononcer sur leur conformité à la Constitution, et ce, même dans les cas où il n'est pas proposé de modification de fond par rapport au texte de 1959.

Même si des interrogations subsistent sur le caractère organique ou non de certaines dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959, il n'appartenait pas à votre Rapporteur d'apporter des réponses relevant de la seule appréciation souveraine du Conseil constitutionnel, qui pourra, le cas échéant, procéder aux déclassements qu'il considère comme justifiés.

Le texte proposé tient compte des travaux de la Commission spéciale, qui, après un débat d'orientation tenu le 26 octobre 2000, a procédé à l'audition de trois membres du Gouvernement, de cinq personnalités diverses, dont le Premier président de la Cour des comptes et deux anciens ministres des finances. Elle a également souhaité entendre les représentants des organisations syndicales représentatives dans la fonction publique, car, comme l'a souligné le Président Raymond Forni, la modernisation que nous appelons de nos vœux « *il n'est possible de la réaliser qu'avec l'ensemble des fonctionnaires et non pas contre eux* ».

La Commission a « fait son miel » des propositions et observations qui ont été formulées à l'occasion de ces auditions.

Par ailleurs, votre Rapporteur a tenu de longues et fructueuses séances de travail avec de hauts fonctionnaires dont l'expérience lui a paru de nature à permettre d'améliorer la proposition présentée. Par souci de transparence, votre Rapporteur a informé de ces réunions l'ensemble des membres de la Commission spéciale, qui ont pu y assister s'ils le souhaitaient ⁽¹⁾.

Enfin, votre Rapporteur a pris connaissance avec le plus grand intérêt des travaux de la Commission des finances du Sénat, s'efforçant de prendre en considération les observations présentées par son Président, M. Alain Lambert, dans son rapport n° 37 précité.

Votre Rapporteur considère que cette contribution, tout comme celle publiée en janvier 1999 par le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur le contrôle parlementaire et l'efficacité de la dépense publique, font partie intégrante des travaux préparatoires de la future loi organique, en ce qu'ils développent les analyses et expriment les préoccupations qui ont guidé nos réflexions.

Ces travaux auront permis, aux yeux de votre Rapporteur, d'élaborer un texte équilibré, prenant en compte à la fois la nécessité vitale, compte tenu des retards dont souffre notre pays ⁽²⁾, de donner aux services de l'Etat les moyens d'améliorer la gestion publique – souci pleinement partagé par le Parlement et le Gouvernement – et l'impératif démocratique consistant à redonner tout leur sens à l'autorisation de la dépense publique et au consentement à l'impôt – objectif auquel le Gouvernement a su également se montrer sensible.

Comme le souligne le Président de la Commission des finances du Sénat, dans l'introduction de son rapport précité :

« Ces deux objectifs sont complémentaires. L'un ne doit pas être privilégié par rapport à l'autre. Cette opinion partagée est sans doute la raison pour laquelle cette réforme va enfin voir le jour » ⁽³⁾.

(1) Une réunion a été tenue avec M. Jean Bassères, directeur général de la comptabilité publique, deux avec Mme Sophie Mahieux, directrice du budget, et une avec MM. Pierre-René Lemas, directeur général de l'administration du ministère de l'intérieur, accompagné de trois des quatre préfets qui participent à la mise en œuvre d'une intéressante expérience de gestion globalisée des crédits menée dans les préfectures du Doubs, du Finistère, de l'Isère et de la Seine-Maritime.

(2) Voir, sur ce point, en annexe au présent rapport, le compte rendu de l'audition de M. Henri Guillaume, inspecteur général des finances ; voir également le rapport de synthèse de la Mission d'analyse comparative des systèmes de gestion de la performance et de leur articulation sur le budget de l'Etat, établi par MM. Henri Guillaume, inspecteur général des finances, Guillaume Dureau et Franck Silvent, inspecteurs des finances ; février 2000.

On peut également se référer utilement au document intitulé Le système financier de l'Etat en question, rapport présenté par M. Jean-Jacques François au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au secrétaire d'Etat au budget (juin 1998).

(3) Op. cit. page 11.

A.- PERMETTRE UNE AMELIORATION DE LA GESTION PUBLIQUE

Participent du souci de modernisation de la gestion et de responsabilisation des gestionnaires, plusieurs dispositions importantes de la présente proposition.

L'instauration de véritables **programmes** ministériels, par opposition à la règle de spécialisation des crédits par chapitre (article 7), est la clé qui ouvre la voie à cette modernisation de la gestion.

Elle permettra de rendre plus lisible, pour l'administration elle-même et pour les observateurs extérieurs, au premier rang desquels le Parlement, l'utilisation des crédits publics. Le nombre d'unités de spécialité, niveau d'exécution du budget qui lie les administrations, tenues, sauf exception, de respecter la répartition par chapitre des autorisations de dépense, passerait ainsi de quelque 850 à un nombre qui pourrait se situer entre 150 et au maximum 200. Ces programmes regrouperaient les crédits par objectif, ce qui permettrait de passer d'un budget de moyens, présentant les crédits par nature de dépense, à une logique d'objectifs et de résultats, mesurés grâce à des indicateurs de performance.

Une classification plus opérationnelle des catégories de dépenses (article 4) contribuerait à l'objectif de lisibilité, sans entraîner de contraintes stérilisantes, puisque cette présentation n'est qu'indicative, sauf pour le titre des dépenses de personnel, dont les crédits constituent un plafond, afin d'éviter toute dérive incompatible avec la nécessaire maîtrise des finances publiques.

L'institution de plafonds des autorisations d'emplois votés par le Parlement (article 31) et répartis par ministère permettrait d'offrir une réelle souplesse de gestion de l'emploi public, tout en assurant une meilleure connaissance de la réalité des effectifs.

Cette responsabilisation des gestionnaires, dotés d'enveloppes globales et de crédits fongibles, ne signifie pas que ceux-ci bénéficieraient, de la part du Parlement, d'une sorte de « chèque en blanc ». Ils devront, au contraire, mieux justifier *a priori* leurs demandes dans des « projets annuels de performance » (article 38) et rendre compte de leur gestion *a posteriori* dans des « rapports annuels de performance » (article 46).

Naturellement, cette globalisation ne se traduira pas par un quelconque affaiblissement du **pouvoir d'amendement** des parlementaires. Le droit d'amendement était déjà garanti dans le texte initial de la proposition de loi organique, le vote par programme qu'il prévoyait laissant

place à tous les amendements de nomenclature, de contrôle ou d'ajustement compatibles avec l'article 40 de la Constitution.

Compte tenu des réflexions du Président Henri Emmanuelli, ce dispositif a été affiné, avec l'introduction d'un système à deux niveaux permettant – indépendamment de la précision introduite, par ailleurs, pour assurer la bonne application de l'article 40 de la Constitution – un exercice plus rationnel du droit d'amendement, en distinguant l'unité de vote (la mission – le budget pourrait en comporter de 60 à 80) et l'unité de spécialité (le programme). Ainsi, ce système garantirait au Parlement la maîtrise du niveau de l'autorisation de la dépense.

La possibilité de transferts modifiant la détermination du ministre assurant l'exécution de la dépense dans le cadre de programmes similaires permettrait la nécessaire mise en œuvre d'**actions interministérielles** dans le respect du principe de responsabilité (article 13).

Le développement de la **pluriannualité**, qui élargit l'horizon budgétaire, serait assuré grâce à la généralisation des autorisations pluriannuelles dites « autorisations d'engagement » pouvant être ouvertes pour toutes les catégories de dépenses (article 16), la pratique des reports de crédits étant, par ailleurs, rationalisée (article 21).

S'agissant de la **comptabilité de l'Etat**, des propositions sont faites en vue de rénover la gestion publique et de mieux appréhender l'ensemble des charges de l'Etat. La proposition initiale d'une présentation, dans les lois de finances de l'année, d'un équilibre comptable prévisionnel établi selon la méthode dite des droits constatés, n'est, à la réflexion, pas maintenue, car elle pourrait entretenir une confusion entre le budgétaire et le comptable, et ainsi ouvrir la voie à des « appréciations » peu compatibles avec le respect du principe de sincérité.

Le choix qui a été fait, aux articles 5, 6 et 29, repose sur une claire distinction entre, d'une part, la comptabilité budgétaire, support et traduction de l'autorisation parlementaire, fondée sur la description de flux de caisse, et, d'autre part, une comptabilité générale assurant la description *ex post* des opérations et fondée sur la constatation des droits et obligations.

La **loi de règlement** serait enrichie par ce développement d'une véritable comptabilité de l'Etat (articles 34 et 46).

Comme votre Rapporteur l'avait souhaité, dans l'exposé des motifs de la proposition de loi organique déposée le 1^{er} juillet 2000, et comme c'est déjà le cas dans un certain nombre de grandes démocraties, le Gouvernement et son administration s'engageront ainsi vis-à-vis du

Parlement et de l'opinion sur des objectifs d'action publique, assortis d'indicateurs de résultats. Pour l'exécution de ces programmes, ils disposeront d'enveloppes globales limitatives, inscrites dans une perspective pluriannuelle. La gestion de ces enveloppes sera très souple, puisque, mises à part les dépenses de personnel, il y aura une fongibilité totale des crédits, afin que le gestionnaire procède, sous le contrôle du Parlement, à une meilleure allocation des ressources publiques.

La souplesse de gestion ainsi offerte à l'exécutif ne doit évidemment pas se traduire par un affaiblissement du contrôle parlementaire, bien au contraire. La contrepartie nécessaire de la souplesse introduite dans l'exécution du budget est l'obligation faite au gestionnaire de rendre compte de façon précise de sa gestion à l'autorité budgétaire, à savoir le Parlement. Celui-ci peut, en outre, en contrôlant réellement recettes et dépenses, ainsi que leur efficacité, contribuer lui aussi à une meilleure gestion.

Votre Rapporteur a donc recherché, en s'efforçant de concilier le souhaitable et le possible, à proposer un ensemble de dispositions permettant que l'exigence de contrôle par le Parlement de l'exécution des lois de finances, résultant notamment du dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution, trouve toute sa place dans la loi organique prévue par ce même article.

B.- MIEUX ASSURER L'EXERCICE DU POUVOIR BUDGETAIRE DU PARLEMENT

Même si le rôle d'un organe de contrôle tel que la Cour des comptes doit être souligné, seul le Parlement dispose de la légitimité pour assurer le respect des articles XIV et XV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen⁽¹⁾. Il lui appartient donc de contribuer à l'amélioration de l'efficacité de la dépense, afin qu'en égard à la qualité de la contrepartie offerte aux citoyens en termes de services collectifs, soit retrouvé le consentement du corps social aux prélèvements publics.

Les modifications proposées à cet égard s'articulent, comme le suggérait le texte initial de la proposition de loi organique, autour de trois thèmes : restaurer toute sa portée à l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement, accroître la lisibilité et la sincérité de la loi de finances et établir

(1) *Article XIV* : « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique [...] ».

Article XV : « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ».

un calendrier favorisant l'exercice, tout au long de l'année, de la fonction budgétaire du Parlement.

1.- Restaurer toute sa portée à l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement

Il s'agit, à la fois, d'étendre le champ de l'intervention du Parlement et de garantir un meilleur respect, par l'exécutif, de l'autorisation parlementaire.

Nombre de dispositions proposées se rattachent à ces objectifs :

– seraient réintégréés ou intégrés dans le champ de la décision parlementaire : les garanties accordées par l'Etat (articles 31-II- 4° et 49), les opérations de trésorerie avec, notamment, l'introduction dans la loi de finances, d'un tableau de financement (articles 25, 26 et 31-II, 7°), les actuelles taxes parafiscales (articles 31-I, 1° et 52) et les reprises de dettes d'organismes publics (article 31-II°) ; quant aux fonds de concours, s'il n'est, en définitive, pas apparu possible de les intégrer dans la loi de finances initiale, il est cependant proposé de mieux informer le Parlement (article 38-5°) ;

– les principales procédures permettant au Gouvernement de remettre en cause les dispositions votées par le Parlement seraient, soit supprimées (crédits provisionnels), soit plus strictement encadrées dans leurs conditions de mise en œuvre et du point de vue du contrôle parlementaire (crédits évaluatifs [article 10], crédits globaux et décrets d'avance [articles 7-II, 12 et 14], autorisations pluriannuelles [articles 16 et 38-5°], annulations de crédits [article 15], virements modifiant la répartition des crédits entre les programmes d'un même ministère [article 13-I] et transferts modifiant la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts [article 13-II]) ;

– la notion même de services votés, souvent considérée, du fait des modalités de vote, comme une incitation à l'immobilisme financier et une atteinte au pouvoir parlementaire, serait supprimée (article 45) sauf pour la stricte application des dispositions de l'article 47, quatrième alinéa, de la Constitution, permettant au Gouvernement d'ouvrir par décret les crédits se rapportant aux services votés, dans l'hypothèse rarissime où « *la loi de finances [...] n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de [l']exercice* » ; ainsi, selon les dispositions proposées, le Parlement sera appelé à se prononcer sur l'ensemble des crédits affectés à chaque mission ministérielle (article 43) ;

– les modalités de répartition des dotations de l’Etat aux collectivités territoriales, parfois considérées comme des « cavaliers budgétaires », pourraient être prévues dans les lois de finances (article 31-II-6°) ;

– les conditions d’exercice du droit d’amendement sont précisées dans le cadre du dispositif d’application aux lois de finances de l’article 40 de la Constitution (article 48) ;

– enfin, les commissions des deux assemblées chargées des finances seraient appelées à donner leur avis sur les projets de décrets d’avance destinés à ouvrir des crédits supplémentaires sans solliciter une autorisation législative (article 14).

2.- Accroître la lisibilité et la sincérité des documents budgétaires pour permettre un meilleur contrôle

Plusieurs dispositions concourent à cet objectif :

– l’exigence de sincérité, apparue depuis quelques années dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, serait inscrite dans la nouvelle loi organique, tant pour les lois de finances initiales ou rectificatives, en tenant compte du caractère de projet politique de celles-ci (article 27), que pour la présentation des comptes, notamment en vue de l’examen des projets de lois de règlement (article 29) ;

– l’exigence d’une présentation, à titre indicatif, du budget en deux sections – investissement et fonctionnement – serait inscrite dans la loi organique, conformément à une méthode qui avait été élaborée il y a quelques années, à l’initiative de M. Jean Arthuis, alors ministre de l’économie et des finances, ainsi que l’exigence d’une présentation à structure constante (article 38, 1° et 2°) ; de même, toutes les dispositions des projets de loi de finances devraient faire l’objet d’évaluations concernant leur incidence financière immédiate et à terme (articles 32, deuxième alinéa, et 38, dernier alinéa) ;

– la présentation des budgets ministériels par programme offrirait une lisibilité plus grande : elle permettrait au Parlement de se prononcer, non plus sur des regroupements quelque peu abstraits de crédits, correspondant à un « budget de moyens », mais sur des missions concrètes, déclinées par programmes, s’inscrivant dans une logique d’objectifs et de résultats. Cette globalisation ne devrait cependant pas nuire à la bonne information des parlementaires, dans la mesure où une présentation plus fine de la répartition prévue des crédits entre les différentes catégories de

dépenses devrait être fournie à titre indicatif, où les demandes de crédits devraient être appuyées sur des plans annuels de performance établis par programme et où l'évolution des crédits devrait être dûment justifiée dans des annexes explicatives, dont le contenu est mieux précisé que dans l'ordonnance du 2 janvier 1959 (article 38, 5° et 6°) ;

– les réponses aux questionnaires budgétaires, ainsi que les annexes « jaunes » jointes au projet de loi de finances, seraient désormais encadrées dans des délais fixés par la loi organique, ce qui correspond aux exigences légitimes d'information des parlementaires, auxquelles il doit être satisfait pour assurer le vote, dans de bonnes conditions, des projets de loi de finances ;

– une information complète devrait être fournie au Parlement sur l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ; il en irait de même pour les reports de crédits (articles 38-5°) ;

– les relations financières de l'Etat avec les autres administrations publiques seraient mieux explicitées, dans le strict respect des dispositions constitutionnelles et organiques relatives au financement de la sécurité sociale, qui, à la réflexion, ne permettent pas d'aller aussi loin que le proposait le texte initial de la proposition de loi organique : une annexe explicative jointe au projet de loi de finances de l'année recenserait les impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat et en estimerait le rendement (article 38, 4°) ; la contribution française au budget des Communautés européennes serait intégrée en dépenses du budget général, sur un programme spécifique (article 10) ; par ailleurs, afin que le Parlement soit en mesure d'appréhender de façon satisfaisante les évolutions relatives à l'affectation des ressources publiques, il est prévu que l'affectation à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances (article 33).

Dans la même perspective, votre Rapporteur avait souhaité codifier les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, en prévoyant des dispositions encadrant la procédure des prélèvements sur recettes, qui s'est développée, depuis une vingtaine d'années, en dehors de tout texte.

Il avait considéré qu'idéalement, les prélèvements sur recettes devraient être prohibés. Il faut cependant tenir compte du fait que cette procédure qui, par définition, permet de financer certaines dépenses dans le cadre d'opérations sur recettes, offre un champ à l'initiative parlementaire, la rédaction de l'article 40 de la Constitution permettant aux membres du Parlement de compenser des propositions tendant à diminuer des recettes

par des augmentations d'autres recettes. Or, une telle compensation n'est pas autorisée en matière de dépenses.

Plutôt, cependant, que d'inscrire dans le texte organique une telle pratique, il convient, à la réflexion, de s'en remettre à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui, dans une décision de principe n° 82-154 DC du 29 décembre 1982 relative à la loi de finances, a considéré :

« en premier lieu, que le mécanisme des prélèvements sur recettes n'introduit dans la présentation budgétaire aucune contraction qui serait contraire à l'article 18 de l'ordonnance organique ; qu'en effet, [...] l'état A énumère et évalue la totalité, avant prélèvement, des recettes de l'Etat, puis désigne et évalue chacun des prélèvements opérés, dont le total est, ensuite, déduit du montant brut de l'ensemble des recettes ; que cette présentation ne conduit pas à dissimuler une recette ou une fraction de recette de l'Etat non plus qu'à occulter une charge ; que, si, dans le tableau d'équilibre inséré à l'article 40 [de la loi de finances pour 1983] ne figure que le montant des ressources totales de l'Etat diminué des prélèvements, sans que soit reprise la décomposition figurant à l'état A, cette présentation n'est pas contraire au principe de non-contraction, alors surtout que l'article 40 renvoie expressément à l'état A ;

« en second lieu, que les prélèvements opérés au profit des collectivités locales ou des communautés européennes ne sont pas constitutifs d'une affectation de recettes au sens de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; qu'en effet, le mécanisme de ces prélèvements ne comporte pas, comme l'impliquerait un système d'affectation, l'établissement d'une corrélation entre une recette de l'Etat et une dépense incombant à celui-ci ; qu'il s'analyse en une rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'Etat au profit des collectivités locales ou des communautés européennes en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'Etat et qu'il ne saurait, dans ces conditions, donner lieu à une ouverture de crédit dans les comptes des dépenses du budget de l'Etat ;

« qu'il résulte de tout ce qui précède que le mécanisme des prélèvements sur recettes, qui répond à des nécessités pratiques, d'ailleurs reconnues par le Parlement au cours des années précédentes, n'est pas contraire aux dispositions de l'article 18 ; qu'il satisfait aux objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire qui ont inspiré ces dispositions ainsi que celles de l'ensemble de l'ordonnance du 2 janvier 1959, dès lors que ces prélèvements sont, dans leur montant et leur destination, définis de façon distincte et précise dans la loi de finances, qu'ils sont assortis, tout comme les chapitres budgétaires, de justifications appropriées, enfin qu'il n'y est pas recouru pour la couverture de charges

de l'Etat telles qu'elles sont énumérées à l'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ».

Le Conseil a depuis lors précisé sa jurisprudence dans une décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, par laquelle il a considéré que : « *les plafonnements d'impôts locaux constituent bien des dépenses de l'Etat, et devraient figurer au budget général en application de l'article 18 de l'ordonnance précitée, de tels concours peuvent néanmoins, sans méconnaître les principes d'universalité et de sincérité budgétaires, donner lieu à un mécanisme de prélèvement sur recettes, dès lors que celui-ci est, dans son montant et sa destination, défini de façon distincte et précise dans la loi de finances, et qu'il est assorti, tout comme les chapitres budgétaires, de justifications appropriées ; que tel est le cas des compensations mentionnées par les députés requérants, qui sont intégrées dans les prélèvements retracés et évalués à l'état A annexé à la loi de finances, auquel renvoie l'article 64 de la loi déferée ; que le moyen doit par suite être rejeté ».*

Le Conseil d'Etat pour sa part, dans l'avis précité, a été plus sévère avec cette procédure, observant qu'offrir « *la possibilité d'inscrire n'importe quelle dépense aussi bien en recettes qu'en charges pourrait conduire à vider de l'essentiel de sa portée l'article 40 de la Constitution ».*

On observera, cependant, qu'en tout état de cause, la création, sur initiative parlementaire, en loi de finances ou en loi ordinaire, d'une ressource fiscale nouvelle, explicitement affectée aux collectivités locales, pourra toujours permettre d'abonder les ressources de celles-ci selon des clés de répartition proches de celles des dotations actuellement versées, sans utiliser le biais de la dotation d'Etat constituée par prélèvement sur recettes.

Dans ces conditions, eu égard aux « *nécessités pratiques* » évoquées en 1982 par le Conseil constitutionnel, votre Rapporteur a pris le parti de ne pas viser les prélèvements sur recettes dans le texte qu'il propose, souhaitant que l'on s'en tienne, en l'état, à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

En contrepartie de la souplesse offerte au Gouvernement pour l'exécution budgétaire, le contrôle *a posteriori* serait renforcé, le dépôt – anticipé – du projet de loi de règlement devant être assorti de la présentation de rapports annuels de performance, justifiant l'utilisation des crédits et les mouvements ayant affecté en cours d'exercice les dotations ouvertes par les lois de finances et comportant des informations précises sur la gestion des autorisations d'emplois publics (articles 46, 47 et 53) ; la portée de l'intervention de la Cour des comptes en vue du vote du projet de loi de règlement serait également renforcée, la simple déclaration de

conformité devant devenir une véritable certification et le rapport sur l'exécution des lois de finances comportant une analyse par ministère (article 46, 5°).

Les atteintes, parfois nécessaires, aux principes budgétaires d'unité et d'universalité seraient mieux encadrées : les actuels budgets annexes et comptes d'affectation spéciale pourraient être maintenus seulement à titre transitoire (article 50), et il est prévu une diminution des catégories de comptes spéciaux du Trésor ainsi qu'une réglementation plus stricte de leur fonctionnement (articles 19 à 24).

Enfin, le champ des opérations de trésorerie est précisé afin de permettre une meilleure information et un meilleur contrôle (articles 25, 26 et 31).

3.- Etablir un calendrier favorisant l'exercice de la fonction budgétaire du Parlement tout au long de l'année

Il s'agit, pour l'essentiel, d'inscrire dans la loi organique diverses pratiques contribuant à ce que l'intervention du Parlement en matière budgétaire ne se limite pas au seul vote annuel de la loi de finances et du collectif de fin d'année. Il n'a certes pas paru possible, compte tenu de l'avis précité du Conseil d'Etat, de maintenir les dispositions du texte initial de la proposition qui prévoyaient que le programme pluriannuel des finances publiques – ou « programme de stabilité » selon les textes communautaires – serait transmis chaque année aux commissions de finances des assemblées, préalablement à sa transmission aux institutions européennes ; cependant, le débat d'orientation budgétaire recevrait une consécration organique, dans le respect des prérogatives constitutionnelles du Gouvernement (article 36) ; le projet de loi de règlement devrait, sous réserve de dispositions transitoires, être déposé avant le 1^{er} juin de chaque année, ce qui permettrait de tirer les enseignements de son examen avant la discussion budgétaire (articles 47 et 53).

*

* *

Parmi les mesures diverses qui sont également proposées dans le cadre de la présente proposition, on trouvera l'insertion dans le texte organique des conséquences de plusieurs décisions importantes du Conseil constitutionnel, notamment celles portant : sur les conditions dans lesquelles peuvent être prises, en dehors des lois de finances, les dispositions législatives ou réglementaires susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'Etat (article 28) ; sur la reconnaissance du caractère de loi de finances aux lois susceptibles d'être votées si la loi de finances d'une année donnée ne peut être promulguée avant la fin de l'année précédente (article 30) ; sur les modalités de discussion des projets de loi de finances rectificative (article 42) ; sur les conséquences à tirer de la censure de la loi de finances de l'année par le Conseil constitutionnel (article 45, quatrième alinéa).

S'agissant de la recevabilité financière des amendements, la rédaction proposée à l'article 48 apporte, conformément à l'habilitation donnée au législateur organique par les articles 34 et 47 de la Constitution, les précisions nécessaires pour permettre la correcte application de l'article 40 de la Constitution, compte tenu des dispositions relatives à la détermination des charges de l'Etat prévues par ailleurs dans la présente proposition. A cette fin, il est prévu, sous le bénéfice des observations présentées dans le commentaire de l'article 48, que, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, la notion de charge, au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, s'entend de la mission ou du compte annexe. Il s'agit, pour le législateur organique, d'exercer pleinement sa compétence, sans tolérer une quelconque dérive, en précisant, sur ce point, les conditions de vote des projets de loi de finances, ce à quoi l'invite l'article 47, alinéa premier, de la Constitution, et de fixer, conformément à l'article 34, les conditions et les réserves selon lesquelles les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat.

*

* *

Enfin, les dispositions transitoires proposées sous le titre IV de la proposition de loi organique, élaborées en concertation avec les administrations, devraient permettre à celles-ci, ainsi qu'à la Cour des comptes, de s'adapter à des dispositions qui ont l'ambition de permettre une très sensible évolution des conditions de préparation, de vote, d'exécution et de contrôle des lois de finances.

L'ensemble du dispositif a fait l'objet, à l'issue de son processus d'élaboration, d'un remodelage destiné à en améliorer la lisibilité, grâce à une architecture distinguant mieux que le texte initial de la proposition de loi organique, les dispositions relatives aux ressources et aux charges de l'Etat, celles relatives au contenu et à la présentation des lois de finances, et celles fixant les modalités de l'examen et du vote des projets de lois de finances.

*
* *

Contribuer à la réforme de l'Etat et affirmer le rôle du Parlement en matière budgétaire, tels sont, en conclusion, les deux axes majeurs de la proposition de loi organique qu'il vous est demandé de bien vouloir adopter.

DEBAT D'ORIENTATION SUR LE TEXTE INITIAL DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

La Commission spéciale s'est réunie le 26 octobre 2000 pour une présentation, par votre Rapporteur, de sa proposition de loi organique (n° 2540), suivie d'un débat d'orientation.

Le **Président Raymond Forni** a rappelé que l'ensemble du processus de révision de l'ordonnance, qui doit être mené rapidement à son terme, nécessiterait du « doigté » et qu'il faudrait, notamment, développer les contacts avec le Sénat.

Votre **Rapporteur** a rappelé que la proposition de loi organique avait deux objectifs : moderniser la gestion publique et renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement.

S'agissant de la modernisation de la gestion publique, le principe fondamental est qu'il faut responsabiliser les gestionnaires. Actuellement les modalités de gestion des crédits sont très encadrées, à travers la spécialité des chapitres budgétaires. Il faut plus de lisibilité et de souplesse. D'où l'introduction des « programmes », enveloppes globales de crédits, généralement limitatifs, la substitution d'une logique d'objectifs et de résultats à une logique de moyens et, enfin, le développement de la pluriannualité.

Les crédits de trois catégories de dépenses (fonctionnement, investissement, transfert) sur quatre seraient fongibles, mais la proposition de loi organique exclut de la fongibilité les crédits de personnel : il faut, en effet, poser des limites à ce principe de fongibilité. Mais, sur ce point, le texte de la proposition de loi organique peut être amélioré et la réflexion doit être approfondie.

Les transferts de crédits entre programmes ouvriraient la possibilité de définir des actions interministérielles. Enfin, la présentation d'une comptabilité d'engagement, sur la base de la méthode dite « des droits constatés », clarifierait les conditions de la gestion. Pour autant, la proposition de loi organique prévoit une double présentation de la loi de finances, car il paraît difficile d'abandonner totalement la comptabilité de caisse.

La souplesse de gestion prévue dans la proposition de loi organique a pour contrepartie nécessaire le renforcement du contrôle parlementaire sur le budget.

En premier lieu, il faut restaurer la portée de l'autorisation parlementaire. L'exemple caricatural des taxes parafiscales – que la proposition de loi réintègre au régime des impositions de toute nature – montre que l'ordonnance de 1959 est allée plus loin encore que la Constitution de 1958 dans la « rationalisation » du parlementarisme. Pour renverser cette tendance, la proposition de loi organique prévoit de redéfinir le régime des fonds de concours, des garanties de l'Etat et des opérations de trésorerie, notamment des opérations de reprise de dettes.

De plus, la lisibilité et la sincérité des documents budgétaires doivent être améliorées. D'où les dispositions relatives à une présentation du budget, à titre d'information, en section de fonctionnement et section d'investissement, à sa présentation à structure constante, à une meilleure explicitation des relations entre l'Etat, la sécurité sociale et les collectivités locales, à l'encadrement de la procédure de prélèvements sur recettes. La loi de finances devrait notamment récapituler toutes les impositions affectées aux organismes de sécurité sociale.

En deuxième lieu, la proposition de loi organique prévoit de mieux encadrer les procédures qui donnent au Gouvernement le pouvoir d'interférer avec l'autorisation parlementaire au cours de l'exercice. Les dispositions contenues dans la proposition de loi organique restent, cependant, dans le cadre de la Constitution de 1958 : le Gouvernement doit avoir les moyens d'agir, mais il doit respecter les pouvoirs du Parlement.

Dans cette perspective, la proposition de loi organique prévoit de limiter au service de la dette la notion de crédits évaluatifs, organise un encadrement de l'utilisation des crédits globaux, resserre le régime des décrets d'avance en exigeant un avis préalable des commissions des finances des deux assemblées, étend et densifie les dispositions relatives à la pluriannualité, révisé les notions d'annulation et de virement de crédits, limite la notion de « services votés » à la stricte application des dispositions de l'article 47 de la Constitution, intègre au domaine de la loi de finances les modalités de répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales alors qu'aujourd'hui, une initiative parlementaire en ce domaine peut être, dans certains cas, considérée comme un « cavalier ».

En troisième lieu, la proposition de loi organique contient plusieurs dispositions visant à renforcer le contrôle *a posteriori* sur l'exécution du budget. Ainsi, les ministères devraient présenter des rapports de performance pour chaque programme et justifier précisément de l'utilisation de leurs crédits, la déclaration générale de conformité établie par la Cour des comptes à l'appui du projet de loi de règlement serait remplacée par une véritable certification des comptes de l'Etat. Par ailleurs, les atteintes aux principes d'unité et d'universalité seraient limitées, avec, notamment, la

suppression des budgets annexes et le cantonnement des comptes d'affectation spéciale, enfin, la procédure des fonds de concours serait plus encadrée.

Il faut également établir un calendrier qui favorise un meilleur exercice de la fonction budgétaire du Parlement. Celui-ci serait saisi du programme de stabilité avant sa transmission aux autorités communautaires, le débat d'orientation budgétaire serait institutionnalisé, dans le respect des prérogatives gouvernementales relatives à l'ordre du jour, et le projet de loi de règlement serait discuté avant l'été.

Votre Rapporteur a appelé la Commission spéciale à s'interroger sur la pertinence des débats parlementaires sur le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale : les discussions générales ont de moins en moins de sens et il n'est pas sûr qu'elles contribuent à améliorer l'image du Parlement.

Il a enfin souligné que plusieurs questions devraient être approfondies.

S'agissant des dépenses de personnel, la proposition de loi organique propose plusieurs assouplissements au régime actuel des emplois budgétaires, mais il est possible d'améliorer le dispositif proposé. En particulier, on doit pouvoir considérer que les dépenses de personnel pourraient faire partie des crédits fongibles au sein d'un programme, à condition d'établir des garde-fous et de définir quels sont les bons critères pour encadrer les crédits de personnel : masse salariale ou indiciaire ? approche globale ou par corps ? pertinence de la notion d'emplois publics par rapport à celle d'effectifs ? Le Parlement a aujourd'hui bien du mal à appréhender la réalité des personnels réellement employés : il faut, à cet égard, sortir du flou.

Les modalités du contrôle des commissions des finances sur l'exécution du budget méritent également réflexion : les dispositions de la proposition de loi organique relatives au régime juridique des décrets d'avance prévoient, par exemple, que les commissions des finances des deux assemblées devront donner un avis préalable sur les projets de décret d'avance, avant leur signature et leur publication. D'aucuns considèrent que cette saisine obligatoire pour avis est contraire aux dispositions de l'article 21 de la Constitution. Mais un point de vue différent a été adopté dans la proposition de loi organique : le budget est en premier lieu un acte d'autorisation, donc le Gouvernement se doit de consulter le Parlement s'il souhaite modifier les termes de cette autorisation au cours de l'exercice.

S'agissant du développement du contrôle *a posteriori*, la loi de règlement doit se voir reconnaître une plus grande importance. La certification des comptes de l'Etat par la Cour des comptes représenterait donc une innovation majeure. Mais qu'en est-il des rapports de performances ? Il n'est peut-être pas dans la mission de la Cour des comptes de les certifier et d'évaluer les performances des administrations, car il s'agit, en l'occurrence, de se livrer à des considérations d'opportunité.

La présentation du budget en deux sections – fonctionnement et investissement – est un autre sujet important : il faut réfléchir à la pertinence de cette distinction pour l'Etat, dont l'équilibre budgétaire est déjà encadré par les règles résultant du Pacte de stabilité et de croissance. L'application à l'Etat de la « règle d'or » des finances publiques n'apporterait pas grand-chose à leur pilotage. Au bénéfice de ces observations, la proposition de loi organique fait référence à une présentation du budget en une section de fonctionnement et une section d'investissement, mais lui accorde une portée limitée, pas aussi importante que certains le souhaiteraient peut-être.

S'agissant enfin des programmes, reproche a été fait à la proposition de loi organique de ne pas prendre position sur leur nature et leur périmètre. Il s'agit plutôt d'une compétence gouvernementale. Il est cependant légitime que le Parlement puisse influencer la définition des programmes. Par exemple, faut-il envisager un découpage par fonction (programme « recouvrement de l'impôt ») ou par acteurs (programmes « direction générale des impôts » et « direction générale de la comptabilité publique ») ? La proposition de loi organique a pris le parti de ne pas imposer de solutions contraignantes. Le cadre organique est, par définition, rigide et se conjugue mal avec la nécessaire souplesse qui doit présider à la conduite des actions publiques. Au demeurant, les agrégats actuels pourraient constituer une première ébauche des futurs programmes.

Le **Président Raymond Forni** a rendu hommage à l'effort de synthèse accompli par votre Rapporteur sur un sujet complexe, particulièrement pour les commissaires qui ne sont pas membres de la Commission des finances.

Saluant également la démarche de votre Rapporteur, **M. Jean-Pierre Delalande** a estimé que la proposition de loi présentait nombre de pistes intéressantes et méritait donc un examen constructif. Il faudra d'abord se donner pour objectif de doter l'Etat d'une comptabilité lisible, compréhensible et dynamique, comme celle des collectivités locales, afin de faire apparaître clairement son bilan, ainsi qu'un état de son patrimoine.

Il conviendra également de réfléchir attentivement à l'articulation entre la loi de finances initiale et la loi de financement de la sécurité sociale, tant les « tuyauteries » entre les deux textes sont confuses et ne plaident pas pour la crédibilité de l'Etat. De même qu'a été obtenu un dépôt plus précoce du projet de loi de règlement, les progrès accomplis au cours des dernières années devraient permettre de disposer à brève échéance des comptes de la sécurité sociale dès le 15 mai. Enfin, en dehors de tout maximalisme et compte tenu des difficultés inhérentes à une révision constitutionnelle, il n'en faudra pas moins évoquer l'article 40 de la Constitution, disposition « autobloquante » pour les parlementaires, dont elle accrédite une prétendue irresponsabilité.

Le **Président Raymond Forni** s'est réjoui de l'approche que traduisait cette intervention, soulignant que les travaux de la Commission devaient dépasser les clivages traditionnels.

Déclarant partager ce même état d'esprit, **M. François Goulard** a rappelé que l'ordonnance organique de 1959 comportait deux aspects distincts : les modalités d'organisation de la discussion parlementaire des projets de loi de finances, d'une part, et les grands principes de l'organisation financière de l'Etat, d'autre part. Ces principes remontent au dix-neuvième siècle, époque où la gestion publique était très en avance par rapport à la gestion privée. Tel était encore le cas en 1959, les grandes entreprises ayant alors des modes de gestion extrêmement sommaires.

La proposition de loi organique va dans le bon sens, mais elle n'est pas révolutionnaire. En effet, elle continue de s'inscrire dans l'esprit qui avait prévalu en 1959, au lieu de se rapprocher des modes d'organisation et de gestion qui sont aujourd'hui appliqués dans le secteur privé. Ce ne sont pas des considérations idéologiques, mais des raisons pratiques, qui militent en ce sens, ainsi que le démontre la capacité, pour les plus grandes entreprises multinationales, de présenter des comptes consolidés mondiaux dès la mi-janvier, alors que l'on se heurte actuellement à des difficultés pour avancer encore le dépôt du projet de loi de règlement. Les notions de comptabilité générale, de comptabilité analytique et de contrôle de gestion doivent entrer dans la sphère publique, ce qui permettrait notamment d'établir des comptes consolidés rendant impossibles les débudgétisations et de mesurer le coût réel de chaque action publique. La Cour des comptes fournit un excellent travail, mais c'est une autre approche qui devra présider à l'audit de performance des services publics. Au-delà, si le Parlement veut mettre en place un véritable contrôle, il devra instaurer son propre organe d'évaluation, entièrement dédié à cette fonction.

Le **Président Raymond Forni** a souhaité que le Parlement se prépare activement à la mise en œuvre de la réforme de l'ordonnance

organique. A cette fin, il a demandé au Secrétaire général de l'Assemblée nationale et de la Présidence de lui soumettre des propositions d'adaptation des structures administratives, notamment celles concernant la Commission des finances.

M. Jean-Pierre Delalande a rappelé, à cet égard, qu'il existait déjà un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, qu'il suffisait de tirer de son sommeil.

Le **Président Henri Emmanuelli** a fait part d'un récent appel d'offres en vue de doter la Commission des finances de moyens d'évaluation renforcés.

M. Philippe Auberger a considéré qu'il fallait analyser la réforme, comme l'a fait votre Rapporteur, en abordant successivement trois questions : la préparation de la loi de finances, son examen et son vote, puis le contrôle de son exécution.

S'agissant de la préparation de la loi de finances, il a estimé qu'une notion essentielle devrait figurer dans la proposition de réforme de l'ordonnance : celle de la consolidation des comptes. La consolidation des comptes de l'Etat, de la protection sociale et des collectivités locales permettrait, en effet, de donner à la loi de finances une cohérence qui lui fait actuellement cruellement défaut.

Il a souhaité que cette consolidation soit effectuée selon les règles communautaires en vigueur pour la présentation des projections triennales de finances publiques transmises chaque année aux institutions de l'Union européenne. Seule une telle harmonisation peut, en effet, permettre des comparaisons significatives.

De même, il a jugé qu'il serait extrêmement utile que l'équilibre de la loi de finances soit défini selon des règles harmonisées pour tous les Etats membres de l'Union européenne.

Abordant la discussion des projets de loi de finances, M. Philippe Auberger a estimé que l'examen des dépenses, à défaut d'un droit effectif d'amendement, s'assimilait en fait à une discussion générale. C'est pourquoi il a appelé de ses vœux la restauration d'un véritable pouvoir d'amendement du Parlement en matière de dépenses.

Plusieurs pistes pourraient être explorées à cette fin : soit une révision de l'article 40 de la Constitution, soit un examen rénové des budgets par ministère permettant de réaffecter les crédits entre les titres d'un même ministère.

Il a, par ailleurs, jugé fondamental de recourir à la notion de « personnel nouveau à recruter au cours d'une année », afin d'appréhender l'évolution réelle de l'emploi public. Le recours à la notion de création ou de suppression d'emploi, comme c'est actuellement le cas, s'est révélé notoirement insuffisant.

S'agissant du contrôle de l'exécution de la loi de finances, il a estimé qu'il ne fallait pas donner trop d'importance à l'examen de la loi de règlement, qui n'intervient qu'au terme de l'exécution des lois de finances. Si le Parlement veut réellement contrôler l'exécution de la loi de finances, il doit suivre cette exécution de manière continue et sur la durée. A cette fin, il pourrait être utile que les rapporteurs spéciaux suivent, très régulièrement, l'exécution des crédits dont ils ont la responsabilité. Ce contrôle continu pourrait donner lieu ensuite à des contrôles sur pièce et sur place.

M. Jacques Barrot a rappelé que le budget était un acte d'autorisation et de gestion.

Evoquant l'exemple américain, il a souhaité que l'acte d'autorisation budgétaire soit simplifié et soit donné sous la forme d'une autorisation d'engagement de l'Etat.

Tout en jugeant extrêmement pertinent le concept de programme, retenu par votre Rapporteur en matière de gestion, il a souhaité que le recours à cette notion ne fasse pas obstacle au contrôle par le Parlement de l'exécution budgétaire. A cette fin, il serait souhaitable que le Parlement ait un droit de regard sur la définition des programmes ou sur la pratique de la fongibilité des dépenses au sein d'un programme.

Marquant son accord avec cette remarque, **M. Jean-Jacques Jégou** a également souhaité que le Parlement soit en mesure de créer, de fragmenter ou de supprimer les programmes. Par ailleurs, afin d'améliorer la lisibilité et la sincérité de la loi de finances, il a souhaité que la proposition de réforme permette le respect de principes fondamentaux, tels que celui de l'équilibre budgétaire, afin de faire apparaître si la dette publique est ou non remboursée, ou celui de l'universalité.

A cet égard, **M. Philippe Auberger** a rappelé que la direction du Trésor du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie élaborait, chaque année, un programme d'emprunts de l'Etat. Ce programme n'est ni présenté, ni discuté au sein du Parlement, qui vote simplement chaque année sur le principe du recours à l'emprunt. Il est souhaitable de progresser en ce domaine.

Rappelant que le droit budgétaire demeurait fondé sur des principes hérités du dix-neuvième siècle, **M. Henry Jean-Baptiste** s'est interrogé sur la pertinence du principe d'annualité, dont la mise en œuvre se traduisait par une multiplication des exceptions, mais demeurait malgré tout un obstacle à la remise en cause des services votés. Aux Etats-Unis, la pluriannualité budgétaire permet de porter un regard critique et efficace sur les services votés. C'est pourquoi une réforme mettant en place des budgets pluriannuels, au moins sur deux ans, serait sans doute souhaitable.

Mme Nicole Bricq est revenue sur le périmètre de la proposition de loi et des travaux de la Commission spéciale. Il est nécessaire d'obtenir des instruments permettant une lecture globale des comptes de l'Etat, de la sécurité sociale, des collectivités locales et des crédits européens, et d'harmoniser les règles applicables. Il est, par exemple, curieux qu'en matière de sécurité sociale, il n'existe pas d'équivalent de la loi de règlement et que le revenu minimum d'insertion ne figure pas dans la loi de financement de la sécurité sociale. Une réforme des dispositions organiques du code de la sécurité sociale paraît inévitable, si l'on veut assurer les clarifications nécessaires.

M. Jean-Pierre Delalande a cité un exemple de confusion des champs respectifs de la sécurité sociale et du budget de l'Etat : il n'est pas normal que la Caisse nationale des allocations familiales ait été chargée de financer des avantages non contributifs, c'est-à-dire des dépenses imposées par l'Etat, en l'occurrence des charges du Fonds de solidarité vieillesse.

M. Philippe Auberger a estimé indispensable de relayer au niveau organique la réforme constitutionnelle de février 1996, en prévoyant un minimum de consolidation des comptes.

M. Gilbert Meyer a indiqué qu'une loi de finances constituait un programme d'ouverture de crédits et permettait un cadrage des politiques publiques. Pourtant, les parlementaires ne sont pas en mesure de connaître le montant des crédits réellement disponibles et surtout la réalité de l'exécution en cours d'année. Il convient de rappeler les modalités de la préparation des budgets locaux par les maires : partant d'un produit fiscal donné, le maire, en début d'année, élague, en analysant leur utilité, les dépenses qu'il ne parvient pas à financer ; en juillet, il fait le point sur l'exécution, prend en compte les reports, ainsi que le rythme d'avancement des travaux, et prépare son budget suivant. La transparence et la fongibilité caractérisent donc la gestion locale.

M. Philippe Auberger a souligné que les reports de crédits étaient monnaie courante au niveau de l'Etat, surtout en matière de crédits militaires.

Votre **Rapporteur** s'est dit persuadé de la nécessité d'une consolidation des comptes, tout en rappelant qu'il convenait de respecter le cadre constitutionnel. Un document directeur récapitulant toutes les ressources de l'Etat et de la sécurité sociale est assurément indispensable.

Une comptabilité lisible et dynamique doit être mise en place. Il faut, pour cela, instaurer une comptabilité en droits constatés. Pour autant, il n'est pas sûr qu'il faille abandonner la comptabilité de caisse. Peu de pays l'ont fait, et il serait probablement aventureux de ne retenir qu'un seul système.

S'agissant des audits et du contrôle, les rapporteurs spéciaux ont d'ores et déjà accès aux bases de données budgétaires de la comptabilité publique, mais un travail en continu peut poser des problèmes de disponibilité.

M. Jean-Pierre Delalande a alors suggéré de confier l'ensemble des rapports spéciaux à l'opposition ou de constituer des équipes composées des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis, **vo**tre **Rapporteur** marquant sa préférence pour la constitution de « binômes ».

Votre Rapporteur a indiqué que si les audits de gestion pouvaient être confiés à la Cour des comptes, il n'en allait peut-être pas de même des audits de performance. Ceux-ci relèvent des compétences de l'Assemblée, ce qui pose le problème de ses moyens.

S'agissant du principe de l'annualité et de la question des services votés, il faut convenir que ceux-ci sont, en pratique moins pesants qu'il n'y paraît, puisque le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie analyse de plus en plus près, chaque année, les services votés. En 2000, 30 milliards de francs ont ainsi pu être redéployés. Cela étant, les budgets présentent des rigidités évidentes, liées notamment à la fonction publique et à la dette. L'instauration de votes par programmes devrait cependant permettre de réduire ces rigidités. Il s'agirait même d'une révolution pour l'administration. La mise en place des programmes conduira toutefois à rendre plus aiguës les difficultés résultant de l'application de l'article 40 de la Constitution, celui-ci interdisant les réaffectations de dépenses. Pourtant, la fongibilité des crédits est au cœur de la proposition de loi organique, même si la situation des collectivités locales n'est pas toujours comparable à celle de l'Etat.

M. Jean-Pierre Delalande a regretté que le prélèvement sur la Caisse des dépôts et consignations constitue une variable d'ajustement du budget de l'Etat, variable dont les parlementaires ne peuvent avoir connaissance que tardivement. Il faut des règles intangibles fixant la nature des recettes du budget.

Votre Rapporteur a estimé indispensable, s'agissant des dépenses de personnel, de dépasser la notion de création de postes. Le principe de fongibilité s'impose là aussi, mais il faut veiller à ce que l'investissement ne soit pas systématiquement sacrifié au profit des dépenses courantes.

*

* *

DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission spéciale s'est réunie les 30 et 31 janvier 2001 pour examiner, sur le rapport de votre Rapporteur, la proposition de loi organique. La discussion s'est engagée sur des propositions de votre Rapporteur, formulées en un texte d'ensemble, qui avait été préalablement communiqué aux membres de la Commission spéciale le 24 janvier 2001 ⁽¹⁾.

Le **Président Raymond Forni** a préalablement remercié les membres de la Commission spéciale de leur participation active aux travaux de celle-ci, un projet aussi important que la révision du cadre budgétaire de l'Etat ne pouvant être menée à bien qu'à l'issue d'une large concertation conduisant au consensus de l'ensemble des groupes politiques. Ce consensus est d'autant plus important que la Constitution exige, s'agissant d'une loi organique relative au Sénat, l'accord de la Haute Assemblée. Des échanges ont d'ailleurs déjà eu lieu avec les autorités compétentes du Sénat.

Il a ensuite rappelé que le principal obstacle à une réforme aussi importante, qui nécessite par définition du temps, résultait du changement qu'elle impliquait pour le ministère en charge de l'économie et des finances. Il a fallu que les représentants du Parlement engagent tout leur poids pour que le texte actuellement proposé par votre Rapporteur puisse être discuté.

Il n'y a pas eu de quelconque renoncement aux grands principes sur lesquels s'était appuyée la réflexion et la proposition de votre Rapporteur aboutit à une modification substantielle de l'équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Il est difficile de déterminer si le point idéal a été atteint, mais il est indéniable que le maximum de ce qu'il était possible d'obtenir a pu être obtenu. La proposition doit naturellement faire l'objet d'amendements ; néanmoins ces derniers ne sauraient conduire à empiéter sur le domaine constitutionnel, notamment s'agissant de l'article 40 de la Constitution relatif à la recevabilité financière des amendements.

Concluant son intervention, le Président Raymond Forni s'est prononcé en faveur de ce qu'il considère comme un bon texte de compromis.

Après l'exposé de M. Didier Migaud, Rapporteur, plusieurs députés sont intervenus.

(1) Afin d'éclairer la lecture de l'examen des articles, ce texte est publié en annexe au présent rapport (page 601).

M. Jean-Jacques Jégou a indiqué que votre Rapporteur avait bien traduit l'état d'esprit des membres de la Commission. Il a, en premier lieu, expliqué qu'un accord était possible, non seulement sur l'esprit devant inspirer une nouvelle rédaction de la loi organique, mais également sur l'aboutissement de ces travaux, à la condition que l'on ne prétende pas modifier la Constitution. Il s'est réjoui de la volonté de rétablir le Parlement dans son droit de contrôler le budget, dans la perspective d'augmenter l'efficacité de la dépense publique et l'acceptation de l'impôt.

La tentation de modifier la Constitution existe : il faut se convaincre cependant d'aller aussi loin que possible sans franchir un nouveau Rubicon. Ainsi, il est possible d'interpréter de manière constructive l'article 40 de la Constitution, en permettant aux parlementaires de modifier les dotations des programmes, sans majorer la charge que représente une mission.

En deuxième lieu, il a souhaité une modification des habitudes de fonctionnement internes au Parlement s'agissant du vote des lois de finances : il faut cesser de « redire la messe » chaque année et améliorer les méthodes de travail.

Enfin, il est indispensable d'obtenir les moyens d'expertise nécessaires à l'ensemble des parlementaires pour mesurer l'efficacité de la dépense publique, afin de pouvoir dialoguer, à armes égales, avec l'exécutif. Une telle réforme doit s'inspirer de l'exemple des Parlements comparables, le système français n'étant pas, à cet égard, digne d'une démocratie adulte.

Le **Président Raymond Forni** a, tout d'abord, remercié M. Jean-Jacques Jégou d'avoir su dépasser les clivages politiques habituels pour s'attacher au bien de l'institution parlementaire. Si l'exécutif considère aujourd'hui qu'il est possible d'accorder plus de pouvoir au Parlement, encore faut-il que celui-ci soit en mesure d'utiliser ces nouvelles capacités. A cet égard, il a indiqué qu'il avait demandé aux services de l'Assemblée nationale de réfléchir dans un bref délai – à savoir avant le vote définitif de la présente proposition de loi organique – à une réforme du Règlement de notre Assemblée.

Il s'est en outre déclaré persuadé que l'Assemblée nationale dispose d'ores et déjà de grandes capacités humaines d'expertise mais que, du fait même de ses structures, une grande partie de ces compétences n'est pas employée de façon optimale, étant parfois utilisée pour l'accomplissement de tâches qui ne sont pas inhérentes à l'institution parlementaire.

M. François Goulard a noté la volonté de dépasser les clivages politiques, mais il a insisté sur la nécessité d'un accord avec le Sénat, ce qui constituera probablement la principale difficulté à surmonter.

Il a estimé que le texte proposé devait être examiné au regard des deux objectifs principaux de l'ordonnance du 2 janvier 1959, à savoir la volonté de réduire les pouvoirs du Parlement, d'une part, et, ce qui est trop souvent oublié, le souhait d'asseoir le pouvoir du ministère des finances sur les autres ministères, d'autre part. Ce second point ne doit pas être négligé, car une véritable réforme de l'Etat nécessiterait impérativement de remettre en cause la tutelle du ministère des finances sur les ministères dépensiers. Or, dans la présente proposition de loi organique, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie conserve l'intégralité de ses pouvoirs, que ce soit en matière de préparation du projet de loi de finances ou dans le domaine des modifications réglementaires susceptibles d'intervenir en exécution.

Il a reconnu que le texte proposé permettait certaines avancées en ce qui concerne les relations entre le Parlement et le Gouvernement, en particulier s'agissant des modifications réglementaires précitées. Ainsi, à titre d'exemple, les annulations de crédits seront plus sévèrement encadrées. Toutefois, les relations entre l'exécutif et le législatif seront essentiellement déterminées par les nouvelles notions de « missions » et de « programmes ». Or, l'initiative gouvernementale est exclusive pour définir les missions et, s'agissant des programmes, la rédaction actuellement proposée ne permet pas de trancher entre deux interprétations possibles : les programmes pourraient être, dans une « version dénaturée », l'équivalent des actuels chapitres, éventuellement regroupés, ce qui constituerait, en fait, une perte de pouvoir pour le Parlement en raison d'une restriction du principe de spécialité ; une conception plus constructive serait d'assortir les programmes de véritables objectifs et d'indicateurs de résultat. Il a ajouté qu'il serait indispensable, pour la réussite de la réforme, que les programmes deviennent l'unité de gestion au sein des ministères, mais aucune indication n'a été fournie sur ce point jusqu'à présent.

En résumé, il a estimé que la rédaction du texte proposé pouvait être améliorée et qu'il serait très attentif aux interventions du Gouvernement.

M. Jacques Brunhes a tout d'abord noté que, sur les 36 propositions de réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 évoquées précédemment par votre Rapporteur, 10 ont été déposées par le groupe communiste, et que, sur ce point, l'examen de la présente proposition de loi organique constituait déjà un progrès. Les avancées proposées ne sont d'ailleurs pas négligeables : une meilleure lisibilité des

crédits et de leur utilisation ; une meilleure appréhension des charges réelles de l'Etat ; la simplification des procédures ; une meilleure garantie de l'exercice du contrôle parlementaire ; l'amélioration de l'allocation des ressources publiques disponibles ; ou encore une meilleure réponse à l'exigence de sincérité.

Il a cependant constaté que le texte de la proposition de loi paraissait reposer sur un socle de principes, qui ont pour effet la promotion d'avancées ambivalentes, sinon contradictoires.

Ainsi, la référence au pacte de stabilité européen, qui d'ailleurs ne figure ni dans le traité de Maastricht ni dans celui d'Amsterdam, peut signifier l'enfermement du Parlement dans des contraintes budgétaires définies par les programmes pluriannuels de finances publiques européens successifs. Le Parlement n'aurait plus alors qu'un rôle de gestion dans le contrôle des enveloppes budgétaires. D'une manière générale, le plafonnement de la dépense au sein de programmes pluriannuels tend à définir une norme de progression restrictive de la dépense publique.

Par ailleurs, la proposition de loi pose pour principe que les ressources budgétaires de l'Etat comprennent les impositions de toute nature. Cette globalisation des recettes, parallèlement à la globalisation des crédits, fait courir le risque de constitutionnaliser la fiscalisation des recettes de la protection sociale.

Une autre interrogation est suscitée par le plafonnement des crédits de personnels. En effet, la fongibilité à l'intérieur de programmes ainsi plafonnés pourrait ouvrir la voie à une remise en cause du statut de la fonction publique par l'assouplissement des systèmes de rémunération, d'emploi et de gestion du personnel.

Il a également estimé qu'en proposant une déconcentration de la gestion, le texte de la proposition de loi organique pouvait s'analyser comme une première étape dans la réforme de l'Etat, mais il paraît indispensable que ce mouvement s'accompagne d'une association plus étroite des personnels et d'un renforcement de la démocratie locale.

Enfin, il a considéré que le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats était susceptible de poser deux types de problèmes. En premier lieu, la recherche de l'efficacité ne saurait servir de prétexte à une réduction des déficits ou à l'allègement de prélèvements obligatoires, ni à l'abandon de toute référence à la notion d'intérêt général et de réponse aux besoins sociaux. L'efficacité sociale de la dépense n'est pas le corollaire de sa diminution. En second lieu, le passage d'un système d'adéquation des moyens aux missions à un système consistant à adapter les missions aux

moyens peut répondre à un objectif, plus ou moins avoué, de réduction de dépenses de l'Etat.

Il a, enfin, indiqué que, si le groupe communiste ne faisait pas d'une modification de l'article 40 de la Constitution un préalable pour l'adoption de la présente proposition de loi organique, il avait été personnellement impressionné par le fait que, lors des auditions effectuées par la Commission spéciale, de nombreuses personnes ayant exercé des fonctions importantes au sein de l'exécutif avaient critiqué cette disposition constitutionnelle restreignant l'initiative parlementaire. Il a rappelé que l'actuel ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avait, par le passé, employé une image saisissante : si l'on comparait le budget à une automobile, les décisions prises par le Parlement lors de son examen n'affecteraient qu'un montant équivalent à la valeur d'un enjoliveur. Filant la métaphore, il a observé que les pouvoirs attribués au Parlement par le texte proposé ne permettraient d'en rester qu'à la carrosserie, puisque toute augmentation d'un programme ne pourrait être réalisée qu'au détriment d'un autre : l'augmentation de la puissance du moteur serait donc effectuée au détriment du confort.

Le Parlement serait certes mieux informé mais, à cet égard, il convient d'éviter une certaine hégémonie de la Commission des finances et d'associer toutes les commissions à l'étude des programmes et, naturellement, des missions.

En conclusion, il a souligné l'impossibilité d'un *statu quo* et il a ajouté que, s'il prenait acte avec regret de l'absence de réforme de l'article 40 de la Constitution, cela n'empêcherait pas le groupe communiste de proposer des amendements dans un esprit constructif.

M. Yves Cochet a déclaré partager les deux objectifs qui ont guidé le travail réalisé par votre Rapporteur. Il a néanmoins regretté la contrainte qui consiste à ne pas modifier la Constitution. En effet, cela implique l'impossibilité de formuler des propositions plus audacieuses, telles que, à titre d'exemple, l'élaboration par cent citoyens régulièrement tirés au sort d'un budget participatif ou l'élaboration par les parlementaires d'un « contre budget » qui, il est vrai, nécessiterait des moyens de conception supérieurs à ceux existants aujourd'hui au profit du Parlement.

S'agissant des amendements qu'il défendra, M. Yves Cochet a estimé qu'ils étaient modérés et inspirés par le souci de retenir ce qu'il y avait de meilleur dans le texte initial de la proposition de loi organique déposée par votre Rapporteur en juillet 2000 et le texte actuellement soumis à discussion.

M. Philippe Auberger a affirmé que l'attitude du groupe RPR restait ouverte, s'agissant d'une réforme essentielle concernant le fonctionnement de l'Etat. Le préalable impliquant l'absence de modification de la Constitution est peut-être regrettable, mais inévitable. Une telle modification aurait nécessité l'accord du Président de la République et du Premier ministre, alors que ceux-ci ne se sont pas exprimés sur cette éventualité.

Rappelant que le constitutionnel doit précéder l'organique, il a approuvé la méthode de votre Rapporteur, consistant à élaborer des dispositions d'ordre organique à partir des dispositions constitutionnelles en vigueur. Ainsi, la réintégration des modalités de fixation des taxes parafiscales au sein des dispositions budgétaires d'ordre organique peut s'appuyer effectivement à bon droit sur les dispositions de l'article 34 de la Constitution. En revanche, le calendrier imposé par l'article 47 de la Constitution ne permettra pas, à titre d'exemple, de traiter des prévisions de recettes dès le mois de juin de l'exercice antérieur à celui pour lequel la loi de finances est en discussion.

M. Philippe Auberger a ensuite relevé que si le droit constitutionnel budgétaire relevait du texte de la Constitution, il devait aussi s'entendre de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en cette matière. Il a relevé la décision du Conseil constitutionnel concernant la loi de finances initiale pour 1979, qui institue le vote de l'article d'équilibre au sein de la première partie comme un préalable nécessaire à l'examen, par l'assemblée saisie de la loi de finances, de la seconde partie de ladite loi. Le Conseil constitutionnel sera attentif, lors de son examen de la future loi organique, au respect de cette règle substantielle, qui peut certainement s'interpréter comme l'interdiction de modifier les crédits examinés en seconde partie, si tant est que cela modifie l'équilibre défini en première partie, sans même qu'il soit besoin de se référer à l'article 40.

M. Gérard Saumade, usant de la faculté ouverte par l'article 38, alinéa premier, du Règlement, a déclaré que son impression de lire un texte clair constituait une expérience rare pour un parlementaire. Il est donc avant tout nécessaire de ne pas remettre en cause cet atout, sous prétexte d'améliorer le texte. Il a par ailleurs expliqué les craintes de l'administration de l'économie, des finances et de l'industrie à l'encontre dudit texte, par la peur du désordre susceptible de résulter de l'éclatement des responsabilités relevant aujourd'hui de cette administration. Il a estimé que la proposition de votre Rapporteur était susceptible de rendre l'action du Gouvernement et des parlementaires plus lisible, ce qui constituerait un progrès considérable au regard de l'intérêt général. Il a salué le fait que ce texte soit à la fois volontaire et prudent.

M. Jean-Pierre Delalande a, en premier lieu, tenu à rendre hommage à votre Rapporteur dont le deuxième texte est en progrès sensible par rapport à celui de la proposition qu'il avait déposée au mois de juillet dernier. Il a relevé que l'exercice auquel la Commission spéciale se livre est néanmoins contraint, notamment par le préalable qui consiste à ne pas modifier la Constitution. La meilleure méthode aurait consisté, dès l'origine, à formuler la question de la meilleure réforme. Il est certain que, dans un tel contexte, une modification de la Constitution serait apparue comme un préalable nécessaire. La réforme aurait ainsi garanti davantage de clarté, s'agissant notamment des liens entre financement du budget de l'Etat et financement de la sécurité sociale.

Il a par ailleurs explicité le sens des amendements qu'il a présentés. S'agissant de l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique et de l'action de l'Etat, il s'agit d'affiner le contenu de la loi de règlement, d'améliorer le contrôle parlementaire de l'exécution budgétaire en cours, ainsi que de préciser la définition du débat d'orientation budgétaire, autant de sujets pour lesquels la proposition de loi organique demeure trop timide. S'agissant de l'amélioration du contrôle exercé par le Parlement, il s'agit de mieux définir ce qu'est une mission, de préciser la signification de la fongibilité des crédits ainsi que d'affiner les liens entre les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale. Il a par ailleurs précisé qu'il sera attentif à ce que votre Rapporteur maintienne l'orientation qu'il a choisie initialement, celle d'une réforme ayant pour objet d'affirmer le Parlement face au Gouvernement.

Le **Président Raymond Forni** a souhaité que les travaux permettent de se détacher du clivage traditionnel « gauche-droite ». Si tous les membres de la Commission ont le même objectif que votre Rapporteur, il n'y a aucune raison de se positionner de façon politicienne, même si les opinions politiques peuvent influencer les amendements concernant certains points du texte. Il s'agit d'avancer pour l'intérêt commun.

Votre **Rapporteur** a remercié les différents intervenants pour leurs remarques constructives. Il est vrai que l'exercice est contraint dans la mesure où il a été décidé de rester dans le cadre de la Constitution de 1958. Il est en effet exact que, pour engager une réforme de la Constitution, il faut une volonté commune des deux responsables de l'exécutif, volonté qu'il n'a pas ressentie, bien au contraire, le Président de la République ayant souligné la nécessité de rester dans le cadre de la Constitution actuelle. Il est certes toujours possible de référer à un idéal inaccessible, mais le risque est alors grand de ne voir jamais aboutir les réformes et il est donc préférable de procéder par étapes. La seule question à se poser à l'issue de la discussion sera celle des avancées réalisées en ce qui concerne l'amélioration de la

gestion des finances publiques et les pouvoirs du Parlement. Pour sa part, il n'a jamais souhaité que son nom soit associé à une réforme organisant un recul du pouvoir parlementaire.

La nouvelle version du texte est enrichie par rapport à la première et il convient de ne pas diaboliser le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ni de se sentir complexé par rapport à ce dernier. Si les parlementaires étaient moins soumis, Bercy serait moins puissant.

Certains peuvent critiquer le bien fondé de certains principes ou textes auxquels la proposition fait référence, mais ces derniers s'imposent de toute façon, car ils figurent en bonne place dans la hiérarchie des normes nationales et communautaires.

Comme le Président l'a indiqué, il est nécessaire d'engager une réforme de la procédure parlementaire, afin d'adapter les méthodes de travail de l'Assemblée. Les réformes récentes des conditions d'examen du projet de loi de finances ont conduit à améliorer l'association des commissions saisies pour avis au processus de décision, même si ces changements n'ont été acceptés au départ qu'avec réticence par les groupes parlementaires. Or, ce nouveau système fonctionne désormais à la satisfaction de tous.

D'aucuns ont souligné la nécessité d'un accord avec le Sénat. Il convient également d'obtenir un accord avec le Gouvernement car, sans cet accord sur un texte de compromis, au sens noble du terme, la réforme ne verra pas le jour. Il a fait observer que les circonstances actuelles peuvent permettre d'espérer aboutir.

S'agissant du rôle du ministère de l'économie et des finances, il est de toute façon nécessaire et légitime de désigner un pilote pour l'élaboration du projet de loi de finances. Un certain nombre de dispositions de la proposition font remonter la prise de décision du ministère de l'économie et des finances au Premier ministre et on comprendra que Bercy n'est pas à l'origine de cette rédaction.

En ce qui concerne les relations entre le Gouvernement et le Parlement, la proposition fait du programme un élément central de la discussion parlementaire, même si le Président Henri Emmanuelli, a tenu à introduire un élément de spécialité distinct de l'élément de vote.

Il a rappelé que la rédaction de l'article 42 de la proposition tient compte de la décision du Conseil constitutionnel de 1978 s'agissant du vote de l'article d'équilibre.

Quelles que soient, par ailleurs, les progrès obtenus en matière de droits du Parlement, le Gouvernement continue, en tout état de cause, à disposer des prérogatives que lui reconnaît la Constitution de 1958. Faisant valoir que la nouvelle rédaction de la proposition tient largement compte des préoccupations exprimées par les uns et les autres durant les travaux de la Commission spéciale, il a considéré qu'une seule question doit guider le vote : s'agit-il ou non d'un progrès ?

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ETAT

Avant l'article 1^{er}

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Yves Cochet**, visant à rappeler les buts de la loi de finances, comme cela était prévu par le texte initial de la proposition de loi organique.

Le **Rapporteur** a indiqué, que dans un souci de meilleure rédaction, ces dispositions avaient été déplacées aux articles 30 et 31 et que l'auteur de l'amendement avait entièrement satisfaction.

M. Yves Cochet a retiré cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par **M. Yves Cochet**, visant à renforcer la notion de pluriannualité au travers de plans à long terme, approuvés par le Parlement.

M. Yves Cochet a indiqué qu'il avait déposé plusieurs amendements ayant trait au même sujet.

M. François Goulard a estimé qu'entre la première et la deuxième version de la proposition de loi organique, l'idée de publication, en annexe au projet de loi de finances, d'un échéancier des crédits de paiement nécessaires au moment où l'on vote les autorisations de programme avait été affaiblie.

Le **Rapporteur** a précisé que cette annexe était désormais prévue au 5° de l'article 38.

Il a souligné que la notion de pluriannualité s'appuyait sur d'autres instruments que le plan, tels que le débat d'orientation budgétaire, le programme pluriannuel des finances publiques et les lois de programmation prévues par la Constitution. La séparation claire entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement permet d'introduire clairement la pluriannualité dans le texte.

M. Henri Emmanuelli s'est interrogé sur l'origine de l'obsession, dans l'histoire budgétaire française, conduisant à multiplier les lois de

programmation et les lois pluriannuelles. Il a considéré que cette tendance posait problème au regard du suffrage universel et qu'il existait un risque de verrouillage des décisions. L'annualité budgétaire a certes des défauts, mais c'est aussi la condition du respect de la volonté exprimée par le suffrage universel et ceux qui ont inventé ce principe y avaient sans doute mûrement réfléchi.

Le **Président Raymond Forni** a estimé que le recours, d'ailleurs peu efficace, à des lois de programmation témoignait d'une certaine méfiance par rapport à l'exécutif et qu'en souhaitant obtenir des garanties dans la durée, l'on risquait de se priver de possibilités de changements démocratiques.

Le **Rapporteur** a jugé que le principe d'annualité restait utile et que la pluriannualité devait d'abord se fonder sur une mise en perspective de budget, assortie de quelques outils pratiques.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

*
* *
*

Article 1^{er}

Les ressources et les charges de l'Etat.

Le présent article a pour objet de préciser, en vertu de l'habilitation donnée au législateur organique par le dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution, le sens qu'il convient de donner aux notions de « *ressources* » et de « *charges* » de l'Etat introduites par ce même alinéa.

Le présent article reprend la distinction faite par l'ordonnance du 2 janvier 1959 entre, d'une part, les ressources et les charges budgétaires et, d'autre part, les ressources et les charges de trésorerie. Il confirme ainsi la solution classique selon laquelle toutes les ressources et les charges de l'Etat ne peuvent pas être soumises au même régime juridique et qu'il existe, en l'espèce, deux blocs homogènes et deux seulement.

Le présent article implique – plus clairement que ne le fait l'ordonnance du 2 janvier 1959 – que la future loi organique ne se limitera pas à déterminer la ligne de séparation entre les deux catégories de ressources et de charges, mais qu'elle a également vocation à déterminer leur régime.

De même, la symétrie établie entre les catégories susvisées implique qu'elles appartiennent toutes deux au domaine des lois de finances, qui devront les « *déterminer* », donc, en particulier, évaluer leur montant, dans les conditions prévues par la loi organique, comme le rappelle la deuxième phrase du présent article, directement inspirée du texte constitutionnel.

Votre Rapporteur a proposé à la Commission spéciale d'abandonner la dénomination, non dépourvue d'ambiguïté, de ressources et charges « *permanentes* », retenue par l'ordonnance du 2 janvier 1959 pour qualifier les ressources et charges de nature budgétaire et conservée dans le texte initial de la proposition de loi organique. En effet, la qualification de « *permanente* », synonyme en l'espèce de « budgétaire », s'articule de façon quelque peu confuse avec la déclinaison des opérations budgétaires en « *opérations définitives* » et « *opérations temporaires* » – celles-ci regroupant, par exemple, les prêts et avances, les opérations monétaires et les opérations retracées sur les comptes de commerce. Cette dichotomie structure la présentation du tableau d'équilibre et les modalités de présentation et de vote des crédits et charges des comptes spéciaux du Trésor.

Le fait que certaines ressources et charges « *permanentes* » puissent être également « *temporaires* » ne contribue certainement pas à la bonne compréhension des concepts ainsi mis en œuvre. De même, les remboursements d'emprunts ne font pas partie des charges dites « *permanentes* » au sens de l'ordonnance du 2 janvier 1959, alors que, par nature, ils représentent bien une charge permanente pour les finances de l'Etat. Enfin, les articles 18 et 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 utilisent le mot « *permanent* » dans un sens différent de celui associé à la caractérisation des ressources et des charges budgétaires.

En définitive, votre Rapporteur a suggéré le choix d'une simplification sémantique indispensable à la clarté de la loi.

*
* *

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

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

*
* *

CHAPITRE 1^{ER}

Des ressources et des charges budgétaires

Article 2

Les ressources budgétaires.

Le présent article tend à caractériser les ressources budgétaires de l'Etat. Il procède à une énumération des principales ressources, complétée par l'indispensable mention des « *produits divers* ».

On ne saurait se passer d'une énumération dès lors qu'il n'existe pas de critère objectif, universel et intangible de la « *ressource budgétaire* ». La définition desdites ressources relève donc, pour une part, de la conception générale que l'on peut avoir du budget et, pour une autre part, d'un certain arbitraire. Il serait tout à fait envisageable de retenir des solutions légèrement différentes de celle avancée ici. Votre Rapporteur a fait le choix de proposer à la Commission spéciale de retenir un périmètre des ressources budgétaires correspondant à un certain classicisme.

Ainsi, en premier lieu, le présent article vise à présenter de façon plus claire les différentes ressources budgétaires. A cette fin, il isole dans un alinéa spécifique les « *impositions de toute nature* », en retenant une rédaction conforme à celle de la Constitution. Il regroupe dans un seul alinéa l'ensemble des ressources non fiscales. Il isole dans un alinéa spécifique les fonds de concours, dons et legs, qui obéissent à des règles particulières. Il reprend, enfin, la mention des remboursements des prêts et avances consentis par l'Etat, ressources qui doivent également faire l'objet d'un traitement budgétaire particulier.

En deuxième lieu, le présent article tend à préciser certaines ressources budgétaires – en l'espèce, non fiscales – en s'inspirant de la nomenclature retenue dans le fascicule des « *voies et moyens* » annexé aux projet de loi de finances. Il est ainsi apparu opportun à votre Rapporteur de faire une mention explicite des produits des activités industrielles et commerciales de l'Etat, de la rémunération des services rendus par lui, des intérêts des prêts, avances et dotations assimilées, des retenues et cotisations sociales établies au profit de l'Etat, des versements des organismes publics et privés autres que ceux constitutifs d'opérations de trésorerie et, enfin, des produits générés par les opérations de trésorerie autres que les primes à l'émission d'emprunts de l'Etat.

Cette dernière précision a pour objet d'éviter que le résultat budgétaire ne soit affecté, de façon fortuite ou volontaire, par le décalage entre les taux offerts à l'émission sur les titres d'emprunt de l'Etat et les conditions de taux prévalant à ce moment sur le marché. Ce décalage conduit, selon son sens, à la constatation de primes ou de décotes, qui sont la conséquence directe de la politique d'assimilation des titres d'emprunts de l'Etat mise en œuvre avec constance depuis le milieu des années 1980. A cet égard, en sa qualité de Rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, votre Rapporteur a consacré à la politique de gestion de la dette, dans le rapport général sur le projet de loi de finances pour 2000 ⁽¹⁾, des développements auxquels on pourra se reporter.

En dernier lieu, le présent article consacre la solution selon laquelle les seules ressources fiscales de l'Etat sont constituées par les impôts dont le produit lui est affecté. Compte tenu des dispositions constitutionnelles afférentes aux collectivités territoriales et aux lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que de la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative, notamment, aux liens entre libre administration des collectivités territoriales et fiscalité locale, il n'est pas paru opportun à votre Rapporteur de reprendre à son compte la conception extensive retenue par l'ordonnance du 2 janvier 1959.

En effet, dans son article 3, celle-ci place au nombre des ressources de l'Etat « **les impôts** », en distinguant ultérieurement ceux « *dont le produit est affecté à l'Etat* », qui seuls doivent faire l'objet d'une évaluation par les lois de finances. Votre Rapporteur a préféré considérer que les ressources de l'Etat comprennent « **des impositions de toutes natures** », prenant acte du fait que les ressources fiscales affectées à la sécurité sociale ou aux collectivités territoriales occupent une place particulière. Pour autant, cette distinction ne saurait faire obstacle au fait que la perception de l'impôt, acte de puissance publique, ne peut être autorisée que par les lois déterminant les ressources de la puissance publique, donc par les lois de finances. L'article 31 de la présente proposition de loi organique tire les conséquences de ce principe fondamental des finances publiques, qui est à l'origine de l'institution parlementaire.

*

* *

(1) Document n° 1861, tome I, volume 1 (pages 185 à 274).

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Jacques Jégou, tendant à classer les émissions d'emprunts parmi les ressources budgétaires de l'Etat.

M. Charles de Courson a considéré que l'un des défauts de l'ordonnance organique de 1959 et de la proposition de loi organique résidait dans le traitement des opérations relatives aux emprunts. L'Etat français est le seul organisme qui n'est pas obligé d'intégrer les opérations d'emprunt dans le périmètre des opérations budgétaires. Leur traitement en opérations de trésorerie renforce considérablement les prérogatives du ministère de l'économie et des finances, dont les compétences en matière d'emprunt résultent chaque année du vote de l'article premier de la loi de finances. Les collectivités locales sont, quant à elles, obligées de compter les émissions et remboursements d'emprunts parmi les opérations budgétaires. Appliquée à l'Etat, une telle règle aurait pu permettre d'éviter des dérives, telles que l'émission d'emprunts à intérêts capitalisables. La rédaction du 4^o de l'article 25 de la proposition de loi organique semble un peu ambiguë et peut suggérer que le texte du Rapporteur maintient – malheureusement – le système actuel. En revenant à une pratique plus orthodoxe, on évitera les débats abscons et difficiles qui ont eu lieu lors de la discussion de dispositions législatives tendant à des annulations d'emprunts ou des reprises de dettes considérables, qui ne constituaient pas des opérations budgétaires. La sagesse et la prudence conduisent à généraliser le principe de droit commun pour la comptabilisation de ces opérations financières.

M. Henri Emmanuelli s'est interrogé sur l'opportunité de traiter les ressources d'emprunt comme des ressources budgétaires, dans la mesure où les émissions d'emprunts dépendent non seulement du déficit prévisionnel mais également du rythme de réalisation de la dépense publique et de la structure de la dette.

Votre **Rapporteur** a craint que le dispositif proposé n'aille à l'encontre de son objectif, dans la mesure où le volume des dépenses et recettes budgétaires deviendrait très dépendant de l'arbitrage entre endettement à court terme et endettement à moyen terme.

Les bons du Trésor à court terme ont, en général, une durée de vie de trois mois. Leur stock est donc renouvelé quatre fois dans l'année. Si leur encours moyen est égal à 250 milliards de francs, ces bons occasionneraient des dépenses et recettes de 1.000 milliards de francs dans l'année dans la logique du système proposé par l'amendement. Si, l'année suivante, le Gouvernement souhaite que l'encours moyen de ces bons soit égal à 400 milliards de francs, les dépenses et recettes qu'ils généreront atteindront 1.600 milliards de francs. Il y aurait donc un gonflement des masses

budgétaires de 600 milliards de francs, qui ne correspond à rien au regard de la politique budgétaire.

Votre Rapporteur a insisté sur le fait que la rédaction de l'article 31 de la proposition de loi organique prévoit l'insertion d'un tableau de financement dans l'article d'équilibre, qui évaluerait l'ensemble des ressources et des charges de trésorerie. Cet élément d'information devrait permettre une meilleure compréhension du financement de l'Etat et de l'évolution de sa dette.

M. Gilles Carrez, après s'être déclaré sensible à l'objection de votre Rapporteur, a observé que les collectivités locales connaissent, à l'occasion des opérations de restructuration de leur dette, qui sont traitées en recettes et en dépenses budgétaires, des flux similaires à ceux évoqués par votre Rapporteur. La situation actuelle n'est pas admissible, puisque les comptes de l'Etat ne gardent aucune trace des souscriptions des emprunts et de leurs remboursements. La seule façon de mettre fin à cette situation consiste à inscrire les remboursements d'emprunts en dépense budgétaire et le produit des emprunts en recettes budgétaires.

M. Philippe Auberger a déclaré partager les préoccupations exprimées par M. Charles de Courson, sans toutefois parvenir à la même conclusion. Le vote d'un plafond annuel d'emprunt en première partie de la loi de finances serait plus opportun. Ainsi l'article d'équilibre deviendrait un véritable article d'équilibre. La pratique consistant à contracter les recettes d'emprunt avec les frais d'émission est regrettable, alors que ces frais devraient figurer en dépenses. De semblables contractions ont été effectuées à l'occasion des opérations de privatisation, l'Etat comptabilisant, en règle générale, le montant des produits nets des frais de commissions et non le produit brut des opérations en capital.

M. Charles de Courson a contesté la pertinence de l'argument opposé par votre Rapporteur, puisque les collectivités locales traitent en recettes et en dépenses l'ensemble des opérations relatives à la restructuration de leurs dettes. La présentation actuelle du financement de l'Etat, où le solde budgétaire correspond à la différence entre les émissions et les remboursements d'emprunts, n'est pas satisfaisante, car elle permet non seulement de contracter le produit des emprunts avec les frais d'émission correspondants, mais également de réaliser des « manipulations » semblables à celles autrefois effectuées sur les obligations renouvelables du Trésor (ORT), pour lesquelles la capitalisation des intérêts permettait d'éluder l'inscription de ces derniers en dépenses budgétaires, dans le cadre du titre I. En outre, il n'est pas cohérent d'appliquer des règles différentes selon que l'Etat emprunte ou selon qu'il prête, puisque les prêts consentis par l'Etat et leur remboursement font partie des opérations

budgétaires et sont retracés dans leur intégralité en dépenses comme en recettes. Cette dissymétrie n'est pas justifiée.

M. Henri Emmanuelli a précisé qu'il pourrait comprendre le souci exprimé par l'orateur précédent si le déficit budgétaire était financé par la création monétaire, ou la « planche à billets ». Or, tel n'est pas le cas. Aussi faut-il éviter d'enserrer l'action de l'administration dans un corset trop rigide, alors que les opérations de trésorerie exigent de la souplesse. Tel est d'ailleurs le cas dans les entreprises privées. Si un contrôle *a priori* n'apparaît pas opportun, en revanche un contrôle *a posteriori* des opérations de trésorerie s'avère, lui, nécessaire.

M. Charles de Courson a jugé que la direction du Trésor était en mesure de présenter le programme de financement de l'Etat pour l'année, en faisant état du montant du déficit, du montant des remboursements de la dette échue et des opérations liées aux restructurations de dette, notamment l'arbitrage entre les titres de court terme et les titres de long terme. Il a insisté sur le fait que considérer les émissions et remboursements d'emprunts comme des opérations de trésorerie constituait une erreur fondamentale.

M. Gilles Carrez a indiqué qu'il ne souhaitait pas enserrer l'administration dans des règles trop strictes. Cependant, il convient que soient retracées, au plan budgétaire, des opérations qui actuellement ne font l'objet d'aucun élément d'information. Une solution consisterait peut-être à définir, dans le cadre de la loi de finances, un plafond des emprunts et de prévoir, pour la loi de règlement, un compte rendu précis des opérations de trésorerie.

Votre **Rapporteur** a indiqué qu'il saisissait mal la portée de l'amendement, dans la mesure où il n'apparaît pas pertinent d'inscrire dans le budget des volumes importants, susceptibles de faire l'objet de variations considérables, et ne correspondant à aucune réalité de politique budgétaire. L'amendement est d'ailleurs contradictoire avec le principe d'une présentation du budget à structure constante. Le dispositif proposé à l'article 31 prévoit, dans le cadre de l'article d'équilibre, la présentation d'un tableau de financement évaluant les ressources et les charges de trésorerie. Cet élément donnera au Parlement des informations très précises sur la politique d'endettement de l'Etat, sans fausser l'évaluation des masses budgétaires. L'expérience des ORT a été unanimement jugée malheureuse et le ministère des finances ne concevrait pas que l'on puisse tenter à nouveau l'aventure.

Après que **M. Charles de Courson** s'est interrogé sur la portée exacte du dispositif évoqué par votre Rapporteur, et a précisé qu'il évoquerait à nouveau la question dans le cadre de l'examen de l'article 31, cet amendement a été retiré.

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

*
* *

Article 3

La rémunération des services rendus par l'Etat.

Le présent article définit le régime des ressources perçues au titre de la rémunération de services rendus par l'Etat.

La rémunération de services rendus par l'Etat est actuellement régie par le premier alinéa de l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui fait de l'établissement et de l'autorisation de perception de cette catégorie de ressources une prérogative exclusive du pouvoir réglementaire.

Cette disposition est une exception importante à la définition du domaine des lois de finances, prévue à l'article 1^{er} de ladite ordonnance, qui dispose que « *les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources (...) de l'Etat* ».

Si, pour des raisons tenant à la souplesse de la gestion de l'administration, il est justifié de déléguer au pouvoir réglementaire l'établissement d'une rémunération de services rendus et l'autorisation de sa perception, cette déléation ne doit pas remettre en cause l'exhaustivité de la détermination des ressources de l'Etat par les lois de finances.

Votre Rapporteur a donc proposé à la Commission spéciale d'encadrer cette déléation, en retenant le mécanisme prévu par M. Alain Lambert, Président de la Commission des finances du Sénat. Dans son rapport d'information sur la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959, M. Alain Lambert considère en effet que « *pour respecter le pouvoir d'autorisation du Parlement en matière de perception des recettes de l'Etat, il convient d'établir une caducité des actes créant ces rémunérations [de services rendus], en l'absence de ratification dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'exercice concerné* »⁽¹⁾.

Ainsi, le dispositif prévu au présent article consiste à substituer à la déléation de droit donnée actuellement au pouvoir réglementaire, une déléation dérogoire et temporaire :

– une rémunération de services rendus *peut* être établie par décret en Conseil d'Etat, par dérogoire à l'exhaustivité de la détermination des ressources de l'Etat par les lois de finances ;

(1) Rapport Sénat n°37 (2000-2001), pages 92 et 93.

– ce décret n’a d’effet que dans l’attente de sa ratification dans la plus prochaine loi de finances, à défaut de laquelle il devient caduc.

*
* *

La Commission a *adopté* l’article 3 sans modification.

*
* *

Article 4

La définition des charges budgétaires de l'Etat.

Le présent article vise à définir les charges budgétaires de l'Etat.

Cette définition repose sur un pari audacieux : celui de la globalisation et de la lisibilité.

Votre Rapporteur rappellera, en effet, que l'article 6 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 distingue actuellement trois catégories de dépenses, réparties par titre :

– les dépenses ordinaires, ventilées en quatre titres (respectivement relatifs à la dette publique, aux pouvoirs publics, aux moyens des ministères et aux dépenses d'intervention) ;

– les dépenses en capital, réparties en trois titres (respectivement relatifs aux dépenses d'investissement, aux subventions d'investissement et aux réparations des dommages de guerre, lequel, depuis 1988, n'est plus doté de crédits en loi de finances initiale) ;

– les dépenses liées aux prêts et avances de l'Etat, ventilées en trois titres (respectivement relatifs aux prêts du fonds de développement économique et social – FDES –, aux prêts intéressant le logement⁽¹⁾, aux prêts divers consentis par l'Etat et aux avances de l'Etat).

Le budget de l'Etat compte donc, au total, trois catégories de dépenses ventilées en onze titres, dont sept concernent le seul budget général.

Outre son caractère discrétionnaire – les subventions d'investissement sont-elles des dépenses d'investissement ou des dépenses d'intervention économique ? – cette nomenclature budgétaire pêche par son manque de cohérence et de lisibilité. Votre Rapporteur a donc proposé de clarifier la présentation des charges budgétaires de l'Etat, en ne retenant qu'un seul niveau de classification et en les ventilant, de manière plus lisible, selon leur nature.

(1) On notera que ceux-ci n'apparaissent plus dans le budget depuis 1966.

A cette fin, six catégories de charges budgétaires ont été retenues. Il s'agit :

– des dotations des pouvoirs publics, isolées afin de respecter le principe de la séparation des pouvoirs et d'autonomie financière des assemblées parlementaires ⁽¹⁾ ;

– des dépenses de personnel, qui, en raison de leur poids au sein du budget général et de leur lien étroit et durable avec la politique de recrutement, méritent une attention particulière quant à leur évolution ;

– les dépenses de fonctionnement, hors personnel, afin d'appréhender ainsi le coût des politiques menées et de mettre un terme à certaines pratiques tendant à financer des dépenses de personnel par le biais des moyens dévolus aux ministères ;

– les dépenses d'intervention, qualification qui a été préférée à celle initialement retenue de transfert, afin de mieux appréhender l'action de l'Etat dans le domaine économique et social ;

– les dépenses d'investissement de l'Etat pour son propre compte, qui affectent directement la valeur du patrimoine de l'Etat et obéissent à une logique spécifique quant à l'appréciation de leur rentabilité ;

– les prêts et avances qui constituent une utilisation très spécifique des deniers publics.

Compte tenu des modalités particulières d'attribution des crédits aux pouvoirs publics, qualifiés à cette fin de « *dotations* » et non de « *dépenses* », **les charges budgétaires du budget général de l'Etat, en pratique, regrouperont, quatre catégories de dépenses : les dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intervention et d'investissement.**

C'est donc à une simplification importante de la nomenclature budgétaire que votre Rapporteur a invité la Commission spéciale, afin d'améliorer la lisibilité du budget et permettre une gestion moins éclatée des crédits.

*

* *

(1) *Ces dotations constituent bien une nature spécifique de charges de l'Etat puisqu'elles ne peuvent pas être assimilées à des dépenses d'un ministère particulier, bien qu'elles soient nécessairement inscrites sur un fascicule budgétaire.*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Philippe Auberger, visant à regrouper, dans une même catégorie de dépenses budgétaires, les dépenses d'investissement de l'Etat pour son propre compte et les subventions à l'investissement de tiers.

M. Philippe Auberger a indiqué que cet amendement avait pour objectif de permettre d'avoir une vue d'ensemble de l'effort d'investissement de l'Etat, qu'il soit réalisé directement ou par l'intermédiaire de tiers.

Votre **Rapporteur** a répondu que la logique de la réforme reposait sur la distinction entre une approche budgétaire et une approche comptable, ces deux approches devant être articulées avec finesse. Une telle articulation exige de distinguer les investissements directs et les subventions d'investissement, puisque ces subventions, contrairement aux premiers, n'ont pas d'impact sur la valeur du patrimoine de l'Etat.

M. Charles de Courson a observé qu'il convenait donc, dans cette logique, d'opérer une distinction entre les subventions d'investissement non remboursables et les subventions remboursables dans certaines hypothèses. Par le passé, un mauvais suivi de ces dernières a entraîné des pertes patrimoniales pour l'Etat, s'agissant notamment des subventions d'investissement dites remboursables en cas de succès.

A l'appui des observations de votre Rapporteur, **M. Gilles Carrez** a rappelé que les subventions d'investissement des collectivités locales, qui n'ont pas d'incidence sur le patrimoine de ces collectivités, sont traitées comme des dépenses de fonctionnement.

M. Philippe Auberger ne s'est pas déclaré convaincu par ces arguments et a jugé nécessaire de pouvoir procéder à un suivi de la politique d'investissement de l'Etat. Il convient de maintenir une rigueur dans la présentation budgétaire, nonobstant l'argument patrimonial, qui se comprend. En outre, le regroupement des interventions de l'Etat sans distinction, comme cela est proposé dans la définition des charges budgétaires de l'Etat, ne manquerait pas d'avoir des effets pervers en permettant aux organismes bénéficiaires de subventions d'affecter ces dernières à des opérations de fonctionnement et non à des opérations d'investissement.

M. Charles de Courson a observé que le problème soulevé par M. Philippe Auberger s'avérait d'autant plus complexe que les subventions d'investissement versées aux établissements publics ou aux établissements industriels ou commerciaux dépendants de l'Etat avaient des effets très directs sur le patrimoine de ce dernier.

M. Henri Emmanuelli a déclaré apprécier l'orientation keynésienne de cet amendement.

Votre **Rapporteur** a souligné que, dans la logique de M. Philippe Auberger, visant à permettre le financement de la section d'investissement par emprunt, cette proposition aurait pour conséquence d'alléger d'autant la section de fonctionnement et de favoriser ainsi, pour l'Etat, le recours à l'emprunt et donc au déficit.

L'amendement a été *rejeté*.

La Commission a ensuite *rejeté* deux amendements de MM. Yves Cochet et Jean-Jacques Jégou, tendant à considérer les dépenses liées au remboursement des emprunts comme des charges budgétaires de l'Etat, par cohérence avec son vote précédent.

La Commission a *adopté* l'article~~4~~ sans modification.

*

* *

Article 5

Le budget et les principes budgétaires.

Le présent article définit la notion de budget, ainsi que les principes budgétaires fondamentaux qui lui sont liés.

I.- La notion de budget

Le premier alinéa du présent article définit la notion de budget.

On rappellera, tout d'abord, que la définition donnée à la notion de budget figurant dans l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'est pas claire, et ce pour deux raisons. Ne distinguant pas clairement l'approche comptable de l'approche budgétaire, l'article 16 de cette ordonnance assimile le budget à un ensemble de comptes prévisionnels. Par ailleurs, ce même article limite les opérations prises en compte au titre du budget aux opérations permanentes, alors que la notion de permanence reste ambiguë pour définir les opérations budgétaires, ainsi que votre Rapporteur l'a souligné dans le commentaire de l'article 1^{er}.

Dans le texte initial de la proposition de loi organique, votre Rapporteur avait fait le choix d'abandonner une vision comptable de la notion de budget, tout en retenant encore le concept de ressources et de charges permanentes.

La rédaction désormais proposée à l'article 5 met un terme aux ambiguïtés liées à cette dernière définition. Le budget «*retrace*» les ressources et les charges budgétaires de l'Etat. Il se distingue donc de la loi de finances, acte d'autorisation de percevoir les ressources et de couvrir les charges budgétaires de l'Etat, et cesse de relever d'une approche comptable.

Le budget apparaît ainsi clairement comme une description des ressources et des charges de l'Etat. Par cohérence avec l'article 1^{er}, cette description concerne les ressources et les charges de l'Etat, sans faire référence à la notion de permanence.

La rédaction proposée permet de mettre en lumière la continuité existant entre les lois de finances et le budget de l'Etat. Les lois de finances déterminant, comme le prévoit l'article 34 de la Constitution, les ressources et les charges de l'Etat, le budget retrace celles de ces ressources et de ces charges qui sont de nature budgétaire, sous forme «*de « recettes » et de « dépenses »*». Cette rédaction introduit, par ailleurs, la césure séparant la

logique budgétaire, fondée sur un système de caisse, tel qu'exposé à l'article 6, d'une logique comptable, fondée sur un système de droits constatés ⁽¹⁾. Il s'agit là d'une précision terminologique, indispensable à la clarté de la notion de budget.

II.- Les principes budgétaires

Le deuxième alinéa du présent article explicite le principe de l'annualité budgétaire.

Afin de préciser l'article 47 de la Constitution, selon lequel la loi de finances fixe « *les ressources et les charges d'un exercice* », il est proposé que la notion d'exercice s'entende de l'année civile. Cette précision contribuera, de plus, à marquer la différence entre une approche budgétaire et une approche comptable des finances de l'Etat, afin de circonscrire l'utilisation du mot « *exercice* » à cette seconde approche.

Le troisième alinéa du présent article explicite le principe d'universalité budgétaire.

Ce principe se distingue parfois difficilement de celui d'unité, puisque, lui aussi, il exige que toutes les recettes et toutes les dépenses soient présentées dans un même document. On mesure cependant mieux la portée du principe d'universalité en s'attachant à ses conséquences, qui sont doubles :

– l'exigence de non-compensation prohibe toute contraction entre recettes et dépenses ;

– l'exigence de non-affectation conduit à présenter les recettes et les dépenses de façon autonome sans affecter aucune de celles-ci à l'une quelconque de celles-là.

Soucieux de prendre en compte les observations formulées par la Commission des finances du Sénat dans son rapport n° 37 précité quant à la nécessaire exhaustivité du budget, votre Rapporteur a proposé de compléter les dispositions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Il est donc précisé que le budget décrit « *l'ensemble* » des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat. Cette disposition va donc dans le sens d'un renforcement du principe d'universalité budgétaire.

(1) Voir, sur ce point, le commentaire de l'article 29 ci-après.

L'article 5 ayant vocation à affirmer pleinement le principe d'universalité budgétaire, votre Rapporteur n'a pas retenu la rédaction proposée à l'article 22 du texte initial de la proposition de loi organique, énonçant les dérogations au principe de non-affectation des recettes à des dépenses. Ces dérogations font désormais l'objet de dispositions spécifiques, destinées à encadrer les procédures autorisées.

Le quatrième alinéa du présent article affirme le principe d'unité budgétaire. Ce principe s'énonce simplement : « *toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat doivent figurer dans un document unique soumis à l'approbation du Parlement* »⁽¹⁾.

Cet alinéa reprend, dans leur intégralité, les dispositions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relatives à ce principe.

Le cinquième alinéa du présent article énonce les dérogations au principe de l'annualité budgétaire. Sous réserve de modifications d'ordre terminologique, il reprend les dispositions du cinquième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel de votre Rapporteur, tendant à préciser que les recettes et les dépenses sont « retracées » dans le budget général, et non imputées.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Philippe Auberger, tendant, d'une part, à ce que le budget général récapitule l'ensemble des dépenses par nature en distinguant les dépenses courantes de fonctionnement et les dépenses d'investissement et prévoyant, d'autre part, que le budget général est réputé à l'équilibre si les recettes ordinaires suffisent à couvrir les dépenses courantes.

M. Philippe Auberger a expliqué que la notion d'équilibre budgétaire, compte tenu de son caractère essentiel, devait être précisée et qu'il avait souhaité réaliser un effort conceptuel.

(1) M. Bouvier, M.C. Esclassan, J.P. Lassale, Finances publiques, L.G.D.J., 5^{ème} édition, 2000, page 230.

Votre **Rapporteur** s'est opposé à l'amendement, en expliquant que les personnalités auditionnées avaient toutes considéré que la distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement n'était guère pertinente pour l'Etat : l'investissement de l'Etat ne rapporte rien, le plus souvent, mais génère au contraire davantage de dépenses que de recettes et, très souvent, n'a pas vocation à générer un profit susceptible de permettre le remboursement de leur coût. D'un point de vue budgétaire, il n'y a guère lieu de traiter différemment des dépenses d'investissement de celles de fonctionnement.

M. Charles de Courson a observé que la première partie de l'amendement, qui distingue les dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement, était reprise dans la proposition de loi de votre Rapporteur. Le problème est celui de la deuxième partie de l'amendement et de la définition de l'équilibre budgétaire. Les dépenses d'investissement de l'Etat existent en fait et concernent le capital de l'Etat, mais, en l'absence d'amortissement, on ne peut que constater la faiblesse des investissements, qui ne couvrent même pas actuellement l'amortissement des investissements anciens. Cette réalité vient d'être soulignée par le rapport public de la Cour des comptes s'agissant du réseau routier national, et pourrait l'être pour les universités. La distinction des dépenses de fonctionnement et d'investissement est pertinente et utile à la fois : le deuxième alinéa de l'amendement pourrait être plus rigoureux encore en prévoyant que les excédents de la section de fonctionnement doivent couvrir les amortissements ou bien une annuité de la dette publique.

M. Yves Deniaud a également considéré qu'il n'était pas pertinent de comparer le budget de l'Etat avec celui d'une entreprise qui attend de ses investissements un retour de rentabilité, mais qu'il convenait de s'inspirer des budgets des collectivités locales. Ce modèle a d'ailleurs été donné par M. Jean Arthuis. Il faut également mettre en rapport les autorisations d'emprunts délivrées par la loi de finances avec les annuités en capital des emprunts qu'elle doit prévoir.

M. Gilles Carrez a exprimé son accord avec votre Rapporteur, lorsqu'il considère que l'Etat n'est pas une entreprise soumise à une obligation de rentabilité. Toutefois, on ne peut admettre que les recettes courantes puissent être inférieures aux dépenses courantes : le financement par emprunt des dépenses ordinaires est malsain car il se traduit par un report de charges sur les générations futures.

M. Henri Emmanuelli a considéré que la distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement était plus complexe qu'il n'y paraissait. Ainsi les dépenses d'éducation relèvent traditionnellement du fonctionnement, alors que c'est le premier

investissement d'une Nation : quelle classification convient-il de retenir ? Il est impossible de prévoir la rentabilité d'un investissement, comme l'a démontré le développement du programme Concorde, qui a constitué la base de l'aéronautique européenne.

Le **Président Raymond Forni** s'est interrogé sur l'interprétation de l'amendement, en observant qu'il ne proposait pas le vote du budget en équilibre, mais apportait une définition à la notion d'équilibre budgétaire, sans contrainte apparente pour le Gouvernement.

M. Philippe Auberger a précisé qu'un autre amendement tirait les conséquences du premier, en prévoyant de sanctionner le non-respect de l'équilibre budgétaire, tel qu'il le définissait.

M. Gilles Carrez a observé que la perspective de M. Philippe Auberger relevait d'une approche keynésienne bien connue. On ne peut admettre, sur une longue période, un déficit budgétaire d'un niveau tel qu'il se traduira par un report sur les générations futures de charges liées à la dette. Il a ajouté qu'il considérait que les dépenses d'éducation ne pouvaient s'analyser comme des investissements puisqu'elles étaient récurrentes et d'un montant considérable tous les ans.

M. Jean-Jacques Jégou a souligné qu'actuellement l'absence de définition claire de la notion d'investissement expliquait largement les difficultés rencontrées par l'Etat pour entretenir correctement les prisons, les commissariats de police ou les universités, alors qu'on pourrait imaginer la possibilité de recourir à des emprunts sur quinze ou vingt années pour financer de tels investissements.

Votre **Rapporteur** a rappelé que l'article 4 de la proposition de loi organique permettait d'identifier les dépenses d'investissement de l'Etat et que le Parlement aurait donc les capacités de les apprécier. Il a ajouté que le véritable sujet soulevé par l'amendement de M. Philippe Auberger était de limiter – et à quel niveau ? – l'endettement de l'Etat. Il a cependant rappelé, sur ce point, que les auditions menées par la Commission spéciale avaient mis en avant les contraintes européennes pesant sur le niveau d'endettement. Il a estimé que l'amendement proposait, en fait, d'instituer la fameuse « règle d'or » relative à l'équilibre budgétaire de la section de fonctionnement. Or, selon lui, cette proposition n'est pas pertinente, car on ne peut pas demander à l'Etat de se lier les mains, qui plus est dans une loi organique.

Le **Président Raymond Forni** a constaté que le second paragraphe de l'amendement, relatif à la définition de l'équilibre budgétaire, était, en fait, relativement dénué de portée et que ce texte n'aurait un sens que si un

autre amendement, tendant à créer un article additionnel après l'article 27, afin de sanctionner un éventuel déséquilibre budgétaire de la section de fonctionnement était adopté.

Votre **Rapporteur** a noté que des règles similaires, tendant à limiter le recours à l'emprunt pour les seules dépenses d'investissement étaient en vigueur en Allemagne, ce qui n'empêchait pas le Gouvernement allemand de les contourner aisément. Il a également considéré, compte tenu de l'amendement présenté à l'article 4 qui tendait à vider la section de fonctionnement d'une partie de ses crédits, que la logique défendue manquait quelque peu de cohérence.

M. Charles de Courson a rappelé que le groupe UDF avait toujours préconisé cet équilibre de la section de fonctionnement et qu'il était donc favorable à cet amendement. Celui-ci n'empêcherait d'ailleurs pas un Gouvernement de mettre en œuvre la politique budgétaire qu'il souhaite puisqu'il n'interdit pas l'emprunt pour les dépenses d'investissement. La position du Président Henri Emmanuelli, visant à classer l'ensemble des dépenses relatives à l'éducation dans la section d'investissement, pourrait conduire, si on la poussait jusqu'à l'extrême, à autoriser l'Etat à financer l'ensemble de ces dépenses par l'emprunt. Il a enfin observé que l'Allemagne n'avait eu recours à l'emprunt que pour financer les investissements liés à l'unification.

Votre **Rapporteur** a contesté cette dernière observation, faisant valoir que l'Allemagne avait, tout comme l'Italie, eu recours à des changements de nomenclature, pour se soustraire à la règle d'équilibre de la section de fonctionnement, pratique que la Commission européenne avait critiquée.

Le **Président Raymond Forni** a de nouveau indiqué que le vote de cet amendement n'aurait pas une véritable portée dans le cas où d'autres amendements qui lui sont liés ne seraient pas adoptés.

M. Philippe Auberger a tenu à préciser que s'il avait déposé deux amendements distincts, l'un proposant une définition de la section de fonctionnement et de la notion d'équilibre budgétaire, l'autre en tirant les conséquences dans la loi de finances, c'était en raison de la présentation retenue par votre Rapporteur quant à l'organisation des dispositions de la proposition de loi organique.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 5 ainsi modifié.

Article 6

La comptabilisation des recettes et des dépenses.

Le présent article tend à définir les règles applicables en matière de comptabilisation des recettes et des dépenses. Il correspond aux dispositions de l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, à l'exception du premier alinéa dudit article.

I.- La confirmation du système dit « de caisse ».

L'enregistrement comptable d'opérations financières s'appuie sur le concept d'événement, caractérisé par une date et un montant. Les opérations de recettes et de dépenses effectuées par l'Etat sont des actes complexes, donnant lieu à de nombreux « événements ». Ainsi, la procédure de dépense permet d'isoler quatre phases principales : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Des actes intermédiaires interviennent également, par exemple l'apposition de visas sur certaines pièces comptables. Définir le fait générateur de la dépense nécessite donc de définir précisément quel événement provoquera la prise en compte de cette opération dans la comptabilité budgétaire de l'Etat. Il en est de même en matière de recette.

Le présent article tend à perpétuer le système dit « de caisse », où les dépenses et les recettes sont comptabilisées au moment de leur décaissement ou de leur encaissement. Il s'oppose au système dit « de l'exercice », où le résultat d'une opération est pris en compte dès que cette opération donne naissance à une créance ou à une dette certaine dans son principe et déterminée dans son montant, quelle que soit la date de l'encaissement ou du décaissement correspondant.

Votre Rapporteur ne se fera pas ici l'écho du débat sans fin sur les vertus et défauts respectifs de chacun de ces systèmes. Le premier permet d'assurer un meilleur suivi de l'autorisation budgétaire, cohérent avec la dimension prévisionnelle associée au budget de l'Etat. Le second permet d'avoir une connaissance précise de la situation financière de l'Etat, à travers les flux de créances et de dettes. Ces deux objectifs doivent être poursuivis, chacun pour ce qui le concerne, mais ils ne sauraient être satisfaits simultanément par l'un ou l'autre des systèmes susmentionnés.

Notons, enfin, qu'au regard de l'exigence de sincérité, aucun des deux systèmes n'est exempt de défauts. Le système de caisse soumet la détermination du résultat budgétaire de l'année à un éventuel décalage de certains encaissements ou décaissements. Le système d'exercice conduit à inclure dans le résultat comptable des charges calculées (amortissements, provisions) qui ouvrent la voie à des appréciations « choisies », notamment pour évaluer le risque associé à certaines opérations et les conséquences de ce risque en termes de valorisation des créances et des dettes.

Le rapport d'information établi par M. Alain Lambert, Président de la Commission des finances du Sénat, sur la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959, montre bien les difficultés que soulèverait l'introduction d'une comptabilité budgétaire en droits constatés au niveau, par exemple, de la comptabilisation des créances fiscales ⁽¹⁾.

La révision des dispositions organiques relatives aux lois de finances visant à mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement, il est apparu légitime de conserver le système de caisse actuellement en vigueur. D'autres Etats, peu nombreux, ont fait le choix contraire, mais leurs traditions budgétaires et financières comme leur conception de l'action publique sont, pour la plupart, assez différentes de celles qui prévalent dans notre pays.

D'ailleurs, en rapprochant le présent article de l'article 29 de la proposition de loi organique, on observera que le texte proposé opère une distinction claire entre, d'une part, une comptabilité budgétaire, support et traduction de l'autorisation parlementaire, en prévision comme en exécution, fondée sur la description de flux de caisse et reposant sur les concepts de recette et de dépense et, d'autre part, une comptabilité générale, vecteur de l'information financière, privilégiant la description *ex post* des opérations, fondée sur la constatation des droits et obligations (ou encore des créances et des dettes) et reposant sur les concepts de produit et de charge.

C'est pourquoi le septième alinéa de l'article 20 du texte initial de la proposition a été supprimé à ce stade, ses dispositions étant reprises de façon plus expédiente dans l'article 29 de la présente proposition, relatif à la comptabilité de l'Etat.

(1) Op. cit., pages 60 et 61.

II.- Les règles découlant du choix du système de caisse.

Les dispositions du présent article correspondent à la mise en œuvre du système de caisse exposé ci-avant.

Alors que le texte initial de la proposition ne faisait pas référence à la personne encaissant les recettes budgétaires – sa qualité de comptable public paraissant évidente –, votre Rapporteur a jugé nécessaire d'introduire cette mention dans la présente proposition. Il s'agit de prendre acte de la place spécifique qu'occupe le comptable public aux côtés des ordonnateurs principaux que sont les ministres – évoqués ailleurs dans le texte organique – compte tenu du renforcement significatif du contenu comptable de ce même texte.

Le 1^o relatif à la comptabilisation des recettes reprend, sans modification, la rédaction de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Le 2^o relatif à la comptabilisation des dépenses apporte une précision indispensable – bien que le décret n^o 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ait utilement suppléé l'ordonnance organique, incomplète sur ce point – en distinguant entre les dépenses payables après ordonnancement et celles payables sans ordonnancement préalable.

Le texte initial de la proposition contenait un alinéa relatif à la comptabilisation des prélèvements sur recettes, qui a été supprimé compte tenu des considérations présentées dans l'exposé général du présent rapport.

Le 3^o relatif aux comptes d'imputation provisoire répond à une exigence de sincérité partagée par le Parlement comme par la Cour des comptes. Dans son rapport sur *L'exécution des lois de finances pour 1999*, la Cour a consacré des développements significatifs aux problèmes soulevés par la persistance, à la fin de l'exercice, de comptes d'imputation provisoire non soldés.

Le texte initial de la proposition proposait, à cet égard, que les comptes d'imputation provisoire soient soldés « *en fin d'exercice* ». Les informations complémentaires recueillies auprès de la direction générale de la comptabilité publique ont conduit à remplacer cette référence trop floue par la « *date de l'arrêté du résultat budgétaire* ». Votre Rapporteur reconnaît que cette dernière solution ne résout pas toutes les difficultés.

Remarquons, tout d'abord, que le choix de la date de l'arrêté du résultat budgétaire est cohérent avec l'état actuel des textes. En vertu de l'article 10 du décret n° 86-451 du 14 mars 1986 relatif à la comptabilisation des recettes et des dépenses de l'Etat, « *l'imputation définitive de recettes ou de dépenses déjà constatées en écritures, notamment à des comptes d'imputation provisoire* » fait partie des opérations de régularisation qui peuvent être effectuées au cours de la période complémentaire, c'est-à-dire jusqu'à la date limite du 7 février. La fin de la période complémentaire marquant la possibilité pour le Gouvernement d'arrêter le résultat budgétaire définitif de l'année précédente, il paraît logique de s'y référer.

Pourtant, on est alors confronté, en quelque sorte, à une inversion de logique : il deviendrait impossible d'effectuer des imputations définitives parce que l'on aurait arrêté définitivement le résultat budgétaire, alors que l'on pourrait légitimement exiger qu'au contraire, le résultat budgétaire ne puisse être arrêté que dès lors qu'il n'existe plus d'imputation provisoire à régulariser... Cette logique inversée pourrait, de plus, contrarier les droits du Parlement dans la mesure où celui-ci milite, fort justement, pour une réduction de la période complémentaire, réduction dont le principe n'est pas contesté par le Gouvernement.

Pour autant, il ne paraît pas souhaitable que la date limite de régularisation des comptes d'imputation provisoire soit fixée par référence à la date d'arrêté du compte général de l'Etat prévu au 4° de l'article 46 de la présente proposition de loi organique, document qui, sous l'appellation de « *compte général de l'administration des finances* », constitue le support essentiel du projet de loi de règlement. Pour les comptes de l'année 1999, les signatures du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et de la secrétaire d'Etat au budget ont été apposées sur le compte le 13 avril 2000. Cette date laisse, à l'évidence, un délai suffisant aux comptables pour déterminer l'origine des recettes et dépenses portées aux comptes d'imputation provisoire et pour procéder aux écritures de régularisation. Elle conduirait, cependant, à repousser d'autant la publication du résultat budgétaire définitif, ce qui ne constituerait assurément pas un progrès dans l'information du Parlement et des citoyens.

C'est pourquoi, conscient de cette difficulté, votre Rapporteur a suggéré de retenir l'idée selon laquelle le détail des recettes qui, à titre exceptionnel, n'auraient pu être imputées à un compte définitif à la date de l'arrêté du résultat budgétaire devra faire l'objet de développements spécifiques dans le compte général de l'Etat et, naturellement, dans le rapport de présentation qui lui est associé.

Ainsi, l'information du Parlement pourrait être à la fois rapide, quant au montant du résultat budgétaire, et complète, quant aux conditions de sa construction.

Le dernier alinéa traite des exceptions aux principes posés par le présent article, en apportant des précisions supplémentaires par rapport au texte initial de la proposition :

– l'existence d'une période complémentaire est reconnue et sa durée encadrée. Un délai de vingt jours a été jugé raisonnable, compte tenu des progrès effectués ces dernières années et de la volonté du Parlement de voir l'administration des finances progresser encore dans la rapidité de reddition des comptes, afin que la discussion du projet de loi de finances de l'année $n + 1$ puisse être véritablement éclairée par un débat sur le projet de loi de règlement afférent à l'année $n - 1$;

– la mention des « opérations de régularisation » est le reflet direct des dispositions actuelles de l'ordonnance du 2 janvier 1959, mais la mention des « autres opérations » susceptibles d'être effectuées au cours de la période complémentaire n'a pas pour objet d'élargir le champ de ces opérations par rapport aux pratiques actuelles : au contraire, l'intention du législateur organique est bien de signifier que ces « autres opérations » ne peuvent intervenir qu'à titre exceptionnel et doivent être strictement définies et encadrées. Sont ici visées, pour l'essentiel, les opérations dites « réciproques » prévues par l'article 11 du décret du 14 mars 1986 précité, qui ont été le prétexte principal des ajustements de fin d'exercice ayant défrayé la chronique à la fin des récentes années.

*
* *
*

La Commission a examiné un amendement de M. Philippe Auberger, tendant à introduire une comptabilité en droits constatés en lieu et place de la comptabilité de caisse prévue par l'article 6, afin de garantir une comptabilisation sincère des recettes.

M. Jean-Pierre Delalande a regretté que la proposition de loi ne retienne pas l'obligation de comptabiliser une recette au moment où elle devient exigible. L'introduction d'une comptabilité en droits constatés est inéluctable : soit on prévoit de l'établir immédiatement, soit il faudra remettre l'ouvrage sur le métier dans quelques années. La question s'est posée dans les mêmes termes pour le budget de la sécurité sociale. Lorsque l'Etat disposera d'une comptabilité patrimoniale dynamique, le système des droits constatés s'imposera de lui-même.

M. Jean-Jacques Jégou a estimé que la comptabilisation au titre de l'exercice des recettes non fiscales prévues par les lois de finances imposait de viser les sommes « dues », et non les sommes « encaissées ».

M. Charles de Courson a rappelé que si l'on souhaitait une plus grande sincérité budgétaire, et, notamment, éviter les manipulations de fin d'exercice si souvent critiquées par la Cour des comptes, il fallait remplacer les notions de recettes et de dépenses par celles de produits et de charges. L'encaissement comme critère de comptabilisation des recettes est évidemment suspect, puisqu'il permet, à la fin de l'exercice, d'effectuer des ajustements portant sur 10 à 15 milliards de francs. Il faut donc retenir le principe d'une comptabilité budgétaire en droits constatés, sur les mêmes bases que la comptabilité privée. La proposition prévoit d'ailleurs le principe d'une présentation en droits constatés dans la loi de règlement, ce qui amène à s'interroger sur l'intérêt de l'article 6.

Votre **Rapporteur** a considéré que l'inscription d'une recette non fiscale dans une loi de finances n'emportait pas obligation pour le Gouvernement de la percevoir. Les « droits constatés » ne sont pas des « droits obligés ». Cependant, ceci laisse entier le problème de la lisibilité et de la transparence du budget. Un système de caisse ouvre certes la voie à des ajustements par le biais d'un décalage opportun des encaissements ou des décaissements, mais un système en droits constatés ouvre également la voie à des appréciations « choisies » laissant place à l'arbitraire. On peut par exemple, dans ce système, émettre des créances fiscales fictives, les inscrire dans le budget et ne pas les recouvrer. Il vaut mieux en rester à une comptabilité de caisse, pour ce qui est de la présentation et de l'exécution du budget, et présenter les comptes de l'Etat selon les principes comptables de droit commun, notamment une comptabilisation des opérations en droits constatés. Aucun pays au monde ne s'est risqué jusqu'ici à passer de la comptabilité de caisse à la comptabilité en droits constatés pour ses opérations budgétaires et la Cour des comptes, elle-même, émet les plus expresses réserves sur l'opportunité d'un tel bouleversement.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a également *rejeté* deux amendements de M. Jean-Jacques Jégou, tendant aux mêmes fins et portant, le premier, sur la comptabilisation des recettes et, le second, sur celle des dépenses.

La Commission a *adopté* l'article 6 sans modification.

*

* *

CHAPITRE II

Des autorisations budgétaires

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⁽¹⁾, 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* »⁽²⁾ 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* »⁽³⁾.

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.

(1) Le nombre de ces unités de spécialité, dont la multiplication était autrefois la marque du pouvoir budgétaire du Parlement, a cependant été très sensiblement réduit au cours de la période récente, puisqu'il était de 1823 en 1984.

(2) Article 7 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

(3) Olivier Bailly, « Le formalisme des dépenses budgétaires » dans *Le budget de l'Etat, Economica*, 1988, page 115.

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* »⁽¹⁾.

(1) Op. cit., pages 74 à 76.

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 ⁽¹⁾. 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

(1) On rappellera que le nombre de votes sur les crédits était de l'ordre de 3.000 sous la III^{ème} République et de 5.000 sous la IV^{ème} République.

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] »⁽¹⁾.

- 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

(1) « Réflexions sur l'application de la loi organique par le Parlement », *Revue française de finances politiques*, n° 26, 1989.

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 séparation 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 ⁽¹⁾, 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

(1) Dans la loi de finances pour 2001, ce titre regroupe les dotations de la Présidence de la République, de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Conseil constitutionnel, de la Haute cour de justice et de la Cour de justice de la République.

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, ni à 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⁽¹⁾.

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.

(1) Voir le rapport précité du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire (pages 84), ainsi que le rapport (n° 244 ; 1999-2000) fait au nom de la Commission des finances du Sénat par M. Louis-Ferdinand de Rocca-Serra : « Une réserve de crédits à l'utilisation aléatoire : les dépenses éventuelles et accidentelles ».

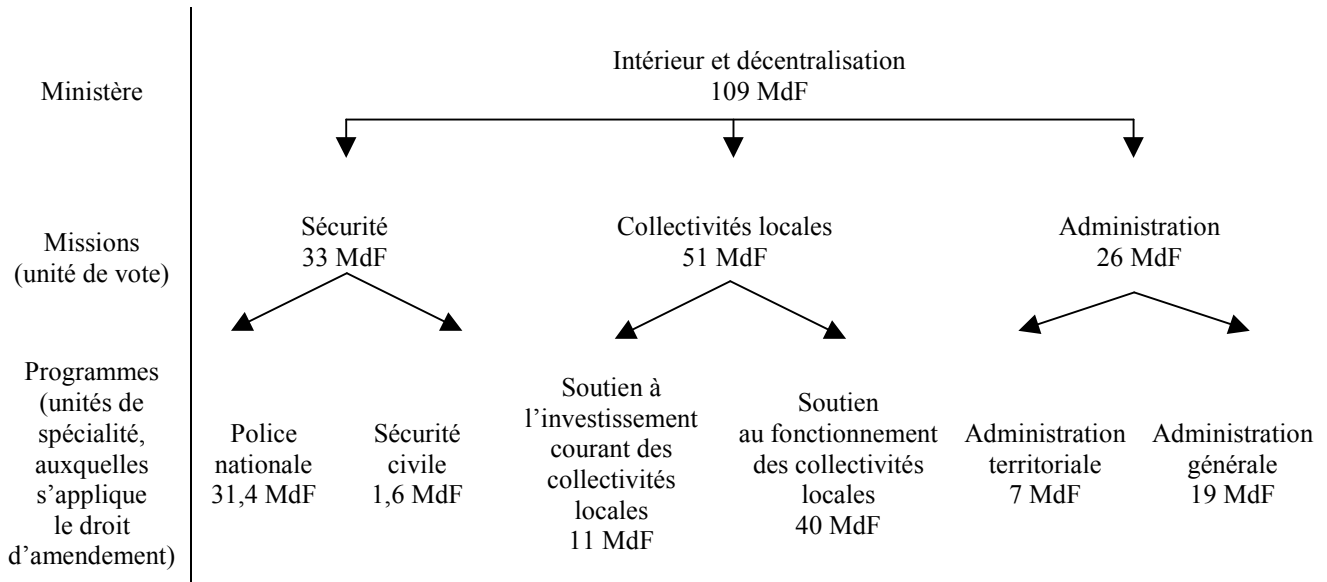
• Le dernier alinéa du II introduit une **fongibilité « asymétrique » des crédits à l'intérieur d'un programme.**

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 »



MdF = milliards de francs

Le nombre d'unités de spécialité passerait ainsi des 50 chapitres actuels, représentant des enveloppes de crédits ⁽¹⁾ 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 ⁽²⁾. 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.

(1) Hors crédits de personnel et dotations aux collectivités locales.

(2) Hors dotation aux collectivités locales.

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 1^{er} 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 1^{er} 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 emplois 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 réallocations 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 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 pluriannualité, 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 « pluriannualité » 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 manœuvre 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. HenriEmmanueli 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. HenriEmmanueli 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.

*

* *

Article 8

**La distinction entre les autorisations d'engagement
et les crédits de paiement.**

Le présent article définit les crédits ouverts par les lois de finances, qui seraient constitués, d'une part, d'autorisations d'engagement et, d'autre part, de crédits de paiement.

- Il est ainsi proposé d'étendre à l'ensemble des dépenses, y compris celles actuellement qualifiées d'« ordinaires », le système des « autorisations de programme » et des « crédits de paiement » défini par l'ordonnance du 2 janvier 1959. Dans son article 8, celle-ci pose la règle selon laquelle « *un même chapitre peut être doté à la fois de crédits d'autorisation de programme et de crédits de paiement* ». Puis, dans son article 12, elle précise que les dotations affectées aux dépenses en capital sont automatiquement constituées d'autorisations de programme et de crédits de paiement.

Cette possibilité n'est ouverte pour les crédits de dépenses ordinaires qu'à titre exceptionnel et pour les seules dépenses afférentes au « matériel ». Dans la pratique, seuls quelques chapitres de dépenses ordinaires du budget de la défense ont été dotés d'autorisations de programme et de crédits de paiement. Dans la loi de finances initiale pour 2001, n'est plus concerné que le chapitre 34-20 « Entretien programmé des matériels », pour un montant d'autorisations de programme et de crédits de paiement égal à 814,9 millions de francs.

L'extension de la dualité autorisations d'engagement / crédits de paiement à l'ensemble des dépenses est une conséquence logique de la fongibilité des crédits au sein d'enveloppes globalisées rassemblant l'ensemble des moyens nécessaires pour accomplir les objectifs d'une politique publique selon les modalités présentées dans le commentaire de l'article 7.

Pour l'ensemble des dépenses, l'autorisation budgétaire distinguerait ainsi clairement, d'une part, l'engagement de la dépense, qui donnerait lieu à une imputation sur les autorisations d'engagement, et, d'autre part, les étapes ultérieures que sont l'ordonnancement puis le paiement effectif, qui donneraient lieu à une imputation sur les crédits de paiement, dans les conditions déterminées par l'article 6.

De ce fait, les autorisations d'engagement seraient le support naturel de la pluriannualité, qui ne peut s'analyser en termes de paiement, mais bien en termes d'engagement budgétaire de l'Etat vis-à-vis des tiers. Ainsi, c'est la totalité des crédits budgétaires qui s'inscrirait désormais potentiellement dans une perspective pluriannuelle, au-delà des seuls crédits pour dépenses en capital. Cependant, le passage à un régime d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement n'emporte pas, en tant que tel, que les dépenses s'étalent nécessairement sur plusieurs années : la majeure partie des dépenses de fonctionnement devrait rester exécutée dans un cadre annuel. C'est pourquoi il a paru préférable de remplacer l'appellation d'« *autorisations pluriannuelles* » retenue par le texte initial de la proposition par celle d'« *autorisations d'engagement* », plus adaptée au mécanisme effectif de la dépense. Le caractère spécifique des dépenses de personnel nécessite de préciser que, pour ces seules dépenses, le montant des autorisations d'engagement ouvertes serait égal au montant des crédits de paiement ouverts.

En définitive, la généralisation de la dualité autorisations d'engagement / crédits de paiement devrait conduire à enrichir l'information budgétaire. La comptabilité budgétaire sera désormais double, en prévision comme en exécution, et distinguera plus clairement les engagements des paiements correspondants. Votre Rapporteur souligne, cependant, que l'engagement budgétaire, matérialisé par la consommation des autorisations d'engagement, n'est pas confondu avec l'engagement, au sens juridique du terme, qui est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge.

- La définition des autorisations d'engagement correspond directement à celle donnée pour les autorisations de programme par l'ordonnance du 2 janvier 1959, la référence à « *l'exécution des investissements prévus par la loi* » devenant cependant impropre en l'espèce.

L'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit que les autorisations de programme ouvertes demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Le maintien de cette « immortalité » de principe n'apparaît pas justifié, compte tenu de l'accumulation sur certains budgets d'autorisations de programme dites « dormantes ». Le rapport sur *L'exécution des lois de finances pour 1999* établi par la Cour des comptes montre, par exemple, que le ministère de la défense disposait d'un stock d'« *autorisations disponibles à l'engagement* » égal à 73,7 milliards de francs à la fin de l'exercice 1999. Face à cette situation peu satisfaisante, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a défini, il y a quelques années, une politique d'apurement systématique des autorisations

de programme dormantes, qui donne lieu à la publication, chaque année, d'un ou plusieurs arrêtés d'annulation visant uniquement des autorisations de programme.

Votre Rapporteur estime qu'il convient de faire rentrer les autorisations d'engagement dans le droit commun, conduisant à l'annulation des autorisations d'engagement non consommées en fin d'exercice. Pour autant, l'article 16 de la présente proposition offre la possibilité de reporter sur l'exercice suivant ces autorisations d'engagement disponibles, sans limite fixée *a priori* pour le montant susceptible d'être reporté. Ce choix apparaît, en effet, plus simple en termes de gestion et plus clair au regard de l'autorisation parlementaire que les dispositions retenues dans le texte initial de la proposition de loi organique. Celle-ci envisageait une caducité automatique des autorisations d'engagement non engagées dans un délai de trois ans après l'année de leur ouverture.

Les dispositions de l'article 12 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relatives à la révision des autorisations de programme pour tenir compte soit de modifications techniques, soit de variation de prix, avaient été reprises dans le texte initial de la proposition de loi organique. Selon les informations recueillies ultérieurement par votre Rapporteur auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, il est apparu que le mécanisme prévu par l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'est pas utilisé. La présente proposition n'y fait donc plus référence, d'autant que ce mécanisme relève plus de la gestion administrative des autorisations de programme déjà ouvertes que de l'autorisation parlementaire proprement dite.

La définition des crédits de paiement est directement reprise de celle de l'ordonnance du 2 janvier 1959, sous réserve des indispensables ajustements rédactionnels. Votre Rapporteur a fait le choix de supprimer dans cet article la mention des échéanciers de crédits de paiement, cette notion étant introduite directement dans l'article 38 de la présente proposition.

Naturellement, il sera indispensable, pour la bonne information du Parlement, que les annexes explicatives présentant les crédits et définies à l'article 38 fassent apparaître clairement le montant des crédits de paiement proposés pour couvrir les autorisations d'engagement ouvertes les années antérieures et les crédits de paiement proposés pour couvrir, en tout ou partie, les autorisations d'engagement nouvelles proposées dans le projet de loi de finances.

*

* *

M. Yves Cochet a retiré un amendement tendant à définir des autorisations pluriannuelles et des crédits de paiement, votre **Rapporteur** ayant indiqué que l'article 8 satisfaisait aux objectifs visés.

La Commission a *adopté* l'article 8 sans modification.

*
* *
*

Article 9

Le caractère limitatif des autorisations budgétaires.

Le présent article a pour objet de donner un caractère limitatif aux autorisations budgétaires, tant pour les crédits que pour les plafonds des autorisations d'emplois.

Les crédits ouverts par les lois de finances doivent, en effet, constituer des plafonds d'autorisation des dépenses, qui sont susceptibles d'être utilisés pour assumer les charges au titre desquelles sont ouverts les crédits. Le présent article reprend, sous réserve d'inévitables ajustements rédactionnels, les dispositions prévues par le deuxième alinéa de l'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Le caractère limitatif des crédits est indissociable de la notion d'autorisation préalable de la dépense. En effet, on peut se demander quelle serait la portée des votes du Parlement si, hormis quelques hypothèses strictement définies, le pouvoir exécutif avait toute latitude pour effectuer des dépenses au-delà d'un plafond purement indicatif.

Dans la même perspective, le présent article donne également un caractère limitatif aux plafonds des autorisations d'emplois, déterminés par les lois de finances.

*
* *

La Commission a examiné un amendement de M. Philippe Auberger, tendant à rendre limitatifs les crédits ouverts, par ministère, sur chaque titre.

M. Philippe Auberger a jugé indispensable de limiter la fongibilité entre les différents titres. Le caractère illimité de la fongibilité entre les crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement fait que l'article d'équilibre et le vote sur cet article perdraient tout leur sens. Il a précisé qu'il n'était pas opposé au principe de la fongibilité, mais a estimé opportun de limiter son extension.

Votre **Rapporteur** a fait valoir que le caractère asymétrique de la fongibilité des crédits au sein d'un programme offrait des garanties suffisantes, les crédits de personnel constituant un plafond, et a estimé qu'il

fallait éviter de rigidifier le cadre budgétaire. Si une administration va à l'encontre des décisions du Parlement et ne remplit pas ses objectifs, il sera toujours possible, sur initiative parlementaire, de modifier la nomenclature l'année suivante et de créer des programmes encadrant de façon plus stricte la capacité d'appréciation des gestionnaires. La fongibilité des crédits n'est donc pas un obstacle dirimant à l'exercice du pouvoir financier du Parlement.

M. Gilles Carrez s'est associé aux préoccupations de M. Philippe Auberger, mais a jugé que le risque d'un basculement des crédits d'investissement vers les dépenses de fonctionnement était limité, l'essentiel étant préservé grâce au plafonnement des crédits de personnel.

M. Jean-Jacques Jégou s'est associé aux observations de l'orateur précédent.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 9 sans modification.

*

* *

Article 10

Les crédits évaluatifs.

Le présent article est relatif au régime des crédits évaluatifs qui constituent désormais la seule exception apportée par la présente proposition au caractère limitatif des crédits.

I.- La suppression des crédits provisionnels

Confirmant le choix effectué dans le texte initial de la proposition, votre Rapporteur a estimé que le maintien des crédits provisionnels ne se justifiait plus, dans la perspective de la mise en place d'enveloppes globalisées de crédits en grande partie fongibles.

Au plan strictement juridique, la justification des crédits provisionnels telle que définie par l'article 10 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'est pas sensiblement différente de celle des crédits évaluatifs, définie par l'article 9 de la même ordonnance. Les premiers servent à couvrir des « dépenses [...] engagées en vertu d'une loi ou d'un règlement contresigné par le ministre des finances ». Les seconds « servent à acquitter des dettes de l'Etat résultant de dispositions législatives spéciales ou de conventions permanentes reconnues par la loi ».

Les crédits provisionnels sont en fait une catégorie hybride : ils servent à couvrir des dépenses quasi obligatoires de l'Etat – comme les crédits évaluatifs, mais le montant des crédits ouverts constitue un plafond – comme pour les crédits limitatifs. Ce caractère hybride est confirmé par la spécificité des règles qui définissent les voies par lesquelles le pouvoir exécutif peut majorer les crédits provisionnels :

– en premier lieu, leur montant peut être relevé par prélèvement sur un « *crédit global pour dépenses éventuelles* », dès lors qu'il est « *constaté en cours d'année que ces crédits sont insuffisants* » ;

– en cas d'urgence, si ces prélèvements sont eux-mêmes insuffisants, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret d'avance pris sur le rapport du ministre des finances et dont la ratification est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances.

En pratique, les crédits provisionnels sont regroupés sur des chapitres spécifiques, dont la liste est approuvée par la loi de finances et qui constitue l'état G annexé. Dans la loi de finances pour 2001, dix-huit chapitres du budget général sont inscrits à l'état G, pour un montant total de

crédits égal à 8,9 milliards de francs. Les crédits ouverts sur le chapitre 37-94 du budget des Charges communes, qui constitue le crédit global prévu par l'article 10 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, est égal à 300 millions de francs, soit 3,4% du montant total des crédits provisionnels.

Il n'a pas été possible à votre Rapporteur de trouver trace, dans les années récentes, d'un décret d'avance pris sur le fondement de l'article 10 de l'ordonnance. Ceci signifie que la dotation du crédit global a toujours été suffisante pour majorer en tant que de besoin les crédits provisionnels. Dans ces conditions, le maintien d'une nature spécifique de crédits, pour satisfaire à des besoins de financement imprévus qui n'excèdent pas un faible pourcentage de la prévision initiale, apparaît peu légitime.

II.- Un meilleur encadrement des crédits évaluatifs

En revanche, les crédits évaluatifs restent une nécessité pour couvrir certaines charges obligatoires ou quasi obligatoires de l'Etat. La charge de la dette, les remboursements, restitutions et dégrèvements, les dépenses de pensions et d'avantages accessoires, les appels en garantie et la contribution de la France au budget des Communautés européennes – qui serait traitée comme une dépense budgétaire – sont évidemment au nombre de celles-ci.

Votre Rapporteur propose de supprimer le caractère évaluatif des frais de justice et de réparations civiles : l'expérience a montré que leurs crédits étaient systématiquement sous-évalués en loi de finances initiale. Ces crédits ont vocation à être intégrés dans les moyens de fonctionnement généraux des administrations. Ceci incitera certainement à une appréciation plus fine de leur montant proposé dans le projet de loi de finances de l'année. Dans une optique de responsabilisation, il n'est pas non plus illégitime qu'un ministère gestionnaire finance sur les disponibilités qui lui sont allouées pour l'année les éventuelles réparations financières auxquelles il pourrait être condamné.

Enfin, la remise en ordre des crédits évaluatifs passe par la suppression de l'état F, qui énumère les chapitres dont les crédits deviennent évaluatifs en vertu d'une disposition de loi de finances. Cette suppression concerne, pour l'essentiel, les crédits de cotisations et de prestations sociales, ainsi que les crédits inscrits sur une douzaine d'autres chapitres. Le montant total concerné s'élève, dans la loi de finances pour 2001, à 96,2 milliards de francs, dont 57,9 milliards de francs pour les crédits de cotisations et de prestations sociales et 38,2 milliards de francs pour les crédits divers.

Le régime des crédits évaluatifs, même défini de façon plus restrictive quant à son champ d'application, représente une atteinte significative au principe de l'autorisation de la dépense par le Parlement.

Votre Rapporteur a donc prévu une information, la plus rapide possible, des commissions des finances des deux assemblées dans l'hypothèse où les dépenses effectives excéderaient le montant des crédits ouverts sur un programme doté de crédits évaluatif. Cette information devrait porter non pas tant sur le dépassement lui-même – que les commissions sont désormais à même de constater de leur propre chef grâce aux documents relatifs au suivi de l'exécution budgétaire dont elles disposent – mais sur les motifs du dépassement et sur les perspectives d'exécution du programme jusqu'à la fin de l'année.

Cette disposition qui semble aller de soi nécessite pourtant d'être explicitement inscrite dans la loi organique, car le caractère évaluatif des crédits concernés n'implique pas que l'autorisation parlementaire soit, en quelque sorte, une « autorisation au rabais ».

Dans le même esprit, votre Rapporteur estime nécessaire que le Gouvernement soit tenu de proposer des ouvertures de crédits complémentaires sur les programmes concernés dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée. Cette obligation est une conséquence directe du principe de sincérité des lois de finances posé par l'article 27.

Enfin, fort logiquement, il convient que des mouvements de crédits effectués par voie réglementaire – virements, transferts, décret d'avance, etc... – ne puissent être « gagés » par des annulations de crédits évaluatifs, puisque ces annulations n'ont aucun effet sur le niveau de la dépense effective en fin d'année.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

*
* *

Article 11

Les modifications réglementaires des autorisations budgétaires.

Le présent article consacre le principe de la primauté du pouvoir législatif dans la détermination du montant et de la répartition des crédits et la fixation des plafonds des autorisations d'emplois, le pouvoir réglementaire exerçant, en la matière, une compétence « exceptionnelle ».

Le premier alinéa du présent article reprend les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, selon lesquelles les crédits ouverts par les lois de finances sont mis à la disposition des ministres.

Cette mesure conforte ainsi le caractère ministériel des programmes, nouvelle unité de spécialisation des crédits, le ministre étant l'ordonnateur principal des dépenses concourant à la réalisation des objectifs de chacun de ces programmes.

Les politiques interministérielles pourront néanmoins se développer dans le cadre des dispositions du II de l'article 13.

Cette mise à disposition des crédits interviendra, conformément à l'article 44 de la proposition de loi organique, une fois publiés les décrets portant répartition, par programme et par titre, des crédits ouverts sur les missions de chaque ministère et, par programme, de ceux ouverts sur chaque compte annexe.

Par cohérence avec l'article 7 de la proposition de loi organique, qui prévoit que les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois, fixés par ministère, la mise à disposition des crédits s'accompagnera de celle des emplois autorisés. Ceux-ci étant spécialisés par ministère, leur mise à disposition ne fait pas l'objet de décret de répartition.

Le deuxième alinéa du présent article édicte le principe selon lequel les crédits mis à la disposition des ministres ne peuvent être modifiés que par une loi de finances, sauf dérogations limitativement énumérées et encadrées par la loi organique.

Cette disposition confirme ainsi la primauté de la loi en matière de détermination des crédits, limitant l'autonomie budgétaire du pouvoir réglementaire. Les prérogatives du Gouvernement pour modifier le montant et la répartition des crédits par acte réglementaire, sont, en effet, circonscrites à six procédures : la répartition des crédits globaux (article 12),

les virements de crédits (article 13, paragraphe I), les transferts de crédits (article 13, paragraphe II), les ouvertures et annulations de crédits par décret d'avance (article 14), l'annulation de crédits devenus sans objet (article 15) et les reports de crédits (article 16).

Les compétences ainsi dévolues au pouvoir réglementaire s'inspirent largement des dispositions d'ores et déjà en vigueur, mais la proposition de loi organique précise qu'elles constituent désormais l'exception et leur mise en œuvre est plus précisément encadrée.

Dans le même esprit, le troisième alinéa du présent article donne à la loi le monopole de la détermination des plafonds des autorisations d'emplois.

Compte tenu de la volonté affirmée à l'article 7 de la proposition de loi organique de fixer pour l'année les effectifs en loi de finances initiale, le pouvoir réglementaire se voit interdire de modifier, en cours d'exécution, les plafonds des autorisations d'emplois déterminés par les lois de finances.

Ce principe souffre toutefois d'une exception : dans le cadre de la conduite de politiques interministérielles, si le Gouvernement décide de transférer des crédits de personnel d'un programme d'un ministère vers un programme relevant d'un autre ministère, ce transfert de crédit pourra s'accompagner de celui des autorisations d'emplois correspondantes. Soulignons que, par ce biais, le Gouvernement sera en mesure de modifier les plafonds ministériels des emplois autorisés, mais sans avoir la capacité de remettre en cause le plafond global, tous ministères confondus, des emplois autorisés. La marge de manœuvre du Gouvernement se limite donc à modifier la répartition des emplois autorisés, et non leur plafond global.

*
* *

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

La Commission a *adopté* l'article 11 ainsi modifié.

*
* *

Article 12

La répartition des crédits globaux.

Le présent article définit les modalités de répartition des crédits globaux selon les programmes sur lesquels ils sont ouverts.

Le premier alinéa du présent article définit les modalités de répartition des crédits globaux ouverts sur le programme pour dépenses accidentelles, destiné à faire face à des calamités ou à des dépenses imprévues. Comme le prévoit déjà le 1^o de l'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, cette répartition s'effectuera par décret pris sur le rapport du ministre des finances. Ces décrets et rapports seront publiés simultanément au *Journal officiel*.

Précisons que cette publicité ne concernera toutefois pas les mouvements de crédits destinés à financer des opérations concernant la défense nationale ou la sécurité extérieure de l'Etat et revêtant, de ce fait, un caractère secret.

Le recours à un décret trouve sa justification dans le caractère limitatif des crédits ouverts sur chaque programme ministériel. Il convient, en conséquence, d'éviter que cette règle ne soit contournée, et que les ministres soient en mesure d'engager des dépenses supérieures aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

Le deuxième alinéa du présent article définit les modalités de répartition des crédits globaux ouverts sur le programme relatif aux mesures générales en matière de rémunération, destiné exclusivement, comme votre Rapporteur l'a précédemment évoqué, à couvrir les incidences des mesures générales de revalorisation des traitements des fonctionnaires envisageables au moment de l'élaboration de la loi de finances.

Comme cela est actuellement le cas, les crédits globaux prélevés sur ce programme seront répartis par arrêté du ministre des finances. En raison même de l'objet du programme précité, cet arrêté ne pourra majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel des programmes auxquels ils sont destinés.

*

* *

Après avoir considéré comme sans objet un amendement de M. Jean-Jacques Jégou tirant les conséquences de la suppression du programme pour dépenses accidentelles qu'il proposait à l'article 7, la Commission a *adopté* l'article 12 sans modification.

*

*

*

Article 13

Les virements et transferts de crédits entre programmes.

Le présent article définit le régime des mouvements de crédits entre programmes, selon qu'ils relèvent ou non de ministères distincts.

I.- Les virements de crédits

Le I du présent article définit le régime des virements de crédits entre programmes d'un même ministère.

Les crédits étant spécialisés par programme, les virements constituent une atteinte au principe de spécialité. Aussi votre Rapporteur a-t-il souhaité encadrer cette procédure, afin qu'elle se limite à des ajustements frictionnels. A cette fin, les virements de crédits entre programmes d'un même ministère sont autorisés sous réserve que soient respectées des conditions de forme et de fond.

Comme cela est déjà prévu pour les actuels virements⁽¹⁾ par l'article 14 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les virements de crédits devront être effectués par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances.

Par ailleurs, le montant cumulé au cours d'une année des crédits faisant l'objet de virements, ne pourra excéder 3% des crédits initiaux de chacun des programmes concernés. Au vu des quelques « maquettes » de programmes qu'il a fait réaliser, à titre expérimental, pour certains ministères⁽²⁾, votre Rapporteur a considéré que fixer ce plafond à un niveau supérieur conduirait à une atteinte excessive à l'autorisation parlementaire, alors même que la fongibilité des crédits offre une appréciable souplesse aux gestionnaires.

Indiquons, enfin, que votre Rapporteur, soucieux de veiller au respect du caractère ministériel des programmes, qui garantit la responsabilité du gestionnaire vis à vis du Parlement, a souhaité limiter la possibilité de virements de crédits – modification de la répartition impliquant des programmes poursuivant des objectifs différents – aux programmes d'un même ministère

(1) *Les actuels virements* « conduisent à modifier la nature de la dépense prévue par la loi de finances ».

(2) *Voir la « maquette » présentée dans le commentaire de l'article 7.*

II.- Les transferts de crédits

Le II du présent article définit le régime des transferts de crédits entre programmes de ministères distincts, autorisés en vue de mener des politiques à caractère interministériel.

Compte tenu du caractère ministériel des programmes précédemment évoqué, votre Rapporteur a souhaité prendre en compte la dimension interministérielle de certaines politiques. Il a donc souhaité autoriser les mouvements de crédits entre programmes de ministères distincts lorsque « *ces programmes poursuivent des objectifs similaires* », cette notion faisant précisément référence au caractère interministériel des politiques menées.

Compte tenu de l'atteinte portée à l'autorisation parlementaire de la dépense, la procédure des transferts est également encadrée : ils devront être effectués par décret pris sur le rapport du ministre des finances, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. Votre Rapporteur n'a pas retenu, pour les transferts, de plafonds concernant les montants en jeu en raison de la nature même des crédits transférés : le caractère interministériel des politiques poursuivies limite de lui-même l'objet des transferts de crédit.

Par cohérence avec les rapports annuels de performance établis, par chaque ministère, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement, votre Rapporteur a prévu des modalités spécifiques de compte rendu des politiques menées sur la base des crédits transférés. Pour prendre un exemple concret, dans l'hypothèse où un transfert de crédits serait opéré du ministère des affaires sociales en faveur du ministère de la ville, ce dernier, responsable de la gestion des crédits serait chargé de rendre compte de leur exécution, mais ce compte rendu serait inséré dans le rapport susmentionné élaboré par le ministère des affaires sociales, afin de permettre au Parlement d'avoir une vision globale des politiques menées sur la base des crédits ouverts au ministre des affaires sociales. Ces modalités de compte rendu permettent donc de responsabiliser le gestionnaire, objectif central de la réforme, tout en garantissant la lisibilité des informations transmises au Parlement. En outre, le cas échéant, les annexes générales (les « jaunes ») fourniront les informations « transversales » nécessaires à la compréhension de certaines politiques impliquant plusieurs ministères (action extérieure, recherche...).

III.- Les dispositions communes

Le III du présent article encadre les possibilités de virement ou de transfert.

Le premier alinéa du III précise qu'aucun virement, ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances, afin de respecter l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement.

Le deuxième alinéa du III indique qu'aucun mouvement de crédits ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel d'un programme à partir du titre de dépenses d'une autre nature. Il s'agit là d'une mesure de cohérence avec le plafonnement des dépenses de personnel.

En application de l'article 7 de la proposition de loi organique, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel d'un programme constituent un plafond. En conséquence, les crédits de personnel d'un programme ne doivent pas pouvoir être abondés à partir de crédits de fonctionnement, de transfert et d'investissement de ce programme. Cette « fongibilité asymétrique » a pour objet d'éviter toute dérive des dépenses de personnel.

Il va de soi que votre Rapporteur n'entend pas, par cette mesure, figer totalement les crédits de personnel d'un programme. Ceux-ci pourraient être abondés à partir des crédits de personnel d'un autre programme, dans le cadre d'un transfert nécessité par le caractère interministériel des actions menées. Les dépenses pourraient donc être effectivement ordonnancées par le ministère en charge de l'opération concernée, mais le niveau global des crédits de personnel des deux programmes considérés resterait inchangé, conformément à la logique de la réforme défendue par votre Rapporteur.

*

* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean Pierre Delalande visant à supprimer toute possibilité de virements de crédits entre les programmes d'un même ministère.

M. Jean-Pierre Delalande a estimé que le maintien de la procédure de virement de crédit, même dans la limite de 3%, n'était plus justifié compte tenu de la fongibilité des crédits, en dehors des crédits de personnel, dont bénéficieraient les ministères. Il convient donc, dans un esprit de cohérence de supprimer cette faculté.

M. Jean-Jacques Jégou s'est associé aux préoccupations de M. Jean-Pierre Delalande, mais a précisé qu'il n'en tirait pas la même conclusion, jugeant plus opportun de limiter à 1% des crédits initiaux de chaque programme le montant des virements susceptibles d'intervenir.

M. François Goulard a jugé que la procédure des virements et transferts se concevait parfaitement dans le cadre actuel de l'ordonnance organique, mais n'apparaissait pas aussi opportune dans le cadre de la réforme, compte tenu de la logique de responsabilisation introduite par la proposition. Relevant que les transferts étaient autorisés exclusivement entre programmes poursuivant des objectifs similaires, il s'est interrogé sur la pertinence de cette définition : n'est-il pas dans la logique de la réforme que d'affecter un unique programme à un objectif donné ?

Après que le **Président Raymond Forni** eut rappelé que la rédaction de cet article résultait d'un compromis, votre **Rapporteur** a indiqué que les transferts étaient indispensables pour mettre en œuvre, sur le terrain, des politiques à caractère interministériel. En ce qui concerne les virements, il faut convenir de l'opportunité d'une certaine souplesse de gestion, au-delà de la fongibilité des crédits. Le niveau de 3% peut être considéré comme raisonnable ; il correspond déjà à une concession de la part du Gouvernement, qui aurait souhaité ouvrir aux ministères des possibilités de virement nettement supérieures.

Le **Président Raymond Forni** a tenu à rendre hommage, à cet égard, à la ténacité et à la constance de votre Rapporteur. Même si le point d'équilibre trouvé dans le cadre d'un compromis peut toujours être jugé insatisfaisant, le texte proposé représente, en tout état de cause, un progrès.

M. Jean-Jacques Jégou a indiqué qu'il réservait pour le débat en séance publique sa proposition visant à réduire à 1% le niveau des virements de crédits.

Après que **M. Jean-Pierre Delalande** eut insisté sur le fait qu'il convenait de considérer le niveau des virements autorisés au regard des masses en jeu, qui s'élèvent à 57 milliards, **M. Henri Emmanuelli** a fait observer qu'il serait pénalisant pour tout gouvernement d'être privé de marge de manœuvre, alors que les prévisions ne sont jamais parfaitement

fiables à 2% ou 3% près. Le compromis proposé par votre Rapporteur représente une solution tout à fait acceptable.

M. Philippe Auberger a estimé que l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement perdrait son sens, dès lors que la fongibilité et les transferts et virements des crédits permettraient des écarts « horizontaux » et « verticaux » par rapport aux lois de finances.

Après que votre **Rapporteur** eut fait valoir que la réforme envisagée était essentielle pour que les parlementaires retrouvent de réelles prérogatives en matière de dépenses, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par **M. Jacques Brunhes**, visant à supprimer le plafonnement des virements autorisés entre les programmes d'un même ministère.

L'amendement a été retiré.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Jacques Jégou, visant à limiter ces virements à 1% du montant initiaux des programmes concernés au lieu de 3%.

Cet amendement a été également retiré.

La Commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

*

* *

Article 14

Les décrets d'avance.

Le présent article tend à confirmer, en l'encadrant, la dérogation absolue au principe de l'autorisation parlementaire de la dépense que constitue la procédure du décret d'avance. Il complète le régime défini, à cet égard, par le quatrième alinéa de l'article 11 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, étant entendu que la procédure de décret d'avance visant à majorer les crédits provisionnels, prévue par l'article 10 de la même ordonnance, disparaît avec ces mêmes crédits ⁽¹⁾.

I.- Les décrets d'avance : une atteinte majeure au principe de l'autorisation parlementaire de la dépense

Créé, semble-t-il, par une loi du 25 mars 1817 et repris ensuite dans différents textes sous la III^e et la IV^e République, le décret d'avance traduit la faculté offerte au Gouvernement d'ouvrir des crédits supplémentaires, en cours d'année, sans aucune condition quant à la nature des unités de spécialité concernées (actuellement, les chapitres). Le décret d'avance se différencie en cela du virement ou du transfert. L'ordonnance du 2 janvier 1959 a maintenu cette procédure, en la soumettant à des conditions de forme et de fond précisément définies.

Dans son principe, cette procédure n'est pas contestable : elle donne au Gouvernement la capacité de réaction nécessaire pour faire face à des situations exceptionnelles.

De par la souplesse qu'il offre au pouvoir exécutif pour modifier les plafonds de dépenses autorisées sur les différentes unités de spécialité, le décret d'avance est un acte quasi législatif : il s'agit, réellement, d'une « avance » sur la prochaine loi de finances.

La récapitulation des ouvertures effectuées par décret d'avance, depuis 1984, sur le budget général et leur comparaison avec les ouvertures effectuées dans les lois de finances rectificatives montre que le pouvoir exécutif use largement de la possibilité qui lui est ainsi offerte. En moyenne, sur la période 1984-1999, les premières ont représenté 13,7% des ouvertures

(1) On se reportera, sur ce point, au commentaire de l'article 10 de la présente proposition, qui traite notamment de la suppression des crédits provisionnels.

effectuées en cours d'année, les secondes en représentant 86,3% ⁽¹⁾. Si l'on fait abstraction des années 1986, 1993 et 1995, qui ont été caractérisées par l'adoption d'un collectif de printemps, les proportions respectives s'établissent à 19% et 81%.

OUVERTURES DE CREDITS EN COURS D'EXERCICE

(en millions de francs)

Année	Crédits ouverts		Part respective	
	Décrets d'avance	Lois de finances rectificatives	Décrets d'avance	Lois de finances rectificatives
1984	3.781	40.714	8,5%	91,5%
1985	0	24.659	0,0%	100,0%
1986	630	55.792	1,1%	98,9%
1987	7.284	29.994	19,5%	80,5%
1988	4.762	37.131	11,4%	88,6%
1989	7.151	30.595	18,9%	81,1%
1990	3.742	32.787	10,2%	89,8%
1991	1.500	21.719	6,5%	93,5%
1992	14.781	35.792	29,2%	70,8%
1993	5.000	96.815	4,9%	95,1%
1994	7.245	37.302	16,3%	83,7%
1995	0	78.695	0,0%	100,0%
1996	17.730	27.885	38,9%	61,1%
1997	12.836	16.736	43,4%	56,6%
1998	6.037	33.106	15,4%	84,6%
1999	7.891	34.437	18,6%	81,4%
MOYENNE	6.273	39.635	13,7%	86,3%

De ce fait, deux conditions de forme et deux conditions de fond encadrent la mise en œuvre de cette procédure :

– sur le fond, le décret d'avance doit répondre à une situation d'« *urgence* » et ne peut conduire à dégrader l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances ;

– sur la forme, le décret d'avance doit faire l'objet d'un avis du Conseil d'Etat et les ouvertures qu'il effectue doivent être ratifiées dans la plus prochaine loi de finances.

(1) Votre Rapporteur ne prend pas en compte les crédits ouverts par voie de fonds de concours, mais se limite strictement aux ouvertures effectuées par un texte législatif (loi de finances rectificative) ou quasi législatif (décret d'avance).

Votre Rapporteur n'a pas entendu toucher aux conditions de fond, bien que la notion d'urgence soit parfois entendue largement. Les rapports établis par les rapporteurs généraux successifs de la Commission des finances sur les articles des lois de finances rectificatives portant ratification des ouvertures effectuées par décret d'avance apportent, à cet égard, des commentaires éclairants.

Il a cependant paru nécessaire de préciser que les ouvertures de crédits effectuées par décret d'avance ne peuvent intervenir que sur le budget général. Cette précision rédactionnelle tire les conséquences de ce que les procédures d'affectation de recettes hors budget général seraient limitées, en application des articles 20, 21 et 24 de la proposition de loi organique, au compte de gestion des participations de l'Etat et aux comptes de concours financiers.

En revanche, il convenait de tirer pleinement les conséquences du caractère dérogatoire et de la nature quasi législative du décret d'avance.

II.- Un nouvel encadrement, qui vise à mieux assurer l'information du Parlement

Un tel décret étant une « avance » sur loi de finances et les lois de finances déterminant les ressources et les charges de l'Etat, il est d'abord apparu indispensable à votre Rapporteur de rassembler en un seul acte l'ensemble des modifications apportées, à cette occasion, aux conditions de l'équilibre budgétaire. En effet, afin de ne pas dégrader l'équilibre défini par la dernière loi de finances, les ouvertures de crédits effectuées par décret d'avance doivent être « gagées » par des annulations de crédits ou par la constatation de recettes supplémentaires. Les annulations sont effectuées par un arrêté associé au décret d'avance, généralement publié le même jour au *Journal officiel*. Les recettes supplémentaires, constatées par l'émission d'un titre de recette par l'ordonnateur compétent, ne font l'objet d'aucune publication : hormis le Gouvernement, seul le Conseil d'Etat a la possibilité de connaître la nature et le montant des dites recettes.

Le Parlement, quant à lui, ne peut que se référer au *Journal officiel* pour mettre en regard le montant total des crédits ouverts par décret d'avance et le montant total des annulations effectuées par l'arrêté associé, puis en déduire, par soustraction, le montant des recettes supplémentaires constatées par d'autres. Bien que cette opération ne soit pas hors de portée des capacités réunies au sein du Parlement, il est clair qu'une telle situation n'est guère satisfaisante.

Votre Rapporteur propose donc que le décret d'avance retrace à la fois les ouvertures et les annulations de crédits, ainsi que les recettes supplémentaires, qui, ensemble, modifient, sans le dégrader, l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances.

Toutefois, la ratification des modifications apportées par décret d'avance à la dernière loi de finances ne peut concerner que les ouvertures et les annulations de crédits. Les recettes supplémentaires, constatées par l'émission d'un titre de recette au vu de leur encaissement effectif, sont par nature définitivement acquises au budget dès l'émission du titre susvisé.

Le décret d'avance constitue l'atteinte la plus importante au pouvoir financier du Parlement, puisque la seule condition de nature budgétaire imposée à cet acte réglementaire est la préservation de l'équilibre global défini par les lois de finances. Votre Rapporteur a donc considéré que la loi organique avait vocation à encadrer plus strictement qu'aujourd'hui cette atteinte au pouvoir du Parlement, même si celle-ci peut se justifier.

En effet, aux yeux de votre Rapporteur, la modification des plafonds de dépenses déterminés par le Parlement ne peut être assimilée ni au pouvoir réglementaire reconnu au Gouvernement aux fins d'assurer l'exécution de la loi, ni au pouvoir réglementaire autonome. Dans tous les cas, et à plus forte raison en matière de décret d'avance, la compétence du pouvoir exécutif ne peut se concevoir que comme une compétence déléguée par le législateur organique et encadrée, de ce fait, dans un réseau de règles et conditions adaptées à chaque cas d'espèce.

L'analyse développée ci-dessus a été partagée dans ses grandes lignes par le Conseil d'Etat dans l'avis qu'il a rendu, en formation d'assemblée générale, au cours de sa séance du 21 décembre 2000.

Le Conseil a fait observer que la détermination des ressources et des charges de l'Etat relève de la loi de finances, en application de l'article 34 de la Constitution, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. De ce fait, la loi organique peut prévoir des « *assouplissements* » à cette règle et donner compétence, dans certains cas, au pouvoir réglementaire pour ouvrir des crédits. Mais, aux yeux du Conseil d'Etat, « *il ne s'agit pas d'une compétence propre du pouvoir réglementaire* » et la loi organique peut prévoir, en conséquence, que le Gouvernement n'exerce cette « *compétence déléguée* » qu'après avoir recueilli l'avis des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, dans la mesure où cette procédure de consultation serait compatible avec l'urgence qui justifie, dans la plupart des cas, l'octroi de ces compétences au Gouvernement.

Le dispositif figurant dans le texte initial de la proposition de loi organique se situait dans le cadre des principes énoncés depuis lors par le Conseil d'Etat : le Gouvernement doit, avant de signer un décret d'avance, recueillir l'avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ; cet avis doit être donné dans un délai de sept jours ; à défaut d'avis, le Gouvernement peut signer le décret une fois le délai de sept jours écoulé.

D'aucuns contestent cette procédure au motif qu'elle ravalerait les assemblées parlementaires au rang de simples organes consultatifs. Ce raisonnement, prétendument inspiré de la volonté d'affirmer la dignité du Parlement, paraît pour le moins spécieux et votre Rapporteur a considéré, pour sa part, que mieux vaut être consulté qu'ignoré.

En définitive, tout en étant bien équilibré, ce dispositif peut contribuer à refaire du décret d'avance ce qu'il n'aurait jamais dû cesser d'être : une procédure d'usage exceptionnel, et non un procédé normal d'ajustement en cours d'année pour des dotations mal calibrées en loi de finances initiale.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jacques Brunhes, tendant à étendre aux commissions parlementaires compétentes, autres que les commissions chargées des finances, la faculté d'émettre un avis préalablement à la publication de tout décret d'avance.

M. Jacques Brunhes a précisé que les commissions compétentes devaient être beaucoup plus impliquées qu'aujourd'hui dans la préparation et le vote du budget. Actuellement, la Commission des finances exerce une véritable hégémonie : les autres commissions n'interviennent que par la voix des rapporteurs pour avis, qui doivent se limiter à des considérations vagues et générales. Ceci est très frustrant et prive le débat parlementaire de compétences spécifiques qui ne méritent pas cette indignité. Il faut développer le rôle des commissions permanentes dans le débat budgétaire. Or, le texte de la proposition de loi organique ne prévoit rien à cet égard.

Votre **Rapporteur** a estimé que, fort logiquement, la Commission des finances devrait alors être saisie de tous les projets de lois, qui ont tous une incidence financière. Chacun voit le danger d'un tel engrenage et les risques de blocage qui en résulteraient. Il est préférable d'associer les commissions non financières à l'examen des budgets qui les concernent,

dans le cadre de la procédure des commissions élargies, qui a d'ailleurs été instituée pour répondre à des critiques inspirées des mêmes considérations que celles de M. Brunhes.

Le **Président Raymond Forni** a redit son engagement pour le décloisonnement des travaux des commissions. Cependant, cela doit se faire de préférence dans le cadre du Règlement de l'Assemblée nationale, qui prévoit d'ailleurs que les réunions des commissions sont ouvertes à tous les députés. Les dispositions nécessaires pour satisfaire aux objectifs de cet amendement ne relèvent pas d'une loi organique, mais des règles de fonctionnement interne de l'Assemblée nationale, qui devront être aménagées notamment en vue de permettre une meilleure circulation de l'information.

M. Jacques Brunhes a estimé que les députés ne participent pas aux travaux des commissions dont ils ne sont pas membres parce qu'ils n'y ont pas le droit de vote. Il aurait été souhaitable que la loi organique revoie le rôle des commissions permanentes.

M. Jean-Pierre Delalande a proposé d'introduire, dans le Règlement de l'Assemblée nationale, des règles permettant de constituer, autour de chaque rapporteur spécial de la Commission des finances, une équipe associant les rapporteurs pour avis des différentes commissions, afin de mieux contrôler l'action du Gouvernement.

L'amendement a été retiré.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. François Goulard, tendant à supprimer les dispositions imposant de soumettre tout décret d'avance, avant sa publication, à l'avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

M. François Goulard a considéré que faire rendre un simple avis à ces commissions revenait à ravalier les assemblées au rang d'instances purement consultatives.

Votre **Rapporteur** a rappelé que les dispositions prévoyant un avis préalable des commissions chargées des finances visaient à répondre à des préoccupations largement partagées. En tout état de cause, mieux vaut être consulté qu'ignoré.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 4 sans modification.

Article 15

Les annulations de crédits.

Le présent article tend à définir le régime juridique des annulations de crédits. Il a donné lieu à des discussions approfondies avec le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et la secrétaire d'Etat au budget.

La problématique des annulations de crédits consiste à savoir quel doit être le cadre juridique de ce qui est parfois appelé la « régulation budgétaire ». L'autorisation parlementaire traduite dans les crédits votés n'emporte pas, en effet, obligation de dépenser. Elle s'insère dans un équilibre budgétaire et financier défini par la loi de finances et qui en est en quelque sorte le fondement. Les données générales de cet équilibre peuvent être remises en cause après l'adoption de la loi de finances, du fait de circonstances extérieures à la volonté du Gouvernement comme du Parlement. La préservation de l'équilibre budgétaire et financier nécessite un arbitrage entre le niveau souhaité de la dépense et le niveau envisageable pour un prélèvement supplémentaire sur le contribuable.

Cet arbitrage étant de nature essentiellement politique, il revient au Parlement ou au Premier ministre de le rendre. Dans le texte initial de la proposition de loi organique, votre Rapporteur avait tout d'abord envisagé de faire des annulations de crédits une compétence exclusive du Parlement. La nécessité de préserver la capacité gouvernementale d'agir en urgence avait conduit à assortir cette compétence législative exclusive d'une procédure de suspension des crédits, réversible, susceptible d'être mise en œuvre sans délai par le ministre chargé des finances pour prévenir une détérioration de l'équilibre financier.

Cette solution ne laissait pas place au pouvoir d'arbitrage dévolu au Premier ministre par l'article 21 de la Constitution et liait, en fait, les décisions du Parlement, dans la mesure où les annulations de crédits qui lui seraient ultérieurement proposées refléteraient naturellement les suspensions effectuées « sur le siège » par le ministre chargé des finances. Au demeurant, la procédure envisagée ne réglait pas le sort des crédits suspendus par le ministre mais dont l'annulation aurait été refusée, *in fine*, par le Parlement. Dans son rapport n° 37 précité, M. Alain Lambert, Président de la Commission des finances du Sénat, fait valoir que cette procédure « engendre un certain trouble et semble porteuse d'opacités »⁽¹⁾ en ouvrant le champ des annulations et en étant susceptible de déboucher sur une perte significative d'information. Tel n'est évidemment pas l'objectif.

(1) Op. cit., p. 84.

C'est pourquoi votre Rapporteur a proposé de retenir une compétence de plein exercice accordée au Premier ministre par le législateur organique, assortie de l'obligation de transmettre pour information tout décret d'annulation, avant sa publication, « *dans un délai raisonnable* » comme le souligne, dans son rapport n° 37 (2000-2001) le Président de la Commission des finances du Sénat ⁽¹⁾, aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

Dans l'avis déjà évoqué par votre Rapporteur ⁽²⁾, le Conseil d'Etat estime que les actes réglementaires portant annulation ou suspension en cours d'année des crédits ouverts aux ministres entrent dans les compétences propres du pouvoir réglementaire pour assurer l'exécution des lois et, en l'espèce, de la loi de finances. Dans cette perspective, il considère que le principe de séparation des pouvoirs ne permet pas que la loi organique relative aux lois de finances prévoie que le Gouvernement doive consulter les commissions des finances du Parlement préalablement à une annulation de crédits.

L'analyse du Conseil d'Etat ne paraît pas convaincante. Si celle-ci peut être retenue à propos de la suspension des crédits, elle paraît contestable dans tous les cas où le montant des crédits ouverts par la loi de finances est formellement modifié, à la hausse ou, en l'occurrence, à la baisse. Or, l'annulation des crédits est un mouvement irréversible, qui constitue bien une remise en cause de l'autorisation parlementaire : il ne saurait être assimilé à l'exercice d'un pouvoir réglementaire propre. Ce dernier se résume – si l'on peut dire, car la compétence est essentielle – à l'exécution de la dépense dans le cadre d'une autorisation dont le caractère législatif ne saurait être mis en doute.

Pour autant, votre Rapporteur considère que l'atteinte à l'autorisation parlementaire que constitue une annulation de crédits ne peut être considérée comme aussi grave que celle résultant d'un décret d'avance. L'implication des commissions parlementaires chargées des finances devant être proportionnée au degré de remise en cause de l'autorisation budgétaire, une disposition prévoyant leur information préalable semble satisfaisante. Elle ne peut pas non plus être considérée comme contrevenant au principe de séparation des pouvoirs.

Prise au pied de la lettre, l'opinion exprimée par le Conseil d'Etat devrait d'ailleurs conduire à ce que la loi organique relative aux lois de finances ne puisse aucunement traiter du régime des annulations de crédits, dès lors que celles-ci relèveraient du pouvoir général d'application des lois

(1) Op. cit., p.84.

(2) Votre Rapporteur renvoie, à cet égard, au commentaire de l'article 14 de la présente proposition.

reconnu par la Constitution au Premier ministre. Votre Rapporteur observe que cette conclusion logique du raisonnement présenté par le Conseil d'Etat n'a pas été évoquée par lui. Ses propres convictions s'en trouvent confortées.

C'est pourquoi, à ses yeux, la loi organique peut légitimement :

– limiter les annulations aux crédits « *devenus sans objet* », même si, en pratique, cette notion a connu une interprétation si large qu'on peut se demander si elle a encore grand sens ;

– plafonner le montant total des annulations effectuées par décret sur le budget général. Les annulations dont le montant total serait tel qu'il conduirait à dépasser ce plafond – au-delà duquel le législateur organique est en droit de considérer que les données générales de l'équilibre financier fixées par la loi de finances seraient remises en cause – devraient être obligatoirement effectuées par une loi de finances rectificative. M. Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale, notait, à cet égard, dans sa préface au rapport précité du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire : « *les commissions des finances devront obtenir une information préalable sur les opérations de régulation budgétaire et nous pensons qu'au-delà d'un certain seuil, le dépôt d'une loi de finances rectificative devrait s'imposer* ». Au vu des annulations effectuées depuis deux décennies sur le budget général, votre Rapporteur estime qu'une limite de 1,5% constitue une contrainte réelle préservant néanmoins une souplesse nécessaire au pouvoir exécutif.

Sur ce dernier sujet, il est apparu que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie considérait cette limite de 1,5% comme une contrainte plus réelle que légère. Sans remettre en cause, sur le principe, la possibilité d'effectuer des annulations par voie législative, dans le cadre d'une loi de finances rectificative, il s'est inquiété du temps de latence qui sépare le dépôt d'un projet de loi de finances rectificative de son adoption définitive. Selon un raisonnement qui ne prend guère en compte, ni l'article 21 de la Constitution, ni l'existence du principe de solidarité gouvernementale, ni les pouvoirs hiérarchiques des ministres, l'inscription dans un projet de loi de finances rectificative d'annulations de crédits proposées par le Gouvernement est considérée comme susceptible d'avoir pour effet d'inciter les services gestionnaires à accélérer la dépense pour consommer plus rapidement les crédits concernés et « prendre de vitesse » le Parlement et le Gouvernement, mis ainsi devant le fait accompli. Une approche rationnelle doit cependant conduire à considérer que des comportements aussi audacieux se retourneraient rapidement contre leurs auteurs.

Soucieux, toutefois, de prévenir toute inquiétude du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie quant à l'apparition éventuelle de tels « effets secondaires », votre Rapporteur propose de réintroduire, dans le cadre strict du quatrième alinéa du présent article, la notion de suspension déjà évoquée.

Ainsi, le Gouvernement aurait à sa disposition une procédure lui permettant, à titre conservatoire, de mettre en réserve les crédits concernés, dans l'attente de la décision du Parlement. La rédaction dudit alinéa implique que la suspension « tombe » automatiquement lorsque entre en vigueur la loi de finances rectificative. Les crédits dont l'annulation aurait été refusée par le Parlement seraient alors remis de plein droit à la disposition des ministres concernés. Fort logiquement, il en serait de même si une décision du Conseil constitutionnel, prise en application du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, aboutissait à interdire l'entrée en vigueur des dispositions législatives afférentes aux annulations de crédits.

En définitive, le dispositif proposé par votre Rapporteur devrait inciter à intégrer, de façon non contraignante, les annulations de crédits au sein même des lois de finances rectificatives. En effet, il apparaît que la plupart des annulations effectuées chaque année sont associées soit à un décret d'avance, dont elles constituent le gage, soit à un projet de loi de finances rectificative, à l'équilibre duquel elles contribuent. Dans ce dernier cas, les annulations sont effectuées par un arrêté annexé au projet et daté du jour de son dépôt. Elles échappent à la décision du Parlement et sont définitivement acquises dès l'entrée en vigueur de l'arrêté.

Grâce à la procédure de suspension des crédits associée à un collectif, un Gouvernement soucieux de préserver la marge de souplesse, complètement autonome, qui lui est offerte dans la limite de 1,5% des crédits initiaux du budget général ⁽¹⁾ pourra être incité à inclure dans les mouvements de crédits proposés dans ce collectif les annulations prises en compte dans l'équilibre budgétaire. Pour le collectif de fin d'année, il pourra éventuellement y être obligé.

Dans tous les cas, ce dispositif redonnerait du sens au pouvoir budgétaire du Parlement, qui doit pouvoir s'exercer en matière d'annulation comme il s'exerce en matière d'ouverture de crédits.

*

* *

(1) On observera que s'agissant de la loi de finances pour 2001, ce pourcentage représente environ 30 milliards de francs compte tenu du total des ouvertures de crédits (services votés + mesures nouvelles) qu'elle autorise.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Yves Cochet, tendant à réserver aux seules lois de finances rectificatives la capacité de procéder à des annulations de crédits.

M. Yves Cochet a précisé qu'il s'agissait de redonner un peu de pouvoir au Parlement, l'ordonnance du 2 janvier 1959 accordant des prérogatives exorbitantes au ministre chargé des finances.

Votre **Rapporteur** a considéré que la rédaction de l'article 15 était équilibrée et laissait une marge de manœuvre acceptable au Gouvernement, qui doit avoir la capacité de réagir face à une situation imprévue, tout en ayant l'obligation d'informer le Parlement. Les annulations ne seraient plus effectuées par arrêté du ministre chargé des finances, mais par décret, ce qui restaure le pouvoir d'arbitrage du Premier ministre. Ce n'est que si les annulations sont susceptibles de dépasser un seuil déterminé qu'il faudra avoir recours à une loi de finances rectificative. Le Gouvernement ayant fait valoir le risque de voir les crédits dont l'annulation est proposée, dépensés pendant les délais requis par l'adoption d'une loi de finances rectificative, la procédure de suspension des crédits concernés pendant la discussion du texte répond au souci de prévenir de tels errements.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné, en discussion commune, un amendement présenté par M. Jérôme Cahuzac, prévoyant, en matière de décret d'annulation, une procédure d'avis préalable identique à celle prévue en matière de décret d'avance, et un amendement présenté par M. Jacques Brunhes, tendant à étendre au bénéfice des autres commissions le dispositif d'information prévu par l'article 15 au profit des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

M. Jérôme Cahuzac a précisé que l'avis des commissions des finances préalable à tout décret d'annulation ne peut faire obstacle à la régulation budgétaire et ne gêne donc pas l'action du Gouvernement, tout en confortant le rôle financier du Parlement.

Votre **Rapporteur** a estimé que les décrets d'annulation se différencient nettement des décrets d'avance, l'atteinte à l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement étant moindre. Dans le cas d'une ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance, il y a une atteinte forte à cette autorisation budgétaire, ce qui justifie un avis préalable des commissions. En revanche, annulation de crédits peut, d'une certaine manière, être considérée comme relevant d'un pouvoir d'appréciation du Gouvernement, puisque l'autorisation est réputée constituer un plafond,

mais n'est pas une obligation de dépenses, ainsi que l'a réaffirmé le Conseil d'Etat. Il reste qu'en tout état de cause, le Parlement doit être informé.

M. Jérôme Cahuzac a réaffirmé l'intérêt qu'il y aurait à étendre aux décrets d'annulation la procédure d'avis préalable prévue pour les décrets d'avance, étant entendu qu'elle ne limite en rien les marges de manœuvre du Gouvernement.

Votre **Rapporteur** a rappelé son attachement à des raisonnements juridiques rigoureux, qui l'a conduit à proposer que l'intervention des commissions parlementaires soit proportionnée à l'atteinte portée à l'autorisation budgétaire.

Après que **M. François Goulard** eut demandé en quoi l'information des autres commissions compétentes poserait un problème, votre **Rapporteur** a accepté d'étendre à celles-ci la procédure d'information visée au deuxième alinéa de l'article 15.

La Commission a *rejeté* l'amendement de M. Jérôme Cahuzac et *adopté* l'amendement de M. Jacques Bruhes, compte tenu de modifications rédactionnelles suggérées par votre **Rapporteur**.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Jacques Jégou, ayant pour objet de supprimer les deux derniers alinéas de cet article.

M. Jean-Jacques Jégou a rappelé que, dans le passé, des annulations de crédit très importantes décidées quelques semaines seulement après l'adoption du projet de loi de finances avait défrayé la chronique, dans la mesure où les économies précédemment déclarées irréalisables étaient subitement devenues possibles. Il a noté que si le taux de 1,5% prévu pour le montant maximum de crédits annulés par décret était retenu, cela représentait environ 30 milliards de francs et que, même en deçà d'un tel montant, il était légitime qu'un collectif budgétaire soit exigé pour procéder à des annulations significatives. Il convient également d'obtenir une information précise sur les crédits « gelés », dans la mesure où 90% des crédits gelés sont en général annulés par la suite. Le Gouvernement disposera déjà de beaucoup de souplesse de gestion grâce aux premiers articles de la proposition de loi organique et il convient que le Parlement n'accepte plus d'être traité comme il a pu l'être par le passé.

Votre **Rapporteur** a estimé que l'adoption de cet amendement entraînerait un recul, en supprimant l'exigence que les crédits soient désormais annulés par décret, et non par arrêté, comme actuellement, et en supprimant le plafonnement. Il a fait part de son intention d'être

particulièrement ferme sur cet article lors des débats en séance publique, si une souplesse supplémentaire était demandée par le Gouvernement pour les annulations.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a *rejeté* un amendement présenté par **M. Jean-Pierre Delalande**, tendant à ramener à 1% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année le montant cumulé des crédits annulables par décret.

La Commission a *adopté* l'article 5 ainsi modifié.

*
* *
*

Article 16

Les reports de crédits.

Le présent article tend à définir le régime des reports de crédits d'une année sur l'autre. Il réaffirme le principe posé par l'article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 selon lequel les crédits ouverts au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années ultérieures, sous réserve de la nature spécifique des autorisations d'engagement, antérieurement « autorisations de programme ». Il étend logiquement ce principe aux plafonds des autorisations d'emplois.

Les autorisations d'engagement ouvertes ayant perdu, du fait des dispositions de l'article 8 de la présente proposition, la validité permanente que leur reconnaissait l'article 12 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, il convenait que fût précisé pour elles un régime de reports. Votre Rapporteur propose que le montant des autorisations d'engagement disponibles en fin d'année puisse être reporté, en partie ou en totalité, sur l'année suivante, par arrêté du ministre chargé des finances. Ceci constitue, naturellement, une faculté et non une obligation.

La clarification du régime des fonds de concours doit se décliner en matière de report de crédits. Les autorisations d'engagement sont soumises au régime général défini pour cette catégorie de crédits. Les crédits de paiement disponibles sont également reportés dans les mêmes conditions.

En revanche, les crédits de paiement disponibles ne résultant pas d'ouvertures par voie de fonds de concours ne sauraient être reportés sans limite. Considérant que la structuration du budget autour d'enveloppes globalisées de crédits fongibles apporte au gestionnaire une souplesse importante, votre Rapporteur a pris le parti de plafonner la masse des crédits susceptibles d'être reportés à 3% du montant des crédits initiaux du programme concerné. De plus, les reports seraient restreints aux seuls crédits de paiement nécessaires pour couvrir des dépenses effectivement engagées mais pour lesquelles il aurait été impossible à l'autorité gestionnaire d'accomplir toutes les étapes menant au paiement final. Il s'agit, en définitive, de permettre la continuité des dépenses des services publics en limitant l'effet « couperet » que peut avoir la date du 31 décembre, même si cette ultime journée est « prolongée » par l'effet d'une période complémentaire. Pour éviter toute interférence entre le régime de report de droit commun et le régime spécifique au report des crédits ouverts par voie de fonds de concours, il est précisé que le respect du plafond de 3% s'apprécie indépendamment des reports de crédits de

paiement ouverts par voie de fonds de concours qui pourraient être effectués sur le programme concerné.

Enfin, on ne peut pas exclure que des modifications de la nomenclature budgétaire affectent au fil des années la structure des unités de spécialité. La fongibilité des crédits conduit à ce que le respect de la spécialité des crédits reportés ne peut plus s'appuyer, comme dans le cadre de l'ordonnance du 2 janvier 1959, sur leur « *nature* » ou leur « *destination* », mais sur la nature des objectifs poursuivis par les programmes concernés. En conséquence, le présent article précise que les reports doivent s'effectuer sur le même programme – ce qui va de soi, s'agissant d'un report – ou, à défaut, entre des programmes poursuivant des objectifs similaires.

*
* *

M. Yves Cochet a retiré deux amendements, le premier tendant à prévoir la possibilité de fixer des plafonds pluriannuels pour les autorisations d'emplois, le second, visant à renforcer l'information et le pouvoir du Parlement par l'inscription des reports et de leur affectation dans une loi de finances rectificative.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Yves Cochet, ayant pour objet d'indiquer que les crédits reportés d'un exercice à l'autre sont retracés dans la loi de finances de l'exercice nouveau.

M. Yves Cochet a indiqué que, dans un souci de « traçabilité », cet amendement visait à permettre aux parlementaires de mieux apprécier les moyens demandés dans les lois de finances.

Votre **Rapporteur** a indiqué que ce souci était satisfait par le *b* du 5° de l'article 38, lequel précise le contenu des annexes explicatives par ministère.

M. Yves Cochet a retiré cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 16 sans modification.

*
* *

CHAPITRE III

Des conditions d'affectation de certaines recettes

Article 17

Les dérogations autorisées au principe de non affectation de recettes.

Le présent article limite les dérogations au principe de non-affectation de recettes à des dépenses, d'une part, à des procédures particulières au sein du budget général et, d'autre part, à des comptes annexes.

Le régime de ces dérogations est défini, pour les procédures particulières au sein du budget général, à l'article 18 et, pour les comptes annexes, aux articles 19 à 26 de la proposition.

On rappellera, à cet égard, que l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, après avoir également annoncé le principe de non-affectation de recettes à des dépenses, établit des dérogations beaucoup plus larges à ce principe. Celles-ci englobent, en effet, non seulement des procédures comptables particulières au sein du budget et les comptes spéciaux du Trésor, mais également les budgets annexes.

Le présent article marque donc un progrès par rapport aux dispositions de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, en excluant explicitement les budgets annexes des dérogations admises au principe d'universalité budgétaire. Les budgets annexes sont donc destinés, à terme ⁽¹⁾, soit à être réintégrés au sein du budget général, soit à se voir conférer un statut juridique conforme à la nature de leur activité industrielle et commerciale.

On rappellera, à cet égard, que l'article 20 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 autorise certains services de l'Etat à se voir dotés d'un budget annexe. Deux conditions doivent être, à cette fin, réunies : l'absence de personnalité morale du service et la justification économique de son activité.

Il existe, aujourd'hui, six budgets annexes :

– le budget annexe des Journaux officiels,

(1) Voir les dispositions transitoires proposées à l'article 50.

- le budget annexe des Monnaies et médailles,
- le budget annexe de l’Aviation civile,
- le budget annexe des Prestations sociales agricoles,
- le budget annexe de l’Ordre de la Légion d’honneur,
- et le budget annexe de l’Ordre de la Libération.

Comme l’a souligné la Cour des comptes dans sa première contribution aux réflexions sur la révision de l’ordonnance du 2 janvier 1959, « *certaines budgets annexes (budget annexe des prestations sociales agricoles, de la Légion d’honneur et de l’Ordre de la libération), ne correspondent plus à la définition* » donnée à l’article 20 de l’ordonnance précitée, leur activité étant dépourvue de caractère industriel et commercial. L’existence de budgets annexes vise alors, avant tout, à conférer aux trois services précités une indépendance financière. La Cour souligne également que, dans certains cas, le recours à des formes juridiques telles que celle de l’établissement public industriel et commercial semblerait plus approprié.

Votre Rapporteur partage ce point de vue. Il conviendrait donc, au regard de la nature de l’activité exercée, soit de réintégrer les budgets annexes au budget général, soit de leur conférer un nouveau statut juridique. Compte tenu des difficultés d’application d’une telle mesure, votre Rapporteur a, toutefois, jugé opportun de préserver, à titre transitoire, la possibilité de maintenir les budgets annexes existants, comme cela est proposé à l’article 50 de la présente proposition, afin de disposer du temps nécessaire pour que des aménagements soient apportés, de manière concertée, au statut des services qui en sont dotés.

En revanche, l’introduction de budgets annexes serait interdite, à compter de l’entrée en vigueur des nouvelles dispositions organiques. Cette disposition va donc dans le sens d’une application extensive du principe d’unité budgétaire.

*
* *

La Commission a adopté un amendement rédactionnel présenté par votre **Rapporteur**, visant à compléter les principes généraux applicables aux procédures d’affectation de recettes, en tirant la conséquence de la décision du Conseil constitutionnel n° 94351 DC du 29 décembre 1994, relative à la loi de finances pour 1995.

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

Article 18

Les procédures de fonds de concours et de rétablissement de crédit.

Le présent article définit les procédures particulières permettant de déroger, au sein du budget général, au principe de non-affectation des recettes.

Le I du présent article limite ces dérogations aux fonds de concours et aux rétablissements de crédits, comme cela est actuellement prévu par l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Le II du présent article définit le régime de la procédure de fonds de concours de manière plus restrictive que ne le prévoit l'article 19 de l'ordonnance précitée.

Le premier alinéa du II définit les fonds de concours par nature. Il reprend les dispositions de l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, prévoyant que les fonds de concours par nature sont constitués, soit de fonds versés par des personnes morales ou physiques, en précisant qu'il s'agit alors de fonds à caractère non fiscal alors que l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est muet sur ce point, soit de dons et legs.

Votre Rapporteur avait envisagé, dans le texte initial de sa proposition, que les fonds de concours soient prévus et autorisés par la loi de finances de l'année. Les informations recueillies au cours des travaux menés par votre Rapporteur ont, cependant, montré que cette voie était, en pratique, difficilement envisageable, les recettes rattachées par voie de fonds de concours présentant – peut-être davantage que les recettes fiscales ou non fiscales évaluées dans les lois de finances – un caractère aléatoire peu compatible avec leur prise en compte au titre de l'équilibre budgétaire de l'année concernée. Votre Rapporteur a donc choisi de proposer à la Commission spéciale de conserver l'actuelle procédure de rattachement des fonds de concours par nature prévue par l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, tout en prévoyant que leur montant soit estimé – mais non prévu – pour l'année en cours et l'année considérée par les annexes explicatives au projet de loi de finances de l'année considérée prévues au *d* du 5° de l'article 38 de la proposition de loi organique. Cette disposition permet ainsi de concilier deux contraintes *a priori* contradictoires : le caractère aléatoire des recettes rattachées par voie de fonds de concours et la nécessité de rendre plus transparente cette procédure.

Le deuxième alinéa du II du présent article définit de manière restrictive l'objet des fonds de concours dits « par assimilation ».

On rappellera que l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 autorise le pouvoir réglementaire à assimiler le produit de certaines recettes non fiscales à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public. Le Gouvernement dispose ainsi d'une marge de manœuvre appréciable pour faire échapper des recettes non fiscales à l'autorisation budgétaire du Parlement. Critiqués par la Cour des comptes, mis à mal par la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁽¹⁾, les fonds de concours par assimilation ont certes eu tendance à se réduire. En 1999, et ce pour la première fois, les fonds de concours par assimilation ont cessé de représenter la majeure partie du montant total des fonds de concours.

Votre Rapporteur avait envisagé, dans le texte initial de sa proposition, de supprimer la procédure des fonds de concours par assimilation.

Compte tenu des auditions auxquelles il a procédé, cette approche lui a paru devoir être tempérée par un certain pragmatisme. La suppression des fonds de concours par assimilation n'est pas dépourvue de pertinence lorsque l'assimilation de recettes non fiscales conduit à des affectations sans grande justification. En revanche, le maintien de la procédure des fonds de concours par assimilation présente un intérêt s'agissant de la rémunération de services rendus par l'Etat. L'affectation de recettes, *via* cette procédure, permet, en effet, dans un tel cas de figure, d'organiser le « retour » des recettes perçues vers le service qui les a générées.

Votre Rapporteur a donc proposé à la Commission spéciale de maintenir la procédure de fonds de concours par assimilation, mais en la limitant aux seules recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'Etat. L'assimilation à un fonds de concours relèverait du pouvoir réglementaire, mais sur la base d'un décret en Conseil d'Etat et non plus d'un décret simple comme le prévoyait l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Par ailleurs, l'affectation des recettes tirées de la rémunération de service rendu, serait de droit la première année d'établissement de la recette, mais, au-delà du 31 décembre de l'année considérée, devrait être autorisée par une loi de finances.

Le II du présent article reprend le régime de la procédure de rétablissement de crédits prévue par l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Rappelons que cette procédure consiste en quelque sorte à « annuler » l'impact de certaines dépenses sur les crédits en rétablissant à leur niveau antérieur les dotations ainsi consommées.

1) *Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997.*

Votre Rapporteur a proposé, cependant, de préciser la nature des recettes provenant de cessions susceptibles de faire l'objet d'une procédure de rétablissement de crédits, en indiquant que les recettes précitées doivent provenir de cessions entre services de l'Etat. Par ailleurs, la possibilité offerte au pouvoir réglementaire par l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 d'assimiler les rétablissements de crédits autorisés par la législation en vigueur à des fonds de concours est supprimée, cette faculté ayant été abusivement utilisée pour contourner les contraintes de gestion pesant sur la procédure de rétablissement de crédits.

*
* *

La Commission a examiné quatre amendements présentés par M. Yves Cochet, ayant respectivement pour objet :

– de préciser que le rattachement au budget général des versements communautaires est effectué selon la procédure des fonds de concours ;

– de préciser que les fonds de concours sont prévus et évalués chaque année dans la loi de finances initiale ;

– d'établir que les fonds de concours sont clairement individualisés dans la nomenclature budgétaire en prévision comme en exécution ;

– de soumettre à l'autorisation du Parlement l'assimilation de certains produits à des fonds de concours.

Après que **M. Yves Cochet** eut souligné que ces amendements participaient d'un même souci de lisibilité, votre **Rapporteur** a jugé opportun de ne pas figer dans une loi organique les modalités de rattachement des fonds communautaires au budget général et précisé que les autres amendements présentés étaient en large partie satisfaits.

La Commission a *rejeté* ces amendements.

La Commission a *adopté* l'article 8 sans modification.

*
* *

Article 19

Les catégories de comptes annexes.

Le présent article tend à définir les catégories de comptes annexes prévues à l'article 17, ainsi que les liens généraux qu'ils entretiennent avec les lois de finances.

La présente proposition reprend, pour les comptes annexes, la règle posée par l'article 23 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, selon laquelle les comptes spéciaux du Trésor ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. Elle reprend également la règle, posée par l'article 18 de la même ordonnance, selon laquelle l'affectation d'une recette à un compte annexe ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances. Il appartient, bien sûr, au seul Parlement d'aménager le principe d'unité budgétaire, dans les conditions et sous les réserves posées par la loi organique relative aux lois de finances.

Par ailleurs, réserver à la seule initiative gouvernementale, comme cela a été fait dans le contexte particulier de 1959, la possibilité d'affecter une recette à un compte annexe n'a pas paru opportun. Le champ ainsi ouvert à l'initiative parlementaire ne doit pas être surestimé : les catégories de comptes annexes connaissent, dans la présente proposition, un important remodelage.

La catégorie actuelle des comptes d'affectation spéciale serait réduite à un seul « spécimen », le compte de gestion des participations de l'Etat. L'actuel compte n° 902-24 serait ainsi « sanctuarisé » dans la loi organique. Il répond incontestablement à une logique spécifique de gestion du patrimoine de l'Etat, qui peut légitimement être séparée du reste des opérations budgétaires.

De même, la catégorie actuelle des comptes de commerce n'aurait plus comme unique représentant que le compte de gestion de la dette et de la trésorerie, héritier naturel du compte n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat » ouvert par l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000).

La catégorie actuelle des comptes de règlement avec les gouvernements étrangers serait supprimée, son unique représentant pouvant avantageusement trouver place parmi les comptes de concours financiers prévus par la présente proposition ou, éventuellement, voir ses opérations désormais retracées sur le budget général.

Les actuels comptes de prêts et comptes d'avances verraient leur régime unifié et se fondraient désormais au sein de la catégorie unique des comptes de concours financiers. Enfin, les comptes d'opérations monétaires subsisteraient, la spécificité de leurs opérations n'appelant pas de modification de nature organique.

Votre Rapporteur s'est interrogé sur l'intérêt de créer, aux côtés du compte de gestion des participations de l'Etat, un compte de gestion du domaine de l'Etat. On peut, en effet, concevoir que les recettes tirées de la vente d'immobilisations corporelles de l'Etat soient affectées aux dépenses afférentes à des immobilisations corporelles, dont, au premier chef, le patrimoine immobilier de l'Etat.

Le rapport de mission de M. Jean-Jacques François, agent comptable central du Trésor, établi en juin 1998 à l'intention du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, estimait à ce propos que la politique immobilière de l'Etat devait devenir l'un des grands enjeux de la gestion publique dans les prochaines années.

L'idée de réunir sur un compte annexe les dépenses et recettes relevant de la gestion immobilière était donc séduisante. Elle se conjugue mal, cependant, avec l'objectif central de la réforme budgétaire et comptable de l'Etat – notamment à travers la refonte du cadre organique des lois de finances – à savoir la responsabilisation des gestionnaires et la recherche de nouvelles dynamiques pour l'action publique.

Votre Rapporteur considère qu'il est préférable de conserver le système actuel, fondé sur une circulaire de Mme Edith Cresson, alors Premier ministre, datant de 1992. Cette circulaire organise le « retour » du produit de la vente des immeubles de l'Etat vers les services auxquels étaient affectés lesdits immeubles. Les recettes sont, comme il se doit, inscrites sur le budget général, mais une ouverture de crédits correspondant à 90% du produit de la vente est proposée sur le budget du ministère concerné dans le collectif de fin d'année. Cette procédure est équivalente à un fonds de concours pour rémunération de services rendus, à l'exception de l'origine de la recette et du délai entre sa réalisation et l'ouverture des crédits.

En définitive, les comptes annexes seraient désormais constitués de quatre catégories, dont deux ne comprendraient chacune qu'un seul compte, précisément défini et ayant, de ce fait, un statut organique.

*

* *

La Commission a *adopté* l'article 19 sans modification.

Article 20

Les règles générales applicables aux comptes annexes.

Le présent article tend à préciser certaines règles générales applicables aux comptes annexes dans leur ensemble ou aux seuls comptes annexes dotés de crédits, à savoir le compte de gestion des participations de l'Etat et les comptes de concours financiers.

Il reprend, sous réserve d'ajustements rédactionnels ou de conséquence, l'essentiel des dispositions de l'article 24 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 tout en réorganisant la disposition des alinéas pour plus de clarté.

Une interdiction de principe, applicable à tous les comptes annexes, vise l'imputation à de tels comptes de dépenses de personnel. L'ensemble des personnels rémunérés par l'Etat devra être rémunéré sur le budget général car, par nature, de telles dépenses ne sauraient être financées par une recette déterminée et affectée.

Les opérations des comptes dotés de crédits sont encadrées par des règles spéciales. Il importe, tout d'abord, de préciser que chaque compte annexe doté de crédits constitue une mission au sens de l'article 7 de la présente proposition de loi organique et que les crédits correspondants sont spécialisés par programme. Cette disposition permettra au législateur d'approuver la subdivision des comptes annexes en programmes, unités de spécialité budgétaire, sur le modèle des comptes d'affectation spéciale, de prêts ou d'avances qui sont actuellement subdivisés en chapitres.

La disposition de l'ordonnance du 2 janvier 1959 selon laquelle « *les opérations des comptes spéciaux du Trésor sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général* » ne trouve à s'appliquer, en fait, qu'aux comptes dotés de crédits. Elle n'a pas de sens pour les comptes dotés de découvert. C'est pourquoi votre Rapporteur a proposé de la placer dans l'alinéa du présent article relatif aux comptes annexes dotés de crédits.

Le principe du compte annexe, qui résulte de l'affectation d'une recette à une dépense déterminée, suggère de poser la règle selon laquelle les autorisations d'engagement ouvertes sont égales aux crédits de paiement ouverts. Cette disposition ne préjuge en rien de la façon dont est exécutée la dépense, qui peut, de ce fait, se trouver répartie sur plus d'une année. Au demeurant, cette règle est appliquée de façon quasi systématique dans le cas des comptes d'affectation spéciale.

Le dernier alinéa du présent article traite du résultat d'exécution des comptes annexes. La remise en ordre du concept de résultat budgétaire de l'année, prévue à l'article 34 de la présente proposition, a conduit votre Rapporteur à tenter de clarifier les dispositions quelque peu confuses de l'ordonnance du 2 janvier 1959 :

– la présente proposition confirme le fait que le résultat budgétaire de chaque compte annexe est nécessairement imputé au résultat budgétaire de l'année, dans les conditions fixées par l'article 34 qui définit le contenu de la loi de règlement. Ce rappel est cependant redondant avec la définition de l'objet des lois de règlement telle que donnée par l'article 34 ;

– la proposition confirme également que le solde de chaque compte annexe est reporté sur l'année suivante, ce qui conduit à déterminer un solde cumulé reflétant la différence entre les recettes et les dépenses du compte depuis son ouverture, corrigée le cas échéant des pertes et profits cumulés depuis la même date. A cet égard, la rédaction de la présente proposition ne lève pas toute ambiguïté quant à la nature du solde visé par le pronom « *il* » dans la deuxième phrase de cet alinéa. Il ne s'agit pas du résultat budgétaire de l'année écoulée – comme pourrait le laisser croire l'emploi du pronom « *il* » – mais bien du solde cumulé des années précédentes majoré dudit résultat budgétaire et corrigé des éventuelles pertes et profits de l'année. Du fait de cette ambiguïté, votre Rapporteur a souhaité présenter devant la Commission spéciale un amendement de clarification ;

– seule une disposition de loi de finances peut déroger à la règle de report du solde. C'est le cas, actuellement, du compte d'opérations monétaires n° 906-01 « Pertes et bénéfices de change » qui est systématiquement soldé en fin d'année par la loi de règlement. Par ailleurs, les lois de règlement décident fréquemment de ne pas reporter sur les comptes de prêts des sommes correspondant à des pertes sur les créances de l'Etat constituées par l'intermédiaire de ces mêmes comptes.

*

* *

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par votre **Rapporteur**, visant à clarifier la règle du report de solde pour les comptes annexes et à éviter toute confusion entre le résultat budgétaire de l'année et le solde du compte.

La Commission a *adopté* l'article 20 ainsi modifié.

Article 21

Le compte de gestion des participations de l'Etat.

Le présent article tend à définir le régime du compte de gestion des participations de l'Etat, qui a vocation à succéder au compte d'affectation spéciale ouvert actuellement sous le numéro 902-24 et intitulé « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ».

La présente proposition impose de limiter aux opérations de nature patrimoniale, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, les mouvements susceptibles d'être effectués sur le compte annexe. On sait que le choix avait été initialement fait – et reconduit par les gouvernements successifs – d'imputer sur le compte n° 902-24 les dépenses courantes afférentes aux opérations d'achats ou de ventes retracées sur ce compte. Sans contester leur lien avec les opérations de restructuration du portefeuille financier de l'Etat ou de recapitalisation des entreprises publiques, ces dépenses d'études et de rémunération des banques conseils constituent des frais de fonctionnement de l'Etat et ont vocation à être retracées sur le budget général.

Par ailleurs, la rédaction de la présente proposition interdit au compte annexe d'effectuer des versements au budget général, comme cela a été le cas certaines années. Ces versements ne peuvent être considérés comme des opérations patrimoniales.

Dans le cadre ainsi fixé, la présente proposition renvoie aux lois de finances le soin de définir plus précisément la nature des opérations susceptibles d'être effectuées sur le compte annexe.

Afin d'introduire un peu plus de transparence dans la gestion des opérations de cession et achats de titres publics, le compte serait doté de crédits limitatifs. Tout dépassement des crédits ouverts par les lois de finances nécessiterait donc l'intervention d'un acte publié au *Journal officiel*. On ne saurait disposer d'un instrument plus souple...

La présente proposition prévoit deux contreparties au caractère limitatif des crédits :

– d'une part, le budget général pourrait abonder les recettes du compte annexe, faculté qui existe actuellement au profit du compte n° 902-24. Ce dispositif permet de couvrir des dépenses urgentes qu'il pourrait s'avérer nécessaire d'effectuer alors même que les recettes du compte

seraient insuffisantes. Les crédits nécessaires sur le budget général peuvent même être ouverts par voie de décret d'avance ;

— d'autre part, la présente proposition reprend le mécanisme de majoration des crédits par arrêté du ministre chargé des finances au cas où des recettes supplémentaires seraient constatées en cours d'année, dans la limite de cet excédent de recettes. Cependant, votre Rapporteur a cherché, dans les propositions qu'il a présentées à la Commission spéciale, à concilier cette incontestable souplesse avec le droit pour le Parlement d'être informé de l'évolution imprévue des recettes et des crédits inscrits sur le compte. L'information délivrée par le ministre des finances ne devrait pas se limiter à l'explication de l'excédent de recettes, mais serait étendue à l'emploi prévu pour les crédits ouverts et aux perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.

Enfin, il convient de prévoir un mécanisme de report des crédits disponibles. Les deux derniers alinéas du présent article définissent, à cet égard, un régime simple qui limite le montant des reports aux crédits effectivement « couverts » par des recettes non dépensées. Un ajustement particulier est mis en œuvre pour les crédits de paiement, sur le modèle du dispositif retenu à l'article 16 de la proposition de loi organique. Par exception au droit commun des reports, le sous-ensemble des crédits disponibles ainsi caractérisé serait reporté de façon automatique sur l'année suivante, le ministre n'ayant en l'espèce aucun pouvoir d'appréciation. Il ne s'agit là que de tirer la conséquence logique de la notion de recette affectée.

*

* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Pierre Delalande, tendant à supprimer la possibilité de compléter les recettes du compte de gestion des participations de l'Etat par une subvention inscrite sur le budget général.

M. Jean-Pierre Delalande a considéré que les dépenses de ce compte devaient rester dans la stricte limite des recettes tirées des opérations patrimoniales de l'Etat, sans possibilité de subvention d'équilibre.

Votre **Rapporteur** a estimé que cette interdiction pouvait poser problème lorsqu'il est nécessaire de répondre à un besoin urgent de dotation en capital, alors que le compte n'a pas encore encaissé de recettes suffisantes. Il s'agit d'une reprise du fonctionnement actuel du compte d'affectation spéciale n° 902-24. Ce qui est important, c'est l'interdiction sans ambiguïté d'opérer, à partir de ce compte, des versements au profit du budget général.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 21 sans modification.

*

*

*

Article 22

Le compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat.

Le présent article tend à définir le régime du compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat, qui serait l'héritier du compte de commerce n° 904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat », ouvert par l'article 8 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000).

L'objet d'un tel compte a été exposé dans le commentaire présenté par votre Rapporteur, en sa qualité de Rapporteur général de la Commission des finances, sous l'article 5 *ter* du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2000 ⁽¹⁾. Dès lors, il sera seulement rappelé ici que ce compte a pour vocation de retracer les recettes et dépenses de nature budgétaire induites par l'emploi d'instruments financiers à terme conclus sur la dette et la trésorerie de l'Etat. Les premières années, la direction du Trésor prévoit de ne mettre en œuvre que des contrats d'échange de taux. Ceux-ci généreront des flux créditeurs et débiteurs d'intérêts, lesquels constitueront les recettes et les dépenses budgétaires du compte. L'utilisation d'autres catégories d'instruments financiers à terme pourrait être envisagée ultérieurement.

Les autorisations nécessaires à la réalisation de telles opérations doivent être données chaque année dans la loi de finances. A cet effet, elles sont incluses dans l'article d'équilibre.

Naturellement, le compte annexe, qui constituerait à lui seul une catégorie de compte à part entière, serait régi par des règles quasi identiques à celles qui régissent actuellement les comptes de commerce. Seule exception : les principes et règles comptables applicables à ce compte annexe en matière de comptabilité générale seraient ceux applicables aux établissements financiers. Cet ajustement est normal, au vu des opérations uniquement financières qui y seraient retracées.

*
* *
*

(1) Rapport n° 2775, tome II (pages 54 à 64).

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Yves Cochet, visant à conférer un caractère limitatif aux prévisions de dépenses et de découvert du compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat.

M. Yves Cochet a précisé qu'il s'agissait de limiter les marges de manœuvre du Gouvernement en la matière.

Votre **Rapporteur** a fait part de son scepticisme en notant que le compte était, justement, doté d'un découvert parce qu'il n'est guère possible d'évaluer précisément la prévision de dépenses.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 22 sans modification.

*

* *

Article 23

Les comptes d'opérations monétaires.

Le présent article tend à maintenir dans le nouveau texte organique les comptes d'opérations monétaires, actuellement au nombre de quatre. Pour autant, leur régime serait précisé sur deux points.

LES COMPTES D'OPERATIONS MONETAIRES

(en millions de francs)

Compte	Exécution 1999			LFI 2000 et LFI 2001		
	Recettes	Dépenses	Découvert	Recettes	Dépenses	Découvert
906-01 Pertes et bénéfices de change	132,6	270,0	0,0	aucune évaluation de recettes ni de dépenses présentée en LFI		p.m.
906-04 Compte d'émission des monnaies métalliques	1.239,4	1.478,3	0,0		p.m.	
906-05 Opérations avec le FMI	29.333,5	48.397,6	56.562,3		p.m.	

p.m. : doté pour mémoire.

Le compte n° 906-06 « Soutien financier à moyen terme aux États membres de la Communauté économique européenne » n'a donné lieu à aucune opération en 1999 et n'a fait l'objet d'aucune autorisation de découvert en LFI 2000 et LFI 2001.

Toutes les opérations monétaires, sans exception, devant être inscrites sur les comptes éponymes, votre Rapporteur propose de préciser que lesdits comptes enregistrent « *les* » recettes et les dépenses de caractère monétaire, alors que l'ordonnance du 2 janvier 1959 utilise l'article indéfini « *des* ».

Par ailleurs, l'ordonnance du 2 janvier 1959 rend facultative la présentation des prévisions de recettes et de dépenses pour les comptes d'opérations monétaires, seule la charge nette de ces comptes étant évaluée puisqu'elle influe sur la détermination de l'équilibre général. Votre Rapporteur a jugé cette situation insatisfaisante et, sans méconnaître la difficulté d'une prévision fiable en matière d'opérations monétaires, a proposé à la Commission spéciale que la présentation de prévisions de recettes et de dépenses soit désormais obligatoire, la prévision de dépenses ayant, naturellement, un caractère indicatif.

*

* *

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

Article 24

Les comptes de concours financiers.

Le présent article tend à définir le régime des comptes de concours financiers, catégorie de comptes annexes qui regrouperait les actuels comptes de prêts et comptes d'avances. Les principales modifications apportées aux règles applicables aux prêts et avances sont les suivantes :

– les notions de prêts et avances ne sont plus distinguées, alors que l'ordonnance du 2 janvier 1959 fondait cette distinction sur la durée du concours consenti par l'Etat (deux ans renouvelables une fois pour les avances ; plus de quatre ans pour les prêts). En conséquence, le dispositif de consolidation en prêt d'une avance non remboursée au bout de quatre ans disparaît ;

– la règle de détermination de l'intérêt applicable à un prêt ou à une avance est précisée et fait référence aux titres d'emprunts d'Etat d'échéance identique ou la plus voisine. La possibilité de déroger à cette règle par décret en Conseil d'Etat est étendue des prêts aux avances ;

– 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. Cette dérogation à la règle générale de limitativité des crédits de concours financiers résulte de la suppression, prévue à l'article 25 de la présente proposition, de la possibilité de consentir des découverts à ces Etats et banques centrales, sur leur compte courant ouvert dans les écritures du Trésor ;

– le régime des « incidents de paiement » est resserré : d'une part, il est élargi à l'ensemble des concours financiers alors qu'il ne concerne que les avances, dans l'ordonnance du 2 janvier 1959. D'autre part, les procédures d'incident de paiement sont mises en œuvre dès qu'une échéance n'est pas honorée à la date prévue et non plus seulement lorsque le concours (actuellement l'avance) n'est pas remboursé à son terme.

*

*

*

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par **M. Yves Cochet**, visant à conférer un caractère limitatif aux crédits des comptes ouverts au profit des Etats étrangers.

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.

Le présent article tend à définir les ressources et les charges de trésorerie, qui résultent de l'exécution d'opérations de trésorerie. C'est par le biais de celles-ci que sont, en fait, caractérisées les ressources et les charges susvisées.

En vertu de l'habilitation qui lui est donnée par l'article 34 de la Constitution pour définir les ressources et les charges de l'État, il revient donc au législateur organique de définir la ligne de partage entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie.

1.– Une interprétation extensive de l'ordonnance du 2 janvier 1959 a conduit à un partage peu clair entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie

La Cour des comptes critique régulièrement l'interprétation fluctuante et opportuniste du partage entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie, tel qu'il est traditionnellement pratiqué. Elle a été conduite à alerter le Parlement à plusieurs reprises « *lorsque la présentation de mesures spécifiques lui paraît, soit contraire aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances dans l'exécution des opérations de trésorerie, soit dans un flou juridique de nature à fausser la signification de l'évolution des grandeurs budgétaires ou du résultat d'exécution de la loi de finances* »⁽¹⁾.

La Cour estime, en particulier, que la création ou la constatation d'un engagement de l'État (reprise de dette d'un organisme tiers ou engagement payable à terme ou par annuités) représente clairement une charge définitive pour celui-ci, donc devrait être considérée comme une charge budgétaire. Au contraire, de tels engagements sont généralement traités en opérations de trésorerie, sur la base d'une « extension » par voie

(1) *Cour des comptes, Réponse à la question n° 2 de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1996. Reproduit dans le rapport sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1996, Assemblée nationale, n° 934 (XI^e législature), pages 180 à 189.*

réglementaire du périmètre de ces opérations tracé par l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Cet article range au nombre des opérations de trésorerie les « *émissions et remboursements d'emprunts* » ainsi que les « *opérations de dépôt* » effectuées par les correspondants du Trésor. **Dans l'optique de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les opérations de trésorerie ont donc pour seule fonction le financement des opérations budgétaires.** Elles n'apparaissent pas dans le budget, conformément à la séparation de principe entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie.

En revanche, l'ordonnance précitée reste muette sur les opérations financières de l'État qui affectent directement son bilan, en particulier celles d'entre elles qui conduisent à majorer son passif, c'est-à-dire à y inscrire directement des dettes et engagements, sans contrepartie à l'actif du bilan ⁽¹⁾.

C'est dans l'espace de liberté que lui laissait le silence du législateur organique que le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique a développé une conception extensive des opérations de trésorerie :

– dans ses « *principes fondamentaux* », qui s'appliquent à tous les organismes publics, il range au nombre des opérations de trésorerie, outre les classiques mouvements de fonds, disponibilités et comptes courants, les « *opérations intéressant les comptes de créances et de dettes* » (article 40) ;

– dans celles de ses dispositions qui ne s'appliquent qu'à l'État, il précise que font partie des opérations de trésorerie « *l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et des autres dettes de l'État* » (article 113) ;

– enfin, dans les développements spécifiquement consacrés aux « *emprunts et engagements* » de l'État ⁽²⁾, il précise qu'« *aucune dette de l'État ne peut être contractée sous forme d'émission de rentes perpétuelles, de titres à long, moyen ou court terme, sous forme de prise en charge d'emprunts émis par des organismes publics ou privés, ou sous forme d'engagements payables à terme ou par annuités, aucune opération de conversion de la dette publique ne peut être opérée que conformément aux autorisations données par les lois de finances* » (article 124).

(1) On remarquera, à cet égard, que l'émission d'un emprunt ou l'augmentation du dépôt d'un correspondant du Trésor se traduit, au passif, par l'augmentation des dettes correspondantes et, à l'actif, par l'augmentation d'un poste de disponibilités financières, ces deux mouvements étant indissociables et simultanés.

(2) Ce titre d'une section est déjà significatif du glissement de sens opéré par le décret...

En définitive, le pouvoir réglementaire a intégré deux catégories d'opérations supplémentaires au périmètre des opérations de trésorerie :

– la « *prise en charge d'emprunts émis par des organismes publics ou privés* », au titre de laquelle ont notamment été repris un emprunt de l'UNEDIC (1985 : 6 milliards de francs), les dettes du Fonds spécial de grands travaux (1988 : 15,8 milliards de francs), de la Caisse d'amortissement pour l'acier (1988 : 9,2 milliards de francs), du Fonds d'intervention sidérurgique (1989 : 16,4 milliards de francs), de la Caisse nationale de l'industrie (1989 : 11,9 milliards de francs) et de la Caisse nationale des banques (1989 : 12,5 milliards de francs), de la Société de développement de véhicules automobiles, filiale de Renault (1990 : 7,8 milliards de francs), et de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (1994 : 110 milliards de francs) ;

– les « *engagements payables à terme ou par annuités* », au titre desquels il faut relever la prise en charge des créances de TVA dues à la suppression de la règle du décalage d'un mois en matière de taxe sur la valeur ajoutée ⁽¹⁾. Les montants pris en charge s'élevaient à 82,7 milliards de francs au 31 décembre 1999, les amortissements déjà réalisés étant de 66,6 milliards de francs. Il convient de noter que la première loi de finances rectificative pour 1993 avait prévu le remboursement immédiat de certaines créances de TVA à leurs titulaires ; ces remboursements ont occasionné environ 11 milliards de francs de dépenses fiscales (moins-value de TVA).

Ce dernier exemple illustre bien la part d'arbitraire qui sépare parfois les domaines du budget et de la trésorerie : en matière de décalage de TVA, l'apurement d'un même engagement de l'État s'est effectué, pour une part, par une imputation budgétaire et, pour une autre part, grâce à une opération de trésorerie ⁽²⁾.

De même, avant d'être reprises directement par l'État, les dettes de la Caisse nationale des banques et de la Caisse nationale de l'industrie avaient été partiellement amorties par le biais de dotations budgétaires au profit de ces caisses (17 milliards de francs entre 1983 et 1987). Dans le même sens, les recettes budgétaires encaissées par la Caisse

(1) Article 2 de la première loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-859 du 22 juin 1993).

(2) L'existence de cette dépense budgétaire peut s'expliquer, avec le recul. Le dispositif de suppression définitive du décalage d'un mois de la TVA impliquait que fût abrogé un dispositif temporaire, mis en place au mois de janvier 1993, par le gouvernement de M. Pierre Bérégovoy. Cette abrogation du dispositif temporaire conduisait à majorer les rentrées de TVA de 11 milliards de francs environ. Si la suppression définitive avait par ailleurs été traitée entièrement en trésorerie, l'incidence complète du dispositif sur le budget aurait été une majoration de recettes de 11 milliards de francs. Ceci aurait posé des difficultés d'affichage et d'explication bien compréhensibles, la mesure ayant justement pour objet d'améliorer la trésorerie des entreprises.

d'amortissement de la dette publique entre 1986 et 1988 (46,8 milliards de francs) ont été utilisées pour amortir des titres de la dette publique.

Autre manifestation de la frontière « poreuse » entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie, le budget a parfois amorti directement un engagement de l'État, le transit des dotations par un établissement public étant ainsi écarté :

– la loi du 16 juillet 1987 a défini et organisé une indemnisation complémentaire des rapatriés, se traduisant par l'inscription d'une créance sur l'État au profit de ceux-ci. L'amortissement de ces créances a été réalisé par le biais d'une dotation budgétaire imputée sur le budget des Charges communes, de 1988 à 1998 ;

– la loi du 24 octobre 1980 créant une distribution d'actions en faveur des salariés des entreprises industrielles et commerciales a établi au profit des sociétés procédant à de telles attributions une créance sur l'État ⁽¹⁾. Bien que payable par annuités, cet engagement a été classé parmi les opérations budgétaires et a été amorti par le biais de dotations inscrites sur le budget des Charges communes.

La nécessité d'une clarification s'est donc rapidement imposée à votre Rapporteur. Restait à savoir, cependant, s'il convenait de revenir à la conception « pure » de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ou s'il était préférable de retenir le champ défini par le décret de 1962 précité.

II.– Le choix d'une conception étendue des opérations de trésorerie s'accorde avec les dispositions renforçant le rôle financier du Parlement.

• Dans le texte initial de la proposition de loi organique, il avait été ajouté aux deux catégories d'opérations de trésorerie reprises de l'ordonnance organique de 1959 « *la reprise de la dette d'organismes publics en cessation d'activité, à l'exclusion des charges financières en découlant, pour un montant représentatif de la participation de l'État dans ces organismes* ». *A contrario*, de façon implicite, la reprise de la dette d'organismes privés ou d'organismes publics continuant leur activité devenait une opération budgétaire.

Ce choix répondait à une logique juridique : la cessation d'activité d'un organisme public emporte reprise par l'État de l'ensemble de ses droits et obligations. Il y a en quelque sorte « fusion » des deux personnes morales et la dette de l'organisme éteint devient, naturellement, une part de la dette

(1) Cette créance était égale à 65% de la valeur des actions distribuées, remboursable en dix ans et portant intérêt au taux de rendement moyen constaté sur le marché des emprunts émis par l'État.

de l'État. Son remboursement doit donc faire l'objet des mêmes règles que la dette directement issue de l'exécution des lois de finances, c'est-à-dire être intégré aux opérations de trésorerie. Pour les autres reprises de dette, en revanche, la distinction des personnes morales oblige à constater en opération budgétaire la charge de cette reprise.

Cependant, le texte initial de la proposition de loi organique présentait un inconvénient qui est apparu suffisamment substantiel pour amener votre Rapporteur à revenir sur son opinion première. Il établissait une distinction peu justifiée, au plan purement financier, entre la reprise de dette d'un organisme en cessation d'activité et la reprise de dette d'un organisme subsistant par ailleurs.

On pourrait imaginer, par exemple, que l'État reprenne une partie de la dette d'un organisme public en difficulté, pour soulager ses comptes – ce qui constituerait une opération budgétaire – puis reprenne naturellement la dette résiduelle de cet organisme lors de la cessation de son activité et de sa liquidation – ce qui constituerait alors une opération de trésorerie. Pourtant, rien au plan financier ne justifie de distinguer ces deux reprises de dette, donc de les traiter différemment au regard de leur comptabilisation ou non comptabilisation dans les opérations budgétaires.

- Le texte de la proposition qui vous est soumise tend à rétablir cette cohérence rompue. Il reprend à cet effet la disposition précitée de l'article 113 du décret de 1962, qui range au nombre des opérations de trésorerie « *l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et des autres dettes de l'État* » sans autre précision.

Ce faisant, le texte proposé entérine la conception « extensive » des opérations de trésorerie faite par le décret de 1962. Il s'éloigne donc des recommandations présentées à de nombreuses reprises par la Cour des comptes.

Cependant, en retenant cette solution, votre Rapporteur a souhaité tenir compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui a été amené à s'exprimer à plusieurs reprises sur la distinction entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie.

C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a considéré, en juin 1993, « *que l'article [incriminé] tend à supprimer la règle du décalage d'un mois, en matière de remboursement aux entreprises de la taxe sur la valeur ajoutée, à partir du 1^{er} juillet 1993 ; que cet article prévoit, pour certaines entreprises, un échelonnement dans le temps de l'effet de cette mesure sur les recettes fiscales de l'État ; qu'il institue, à cette fin, un mécanisme selon lequel les droits à déduction non exercés constituent des créances du*

redevable sur le Trésor [...]; considérant que [...] les émissions d'emprunts sont des opérations de trésorerie qui n'ont pas à figurer dans un titre déterminé du budget, mais sont retracées dans des comptes de trésorerie distincts qui font apparaître les engagements de l'État [...] »⁽¹⁾.

Il a ainsi validé le raisonnement selon lequel la création ou la constatation d'une créance sur le Trésor constitue un « emprunt » au sens de l'ordonnance organique de 1959.

Écartant la qualification de prêt ou d'avance devant donner lieu à la constatation d'une perte, il a également considéré que la reprise de la dette de l'ACOSS, en 1994, « doit s'analyser comme une opération de trésorerie de l'État »⁽²⁾.

Votre Rapporteur remarque que la rédaction des décisions du Conseil constitutionnel semble suggérer que celui-ci laisse le législateur seul juge de la qualification à donner aux opérations concernées, à charge ensuite pour la loi de finances de retracer correctement dans le budget l'impact des opérations de nature budgétaire. En quelque sorte, dès lors que le législateur emploierait les mots de « créances » ou de « dettes », il aurait toute capacité de faire échapper les opérations en cause au périmètre du budget, sans qu'aucun contrôle ne soit exercé par le juge constitutionnel sur la réalité de la qualification ainsi prononcée.

Or, il conviendrait plutôt de faire en sorte que le pouvoir d'appréciation du législateur – en l'occurrence, quelque peu « dirigé » par le Gouvernement – soit plus fermement encadré par les règles organiques relatives aux lois de finances.

D'aucuns pourraient croire que la proposition présentée par votre Rapporteur conforte le flou existant, empiète sur les prérogatives du Parlement et, en définitive, nuise à la sincérité du budget.

Votre Rapporteur est convaincu qu'au contraire, la présente proposition ne présente aucune conséquence négative vis-à-vis des pouvoirs du Parlement ni vis-à-vis de son information sur les conséquences financières des opérations concernées :

– en matière de pouvoir financier du Parlement, on peut se demander s'il est véritablement légitime d'intégrer au périmètre des opérations budgétaires des « dépenses » ou « recettes » représentatives de pertes et profits qui, par nature, sont des concepts relevant plus du constat *ex post* que de la prévision et de l'autorisation parlementaire ;

(1) *Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993.*

(2) *Décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993.*

– en matière d’information du Parlement, l’aménagement qui est par ailleurs proposé pour le contenu de la loi de finances répond sans conteste à la nécessité de présenter, chaque année, dans le cadre de la loi de finances, les éléments permettant d’apprécier de façon pertinente l’évolution de la situation financière de l’État. **Le tableau de financement qui serait inclus dans l’article d’équilibre, comporterait nécessairement une ligne faisant apparaître l’amortissement des engagements de l’État.** En 1994, cette ligne aurait comptabilisé les 110 milliards de francs correspondant à l’amortissement intégral, l’année même, de la dette reprise à l’ACOSS. En 1993 et 1994, elle aurait également comptabilisé l’amortissement des premières « tranches » de créances de TVA.

Ainsi, chaque année, le Parlement serait clairement informé, dans le cadre d’un tableau de financement voté comme partie intégrante de l’article d’équilibre, des conséquences de ses décisions passées sur le besoin de financement de l’État de l’année $n+1$.

Enfin, dans la proposition de loi organique, la loi de règlement verrait son contenu comptable renforcé. L’examen et l’approbation des comptes de l’État pourrait, par exemple, susciter des débats sur le compte de résultat de l’État, qui devrait faire l’objet d’un vote spécifique en vertu des dispositions du III de l’article 34 de la proposition de loi organique. Or, justement, ce compte de résultat retrace nécessairement les pertes et profits de toute nature, notamment sur emprunts et engagements. Ils sont intégrés dans la grande catégorie des « charges financières » (comptes numérotés en « 66 » dans le plan comptable) et des « produits financiers (comptes numérotés en « 76 » dans le plan comptable).

La « balance générale des comptes », qui fait partie intégrante du compte général de l’administration des finances, est d’ores et déjà jointe au projet de loi de règlement. Cependant, l’absence de vote sur un article spécifiquement comptable dans le projet de loi de règlement prive les parlementaires de toute possibilité de débattre du compte de résultat et du bilan de l’État. La refonte du contenu de la loi de règlement vise justement à permettre un tel débat, qui répond à la volonté maintes fois manifestée par le Parlement de connaître de façon complète et précise de la situation financière de l’État.

En définitive, le maintien des reprises de dettes et des engagements payables à terme ou par annuités dans le périmètre des opérations de trésorerie ne réduit ni la capacité de décision du Parlement (car ces opérations doivent être autorisées par une loi de finances), ni sa capacité d’appréciation en prévision (car il voterait sur le tableau de financement dans le cadre du projet de loi de finances) ou

en exécution (car il approuverait les comptes de l'État, notamment son compte de résultat, dans le cadre du projet de loi de règlement).

Le tableau ci-après, qui présente le compte de résultat de l'État pour l'année 1994, où a été prise en charge et amortie la dette de l'ACOSS, montre clairement l'impact de cette reprise de dette. C'est ainsi que le résultat comptable de 1994 s'est établi à - 418,3 milliards de francs, alors que le solde d'exécution des lois de finances, sur lequel se focalisent tous les débats, s'est établi à - 299,1 milliards de francs (hors opérations avec le Fonds monétaire international et le Fonds de stabilisation des changes).

**LE COMPTE DE RESULTAT DE L'ETAT EN 1994
(présentation simplifiée)**

(en milliards de francs)

COMPTES DE CHARGES			COMPTES DE PRODUITS		
n°	Intitulé	Montant	n°	Intitulé	Montant
60	Achats	28,9	70	Produits fiscaux	1.508,0
61	Prestations externes	78,7	71	Produits de l'exploitation industrielle et commerciale	7,8
62	Subventions	434,8			
63	Prestations sociales et autres répartitions	380,4			
64	Personnel	569,3	74	Participations et contributions reçues	109,6
65	Impôts et autres charges de gestion courante	19,4	75	Amendes et autres produits de gestion courante	61,1
66	Charges financières	365,2	76	Produits financiers	54,9
667.8	dont pertes sur emprunts et engagements	134,3	767.8	dont profits divers sur emprunts et engagements	4,2
67	Charges exceptionnelles	42,4	77	Produits exceptionnels	78,3
68	Amortissements et provisions	82,7	78	Reprises sur amortissements et provisions	0,4
			79	Prélèvements sur les recettes de l'État	(-) 236,8
	TOTAL	2.001,6		TOTAL	1.583,3

Source : Compte général de l'administration des finances, Balance générale des comptes, 1994.

*

* *

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

Article 26

Les règles applicables aux opérations de trésorerie.

Le présent article vise à définir les règles générales qui doivent gouverner la réalisation des opérations de trésorerie. Elles s'inspirent des dispositions des quatrième à huitième alinéas de l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qu'elles complètent sur certains aspects.

Si le « *mouvement* » des fonds, encaisses et disponibilités de l'Etat n'appelle pas d'intervention du législateur, en revanche, le placement de ces fonds, encaisses et disponibilités requiert une autorisation parlementaire. En plaçant ses fonds auprès d'autres personnes morales, l'Etat expose au risque les deniers publics, de la même façon que lorsqu'il accorde un prêt ou une avance à un tiers. La présente proposition s'inscrit, à cet égard, dans le droit fil de la pratique mise en œuvre depuis la loi de finances initiale pour 2000. La politique de gestion active de la trésorerie de l'Etat a incité le Gouvernement à demander l'autorisation du Parlement pour effectuer des « *opérations de dépôts de liquidités sur le marché interbancaire de la zone euro et auprès des Etats de la même zone* ». Cette autorisation a été accordée dans le cadre de l'article d'équilibre. Les mêmes dispositions sont incluses dans l'article d'équilibre de la loi de finances pour 2001.

Le régime des correspondants du Trésor (expression non retenue au niveau organique) serait modifié sur trois points:

– la référence faite par l'ordonnance du 2 janvier 1959 aux « *règlements de comptabilité publique* », censés encadrer les opérations de dépôts effectuées par les correspondants du Trésor, serait supprimée, le régime de ces dépôts relevant du pouvoir réglementaire – dans le cadre des règles fixées par la loi organique – donc des décrets généraux d'application de la loi organique prévus à l'article 57 de la présente proposition ;

– l'interdiction pour l'Etat de consentir un découvert à ses correspondants serait désormais absolue, la dérogation actuellement accordée pour les comptes courants des Etats étrangers et des banques centrales de la zone franc pouvant trouver un cadre tout aussi accueillant et plus transparent avec les comptes de concours financiers prévus à l'article 24 ;

– la procédure par laquelle les collectivités territoriales et les établissements publics pourraient déroger à l'obligation de déposer leurs disponibilités auprès du Trésor ne relèverait plus d'une « *dérogation admise par le ministre des finances* », comme le prévoit l'ordonnance du 2 janvier

1959, mais d'une disposition expresse d'une loi de finances. De telles dérogations sont, en effet, susceptibles d'affecter de façon significative le montant des ressources de trésorerie de l'Etat et il appartient naturellement à la loi de finances d'en encadrer la mise en œuvre.

Le régime général des emprunts de l'Etat ne subit pas d'autres modifications que rédactionnelles. Bien évidemment, au regard de l'unité monétaire dans laquelle doivent être libellés les emprunts de l'Etat, la présente proposition ne peut plus faire référence qu'à l'euro et non plus au franc, devenu le 1^{er} janvier 1999, une expression décimale de la monnaie européenne.

*
* *

M. Jean-Pierre Delalande s'est interrogé sur la conformité au principe de la liberté du commerce et de l'industrie de la disposition figurant au 4^o de cet article, précisant que les emprunts émis par l'Etat sont libellés en euros.

Votre **Rapporteur** eut précisé que cette disposition ne concernait en fait que la dénomination de ces emprunts.

La Commission a *adopté* l'article 26 sans modification.

*
* *

TITRE II

DU CONTENU ET DE LA PRESENTATION DES LOIS DE FINANCES

CHAPITRE I^{ER}

Du principe de sincérité

Article 27

Le principe de sincérité des lois de finances.

Le chapitre premier du titre II consacre le principe de sincérité des lois de finances comme principe fondamental de notre droit budgétaire. Il s'agit d'une disposition importante de la proposition de loi organique.

Le principe de sincérité des lois de finances ne figure pas explicitement dans l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Toutefois, il s'est progressivement imposé au législateur à partir de 1993, en vertu de la jurisprudence élaborée par le Conseil constitutionnel.

Depuis 1993⁽¹⁾, en effet, le Conseil constitutionnel répond au grief d'insincérité des lois de finances qui lui sont déférées. Même s'il n'a jamais censuré explicitement une loi de finances pour défaut de sincérité, le Conseil constitutionnel a progressivement élaboré une jurisprudence tendant à consacrer le principe de sincérité des lois de finances.

Ainsi, dans la décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, le Conseil constitutionnel ne dénia nullement au principe de sincérité le rang de principe constitutionnel que les auteurs de la saisine souhaitaient lui voir conférer, laissant ainsi sous-entendre que la sincérité des lois de finances constituait une exigence constitutionnelle. De manière plus générale, le principe de sincérité budgétaire permet au Conseil constitutionnel d'examiner la validité des prévisions de recettes⁽²⁾, de contrôler les évaluations chiffrées des projets de loi de finances⁽³⁾, de vérifier que les lois de finances ne font pas l'objet d'artifices comptables et de s'assurer de la lisibilité des opérations financières de l'Etat⁽⁴⁾.

(1) *Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993.*

(2) *Décision n° 93-320 DC précitée.*

(3) *Décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994.*

(4) *Décision n° 97-395 du 30 décembre 1997.*

Afin de répondre aux demandes présentées en ce sens par l'ensemble des membres de votre Commission spéciale, et compte tenu des observations présentées par le Président de la Commission des finances du Sénat dans son rapport n° 37 précité, votre Rapporteur a proposé de placer la sincérité des lois de finances au nombre des principes fondamentaux de notre droit budgétaire.

La définition de ce principe de sincérité est cependant particulièrement complexe. Aussi votre Rapporteur a-t-il souhaité s'inspirer de la définition donnée par le plan comptable général, soulignant ainsi que l'Etat ne s'exonérerait pas des règles en vigueur, tout en tenant compte des spécificités des lois de finances et, plus généralement, de l'action de l'Etat.

On rappellera, à cet égard, que, selon le plan comptable général, la sincérité est « *l'application de bonne foi des règles et des procédures, en fonction de la connaissance que les responsables doivent avoir de la réalité* » et implique de donner « *des informations adéquates, loyales, claires, précises et complètes* ».

Cette définition implique d'apprécier le principe de sincérité au regard « *de la connaissance [supposée] de la réalité* ». S'agissant des lois de finances et s'inspirant de cette rédaction, votre Rapporteur a donc souhaité que l'évaluation de ressources et de charges prévue dans les lois de finances soit appréciée « *de façon sincère, compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* » :

Autrement dit, le principe de sincérité implique que l'évaluation des charges et des ressources de l'Etat des lois de finances soit réalisée avec « *bonne foi* » et ce, aussi correctement que possible, compte tenu des informations disponibles. Il ne s'agit donc pas d'une sincérité « absolue », mais d'une sincérité « relative », impliquant une obligation de moyens, et non de résultat. Un Gouvernement pourrait donc présenter un projet de loi de finances « sincère », mais « erroné », si les informations dont il dispose au moment de son élaboration se révèlent, à l'avenir, sans fondement.

Les conséquences de la définition proposée de la sincérité des lois de finances ne doivent pas pour autant être sous-estimées.

Cette définition implique, en effet, compte tenu des informations disponibles, une présentation exhaustive des ressources et des charges de l'Etat, excluant ainsi tout solde budgétaire « artificiel », et imposerait donc à tout Gouvernement de faire preuve de transparence et de clarté en la matière. Ce principe a, en second lieu, vocation à s'appliquer à l'ensemble des lois de finances telles que définies à l'article 30 de la présente proposition. Le principe de sincérité serait, en particulier, applicable aux lois de règlement, et l'on doit considérer que les évaluations inscrites dans les comptes de l'Etat en matière de provisions et d'amortissements pourraient être appréciées à l'aune de ce principe. Enfin, et surtout, la reconnaissance du principe de sincérité des lois de finances conforte les bases de contrôle de leur sincérité par le juge constitutionnel, exerçant tous les effets que l'on s'accorde à reconnaître à la « peur du gendarme ».

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Philippe Auberger, prévoyant, d'une part, que les informations et prévisions transmises en vue de l'examen d'un projet de loi de finances doivent être cohérentes avec les hypothèses économiques sur lesquelles repose le rapport économique et financier, l'évolution de l'ensemble des prélèvements obligatoires, les prévisions triennales des finances publiques transmises aux institutions communautaires, ainsi qu'avec les comptes consolidés des administrations publiques établis par la comptabilité nationale, et indiquant, d'autre part, qu'un rapport spécifique de cohérence est joint à tout projet de loi de finances.

M. Philippe Auberger a estimé nécessaire d'assurer une parfaite cohérence entre les prévisions du projet de loi de finances, du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du programme triennal de finances publiques.

Votre **Rapporteur** a fait part de ses craintes que ces ajouts ne soient source de confusion au regard de la définition même de la sincérité.

Pour **M. Philippe Auberger**, l'expérience montre bien qu'il n'y a jamais de cohérence complète entre le rapport économique et financier et le projet de loi de finances, notamment en raison des divergences entre des données transmises par le ministère de l'économie et des finances et celles établies par le ministère des affaires sociales. Il est donc indispensable

d'assurer une cohérence d'ensemble vis-à-vis des prévisions qui sont transmises à la Commission européenne.

Le **Président Raymond Forni** s'est déclaré sensible à cette argumentation, indiquant ne pas voir de contradiction entre les dispositions de l'amendement et le texte de l'article.

Votre **Rapporteur** a estimé qu'il convenait d'aborder avec prudence la question complexe de la définition du principe de sincérité des lois de finances, afin de ne pas laisser une latitude trop importante aux interprétations jurisprudentielles.

Le **Président Raymond Forni** a fait valoir que cohérence et sincérité constituaient deux notions distinctes.

Mme Nicole Bricq a déclaré ne pas bien comprendre les réticences de votre Rapporteur à l'égard de l'amendement proposé, dans la mesure où nombre de députés réclamaient cette cohérence. La Commission européenne exige d'ailleurs un tel effort. En outre, il s'agit simplement de cohérence et non pas de consolidation, exercice qui pourrait être plus périlleux.

M. Gilles Carrez a déclaré que le principe de sincérité était vague et difficile à définir, alors que la notion de cohérence constituait probablement un bon angle pour aborder les lois de finances. Il s'agit d'une percée conceptuelle décisive et il serait regrettable de s'en priver.

M. Henri Emmanuelli a déclaré partager l'analyse de votre Rapporteur. L'objectif de la réforme est de procéder à un rééquilibrage des pouvoirs en faveur du Parlement et d'introduire une certaine souplesse de gestion, et non de fixer dans la loi organique des choix de politique économique.

M. François Goulard a considéré que les craintes de votre Rapporteur pouvaient également s'appliquer à l'interprétation de la notion de sincérité. Une définition claire des deux notions de sincérité et de cohérence est parfaitement possible.

Le **Président Raymond Forni** a estimé que l'évocation de la cohérence ne devrait pas soulever de difficulté dans un article relatif à la sincérité.

M. Henri Emmanuelli a jugé que la référence à la notion de cohérence risquait de favoriser le développement d'un contrôle d'opportunité.

M. Yves Cochet a considéré que la notion de sincérité avait l'avantage de l'ancienneté et était, en quelque sorte, principielle, alors que celle de cohérence était beaucoup plus statique.

Le **Président Raymond Forni** a déclaré qu'il comprenait désormais en quoi consistait la suprématie conceptuelle de la Commission des finances.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 27 sans modification.

*
* *

Après l'article 27 :

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

*
* *

Article 28

**L'appréciation de l'incidence de dispositions législatives
ou réglementaires sur l'équilibre financier.**

Le présent article a pour objet de garantir le respect du principe de sincérité des lois de finances en cours d'année.

Les dispositions de cet article s'inspirent du quatrième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Celui-ci prévoit, en effet, que *« lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé, tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées dans les conditions fixées par la présente ordonnance »*.

Ces dispositions ont été précisées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Dans la décision n° 78-95 DC du 27 juillet 1978, le Conseil a, en effet, écarté une interprétation littérale de ces dispositions, faisant valoir que cette option *« serait de nature [jusqu'à la promulgation d'une nouvelle loi de finances] à porter atteinte aux prérogatives du Parlement »* en matière législative. Toutefois, le Conseil a souligné que les dispositions précitées ont *« pour objet de faire obstacle à ce que l'équilibre économique et financier défini par la loi de finances de l'année, modifiée, le cas échéant, par la voie de lois de finances rectificatives, ne soit pas compromis par des charges nouvelles résultant de l'application de textes législatifs ou réglementaires dont les incidences sur cet équilibre, dans le cadre de l'année, n'auraient pu, au préalable, être appréciées et prises en compte par une des lois de finances susmentionnée »*.

S'inspirant de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, votre Rapporteur a souhaité « rénover » la rédaction du quatrième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Compte tenu de leur impact sur l'équilibre défini par la loi de finances de l'année, les mesures nouvelles susceptibles d'être prises en compte dans la prochaine loi de finances afférente à l'année considérée ne concernent plus exclusivement les charges de l'Etat, mais également ses ressources. Par ailleurs, les conséquences financières de ces mesures nouvelles se sont plus appréciées *sui generis*, mais, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, au regard de leur impact sur

l'équilibre financier de l'année en cours. Votre Rapporteur a proposé à la Commission spéciale une définition exhaustive de cet équilibre : l'impact de mesures nouvelles doit être apprécié au regard de l'équilibre budgétaire défini par la loi de finances de l'année, mais également au regard des modalités de financement de l'Etat, tel que définies par le tableau de financement de la loi de finances de l'année en cours.

Ce dispositif devrait donc permettre de garantir le respect du principe de sincérité lors de l'exécution du budget. Il ne s'agit nullement d'afficher une possibilité de principe d'apporter des modifications substantielles à l'équilibre financier de l'année, mais d'appeler à une prise en compte des inévitables mesures d'ajustement qui, en cours d'année, modifient cet équilibre. Le Gouvernement disposant d'informations nouvelles relatives à l'évaluation des ressources et des charges de l'Etat et quant à leur perspective d'évolution, le respect du principe de sincérité impose que ces informations soient prises en compte dans la détermination de l'équilibre financier de l'année en cours, sauf à ce que la loi de finances y afférente cesse d'être sincère.

*
* *

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

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

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

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

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

*
* *

Article 29

La sincérité des comptes de l'Etat.

Le présent article consacre le principe de sincérité des comptes de l'Etat et prévoit le passage à une comptabilité en droits constatés pour leur reddition.

Le premier alinéa du présent article édicte le principe de sincérité des comptes de l'Etat.

Votre Rapporteur avait initialement envisagé, dans le texte initial de sa proposition, de présenter de manière isolée, à l'article 34, les dispositions relatives au principe de sincérité des comptes de l'Etat. Prenant acte du souhait de la Commission des finances du Sénat ⁽¹⁾ de consacrer le principe de sincérité en un dispositif unique, votre Rapporteur a réuni dans un chapitre unique l'ensemble des dispositions relatives à la sincérité des lois de finances et des comptes de l'Etat.

Cette disposition constitue l'un des axes majeurs de la proposition présentée par votre Rapporteur. L'ordonnance du 2 janvier 1959 étant muette sur ce point, la sincérité n'est pas actuellement un des principes constitutifs des règles de présentation des comptes de l'Etat. Ceux-ci doivent avant tout répondre à des impératifs de régularité.

Cette situation peut paraître étonnante, puisque de nombreux Etats, tels que la Nouvelle-Zélande ou le Royaume-Uni, ont introduit, pour les comptes publics, le principe de sincérité et que celui-ci constitue, en France, l'une des obligations essentielles s'appliquant à la présentation des comptes des entreprises. L'article 9, quatrième alinéa, du code de commerce dispose, en effet, que « *les comptes [des entreprises] doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat* ».

S'inspirant de cette législation, votre Rapporteur a souhaité que l'Etat ne s'exonère pas de l'application du principe de sincérité de droit commun : selon les dispositions proposées, les comptes de l'Etat devraient donc « *être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'Etat* ».

Le principe de sincérité des comptes de l'Etat constitue donc une exigence absolue, sans que soit admise une quelconque marge de relativité, comme le prévoit l'article 27 de la présente proposition en matière de lois de

(1) *Rapport d'information n° 37 (2000-2001) précité.*

finances, compte tenu du caractère prévisionnel des données financières que ces lois comportent. Le principe de sincérité des comptes de l'Etat relève donc d'un objectif de résultat, et non plus de moyens.

Le deuxième alinéa du présent article prévoit le passage à une comptabilité en droits constatés.

Actuellement, l'ensemble de la comptabilité de l'Etat est organisé pour garantir la bonne exécution des lois de finances : elle applique le système dit « de caisse » et elle est structurée, à titre principal, autour de la nomenclature budgétaire. Votre Rapporteur propose de séparer clairement la comptabilité des opérations budgétaires – qui resterait effectuée en « caisse » selon les dispositions de l'article 6 – et la comptabilité générale de l'Etat – qui se développerait ainsi de façon plus autonome pour devenir l'élément central des outils comptables de l'Etat, et serait établie en droits constatés.

Ainsi, le système comptable de l'Etat serait réorganisé autour de sa comptabilité générale, de laquelle dériverait la comptabilité budgétaire. A titre d'illustration, un achat de fournitures donnerait lieu à la passation d'une écriture comptable dès la réception de la facture – celle-ci matérialisant la dette de l'Etat vis-à-vis de son fournisseur – puis donnerait lieu à une imputation budgétaire en dépenses au moment du décaissement tel que défini à l'article 6 de la présente proposition.

L'introduction d'une obligation de sincérité des comptes de l'Etat rend désormais impérative leur modernisation. En effet, seul un système de comptabilité d'exercice permet d'avoir une connaissance précise de la situation financière de l'Etat, au travers des flux de créances et de dettes, et donc d'apprécier la sincérité des comptes de l'Etat.

On rappellera, à cet égard, que le passage à une comptabilité en droits constatés était prôné 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, ou bien encore par la Commission des finances du Sénat, dans son rapport précité. Cette réforme a également été recommandée par la Cour des comptes dans le cadre de sa première contribution aux réflexions sur la révision de l'ordonnance du 2 janvier 1959, afin de mieux appréhender les engagements de l'Etat. Elle s'inscrit, enfin, dans un large mouvement de rénovation des systèmes de comptabilité publique, comme l'a analysé le rapport de la « mission

comptabilité patrimoniale », présenté, le 30 juin 1998, par M. Jean-Jacques François, agent comptable central du Trésor. ⁽¹⁾.

Cette réforme a d'ailleurs été, pour partie, anticipée par le Gouvernement, le compte général de l'administration des finances pour 1999 comportant une présentation en droits constatés de la gestion de la dette et des recettes fiscales. Cependant, cette présentation est effectuée *ex post*, après la clôture de l'exercice, par un retraitement des écritures de caisse passées pendant l'année. Au contraire, la réforme comptable souhaitée par votre Rapporteur consiste bien à faire de la comptabilité générale, établie en droits constatés, le support comptable premier de l'Etat enregistrant au jour le jour l'ensemble de ses opérations financières

Le passage à une comptabilité en droits constatés constitue un changement radical, compte tenu des modalités actuelles d'enregistrement des opérations comptables. La comptabilité de l'Etat devra prendre en compte l'ensemble des ressources et des charges constatées au cours d'un exercice donné, ce qui implique la constitution de provisions et la comptabilisation d'amortissements, qui affecteront le compte de résultat. Elle conduira à élaborer des états de synthèse annuels comme le compte de résultat et le bilan de l'Etat, les facteurs affectant la valeur de son passif et de son actif étant désormais pris en compte.

Le troisième alinéa du présent article précise que les principes généraux de la comptabilité et du plan comptable de l'Etat, qui feront l'objet des décrets en Conseil d'Etat prévus à l'article 57, ne se distinguent du droit commun applicable aux entreprises qu'à raison des spécificités de l'action de l'Etat.

Cette disposition est une conséquence de l'introduction des principes de régularité, sincérité et fidélité des comptes de l'Etat. Le respect de ces principes implique, en effet, l'introduction d'un « référentiel comptable », c'est-à-dire l'élaboration par une instance indépendante de normes comptables répondant à des objectifs d'exhaustivité, de fiabilité et de sincérité. C'est à l'aune de ce référentiel que sera apprécié le respect des principes de régularité, de sincérité et de fidélité de comptes de l'Etat.

Ces nouvelles normes comptables devront notamment asseoir la comptabilité de l'Etat sur des principes aussi essentiels que ceux de la prudence (ce qui implique la prise en compte des charges futures), de l'indépendance des exercices, de la permanence des méthodes comptables, tout en préservant, lorsque cela sera nécessaire, la spécificité de l'Etat, dont

(1) *Le système financier de l'Etat en question. Situation d'urgence ? 16 projets pour avancer ensemble.*

l'action – faut-il le rappeler ? – ne saurait être jugée selon les mêmes critères que ceux applicables aux entreprises.

La révision de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ouvre donc un vaste chantier : la réforme de la comptabilité de l'Etat. Une fois celui-ci mené à son terme, il sera alors envisageable d'exiger une certification des comptes de l'Etat, c'est-à-dire une évaluation de la qualité des documents comptables produits par l'Etat et de leur cohérence avec le référentiel comptable retenu. Cette certification permettra de garantir que les comptes de l'Etat ont été élaborés selon des méthodes qui en garantissent l'exhaustivité, la fiabilité et la sincérité. En application des articles 46 et 53 de la proposition de loi organique, cette certification sera délivrée par la Cour des comptes à compter de l'exercice 2005.

Le quatrième alinéa du présent article consacre le rôle des comptables publics.

Il est précisé qu'au-delà de la tenue et de l'établissement des comptes de l'Etat, les comptables publics seront chargés de veiller à la sincérité des enregistrements comptables et au respect des principes de la comptabilité de l'Etat. En effet, dans une comptabilité en droits constatés, l'articulation des responsabilités entre ordonnateur et comptable nécessite d'être repensée. Par ailleurs, le rôle des comptables publics est appelé à évoluer sensiblement, puisqu'ils seront amenés à évaluer les risques associés à certaines opérations, d'où découleront des charges calculées.

*

* *

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

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

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

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 29 sans modification.

*

* *

CHAPITRE II

Des dispositions des lois de finances

Article 30

La définition des lois de finances.

Le présent article définit les lois de finances et les répartit en trois catégories.

I.- La définition des lois de finances

Le premier alinéa a pour objet de préciser la définition constitutionnelle des lois de finances.

En disposant que « *les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves d'une loi organique* », l'article 34 de la Constitution définit les lois de finances et habilite le législateur organique à préciser cette définition.

Votre Rapporteur a proposé à la Commission spéciale d'utiliser l'habilitation donnée par la Constitution afin d'apporter trois précisions à la définition des lois de finances.

- **La détermination de la nature, du montant et de l'affectation des ressources et des charges de l'Etat**

Le présent alinéa prévoit que « *les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat* ».

Prévue au premier alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance de 1959, cette disposition reprend la rédaction de l'article 34 de la Constitution, en précisant que la détermination des ressources et des charges passe par la fixation de leur nature, montant et affectation. Ces trois précisions fondent la définition du contenu des lois de finances, figurant aux articles 31, 32 et 34 de la proposition de loi.

- **La définition d'un équilibre économique et financier**

Le présent alinéa précise que la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat sont déterminés par les lois de

finances « *compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent* ».

Cette précision figure dans le texte de 1959. Elle permet d'ériger, conformément à la décision du Conseil constitutionnel n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, la notion d'équilibre économique et financier, absente du texte de la Constitution, en un principe fondamental, utilisé pour interpréter d'autres dispositions de la loi organique. C'est notamment sur le fondement de ce principe que les dispositions de la seconde partie des lois de finances ne peuvent porter atteinte à l'équilibre défini par le vote de la première partie.

• **Le financement de programmes définis en fonction d'objectifs et de résultats**

Sur le fondement de l'habilitation donnée par l'article 34 de la Constitution, votre Rapporteur apporte une troisième précision à la définition constitutionnelle des lois de finances, en prévoyant qu'elles déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat compte tenu « *des objectifs retenus et des résultats obtenus et attendus pour les programmes dont elles assurent le financement* ».

Cette précision, absente à la fois de la Constitution et de l'ordonnance du 2 janvier 1959, est à la base de la présente proposition. La notion d'objectif est en effet la disposition centrale introduite par la réforme. Elle vise à passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, afin de permettre de moderniser la gestion de l'Etat et de renforcer les prérogatives budgétaires du Parlement.

II.- Les catégories de lois de finances

L'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit trois catégories de lois de finances : la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives et la loi de règlement.

Le dernier alinéa du présent article substitue à cette classification les trois catégories suivantes.

• La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives contiennent des dispositions de même nature. Elles sont présentées de manière identique et votées dans les mêmes conditions. Elles constituent donc une même catégorie de lois de finances.

- La loi de règlement reste une catégorie autonome, justifiée par la spécificité de ses dispositions et par ses conditions de vote, plus proches du droit commun que de celles prévues pour les autres lois de finances.

- Les lois prévues à l'article 45 de la proposition de loi constituent une catégorie nouvelle, le texte de 1959 ne leur donnant pas le caractère de lois de finances. Cette novation permet de donner le caractère de loi de finances à :

- la loi partielle reprenant la première partie du projet de loi de finances de l'année, promulguée lorsque celui-ci n'a pas été déposé en temps utile ;

- la loi spéciale se limitant à autoriser le Gouvernement à continuer à percevoir les impôts, promulguée soit lorsque le projet de loi de finances n'a pas été déposé en temps utile, soit lorsque la loi de finances de l'année a été déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel.

Il convient de rappeler que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 79-111 DC du 30 décembre 1979, a qualifié les lois prévues aux 1° et 2° de l'article 44 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, de « *lois de finances* ». Le présent article reprend donc cette qualification.

*
* *

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

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

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

Votre **Rapporteur** a estimé que cet amendement était contraire à la Constitution, comme l'a confirmé l'avis du Conseil d'Etat sur la révision de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Il est, en effet, impossible que les lois de finances déterminent le montant et l'affectation d'une imposition bénéficiant à une personne morale autre que l'Etat. La réforme constitutionnelle de février 1996 a notamment instauré les lois de financement de la sécurité sociale auxquelles il revient, en application de la loi organique du 22 juillet 1996, de prévoir l'ensemble des recettes des régimes de sécurité sociale, y compris les recettes de nature fiscale. La proposition de loi organique contient cependant deux dispositions qui paraissent conformes à la Constitution et susceptibles de répondre à l'objectif de cet amendement. L'article 33 prévoit, en effet, que l'affectation à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances. Ainsi, le Gouvernement ne pourra plus procéder à une telle « désaffectation » sans passer par une loi de finances. Par ailleurs, le 4° de l'article 38 prévoit qu'est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe explicative qui recense les impositions de toute nature affectées à des personnes morales autre que l'Etat et en estime le rendement. Ainsi, l'information du Parlement sera substantiellement améliorée.

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

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

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

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

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

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 30 sans modification.

*
* *

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

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

M. Raymond Forni, Président, a tenu à rendre hommage aux efforts accomplis par chacun jusqu'à la phase ultime de la discussion de la proposition de loi organique en commission. Il a estimé que les positions des uns ou des autres s'expliquaient par la cadence de travail imposée à chacun ces derniers jours. Il est donc compréhensible que la position définitive d'un groupe ne soit pas d'ores et déjà établie.

*
* *

Article 31

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^o 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^o 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 1^{er} 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 1^{er} 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 1^{er}* ». 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° 89268 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 ⁽¹⁾ 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

(1) *Décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991 et décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991.*

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)			•
Autorisations 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.

*

* *

Article 32

Le contenu des lois de finances rectificatives.

Le présent article vise à définir le contenu et les règles de présentation des lois de finances rectificatives.

• La première phrase du premier alinéa définit le contenu des lois de finances rectificatives par référence à la définition de contenu de la loi de finances de l'année. Cette définition permet de répartir les dispositions des lois de finances rectificatives en trois domaines – obligatoire, exclusif et partagé –, selon les mêmes critères que ceux retenus pour la loi de finances de l'année. Cette répartition est retracée dans les tableaux ci-dessous :

**RÉPARTITION DES DISPOSITIONS
CONTENUES DANS LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES**

Première partie	Domaine obligatoire	Domaine exclusif	Domaine partagé
Modification de l'autorisation de perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à une autre personne morale		•	
Dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire			•
Modification de l'autorisation des affectations de recettes		•	
Révision de l'évaluation de chacune des recettes qui concourent à la réalisation de l'équilibre budgétaire		•	
Fixation des plafonds de dépenses et des autorisations d'emplois	•	•	
Données générales de l'équilibre budgétaire (tableau d'équilibre)	•	•	
Révision de l'évaluation des ressources et des charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier (tableau de financement)		•	
Modification des autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat		•	

Deuxième partie	Domaine obligatoire	Domaine exclusif	Domaine partagé
Modification du montant des crédits de paiement et des autorisations d'engagement, ainsi que des plafonds des autorisations d'emplois du budget général		•	
Modification du montant des autorisations d'engagement par anticipation		•	
Modification des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ou des découverts des comptes annexes		•	
Modification de l'autorisation de l'octroi de garanties de l'État et fixation de leur régime		•	
Modification de l'autorisation de contracter des dettes et fixation de leur régime		•	
Dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire			•
Dispositions affectant les charges budgétaires de l'État			•
Modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités locales			•
Approbation des conventions financières			•
Dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques			•
Dispositions relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics			•

- La deuxième phrase du premier alinéa précise que les lois de finances rectificatives ratifient, le cas échéant, les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances. Il s'agit là de la reprise de la dernière phrase de l'article 34 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

- Reprenant les dispositions de l'article 34 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, le second alinéa prévoit que les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans la même forme que les lois de finances. Les règles découlant de la distinction entre les deux parties de la loi de finances de l'année sont donc applicables aux lois de finances rectificatives.

Votre Rapporteur a également proposé à la Commission spéciale que chacune des dispositions d'un projet de loi de finances rectificative affectant les ressources ou les charges fasse l'objet d'une évaluation chiffrée

de son incidence au titre de l'année considérée, voire pour les années ultérieures. Ce dispositif permettrait, comme pour les lois de finances de l'année, d'évaluer l'impact des mesures nouvelles proposées par le Gouvernement.

*
* *

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

*
* *

Article 33

Les conditions du transfert d'une ressource de l'Etat vers une autre personne morale.

Le présent article prévoit que l'affectation d'une ressource de l'Etat à une autre personne morale doit faire l'objet d'une disposition de loi de finances.

Il s'agit d'une règle non explicitement prévue par l'ordonnance du 2 janvier 1959. S'il dispose que l'affectation ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances, l'article 18 du texte de 1959 ne vise, en effet, que les affectations au sein du budget de l'Etat.

Votre Rapporteur propose de prévoir une disposition spécifique aux affectations « externes ». Pour que, comme le prévoient l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et l'article 31 de la proposition de loi organique, les lois de finances puissent déterminer l'affectation des ressources de l'Etat, il convient qu'elles gardent la maîtrise du transfert d'une de ses ressources au profit d'une autre personne.

Cette disposition se justifie par la nécessité de clarifier les financements croisés entre l'Etat et les régimes de sécurité sociale ou les organismes concourant à leur financement. Elle aurait, par exemple, eu pour effet de soumettre à une disposition préalable inscrite dans la loi de finances pour 2000, le transfert de la taxe générale sur les activités polluantes de l'Etat vers le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale. Votre Rapporteur rappellera que c'est à la demande expresse de la Commission des finances de l'Assemblée nationale qu'une disposition prévoyant ce transfert a été introduite par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2000. Il constate que, depuis, les transferts d'impositions de l'Etat – notamment des taxes sur les tabacs, sur les conventions d'assurance ou sur les véhicules de société – au profit de la sécurité sociale ont tous fait l'objet d'une disposition de loi de finances. Il s'agit donc d'inscrire dans la loi organique une règle, non explicitement prévue en 1959, mais appliquée depuis.

Votre Rapporteur tient à préciser que sa proposition n'a pas de conséquence sur la définition du contenu des lois de financement de la sécurité sociale. L'obligation de soumettre à une disposition de loi de finances le transfert d'une ressource de l'Etat vers une autre personne morale n'interdit pas que ce transfert soit également pris en compte par un autre texte. Notamment, le fait de prévoir en loi de finances qu'une

ressource de l'Etat est affectée à un organisme de sécurité sociale ne fait pas obstacle à ce que ce transfert soit pris en compte par une loi de financement. La proposition de votre Rapporteur ne paraît donc pas contrevenir à la décision du Conseil constitutionnel n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000 qui considère que le transfert d'une ressource affectant les conditions générales de l'équilibre de la sécurité sociale doit être pris en compte par la loi de financement concernée.

*
* *

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

*
* *

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.

*

* *

TITRE III

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

Article 35

La préparation des projets de loi de finances.

Le présent article reprend le contenu de l'article 37 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Par rapport à celui-ci, il ne comporte que deux aménagements terminologiques relatifs l'un au titre du ministre, celui-ci pouvant varier, l'autre aux conditions « d'adoption » des projets de loi de finances en Conseil des ministres, les projets y étant, selon la terminologie constitutionnelle, « *délibérés* » et non « *arrêtés* ».

L'article est le plus court de la présente proposition de loi organique, mais concerne la phase la plus longue et la plus complexe de l'élaboration des lois de finances. Il confirme que cette préparation relève exclusivement du pouvoir exécutif, sans immixtion du législateur.

Il n'y a pas lieu ici de rappeler les velléités historiques pour rattacher directement le ministère de l'économie et des finances au Premier ministre, ou pour faire éclater ledit ministère en plusieurs entités ministérielles. Votre Rapporteur se contentera d'indiquer que le présent article ne décrit qu'une réalité administrative incontournable – celle de la préparation des projets de loi de finances par le ministère chargé des finances –, tout en rappelant que les projets sont élaborés « *sous l'autorité du Premier ministre* ». Celui-ci intervient – on le sait – au travers de ses directives, des lettres de cadrage budgétaire, et de façon générale, par son arbitrage. Il en est, en fin de compte, le premier responsable, l'initiative des projets de loi de finances lui revenant, en vertu des articles 39 et 47 de la Constitution.

Si l'article rappelle que le projet de loi de finances doit être délibéré en Conseil des ministres, ce que prévoit, pour tous les projets de loi, l'article 39 de la Constitution, il ne reprend pas l'exigence d'un avis du Conseil d'Etat, également prévu audit article 39, et qui, bien évidemment, demeure.

Il convient, enfin, de noter que la rédaction de l'article ne réserve pas plus aujourd'hui qu'hier (décision du Conseil constitutionnel n° 99-425 DC du 29 décembre 1999) le monopole de l'évaluation des recettes de l'Etat au pouvoir exécutif.

D'une façon plus générale, on peut dire que si le projet de loi de finances est préparé par le ministère chargé des finances, lequel assure, en la matière, la coordination indispensable du travail gouvernemental, le pouvoir de réformation et d'adoption du Parlement reste entier. La loi demeure bien votée par le Parlement.

*
* *

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

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

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

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

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

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a *adopté* l'article 35 sans modification.

*
* *

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.

Le présent article a pour objet d'institutionnaliser le débat d'orientation budgétaire et de l'enrichir.

I.- L'institutionnalisation du débat d'orientation budgétaire

Actuellement, le débat d'orientation budgétaire – que connaissent les assemblées territoriales depuis les lois du 2 mars 1982 et du 6 février 1992 – est, au Parlement, le fruit d'une pratique, certes bien ancrée dans les habitudes, mais seulement d'une pratique. En effet, depuis mai 1996 est organisé, chaque année, sans texte le prévoyant, un débat destiné à mieux associer les parlementaires à la préparation de la loi de finances de l'année. Seule l'année 1997, marquée par la dissolution de l'Assemblée nationale, n'a pas connu de débat d'orientation budgétaire.

Celui-ci s'engage classiquement sur la base d'un rapport déposé par le Gouvernement, joint au traditionnel rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques, prévu par l'article 38 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et déposé avant le 1^{er} juin de chaque année si aucun projet de loi de finances rectificative n'est déposé avant cette date⁽¹⁾, d'une contribution de la Cour des comptes retraçant les résultats d'exécution de l'année précédente, et d'un rapport d'information du Rapporteur général⁽²⁾.

Le débat d'orientation budgétaire constitue incontestablement un progrès malgré ses limites, que votre Rapporteur n'ignore pas et qui tiennent notamment à sa date, pas toujours suffisamment en amont, et à l'absence de vote conclusif, à l'évidence impossible à prévoir dans un texte organique. Il permet au Gouvernement de présenter ses orientations en matière de finances publiques, et aux parlementaires de réagir avant que les choix

(¹) Au printemps 2000, le rapport n'a donc pas été présenté puisque, le 26 avril 2000, a été déposé un projet de loi de finances rectificative.

(²) Au printemps 2000, un tel rapport n'a pas été formellement présenté dans la mesure où le rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2000, déposé le 26 avril 2000, comportait des éléments d'information en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2001.

gouvernementaux ne soient définitivement arrêtés, la question de la date du débat devant pouvoir être résolue dans la pratique, pour que cette date précède l'envoi, par le Premier ministre, de ses lettres de cadrage aux membres du Gouvernement.

Votre Rapporteur considère que la loi organique peut, en tout cas, consacrer cette pratique. En effet, l'article 47 de la Constitution habilite la loi organique à fixer les conditions dans lesquelles le Parlement vote les projets de loi de finances. Parmi ces conditions, peut donc figurer l'organisation d'un débat sur un rapport destiné à préparer l'adoption du projet de loi de finances de l'année suivante. Le Conseil d'Etat, dans son avis, l'a clairement dit.

Il ne s'agit pas d'associer le Parlement à la préparation du projet de loi de finances, ce qui serait contradictoire avec l'article 35 de la proposition de loi, mais de prévoir une information et une consultation du Parlement.

II.- L'enrichissement du débat d'orientation budgétaire

Le présent article prévoit également d'enrichir le contenu du débat d'orientation budgétaire.

Le dernier rapport d'orientation budgétaire déposé en mai 2000 comportait deux parties. La première était relative aux conditions de la croissance économique et à la stratégie des finances publiques déclinée pour les différentes administrations publiques. La seconde était composée d'annexes relatives :

- à la situation économique de la France ;
- aux finances publiques de la zone euro entre 1997 et 2001 ;
- aux facteurs d'évolution des taux des prélèvements obligatoires ;
- aux projets de réforme fiscale en Europe ;
- aux baisses d'impôts décidées depuis 1997 ;
- à la prévision des recettes fiscales ;
- à la transparence des finances publiques ;
- à la présentation des dépenses de l'Etat en dix postes.

Le présent article vise à permettre d'améliorer la qualité de l'information. En effet, il y est prévu un rapport de base au contenu plus nourri qu'actuellement, complétant le rapport sur l'évolution de l'économie nationale par des informations sur les orientations des finances publiques, décrivant les grandes lignes de la politique économique du Gouvernement, 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.

La référence au programme annuel de stabilité doit permettre de replacer le futur projet de loi de finances dans une perspective pluriannuelle, puisque chaque programme de stabilité doit concerner outre l'année en cours et l'année précédente, au moins les trois années suivantes.

Il est prévu également que le rapport décrive les objectifs d'évolution des comptes de l'ensemble des administrations publiques, ce qui inclut, bien évidemment, ceux des organismes de sécurité sociale, ainsi que les perspectives d'évolution des dépenses de l'Etat ventilées par grandes fonctions.

Au total, le débat devra être autant rétrospectif que prospectif.

Votre Rapporteur aurait préféré que le texte prévoie la transmission du programme annuel de stabilité et de son actualisation annuelle aux assemblées avant leur présentation aux instances communautaires, c'est-à-dire avant le 1^{er} mars de chaque année. Mais il est conscient que, dans la conception qui prévaut encore des relations de la France avec les Communautés européennes, c'est-à-dire une relation encore imprégnée des principes relatifs à la politique étrangère, la proposition de loi organique ne saurait imposer une telle transmission systématique au Gouvernement, celle-ci pouvant être considérée comme une injonction inconstitutionnelle.

Il estime que rien n'empêche, cependant, en pratique, le Gouvernement d'informer les assemblées, du contenu du programme et de son actualisation, avant leur présentation aux instances communautaires. D'ailleurs, le Gouvernement procède, chaque année, à l'information des assemblées par la voie d'auditions des ministres chargés des finances par les commissions des finances ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ La Commission des finances de l'Assemblée nationale a ainsi procédé à l'audition de M. Laurent Fabius, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et de Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget, le 20 décembre 2000, c'est-à-dire avant la présentation de la programmation pluriannuelle des finances publiques à la Commission européenne.

Le Conseil d'Etat a fait savoir au Gouvernement que le programme de stabilité n'était pas au nombre des textes visés par l'article 88-4 de la Constitution, lequel prévoit une transmission aux assemblées des projets et propositions d'actes communautaires visés par la Constitution comportant des dispositions de nature législative. Sans doute, mais votre Rapporteur note que le programme de stabilité prévu par le règlement CE n° 1466/1997 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, ne saurait être rangé dans la catégorie des propositions et projets d'actes communautaires, puisqu'il s'agit d'un acte national, et que sa transmission au Parlement, avant sa présentation aux instances communautaires, n'aurait pas eu, de toute façon, pour effet de permettre à celui-ci d'adopter des résolutions. D'ailleurs, le paragraphe IV de l'article 6 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires prévoit la « communication » par le Gouvernement, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, des projets de directives et de règlements et autres actes de l'Union, à l'exception des projets d'actes à caractère nominatif, ainsi que tout document nécessaire établi par les différentes institutions de l'Union européenne. Il peut donc y avoir transmission de documents, pour information, sans qu'il y ait pour autant autorisation d'adoption de résolutions.

S'agissant des recommandations adressées à la France sur le fondement des articles 99 et 104 du Traité instituant la Communauté européenne, il est difficile de les considérer, comme semble le faire le Conseil d'Etat, comme des propositions d'actes communautaires, puisqu'elles constituent l'aboutissement d'un processus de décision, et donc plutôt des « actes communautaires » proprement dits. Elles relèvent par conséquent des « *document[s] émanant d'une institution de l'Union européenne* » visés à l'article 88-4 de la Constitution, et non des propositions d'actes communautaires devant être transmis au Parlement s'ils comportent des dispositions de nature législative.

*
* *

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

M. Jean-Pierre Delalande a expliqué que sa proposition de suppression de l'article 36 était justifiée par le dépôt d'un amendement proposant l'insertion d'un article additionnel après l'article 48, dans le

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

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

Votre **Rapporteur** a craint que le fait de prévoir obligatoirement le débat d'orientation budgétaire en juin ne prenne pas en compte la possibilité d'événements institutionnels risquant de rendre difficile l'organisation d'un tel débat. Il s'est déclaré opposé à l'amendement de suppression et a indiqué qu'il était, en revanche, favorable à un amendement présenté par M. Jean-Jacques Jégou, sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement tendant à préciser que le rapport du Gouvernement servant de base au débat doit indiquer la liste des missions et des programmes envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante, sous-amendement déposé pour tenir compte des observations présentées par plusieurs commissaires, le matin même, à l'occasion de l'examen de l'article 7 de la proposition de loi organique. Il a jugé indispensable que le débat d'orientation budgétaire ait lieu avant l'envoi des lettres de cadrage.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Votre **Rapporteur** a ajouté qu'un vote au printemps dans le cadre du débat d'orientation budgétaire risquerait de lier l'initiative parlementaire à l'automne, ce qui ne serait pas souhaitable, surtout si les données de cadrage macro-économique changent pendant l'été.

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

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

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

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

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

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

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

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

Article 37

Les questionnaires budgétaires.

Le présent article a pour objet d'inscrire dans la loi organique la procédure des questionnaires parlementaires sur le projet de loi de finances de l'année.

Bien qu'elle relève, s'agissant des conditions de vote de la loi de finances de l'année, de l'organisation des rapports entre le Parlement et le Gouvernement, cette procédure n'est pas prévue par l'ordonnance du 2 janvier 1959, ni par aucun autre texte.

L'article 47 de la Constitution habilite le législateur organique à fixer les conditions dans lesquelles le Parlement vote les projets de loi de finances. Les questionnaires constituent un élément essentiel de la préparation du vote du projet de loi de finances de l'année. La loi organique est donc habilitée à prévoir les conditions dans lesquelles se déroule cette procédure.

En outre, l'article 47 de la Constitution encadrant le vote du projet de loi de finances de l'année dans des délais très stricts, le législateur organique peut, sans adresser une injonction au Gouvernement, prévoir des délais d'envoi et de réponse pour des questionnaires qui sont destinés à préparer ce vote.

Votre Rapporteur a proposé à la Commission spéciale d'organiser la procédure des questionnaires par plusieurs dispositions.

Tout d'abord, le présent article prévoit que les questionnaires sont destinés à préparer le vote du projet de loi de finances de l'année. Ils peuvent donc contenir toute question relevant de l'information et du contrôle du Parlement sur ce texte. Il est clair que cette information et ce contrôle peuvent porter sur les conditions dans lesquelles a été exécuté le dernier budget clos. En application de l'article 47 de la proposition de loi, le projet de loi de règlement, accompagné de ses annexes, doit être déposé au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget. Les commissions chargées des finances disposeront donc, pour préparer les questionnaires sur le budget à venir, des rapports annuels de performance retraçant la manière les ministères ont rempli leurs objectifs. Ces rapports ont bien évidemment vocation à susciter des questions destinées à préparer l'examen du budget suivant.

Il est proposé que les questionnaires soient adressés par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances – puisque ce sont les commissions qui sont saisies au fond – au Gouvernement – puisque c'est en son nom qu'est déposé le projet de loi de finances de l'année par le Premier ministre –.

La procédure est encadrée dans les délais. Votre Rapporteur a proposé, en effet, que l'envoi des questionnaires et des réponses ait lieu au plus tard, respectivement, le 10 juillet et le huitième jour franc suivant la date du dépôt du projet, soit le deuxième mercredi d'octobre.

La procédure retenue est une procédure écrite, conformément à la pratique en vigueur.

Enfin, il est précisé que la procédure des questionnaires ne peut pas porter préjudice à l'application de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. Notamment, elle ne doit pas être entendue comme exclusive de l'exercice, par les rapporteurs généraux et les rapporteurs spéciaux et par les rapporteurs des commissions saisies pour avis, des pouvoirs que leur confère la loi. Le présent article a, en effet, vocation à organiser l'information du Parlement en prévoyant une procédure applicable chaque année et encadrée dans des dates précises. Il n'a pas de conséquence sur les demandes d'information que le Parlement, en application de la loi, peut, par ailleurs et à tout moment, adresser au Gouvernement, notamment en vue de l'examen des projets de loi de finances.

Ce dispositif vise à répondre à certaines difficultés constatées dans le cadre de la pratique actuellement en vigueur. Votre Rapporteur prendra l'exemple des questionnaires de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2001. Ils ont été adressés, entre le 15 juin et le 15 juillet 2000, à la secrétaire d'Etat au budget. Les réponses de la direction du budget ont été reçues entre le 11 septembre 2000 pour la première, et le 27 novembre 2000 pour la dernière, soit douze jours *après* l'adoption du projet de loi de finances par la Commission en première lecture, et six jours *après* son adoption, également en première lecture, par l'Assemblée nationale. De surcroît, le taux de réponse atteint un niveau particulièrement bas : seuls 61% du nombre total des questions ont reçu réponse, et, sur les 44 questionnaires, 10 n'ont reçu aucune réponse et 13 n'ont pas reçu réponse à la moitié de leurs questions ! L'Assemblée a donc été dans l'obligation de se prononcer sur les crédits de plusieurs fascicules sans avoir reçu de la direction du budget les informations nécessaires.

Si l'aménagement des annexes aux projets de loi de finances, et notamment des « bleus », a permis d'améliorer sensiblement leur contenu et

donc l'information des parlementaires, les réponses aux questionnaires demeurent un complément indispensable pour les rapporteurs. Or, la procédure actuelle des questionnaires n'est pas satisfaisante. Alors qu'elle vise à permettre au Gouvernement d'expliquer ses propositions et au Parlement de s'informer sur ces propositions, elle ne permet ni cette explication, ni cette information.

Il convient donc de mieux encadrer cette procédure qui a naturellement place dans les dispositions organiques.

*
* *

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

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

*
* *

Article 38

Les documents joints au projet de loi de finances de l'année.

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 contreproductif, 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 [...]. [II] 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 « *budgetisation 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.

*
* *

Article 39

Le dépôt du projet de loi de finances de l'année et de ses annexes.

Le présent article a pour objet de préciser la date et les conditions de dépôt du projet de loi de finances de l'année et de ses annexes.

I.- Le dispositif actuel

Le dépôt du projet de loi de finances de l'année est actuellement régi par le premier alinéa de l'article 38 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui comprend trois dispositions.

A.- La fixation d'une date limite de dépôt et de distribution

Le texte de 1959 prévoit que le projet de loi de finances de l'année est « *déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède l'exécution du budget* ».

Par rapport aux règles en vigueur à la fin de la IV^{ème} République, l'ordonnance du 2 janvier 1959 a avancé le dépôt du projet de budget. L'article 55 de décret du 19 juin 1956 prévoyait, en effet, un dépôt au 1^{er} novembre. Le choix du premier mardi d'octobre vise à permettre au Parlement d'exercer ses prérogatives budgétaires, tout en respectant les délais d'examen du projet, strictement encadrés par l'article 47 de la Constitution.

La date du premier mardi d'octobre s'applique au dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale à laquelle, en application de l'article 39 de la Constitution, les projets de loi de finances sont obligatoirement soumis en priorité, le Sénat étant saisi du texte adopté par l'Assemblée en première lecture.

La mention de la « *distribution* » du projet répond à une particularité des lois de finances. Par exception à la règle selon laquelle l'impression des projets de loi est assurée par le Parlement, les documents budgétaires sont, compte tenu de leur complexité et de leur volume, imprimés sous la responsabilité du Gouvernement, qui les met à la disposition des assemblées aux fins de distribution à leurs membres.

B- La fixation de la liste des documents soumis à la date de dépôt et de distribution

L'ordonnance de 1959 vise trois séries de documents :

– le projet de loi de finances lui-même, qui consiste en un document couramment désigné sous l'appellation de « bleu général », regroupant les articles du projet et les états législatifs qui leur sont annexés ;

– l'annexe explicative comprenant un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir, aujourd'hui intitulé « Rapport économique, social et financier » ;

– les annexes explicatives développant, d'une part, les crédits par ministère et, d'autre part, les recettes, les dépenses et les découverts des comptes spéciaux du Trésor. L'annexe explicative relative aux taxes parafiscales prévue au 4° de l'article 32 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 fait l'objet d'un état législatif directement annexé au projet.

Votre Rapporteur rappellera que, dans une décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, le Conseil constitutionnel a confirmé le caractère obligatoire de la date de dépôt et de la distribution des annexes explicatives mentionnées ci-dessus. Cependant, le Conseil a considéré que si les documents sont à la disposition des parlementaires à la date fixée mais ne sont pas officiellement déposés et distribués à cette date, cela ne prive pas le Parlement de l'information à laquelle il a droit. C'est ainsi la date d'envoi par le Gouvernement d'un document constatant le dépôt de l'ensemble de ces annexes qui fait courir ces délais.

C.- Le renvoi du projet de loi de finances à une commission parlementaire

Le premier alinéa de l'article 38 de l'ordonnance de 1959 précise que le projet de loi de finances est « *immédiatement renvoyé à l'examen d'une commission parlementaire* ». Cette précision applique la règle prévue à l'article 43 de la Constitution, en lui donnant le caractère d'urgence qui s'attache à l'examen des projets de loi de finances.

II.- Le dispositif proposé

Votre Rapporteur propose de maintenir les règles de dépôt et de distribution prévues par l'ordonnance du 2 janvier 1959 en leur apportant trois modifications.

A.- La liste des documents soumis à la date de dépôt et de distribution est complétée

Votre Rapporteur propose de soumettre à la date limite de dépôt et de distribution trois annexes qui ne sont pas prévues par le texte de 1959 :

– une présentation de l'équilibre du projet selon la structure budgétaire de la loi de finances de l'année en cours (2° de l'article 38 de la proposition de loi), ce qui répond à l'exigence de sincérité en permettant d'effectuer de véritables comparaisons ;

– une présentation des recettes et dépenses de l'Etat en une section de fonctionnement et une section d'investissement (3° du même article) ;

– le fascicule intitulé « Voies et moyens » que votre Rapporteur propose d'inscrire dans la loi organique (4° du même article). Destiné à analyser les prévisions de chacune des recettes de l'Etat et à présenter les dépenses fiscales associées, ce fascicule constitue d'ores et déjà un « bleu », déposé en même temps que le projet de loi. La proposition de votre Rapporteur ne fait que donner un fondement juridique à la pratique actuellement en vigueur. La seule novation concerne le contenu de cette annexe qui comprendra désormais un recensement et une estimation des impositions de toute nature affectées à une personne morale autre que l'Etat, ce qui répond à une demande forte, exprimée tant au sein de votre Commission spéciale que par la Commission des finances du Sénat.

Votre Rapporteur tient à préciser que, si une ou plusieurs des annexes prévues du 1° au 6° de l'article 38 de la proposition de loi étaient déposées et distribuées après le premier mardi d'octobre, c'est, conformément à la pratique actuelle, validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982, la date de dépôt et de distribution la plus tardive qui devra constituer le point de départ des délais de vote prévus par l'article 47 de la Constitution ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ La mise en œuvre de l'accord précité repose sur l'envoi, par le Gouvernement, d'une lettre au Président de l'Assemblée nationale récapitulant la liste de toutes les annexes ayant un caractère obligatoire déposées par le Gouvernement. Les délais constitutionnels courent à compter du lendemain de la date de cette récapitulation.

B.- La Commission saisie des documents déposés est désignée

Votre Rapporteur a proposé que la loi organique précise que, dès son dépôt, le projet de loi de finances de l'année est renvoyé à la commission chargée des finances, c'est-à-dire à la Commission des finances de l'Assemblée nationale, qui, en application de l'article 39 de la Constitution, est l'assemblée prioritaire.

Cette disposition, absente du texte de 1959, a pour effet d'interdire la possibilité, prévue par l'article 43 de la Constitution, de renvoyer le projet de budget à une commission spéciale. Elle permet de préciser une des conditions de vote des projets de loi de finances et rentre donc dans l'habilitation donnée au législateur organique par l'article 47 de la Constitution. Elle se justifie, non seulement par la pratique, mais par l'urgence qui s'attache à l'examen de ces textes, la Commission des finances, commission permanente, pouvant commencer ses travaux dès l'adoption du projet par le Conseil des ministres, alors que la mise en place d'une commission spéciale nécessite des délais incompressibles.

C.- Les annexes générales sont soumises à des règles de dépôt et de distribution

Le présent article fixe une date limite de dépôt et de distribution des annexes générales jointes au projet de loi de finances de l'année. L'ordonnance du 2 janvier 1959 ne prévoit, en effet, aucun délai.

Il convient de rappeler que le nombre de ces annexes, communément appelées « jaunes », est variable (27 en 1999, 26 en 2000) car leur périodicité n'est pas nécessairement annuelle. Elles sont créées, actuellement, exclusivement, par les lois de finances, puisque le deuxième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 réserve aux lois de finances « *les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* »⁽¹⁾. Mais, à la différence des annexes explicatives jointes aux projets de loi de finances, dont la diffusion détermine le point de départ du délai constitutionnel d'examen des projets de loi de finances, le fait de les prévoir en tant qu'annexes ne signifie pas qu'elles doivent être déposées dans les mêmes délais.

Ainsi, alors que le législateur organique a prévu des « annexes aux projets de loi de finances », la plupart de celles-ci sont, en pratique,

⁽¹⁾ Cette exclusivité est remise en cause par la rédaction de l'article 31 de la proposition de loi (voir *supra*).

distribuées bien après le dépôt de ceux-ci, à des dates telles qu'elles peuvent difficilement être exploitées pour la préparation des débats auxquels elles se rattachent, par exemple la veille, le jour même, voire après ces débats. Les rapports sur la « *Gestion du Fonds national de solidarité* », sur l'« *Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales* », ou celui sur les « *Territoires d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie* » ont ainsi été remis aux députés après l'adoption par l'Assemblée nationale, en première lecture, du projet de loi de finances pour 2001. Le jaune « *Imposition des plus-values* » est même parvenu à l'Assemblée nationale, le 15 décembre 2000, c'est-à-dire après l'adoption, en nouvelle lecture, du projet de loi de finances pour 2001. Le jaune « *Cabinets ministériels* » a été diffusé le 22 décembre 2000 ! Ces dépôts tardifs sont d'autant plus regrettables que certains jaunes comportent des analyses transversales qui peuvent s'assimiler à des descriptions de missions interministérielles. Il s'agit par exemple des jaunes : « *Aménagement du Territoire* », « *Environnement* », « *Effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises* », « *Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique des villes et du développement social urbain* ».

Le présent article, tout en maintenant une certaine souplesse dans le dépôt des « jaunes », prévoit donc des délais, liés à l'examen, par l'Assemblée nationale, en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels ils se rapportent. En pratique, les ministères compétents devront, par conséquent, anticiper la préparation des documents demandés par le législateur, sachant que la plupart de ceux-ci concerne les crédits et que le calendrier de discussion des fascicules budgétaires est arrêté chaque année entre le 10 et 25 septembre et que leur discussion débute aux premiers jours du mois de novembre.

Les délais ainsi établis resteraient cependant de nature différente de ceux qui sont, en quelque sorte, fixés pour les annexes explicatives prévues au 1° à 6° de l'article 38 de la proposition de loi, puisque le dépôt des « jaunes » ne fait pas courir le délai d'examen des projets de loi de finances prévu au troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution. Votre Rapporteur estime cependant que ces délais sont bien de nature organique car les annexes générales font partie de l'information jugée indispensable par le Parlement pour un examen éclairé des projets de loi de finances. Si tel n'était pas le cas, il n'y aurait, en effet, pas lieu de prévoir d'annexes aux projets de lois de finances, mais plutôt de simples rapports, sans lien avec ceux-ci.

Votre Rapporteur est conscient de l'effort demandé, mais il le juge indispensable pour que la volonté du législateur soit respectée et que l'établissement, par des fonctionnaires compétents, de ces documents de

qualité, ne soit pas rendu vain du fait de leur date de dépôt. Il est également conscient du fait qu'un toilettage de la liste des annexes générales devra sans doute être effectué après l'adoption de la présente proposition de loi organique et que la suppression de l'exclusivité accordée aux lois de finances pour leur création ne doit pas conduire à des demandes excessives.

*
* *

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

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

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *adopté* l'article 39 sans modification.

*
* *

Article 40

Les documents joints aux projets de loi de finances rectificative.

Le présent article a pour objet de prévoir des tableaux récapitulant les mouvements de crédits intervenus par voie réglementaire, en cours d'année, qui seraient annexés aux projets de loi de finances rectificative. Il s'agit de documents « *joints* », ce qui signifie que les projets de loi de finances ne sont pas « *accompagnés* » par eux et que, dès lors, ils ne font pas partie intégrante des projets de loi.

Ces tableaux existent aujourd'hui, puisque aux termes de l'article 25 de la loi de finances rectificative pour 1974 (n° 74-1114 du 27 décembre 1974), les textes réglementaires pris en vertu de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et qui, bien que n'étant pas soumis à la ratification du Parlement, ont modifié la répartition des crédits telle qu'elle résulte de la loi de finances initiale, doivent être annexés, pour l'information des membres du Parlement, sous forme de tableaux récapitulatifs, au texte du plus prochain projet de loi de finances suivant leur promulgation ou, à défaut, au rapport déposé en vertu de l'article 38 de ladite ordonnance.

Votre Rapporteur constate cependant que cette dernière exigence n'est pas respectée, les rapports sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques déposés, lorsqu'aucun collectif n'est présenté avant le 1^{er} juin, ne comportant pas les tableaux requis.

Le présent article reprend la première partie de l'article 25 de la loi de finances rectificative pour 1974 précitée, concernant les collectifs, et l'élève au niveau organique dans la mesure où il s'agit, indubitablement, d'informations indispensables à l'examen de la portée des lois de finances rectificatives. Votre Rapporteur s'interroge, en l'état, sur l'opportunité de reprendre la deuxième partie dudit article, relative au rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques.

Sur le fond, les annexes demandées visent aujourd'hui les arrêtés de répartition des crédits, les arrêtés relatifs aux dépenses éventuelles, les décrets concernant les dépenses accidentelles, les arrêtés d'annulation, les arrêtés de transferts de crédits et les décrets de virements de crédits. Compte tenu des modifications opérées par la présente proposition de loi organique, ils devraient concerner à l'avenir les décrets de répartition des crédits globaux (article 12), les décrets d'annulation de crédits (article 15), les

décrets de transferts de crédits (article 14) et les décrets de virements de crédits (article 13) ⁽¹⁾.

*
* *

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

*
* *

⁽¹⁾ Les décrets d'avance seront, pour leur part, annexés aux projets de loi de finances rectificative, compte tenu de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 14 de la proposition de loi organique.

Article 41

Les délais de vote du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificative.

Le présent article maintient les délais de vote des projets de loi de finances instaurés en 1959.

Ces délais sont actuellement régis par l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui précise les dispositions prévues à l'article 47 de la Constitution, en faisant de la procédure d'urgence une règle applicable de droit, et en organisant la « navette » entre les deux assemblées. Ils visent à assurer l'adoption des projets de loi de finances ou, à défaut, la mise en œuvre par ordonnance de leurs dispositions, avant le début de l'année à laquelle ils se rapportent. Il s'agit d'éviter le recours à la pratique des douzièmes provisoires.

Votre Rapporteur estime nécessaire de maintenir l'encadrement de la discussion budgétaire telle qu'il résulte du texte de 1959, modifié en 1971. Cet encadrement s'est, en effet, révélé un facteur de discipline pour le Gouvernement comme pour le Parlement. Les dispositions actuelles de l'article 39 de l'ordonnance sont donc intégralement reprises au présent article.

La seule précision apportée concerne les catégories de lois de finances auxquelles s'appliquent les délais instaurés en 1959. Les projets de loi de règlement en sont en effet exclus, et le présent article, inséré au chapitre 1^{er} du titre III de la proposition de loi, ne vise que les projets de loi de finances de l'année ou rectificative. Cette exclusion, qui n'est pas prévue par la Constitution, tire les conséquences de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui a considéré que ni le délai prévu pour le vote par l'Assemblée nationale en première lecture (décision n° 83-161 DC du 19 juillet 1983), ni la procédure d'urgence (décision n° 85-190 DC du 24 juillet 1985) ne sont applicables au projet de loi de règlement.

Pour mémoire, votre Rapporteur rappellera le déroulement de la procédure de vote telle qu'elle est maintenue par le présent article.

Le délai prévu pour l'examen du projet par l'Assemblée nationale en première lecture est fixé à quarante jours, conformément à la Constitution. Si l'Assemblée nationale n'a pas respecté ce délai, le projet est transmis au Sénat.

A la différence de la Constitution, qui ne prévoit qu'un seul délai de quinze jours, l'ordonnance du 2 janvier 1959, depuis sa modification de 1971, ouvre deux délais ⁽¹⁾ pour le vote par le Sénat en première lecture :

– si l'Assemblée nationale a respecté le délai de quarante jours, le Sénat dispose de vingt jours pour voter sur le texte adopté par l'Assemblée ;

– dans le cas contraire, il dispose des quinze jours prévus par la Constitution pour voter sur le projet initial, le cas échéant modifié par les amendements votés en première lecture par l'Assemblée et acceptés par le Gouvernement.

Si le Sénat n'a pas respecté le délai qui lui est imparti, le projet est retransmis à l'Assemblée nationale tel qu'il a été transmis au Sénat, le cas échéant modifié par des amendements adoptés par celui-ci et acceptés par le Gouvernement. Dans le cas contraire, c'est sur le texte adopté par le Sénat que l'Assemblée est appelée à se prononcer.

L'ordonnance prévoit que la procédure d'urgence prévue à l'article 45 de la Constitution s'applique de droit. En cas de désaccord entre les deux assemblées, le Gouvernement a donc la possibilité de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire. Si celle-ci échoue ou si le texte auquel elle a abouti n'est pas adopté par l'Assemblée et par le Sénat, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture dans les deux assemblées, demander à l'Assemblée de statuer définitivement.

Enfin, la Constitution oblige le Parlement à se prononcer dans un délai global de soixante-dix jours. Si ce délai n'est pas respecté, le Gouvernement peut mettre en vigueur le projet de loi de finances par ordonnance, conformément au troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution.

*
* *

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

*
* *

⁽¹⁾ Cette précision apportée par la loi organique n° 71-474 du 22 juin 1971 a été validée par le Conseil constitutionnel, qui a considéré que le délai de quinze jours prévu par l'article 47 de la Constitution ne visait que le cas où le Sénat était appelé à statuer alors que l'Assemblée ne s'était pas prononcée dans les quarante jours (décision n° 71-43 DC du 17 juin 1971).

Article 42

**Les conditions de la discussion de la seconde partie
des projets de loi de finances.**

Le présent article prévoit que la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année, ou d'un projet de loi de finances rectificative, s'il comporte une seconde partie, ne peut avoir lieu sans l'adoption préalable de leur première partie.

Il comporte deux modifications par rapport à l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, relatif aux conditions de passage à la discussion de la seconde partie des projets de loi de finances de l'année.

La première concerne le « vote » de la première partie du projet de loi de finances de l'année. L'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 tirait, sur ce point, son origine de l'article 50 du décret du 19 juin 1956, qui prévoyait que la seconde partie du projet de loi de finances ne pouvait être mise en discussion avant le vote sur chacun des articles constituant la première partie. Il s'agissait d'éviter un examen des dépenses avant que les parlementaires ne se soient prononcés sur les évaluations de ressource.

Mais la lecture de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 a été modifiée par celle qu'en a faite le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, par laquelle il a déclaré contraire à la Constitution la loi de finances pour 1980 dans la mesure où sa première partie n'avait pas été « adoptée » avant sa seconde. En d'autres termes, l'expression figurant dans l'ordonnance : « *vote de la première partie* » signifiait : « *adoption de la première partie* ».

Les assemblées ont tiré les conséquences nécessaires de cette décision sur leur propre règlement. En effet, l'article 47 *bis* du Règlement du Sénat, introduit en 1980, et l'article 118, alinéa 4, du Règlement de l'Assemblée nationale, introduit en 1994, prévoient, d'une part, que l'ensemble de la première partie est voté dans les mêmes conditions que l'ensemble du projet de loi de finances, et, d'autre part, que, si l'assemblée devant laquelle se déroule la discussion n'adopte pas la première partie, l'ensemble du projet de loi est considéré comme rejeté. Les règlements des assemblées ont donc consacré la structure bipartite des lois de finances et, au passage, la notion d'ensemble de la première partie, sans distinguer au demeurant entre les dispositions constituant sa raison d'être et les autres.

Le présent article va plus loin : il aligne le texte organique sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Sur le fond, en effet, il paraît logique de rendre nécessaire l'adoption des recettes avant le passage à la discussion des crédits. En outre, seule l'adoption préalable de l'article d'équilibre, qui concerne autant les recettes que les dépenses dont il fixe un plafond global, lui donne un sens. On voit mal la signification qu'aurait une discussion de la seconde partie, donc des dépenses, même sans vote, les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre ayant été rejetées au préalable, puisqu'on imagine mal une loi de finances sans autorisation de percevoir impôts et taxes et sans article d'équilibre, éléments consubstantiels de la loi de finances de l'année en vertu des 1° et 6° du paragraphe I de l'article 31 de la présente proposition de loi organique. Les grandes lignes de l'équilibre doivent s'imposer à la seconde partie, la seconde délibération de l'article d'équilibre, classique à l'issue de l'examen de la seconde partie, compte tenu de ses votes, ne pouvant remettre en cause ces grandes lignes. L'article d'équilibre ne doit pas être une simple résultante des débats, susceptible par conséquent d'être adopté à la fin de la discussion budgétaire et se bornant à retracer les conséquences des décisions prises en matière de recettes et de dépenses, mais un acte politique déterminant l'ossature de la loi de finances et le solde budgétaire. On ne peut accorder une importance au vote de celui-ci et admettre qu'il ne puisse précéder l'examen détaillé des ouvertures de crédits.

Le second apport du présent article, par rapport à l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, consiste à assimiler, comme l'a fait le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 92-309 DC du 9 juin 1992, les lois de finances rectificatives aux lois de finances de l'année, seules visées par l'article 40 de l'ordonnance, pour l'application de la condition du passage à la seconde partie. Cependant, une loi de finances rectificative ne comportant pas nécessairement de seconde partie, le présent article ne se trouverait à s'appliquer que dans l'hypothèse où elle en comporte une.

*

* *

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

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

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

Article 43

Les conditions de vote des recettes, des dépenses et des plafonds des autorisations d'emplois.

Le présent article a pour objet essentiel d'organiser les votes des recettes et des dépenses, à l'instar de ce que prévoit actuellement l'article 41 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. En effet, si une loi de finances est structurée, comme toute loi, en articles, votés en principe un par un, sauf recours aux procédures du vote bloqué (article 44, alinéa 3, de la Constitution) et de l'engagement de responsabilité sur le vote d'un texte (article 49, alinéa 3, de la Constitution), il n'est pas concevable, compte tenu des spécificités des lois de finances, de prévoir un vote par recette et un vote par unité de spécialité des crédits.

Le présent article innove sur trois points : s'agissant des recettes, des dépenses et des emplois.

I.- Le vote des recettes

S'agissant des recettes, dans le système retenu en 1959, il est prévu un vote d'ensemble pour le budget général et un vote par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux. En fait, il y a un vote d'ensemble au travers du vote de l'article d'équilibre, lequel comprend un renvoi à un état annexé (état A), qui retrace les recettes fiscales et non fiscales de l'Etat, les prélèvements sur recettes, les fonds de concours destinés à l'Etat⁽¹⁾, puis les recettes affectées aux budgets annexes (au nombre de six actuellement), aux comptes d'affectation spéciale (au nombre de douze), aux comptes de prêts (au nombre de quatre) et aux comptes d'avances du Trésor (au nombre de cinq). Cependant, chaque loi de finances initiale comprend, en outre, un article confirmant, éventuellement avec des réserves, les affectations de recettes résultant des budgets annexes et des comptes spéciaux. Dans la pratique, les parlementaires qui refusent des recettes affectées aux budgets annexes et aux comptes spéciaux du Trésor peuvent amender l'état annexé et ce dernier article.

Le présent article 43 aligne le droit sur les faits. Il ne sert à rien, ici comme en matière de dépenses, de multiplier à l'excès les votes sauf à risquer de les organiser dans l'indifférence. Il paraît donc plus simple de prévoir un vote unique pour l'ensemble des recettes, un état annexé les récapitulant, les parlementaires gardant, dans le respect des dispositions constitutionnelles, toute liberté pour l'amender.

(¹) Les fonds de concours et recettes assimilées sont indiqués pour mémoire, sans évaluation chiffrée.

II.- Les votes relatifs aux dépenses

S'agissant des dépenses, le présent article innove plus radicalement. En effet, dans le système retenu en 1959, les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, et d'un vote par titre et par ministère en ce qui concerne les autorisations nouvelles. En pratique, le système des votes est différent. Il y a bien un vote pour les services votés ; c'est le vote du premier article de la seconde partie. Mais les votes des autorisations nouvelles – en fait des mesures nouvelles visées à l'article 32 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et qui « *justifient les modifications proposées au montant antérieur des services votés* » – ont lieu, en pratique, avant et non après, par ministère, voire par section de ministère, compte tenu de l'importance et de la complexité administratives de certains, et par titre, la discussion des crédits par ministère étant à l'évidence moins difficile à organiser que la discussion par titre, au cours de laquelle tous les ministres et rapporteurs seraient contraints d'alterner leurs interventions à un rythme peu compatible avec le bon sens. Ces répartitions par titre et ministère font l'objet d'états annexés, rattachés à deux articles de récapitulation des crédits par titre qui sont votés en fin de discussion budgétaire.

Leur développement, par chapitre budgétaire, qui figure dans les annexes explicatives – fascicules bleus, qui ne font pas partie, formellement, du projet de loi – est considéré, d'une certaine manière, comme adopté, puisqu'en vertu de l'article 43 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, le pouvoir réglementaire, dans ses décrets de répartition des crédits, doit en reprendre le contenu, « *compte tenu des votes du Parlement* ». Les amendements visent, en effet, les crédits par titre, seuls éléments figurant dans les projets de loi de finances, mais leur exposé sommaire, imposé par le deuxième alinéa de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, précise leur imputation sur les chapitres présentés dans les fascicules bleus.

Au total, l'élément variable dans le système actuel de vote des crédits est donc le nombre de ministères, ou de sections de ministères, la nomenclature par titre restant intangible, les sept titres étant définis limitativement par l'ordonnance du 2 janvier 1959. Pour adopter les crédits du budget général et ceux des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor, il faut donc, en pratique, environ 120 votes. Il y en avait – faut-il le rappeler ? – 3.000 à 5.000 sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques.

Le présent article va plus loin et remet de l'ordre dans l'organisation des votes dans la perspective d'un rapprochement du droit et

du praticable. Il évacue la notion si contestée, bien que souvent à tort ⁽¹⁾, de « services votés », et donne, au total, plus de sens aux votes parlementaires.

En effet, il prévoit, pour chaque ministère, un vote par mission, portant à la fois sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, les crédits ou les découverts des comptes annexes étant votés par catégorie de comptes dans les mêmes conditions que les crédits du budget général. L'ensemble des votes, dans l'esprit de votre Rapporteur, reste évidemment suivi par le vote d'articles de récapitulation.

S'agissant des crédits du budget général, la discussion et le vote par ministère sont donc confirmés, la logique sectorielle, qui va de pair avec une responsabilisation accrue des gestionnaires, paraissant incontournable.

Les innovations de l'article concernent donc le nombre et la nature des votes, cette dernière étant liée à celle des crédits.

Cinq observations peuvent être faites.

Premièrement, il convient d'observer que, la première structure à l'intérieur de l'ensemble des crédits d'un ministère n'étant plus le titre, correspondant à une nature de dépenses, mais la mission (article 7 de la présente proposition de loi organique), c'est ce niveau qui doit déterminer l'unité de vote.

Deuxièmement, dans le système proposé, les votes portent sur des crédits complets, l'examen pouvant donc porter sur la justification des crédits à partir du premier euro. Il n'y a pas de base de référence. C'est une rupture radicale par rapport aux « services votés » qui représentent, bon an mal an, entre 92% et 97% du budget général.

Troisièmement, dans le système proposé, si le nombre de ministères ou de sections de ministères reste variable, le nombre de missions, d'initiative gouvernementale comme le précise l'article 7 de la proposition de loi, et donc de votes, le devient. Dans le cadre de la nomenclature par mission, et si le nombre total de missions se situe entre 60 et 80, ordre de grandeur que votre Rapporteur considère comme optimal, le nombre « obligé » de votes devrait donc être plus réduit qu'aujourd'hui. Votre Rapporteur insiste cependant sur le fait que le nombre de votes n'est nullement un bon indicateur du pouvoir parlementaire, l'important étant la capacité des parlementaires de provoquer des votes sur des amendements s'appliquant au niveau où s'apprécie la spécialité, en l'espèce, le

(¹) L'intangibilité, souvent évoquée, des services votés est davantage psychologique que juridique, ceux-ci pouvant être remis en cause par le vote de mesures nouvelles négatives.

programme. Le nombre de vote acquiert, par le système proposé, une souplesse qui aujourd'hui fait défaut.

Quatrièmement, la signification des votes – l'approbation d'ensembles cohérents de programmes – est singulièrement modifiée. Il s'agit non seulement d'autoriser des plafonds de crédits mais aussi d'approuver des politiques et des objectifs. C'est le cœur de la réforme proposée.

Cinquièmement, comme aujourd'hui, le Parlement, en votant des unités de vote, se prononce également sur des unités de spécialité de crédits, les programmes, bien que nettement moins nombreux dans l'esprit de votre Rapporteur, remplaçant les chapitres budgétaires. Votre Rapporteur estime, au vu des agrégats actuels, que le nombre de programmes pourrait être compris entre 150 et 200.

S'agissant des comptes annexes, la proposition de loi conserve les principes de vote retenus dans l'ordonnance du 2 janvier 1959. Alors que les comptes annexes dotés de crédits constituent des missions, en vertu du deuxième alinéa de l'article 20 de la proposition de loi, il est prévu que les votes aient lieu par catégorie de comptes et non par compte. La référence aux conditions de vote des crédits du budget général, faite au dernier alinéa du présent article, signifie que les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiement.

En pratique, il y aura donc un vote pour le compte de gestion des participations de l'Etat et un autre pour l'ensemble des comptes de concours financier, c'est-à-dire de deux articles de récapitulation correspondant à ces deux catégories de comptes annexes.

Pour les deux autres catégories de comptes annexes – le compte de gestion de la dette et de la trésorerie et les comptes d'opérations monétaires –, non dotés de crédits, il est prévu un vote de leurs découverts, et donc de deux articles.

III.- Le vote des plafonds des autorisations d'emplois

S'agissant des emplois, la proposition de loi organique prévoit un vote du plafond des autorisations d'emplois par ministère. L'unité de vote correspond, en la matière, à l'unité de spécialité. Cette correspondance se justifie par la nécessité de ne pas figer les plafonds d'emplois par programme d'une part, et par la difficulté qu'il y aurait à prévoir, notamment pour les « petits » ministères, une répartition rigide desdits plafonds entre les différents programmes. Si une répartition des

autorisations d'emplois est prévue, par programme, dans les annexes explicatives telles que décrites au 5° de l'article 38 de la présente proposition de loi, il ne s'agit que d'éléments indicatifs laissant toute souplesse aux gestionnaires. Le plafond fixé par ministère, et voté, est en principe intangible puisque seuls des transferts peuvent le modifier, en vertu du troisième alinéa de l'article 11 et du paragraphe II de l'article 13 de la proposition de loi.

Bien entendu, les votes des plafonds des autorisations d'emplois impliqueront l'insertion, dans les projets de loi de finances, d'un article de récapitulation.

Il convient de noter qu'il ne peut y avoir de plafonds d'autorisations d'emplois associés aux comptes annexes, puisque l'article 20 de la proposition de loi interdit d'imputer à un tel compte les dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature.

*
* *

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

*
* *

Article 44

La répartition des crédits ouverts par les lois de finances.

Le présent article définit les modalités de répartition des crédits ouverts par les lois de finances.

I.- Le dispositif actuel

La répartition des crédits ouverts par les lois de finances est actuellement régie par l'article 43 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Cet article est destiné à préciser la manière dont s'opère le passage entre l'unité de vote et l'unité de spécialité budgétaire.

Jusqu'au décret du 19 juin 1956, le Parlement votait la répartition des crédits par chapitre. Le décret du 19 juin 1956 ne prévoyait qu'une description des crédits par ministère et, de 1956 à 1958, le vote s'est fait au niveau du titre et du ministère, les commissions parlementaires chargées des finances contrôlant la rédaction des décrets de répartition.

Les auteurs de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ont maintenu le vote par titre et par ministère, prévu un développement des crédits par chapitre au sein d'annexes explicatives et, par conséquent, supprimé la procédure de contrôle des décrets par le Parlement. Cependant, afin de tenir compte des modifications apportées, au cours de la discussion budgétaire, aux dotations des chapitres proposées par le Gouvernement, le texte de 1959 encadre les décrets de répartition dans des règles strictes. Ainsi, si la répartition relève du domaine réglementaire, le Gouvernement ne dispose en la matière d'aucun pouvoir discrétionnaire.

Le premier alinéa de l'article 43 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 précise la forme et le contenu des décrets de répartition :

– il s'agit de décrets pris dès la promulgation de la loi de finances de l'année, ou dès la publication de l'ordonnance prévue par le troisième alinéa de l'article 47 de la Constitution, mettant en vigueur les dispositions du projet de loi de finances de l'année, dans le cas où le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante-dix jours ;

– la répartition consiste à affecter, d'une part, à chaque chapitre les crédits que la loi ou l'ordonnance ont ouverts à chaque ministère, et, d'autre part, à chaque compte spécial du Trésor les opérations qu'elles ont autorisées par catégorie de comptes.

Le deuxième alinéa de l'article 43 précité a pour objet d'encadrer la compétence du Gouvernement, afin de faire de la répartition un pouvoir lié. Il prévoit en effet que les décrets de répartition ne peuvent modifier les crédits répartis l'année précédente qu'en fonction des propositions du Gouvernement figurant dans les annexes explicatives et compte tenu des votes du Parlement. Le Gouvernement est donc lié par les propositions qu'il a présentées dans les fascicules bleus, le cas échéant, modifiées par les parlementaires.

Le pouvoir de répartition est également limité par le troisième alinéa de cet article qui interdit au Gouvernement de modifier les décrets de répartition en cours d'année en dehors des procédures de modification de crédits prévues par l'ordonnance organique.

Enfin, le dernier alinéa du même article prévoit que « *les créations, suppressions et transformations d'emplois résultent des modifications de crédits correspondantes dûment explicitées par les annexes* ». Cette disposition a pour objet de préciser que les mesures relatives aux personnels ne peuvent résulter que des crédits nouveaux ouverts par les lois de finances, compte tenu de la présentation des emplois figurant dans les fascicules bleus.

II.- Le dispositif proposé

Votre Rapporteur propose de maintenir les règles actuelles faisant de la répartition des crédits un pouvoir réglementaire lié par les propositions du Gouvernement présentées dans les annexes au projet de loi de finances, et par les votes du Parlement. Il reprend donc la rédaction de l'article 43 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 en lui apportant, outre une modification rédactionnelle au deuxième alinéa, deux rectifications.

D'abord, le premier alinéa du présent article tient compte des changements apportés à la structure des crédits. La présente proposition de loi organique substitue, en effet, à la nomenclature actuelle déclinée en ministères, titres (unités de vote) et chapitres (unités de spécialité), une structure ventilée en ministères, missions (unité de vote), programmes (unité de spécialité) et titres (unités d'exécution limitatives pour les seules dépenses de personnel). Il convient donc que, par décret, soit répartis, par programme et par titre, les crédits du budget général ouverts sur chaque mission de chacun des ministères. Les comptes annexes dotés de crédits constituant une mission et se composant de programmes, il convient également de répartir par programme la dotation de chaque compte annexe.

Ensuite, la disposition de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux emplois est supprimée. La proposition de loi remplace en effet le dispositif d'autorisation des créations et transformations d'emplois prévu à l'article 1^{er} du texte de 1959, par un système de plafonds d'autorisations des emplois. Le dernier alinéa de l'article 43 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne se justifie donc plus. En outre, les plafonds des autorisations d'emplois étant spécialisés et votés par ministère, leurs unités de vote et de spécialité coïncident. Il n'y a donc pas lieu de les répartir par décret.

*
* *

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

*
* *

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 ⁽¹⁾.

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.

(¹) Une loi de finances rectificative de fin d'année pourrait par exemple être déférée à ce moment au Conseil constitutionnel.

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.

*
* *

CHAPITRE II

Du projet de loi de règlement

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 réallocation 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 débiter.

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.

*
* *

Article 47

Le délai de dépôt du projet de loi de règlement.

Le présent article vise à fixer la date de dépôt du projet de loi de règlement au plus tard le 31 mai de l'année suivant celle de l'exécution du budget.

Cette disposition réduit de façon très significative le délai de dépôt du projet de loi de règlement, puisque ce délai, actuellement fixé par l'article 38 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, expire à la fin de l'année suivant celle de l'exécution du budget.

Elle est l'aboutissement logique de la diminution de la durée de la période complémentaire de gestion, qui est désormais inférieure à quatre semaines ⁽¹⁾, alors qu'elle était encore de neuf semaines pour les comptes de 1994, et tire profit des efforts importants menés par la Cour des comptes pour réduire le délai de dépôt de son rapport sur l'exécution des lois de finances.

Elle constitue, de ce fait, une avancée majeure, puisqu'elle rendra possible l'examen du projet de loi de règlement de l'année *n - 1* préalablement à celui du projet de loi de finances pour l'année *n + 1*, permettant ainsi d'éclairer les données prospectives grâce aux enseignements tirés de l'exécution la plus récente du budget. Conjugué avec la présentation, par chaque ministère, d'un rapport de performance présentant les résultats attendus et atteints, ainsi que les coûts associés aux politiques menées, l'avancement du dépôt du projet de loi de règlement au 31 mai est donc de nature à assurer la nécessaire revalorisation de l'examen du projet de loi de règlement.

Cette mesure constitue, à ce titre, l'aboutissement de la logique défendue par votre Rapporteur, qui est de mieux responsabiliser les gestionnaires et de leur offrir la souplesse de gestion nécessaire grâce aux enveloppes fongibles, mais en renforçant les contrôles *a posteriori*, contrôles qui devraient désormais s'attacher à la performance de la dépense publique.

*
* *

(¹) La clôture des dernières opérations comptables concernant le budget 2000 a été opérée le 26 janvier 2001, à minuit.

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

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

*
* *
*

CHAPITRE III

Dispositions communes

Article 48

L'exercice du droit d'amendement.

Le présent article précise les conditions dans lesquelles s'exerce le droit d'amender les projets de loi de finances. Il comprend une disposition non prévue par le texte initial de la proposition de loi, destinée à garantir le rôle de contrôle et d'initiative du Parlement et résultant d'une réflexion menée avec M. Henri Emmanuelli, Président de la Commission des finances.

I.- Le régime actuel

Le droit d'amendement en loi de finances est actuellement régi par l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui comprend trois dispositions.

A.- Une définition de l'objet des amendements autorisés

Le premier alinéa de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 définit de manière limitative l'objet des amendements aux projets de loi de finances, en n'autorisant que les initiatives tendant à « *supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques* ».

La démarche adoptée en 1959 est donc inverse de celle de l'article 40 de la Constitution : il ne s'agit plus d'interdire le dépôt d'amendements « coûteux », mais de n'autoriser, pour ce qui concerne les lois de finances, que le dépôt d'amendements « favorables » aux finances publiques.

Cette rédaction a pour effet de limiter le droit d'amender les projets de loi de finances dans des proportions qui dépassent les règles fixées par la Constitution :

– à la différence de l'article 40 de la Constitution, l'article 42 précité ne précise pas s'il s'applique aux amendements d'origine gouvernementale comme à ceux d'origine parlementaire ;

– il exclut expressément la compensation entre recettes et exige que la suppression ou la diminution de dépense soit « effective ». Il va donc au-delà de l'article 40 de la Constitution ;

– pour ce qui concerne les amendements de contrôle, il définit de manière restrictive les cavaliers budgétaires en ne visant que le contrôle des « *dépenses publiques* », contrairement à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui retient la notion, plus large, de contrôle des « *finances publiques* ».

On peut donc s'interroger sur la compatibilité de ce dispositif avec d'autres dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et, surtout, sur sa conformité à l'article 44 de la Constitution, qui définit un droit d'amendement que le texte de 1959 a très sensiblement restreint.

Le Conseil constitutionnel a interprété le premier alinéa de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 dans la stricte limite de la Constitution :

– s'agissant, en premier lieu, de l'appréciation des conséquences financières des amendements, dans une décision n° 80–126 DC du 30 décembre 1980, le Conseil a considéré que « *l'irrecevabilité prévue par l'article 42 de l'ordonnance [...], qui répond aux mêmes préoccupations que l'article 40 de la Constitution [...] ne fait qu'en appliquer les dispositions en matière de lois de finances* ». En conséquence, cet article ne s'applique qu'aux amendements d'origine parlementaire et dans le cadre de la définition de l'irrecevabilité financière prévue dans la Constitution. Une décision contraire aurait en effet abouti au résultat paradoxal de rendre irrecevable en loi de finances un amendement prévoyant une réduction d'impôt gagée, alors qu'une telle initiative est autorisée en loi ordinaire ;

– s'agissant, d'autre part, de la définition des cavaliers budgétaires, c'est sur le fondement de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 janvier 1959, et non sur son article 42, que se fonde le contrôle du Conseil constitutionnel. Notamment, le Conseil a admis la recevabilité d'amendements tendant à assurer le contrôle des « *finances publiques* » visées à l'article 1^{er}, et non des seules « *dépenses publiques* » visées à l'article 42 (décision n° 64–27 DC du 18 décembre 1964).

En pratique, la portée du premier alinéa de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 se limite à appliquer aux lois de finances l'article 40 de la Constitution.

B.- Une exigence de motivation des amendements

Le deuxième alinéa de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit que les amendements aux projets de loi de finances ne sont recevables que dans la mesure où ils sont « *motivés et accompagnés des moyens qui les justifient* ». Il érige l'exigence de motivation, applicable à toutes les catégories de lois, en une norme organique. Le respect de cette exigence devient donc, s'agissant des lois de finances, une des conditions constitutionnelles de la recevabilité de l'amendement.

Trois arguments fondent cette exigence de motivation.

Elle permet, en premier lieu, de mettre à la disposition du juge de la recevabilité⁽¹⁾ les moyens d'apprécier l'incidence financière de l'amendement. L'exposé des motifs précise, en effet, les intentions de l'auteur de l'amendement et donc les conséquences potentielles de celui-ci sur les ressources et les charges publiques. Sur ce point, l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne fait qu'édicter une obligation valable, quelle que soit la catégorie de lois, et se contente de préciser – en lui donnant une valeur organique – la règle générale prévue aux articles 98 du Règlement de l'Assemblée nationale et 48 du Règlement du Sénat qui créent une obligation de motivation sommaire.

Les auteurs de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ont ajouté au souhait, d'application générale, de faciliter le contrôle de la recevabilité des amendements une deuxième motivation, spécifique aux lois de finances. La rédaction du premier alinéa de l'article 42 répond en effet au souci de protéger les débats budgétaires des amendements de crédits purement indicatifs. Cet alinéa précise que les amendements doivent être *effectifs*. Cette précision a pour objectif d'écarter les initiatives qui, tout en se présentant sous la forme d'une modification de crédits, ne pourraient pas avoir pour effet ou n'ont pas pour but d'atteindre ce résultat. Ainsi, c'est sur le fondement de l'article 42 que le juge de la recevabilité contrôle, à partir d'une analyse de l'exposé des motifs, le degré d'effectivité de la modification proposée.

(¹) Le juge de la recevabilité des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution et de l'ordonnance du 2 janvier 1959 recouvre, outre le Conseil constitutionnel en sa qualité de juge de la conformité de la loi à la Constitution, le Président de l'Assemblée nationale et la Commission des finances du Sénat qui sont chargés, conformément aux articles 98 et 45 des règlements de chacune des assemblées, d'opposer l'irrecevabilité au cours de la procédure parlementaire. En pratique, à l'Assemblée, c'est le Président de la Commission des finances qui agit sur délégation du Président de l'Assemblée nationale.

Enfin, l'exigence de motivation se justifie par la nécessité pratique de préciser l'imputation de la modification de crédit proposée. En effet, si les crédits sont votés par titre et par ministère, c'est au niveau du chapitre qu'ils sont spécialisés dans les annexes explicatives, puis dans les décrets de répartition. Pour qu'une modification de crédits soit appliquée, il est donc nécessaire que l'auteur de l'amendement précise dans l'exposé des motifs le ou les chapitres sur lesquels elle s'impute.

C.- Une procédure d'exclusion des amendements irrecevables

Le troisième alinéa de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit que « *la disjonction des articles additionnels ou amendements qui contreviennent aux dispositions du présent article est de droit* ».

Cette disposition fonde l'exclusion de trois types d'amendement :

– les cavaliers budgétaires (l'article 42 précité, en définissant de manière limitative l'objet des amendements dont l'examen est autorisé, rappelle en effet le contenu des lois de finances et fonde donc l'irrecevabilité des cavaliers budgétaires) ;

– les amendements irrecevables du fait de leur incidence financière (l'article 42 précité précise les conditions de la recevabilité financière telle qu'elle est prévue à l'article 40 de la Constitution) ;

– les amendements insuffisants motivés (l'exigence de motivation est bien prévue à l'article 42 précité).

II.- Le dispositif proposé

Votre Rapporteur propose de définir les conditions d'exercice du droit d'amendement, en précisant les conditions d'application, aux projets de loi de finances, de l'article 40 de la Constitution (premier alinéa du présent article) et en maintenant une exigence de motivation (deuxième alinéa du même article), ainsi qu'une procédure d'exclusion des amendements irrecevables (dernier alinéa du même article).

A.- L'application de l'article 40 de la Constitution aux projets de loi de finances

1.- Présentation du dispositif

Le premier alinéa de l'article 48 de la proposition de loi organique a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles l'article 40 de la Constitution s'applique aux projets de loi de finances.

La première phrase du présent alinéa transpose dans la loi organique relative aux lois de finances les dispositions de l'article 40 de la Constitution. Elle se substitue au premier alinéa de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, afin tirer les conséquences de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui a interprété cet alinéa dans la stricte limite du texte de la Constitution, c'est-à-dire dans un sens favorable à l'initiative parlementaire.

La seconde phrase précise, sur le fondement de l'habilitation donnée au législateur organique par l'article 34 de la Constitution, le sens qui doit être donné, en loi de finances, à la notion de « *charge publique* » visée à l'article 40 de la Constitution, en indiquant à quel niveau de la nomenclature budgétaire cet article s'applique. Elle propose, en effet, d'assimiler cette notion, dans le seul cas des amendements afférents aux crédits, à celles de mission ou de compte annexe définies, respectivement, aux articles 7 et 19 de la proposition de loi.

Cette précision a pour effet de garantir la recevabilité des amendements parlementaires qui affectent les crédits d'une mission ou d'un compte annexe en proposant une augmentation de la dotation d'un des programmes qui composent cette mission ou ce compte, compensée par une diminution de la dotation d'un autre programme de la même mission ou du même compte.

Cette précision est encadrée par trois dispositions.

a) Le dispositif n'est applicable qu'aux lois de finances

Les lois de finances déterminent le « *montant des charges de l'Etat* » (article 30 de la proposition de loi). La notion de charge publique doit donc, en loi de finances, être définie selon un critère quantitatif, à la fois précis et incontestable.

Par contre, si elles peuvent contenir des dispositions *affectant* les charges publiques, les autres lois ne *déterminent* pas leur montant. Notamment, les lois de financement de la sécurité sociale se limitent à fixer les « *objectifs de dépenses* » des régimes sociaux (article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale). Une loi ordinaire peut réduire ou aggraver une charge publique, mais ne détermine pas le montant de cette réduction ou aggravation.

Les lois de finances constituent donc les seuls textes où la notion de charge publique doit être à la fois quantifiée et plafonnée, et par conséquent définie selon un critère précis. Il est donc proposé de limiter l'application du présent alinéa aux seules lois de finances et, au sein de celles-ci, aux seuls amendements qui déterminent une des charges visées à l'article 34 de la Constitution, sans pouvoir augmenter son montant, ni créer une charge nouvelle, au sens de l'article 40 du même texte.

b) Le dispositif ne peut jouer que dans le cadre d'une enveloppe strictement délimitée

Votre Rapporteur propose d'assimiler la charge publique à la mission ou au compte annexe. Ces deux assimilations sont strictement encadrées.

Dans le cas où la charge de l'Etat émerge au budget général, il est proposé de l'assimiler à chacune des missions qui, en application de l'article 7 de la proposition de loi organique, constituent, au sein de chaque ministère, un ensemble de crédits concourant à la réalisation d'objectifs cohérents entre eux. Le droit de proposer des modifications à la répartition des crédits figurant dans le projet de loi n'est donc garanti que dans la limite du montant de chaque mission. En outre, ce droit ne peut être utilisé qu'au sein de l'ensemble cohérent que constitue la mission, ce qui interdit le redéploiement entre des dotations visant des objectifs de natures différentes.

Lorsque la charge de l'Etat est financée sur recette affectée et n'émerge donc pas au budget général, il est proposé de l'assimiler au compte annexe concerné. En effet, en application de l'article 20 de la proposition de loi, chaque compte annexe doté de crédits constitue une mission et comprend par conséquent des programmes. Les comptes dotés de crédits peuvent donc faire l'objet de redéploiements. En revanche, s'agissant des comptes dotés de découvert, l'autorisation donnée par les lois de finances ne porte que sur le montant du découvert, et non sur celui des lignes de dépenses, évaluées à titre purement indicatif, sans possibilité de redéploiement entre elles. Les comptes dotés de découvert ne peuvent donc pas être concernés par le dispositif proposé, qui ne pourra s'appliquer

qu'aux comptes dotés de crédits, soit le compte des participations de l'Etat et les comptes de concours financiers, prévus respectivement aux articles 21 et 24 de la proposition de loi organique.

Le présent alinéa interdit donc aux membres du Parlement de proposer :

– des redéploiements de crédits entre le budget général et les comptes annexes ;

– des modifications de la répartition des crédits entre les ministères ;

– des modifications de la répartition des crédits entre comptes annexes ;

– des modifications de la répartition des crédits entre les programmes de missions ou de comptes différents.

c) Le dispositif ne vise que les amendements afférents aux crédits

Seuls les amendements afférents aux crédits affectent le montant des charges de l'Etat déterminé par les lois de finances, et donnent la possibilité de proposer l'augmentation *effective* d'une dotation, compensée par la diminution *directement applicable* d'une autre dotation.

Le présent alinéa ne permet donc pas la compensation entre charges pour les amendements portant sur les articles proposant des mesures « rattachées » à un ministère, prévues dans les dispositions permanentes de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année ou d'un projet de loi de finances rectificative. Il s'agit en effet de dispositions qui affectent les charges budgétaires de l'Etat, mais ne modifient pas les crédits. Au demeurant, de telles dispositions peuvent se trouver en loi ordinaire. Il ne doit y avoir, à cet égard, aucune différence d'application de l'article 40 de la Constitution entre les lois ordinaires et les lois de finances. L'unique précision introduite par le présent alinéa concerne les seuls amendements s'appliquant à des crédits, qui ne trouvent leur place qu'en loi de finances.

Au total, le présent alinéa ne vise que les amendements afférents aux articles des lois de finances fixant les dotations – c'est-à-dire, conformément à l'article 8 de la proposition de loi, les crédits de paiement et les autorisations d'engagement – de chaque mission du budget général, ainsi que les dotations du compte de gestion des participations de l'Etat et de chaque compte de concours financiers.

Pour les autres amendements, la charge publique devra être entendue conformément aux règles que le juge de la recevabilité a établies, sur le fondement des décisions du Conseil constitutionnel et sous son contrôle, en application de la procédure prévue par le règlement de chacune des assemblées.

2.- L'opportunité du dispositif

Votre Rapporteur considère que la précision introduite par le présent alinéa est un corollaire indispensable à la réforme de la gestion de l'Etat induite par la révision organique. Cette réforme ne peut en effet réussir que si le Parlement a la garantie de pouvoir proposer des redéploiements de crédits entre les programmes ministériels.

La notion de programme est au cœur de la réforme organique. Il constitue à la fois :

- une enveloppe de crédits fongibles que le Parlement mettra à la disposition des ministres afin qu'ils puissent librement décider des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs qui leur sont assignés ;

- un ensemble des dépenses que le Parlement devra contrôler afin de vérifier si les ministres ont atteint les objectifs sur lesquels ils ont fondé leurs demandes de crédits.

Il est clair qu'on ne peut établir une séparation entre ces deux faces du programme ministériel : le contrôle des dépenses ne sera réel que s'il détermine l'ouverture des crédits. Comment vouloir impliquer le Parlement dans le contrôle des dépenses de l'Etat, sans lui permettre de traduire le résultat de son contrôle par des propositions de réaffectation de crédits ?

La conjonction de la globalisation de l'autorisation de dépense au niveau de grands programmes ministériels et d'une interprétation très réductrice de l'article 40 de la Constitution risquerait de vider de tout son sens l'examen de la deuxième partie des projets de loi de finances. Si le Parlement ne dispose pas des moyens de proposer des modifications au contenu des programmes, le vote de ces derniers se limitera à une approbation ou à un rejet des propositions du ministre, sans aucun contrôle parlementaire. Tel n'est évidemment pas le but poursuivi par l'article 40 de la Constitution.

Votre Rapporteur fera observer qu'aucun pays n'applique aussi sévèrement les règles de la recevabilité financière. Si une telle sévérité peut, à la rigueur, se justifier dans le dispositif actuel, fondé sur quelque 850 chapitres dont certains ne dépassent pas quelques milliers de francs, elle rompt l'équilibre des pouvoirs dans un système d'autorisation de 150 à 250 programmes représentant plusieurs centaines de millions de francs, voire plusieurs dizaines de milliards de francs, au risque de priver le Parlement de son pouvoir d'information et de contrôle, constitutionnellement garanti.

Au demeurant, il est révélateur que les Etats étrangers dont le budget est construit sur une logique d'objectifs, associent le Parlement à la définition du contenu des programmes ministériels. Votre Rapporteur prendra le cas de la Suède, pays où il s'est rendu en mission au début de l'année 2000 et qui a été montré en exemple à plusieurs reprises devant votre Commission spéciale. Le budget suédois est adopté par deux séries de vote : le Parlement approuve, par un premier vote, la répartition des dépenses totales entre 27 secteurs, puis adopte les dépenses de chacun de ces secteurs. Les commissions parlementaires jouent un rôle important : la Commission des finances propose la répartition des dépenses entre les 27 secteurs, et les commissions sectorielles répartissent les crédits dans leurs secteurs de dépenses respectifs, en respectant le montant total accordé à chacun. Le Parlement suédois dispose ainsi du pouvoir de redéployer les crédits à l'intérieur d'enveloppes globales.

Votre Rapporteur a bien conscience que l'introduction en France du système suédois aurait supposé une modification préalable de l'article 40 de la Constitution. Il lui semble en revanche juridiquement possible que le législateur organique précise, pour les lois de finances, la définition de la notion de « *charge publique* » visée par cet article et par l'article 34 de la Constitution.

3.- La constitutionnalité du dispositif

La Constitution habilite, en effet, le législateur organique à assimiler, pour les lois de finances, la notion de charge publique visée à l'article 40 à une enveloppe de crédits, clairement définie puisque constituant l'unité de vote des dépenses.

a) L'habilitation donnée au législateur organique par l'article 34 de la Constitution doit porter sur les conditions d'application de l'article 40 du texte constitutionnel

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* ».

Votre Rapporteur observera que l'habilitation donnée par le texte de la Constitution au législateur organique est extrêmement large.

Elle a déjà été utilisée en matière de lois de finances, puisque c'est la loi organique, et elle seule, qui :

– prévoit que l'urgence est de droit pour les lois de finances (article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959), dérogeant ainsi à l'article 45 de la Constitution ;

– prévoit que, si l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, le projet de loi de finances dans le délai qui lui est imparti, le délai dont dispose le Sénat pour statuer en première lecture est de vingt jours (même article), alors que l'article 47 de la Constitution ne prévoit qu'un délai de quinze jours ;

– prévoit un vote en deux parties (article 40 de l'ordonnance précitée), obligeant ainsi, sur le même texte, le Gouvernement à utiliser, le cas échéant, deux fois l'article 49 alinéa 3, alors que cet alinéa vise le vote d'un texte ;

– prohibe les cavaliers budgétaires (article 1^{er} de l'ordonnance précitée), appliquant de la sorte de manière très spécifique l'article 44 de la Constitution, qui définit le droit d'amendement et n'en limite pas le domaine.

L'habilitation constitutionnelle a également été utilisée dans d'autres domaines. C'est, par exemple, la loi organique du 22 juillet 1996 qui fixe le domaine obligatoire des lois de financement de la sécurité sociale et la procédure de leur vote, ici aussi dérogatoire à la Constitution.

Dans certains cas, la loi organique déroge au contenu même de la Constitution par des ajouts. Ainsi en est-il du vote de la loi de finances en deux parties. Ainsi en est-il également des « *autres emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres* », prévus à l'article 13 de la Constitution : alors que cet article prévoit que ces emplois sont déterminés par une loi organique, le « législateur » organique a renvoyé à un décret le soin d'en compléter la liste, en méconnaissance de la lettre même de l'article 13 (voir l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat).

Votre Rapporteur considère donc que, dans la mesure où elle renvoie à la loi organique le soin de fixer les conditions et réserves dans lesquelles les lois de finances déterminent les ressources et *les charges de l'Etat*, l'habilitation prévue à l'article 34 de la Constitution peut être utilisée afin de préciser, pour les lois de finances, les conditions d'application de l'article 40 qui prohibe les amendements parlementaires créant ou aggravant *une charge publique*. Au demeurant, c'est bien sur le fondement de cette habilitation que les auteurs de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ont, à l'article 42 de ce texte, sensiblement restreint le droit d'amendement en allant au-delà de la Constitution. On voit mal pourquoi cette habilitation ne pourrait pas être utilisée à l'occasion de la présente réforme organique, d'autant que, dans le dispositif proposé par votre Rapporteur, il ne s'agit pas de déroger à l'article 40 de la Constitution, mais simplement de préciser le sens que revêt le mot « *charge* » en loi de finances et les conditions précises d'initiative parlementaire qui découlent de cette définition.

En outre, l'argument selon lequel ce dispositif ne vaudrait que pour les lois de finances alors que l'article 40 de la Constitution s'applique à toute loi, ne peut être opposé, puisque précisément l'article 34 du même texte habilite le législateur organique à déterminer des règles spécifiques aux lois de finances. Ainsi, l'application de l'article 40 aux autres lois demeurera inchangée, le dispositif proposé ne concernant que les lois de finances, seuls textes dans lesquels la compensation peut être réelle et immédiate.

b) La Constitution n'interdit pas au législateur organique d'assimiler, en l'espèce, la charge publique à une enveloppe de crédits

Aucune disposition de la Constitution ne définit précisément ce qu'est une charge publique au sens de l'article 40. Le compte rendu des

débats qui ont lieu en 1958 au sein du Comité consultatif constitutionnel ou du Conseil d'Etat n'apporte aucune définition.

Dans le silence du texte constitutionnel, le Conseil constitutionnel a apporté deux précisions qui peuvent être regardées comme justifiant la conformité à la Constitution de la définition proposée par votre Rapporteur :

– dans la décision n° 60-11 DC du 20 janvier 1961, le Conseil constitutionnel a précisé que « *l'expression " charge publique " doit être entendue comme englobant, outre les charges de l'Etat, celles antérieurement visées par l'article 10 du décret du 19 juin 1956 sur le mode de présentation du budget de l'Etat* ». Cette précision revient à inclure dans la notion de charge publique les charges de l'Etat, des collectivités locales et des régimes d'assistance ou de sécurité sociale. On observera que la proposition de votre Rapporteur ne remet nullement en cause cette précision. Elle est donc conforme à la définition jurisprudentielle de la charge publique. Elle ne touche pas au champ d'application de l'article 40, mais définit simplement le niveau à partir duquel cet article peut être opposé aux amendements présentés à un projet de loi de finances ;

– dans la décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999, le Conseil a admis qu'une augmentation de charges est possible s'agissant de simples « *tâches de gestion* ». Il ne considère donc pas que la charge publique doit être entendue trop strictement, « au premier franc ».

c) La Constitution n'interdit pas à la loi organique de garantir aux membres du Parlement la possibilité de transférer des crédits, à condition que ce transfert s'effectue à l'intérieur d'une charge strictement délimitée

L'article 40 de la Constitution vise la création ou l'aggravation d'une charge publique. Il ressort des travaux préparatoires à l'adoption de la Constitution que, dans le projet de loi constitutionnelle, la notion de charge figurait au pluriel et que l'emploi du singulier résulte explicitement de la volonté des constituants d'établir une distinction entre les initiatives parlementaires en matière de ressources et celles en matière de charges. Il est donc clair que, pour l'application de l'article 40, la distinction entre la notion de ressources, employée au pluriel, et celle de charge, employée au singulier, a valeur constitutionnelle.

Pour autant, cette distinction n'implique nullement qu'en loi de finances, la charge s'entende de chaque crédit qui la compose, pris individuellement – au demeurant faudrait-il définir le crédit : s'apprécie-t-il

au premier franc ou au cent d'euro ? –. Le dispositif proposé par votre Rapporteur maintient donc la distinction constitutionnelle entre ressources (au pluriel) et charge (au singulier). La compensation en matière de dépense sera appréciée au niveau d'une mission, c'est-à-dire d'une charge considérée individuellement, alors que la compensation en matière de recettes continuera à être appliquée au niveau global de l'ensemble des ressources de l'Etat.

Votre Rapporteur tient à souligner que le dispositif qu'il propose ne peut, en aucune manière, être regardé comme un retour aux règles en vigueur avant 1958. La rédaction du présent alinéa interdit clairement de compenser l'augmentation d'une charge par la diminution *de n'importe quelle* autre charge, puisqu'elle impose au contraire que la compensation s'opère à l'intérieur d'une même mission, c'est-à-dire au sein d'une même charge, entre des éléments poursuivant des objectifs communs. En outre, l'interdiction de la compensation entre une charge et une ressource est maintenue. Il ne s'agit donc pas d'un rétablissement du système de compensation de la « loi des maxima » instaurée par l'article 16 de la loi du 31 décembre 1948.

d) Le dispositif proposé par votre Rapporteur paraît conforme à l'interprétation que le Conseil constitutionnel a donnée de l'article 40 de la Constitution

Dans la décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975, le Conseil constitutionnel a estimé que la limitation du droit d'amendement introduite par l'article 40 de la Constitution a vocation à « éviter que des dispositions particulières ayant une incidence financière directe, puissent être votées sans qu'il soit tenu compte des conséquences qui pourraient en résulter sur l'ensemble des finances publiques ». En indiquant que la charge publique s'entend de la mission, la proposition de loi respecte le principe constitutionnel de l'équilibre budgétaire : l'initiative parlementaire ne peut aboutir à augmenter le montant global de la charge que constitue la mission présentée par le Gouvernement. En aucun cas, la situation d'ensemble des finances publiques ne peut donc être aggravée. Simplement, au sein de la charge que représente la mission, les parlementaires auront la garantie de pouvoir proposer des redéploiements de crédits, à condition d'en diminuer corrélativement et simultanément d'autres. Il est donc clair que les compensations admises dans le cadre de la charge que constitue la mission ne peuvent permettre aux parlementaires de multiplier des propositions irréalistes. Bien au contraire, il existe une contrainte de crédibilité.

Par ailleurs, on observera que depuis 1996 le Conseil interprète l'article 40 de la Constitution dans un sens favorable à l'initiative parlementaire. Après avoir considéré dans une décision n° 78-94 DC du 14 juin 1978 que cet article créait une « *irrecevabilité absolue* » et exigeait un examen systématique de la recevabilité avant le dépôt d'une proposition, il a jugé, dans la décision n° 96381 DC du 14 octobre 1996, que le Règlement du Sénat, qui n'impose pas un contrôle *a priori* des amendements lors de leur dépôt, était conforme à la Constitution. Il faut donc en conclure que le Conseil est revenu sur sa position de 1978, puisque l'irrecevabilité créée par l'article 40 n'implique plus un contrôle systématique et que son déclenchement peut être facultatif.

En outre, le régime de redéploiement de crédits proposé par votre Rapporteur respectera les règles que le Conseil constitutionnel a définies, s'agissant des compensations de recettes, dans la décision n° 76-64 DC du 2 juin 1976. Le Conseil exige, en effet, que « *la ressource destinée à compenser la diminution d'une ressource publique soit réelle, qu'elle bénéficie aux mêmes collectivités ou organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution et que la compensation soit immédiate* ». Dans le dispositif proposé, ces règles s'appliqueront aux amendements afférents aux crédits, avec un degré de précision accru. Les redéploiements diminueront directement les crédits d'un des programmes de la mission ou du compte annexe concernés : ils seront donc réels et immédiats, et porteront non seulement sur la même collectivité – à savoir l'Etat –, mais sur le même compte ou sur la même mission d'un même ministère.

Au total, aucune décision du Conseil constitutionnel ne conduit à interdire l'assimilation de la charge à la mission, dont le montant sera fixé par le Gouvernement⁽¹⁾, et que l'initiative parlementaire ne pourra pas aboutir à majorer, conformément à la lettre même de l'article 40 de la Constitution, laquelle habilite le législateur organique à préciser le niveau de nomenclature auquel la charge est appréciée.

(¹) Par coordination avec les dispositions proposées au présent article, l'article 7 prévoit que la mission ne peut être créée que par une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale.

B.- L'exigence de motivation

En reprenant le deuxième alinéa de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, le présent article maintient l'obligation de motivation des amendements aux projets de loi de finances.

Ce maintien se justifie par la nécessité de faire figurer dans l'exposé des motifs des amendements afférents aux crédits l'imputation précise des modifications proposées. Cette nécessité est même accrue par la précision introduite par votre Rapporteur à l'alinéa précédent. Les redéploiements de crédits exigeront de renforcer la précision des exposés des motifs qui devront indiquer, à la fois pour la réduction et la majoration de crédits proposées, non seulement le programme concerné mais le ou les titres sur lesquels porteront les mouvements envisagés.

La seule modification apportée au texte de 1959 est rédactionnelle. Il est en effet proposé de supprimer la mention superflue des « *articles additionnels* », ces derniers passant nécessairement par la voie d'amendements.

C.- L'exclusion des amendements irrecevables

Le dernier alinéa du présent article a pour objet de prévoir l'exclusion des amendements non conformes aux dispositions de la présente proposition de loi.

La rédaction retenue diffère de celle de 1959 sur trois points.

En premier lieu, le présent alinéa vise l'absence de conformité au regard de l'ensemble des dispositions de la loi organique, alors que l'article 42 de l'ordonnance de 1959 ne proscrit que les cavaliers budgétaires, les amendements « coûteux » ou mal motivés.

En effet, le contrôle de la conformité des amendements à la présente proposition de loi ne doit pas se limiter à la « chasse » aux trois cas cités ci-dessus. Il proscrit également les amendements contrevenant aux articles 19 (interdiction de créer un compte annexe ou d'affecter une ressource à un compte annexe existant, en dehors d'une loi de finances), 31 et 32 (obligation de respecter la distinction entre les deux parties de la loi de finances de l'année et des lois de finances rectificatives), et 33 (interdiction de « désaffecter » une ressource de l'Etat en dehors d'une loi de finances). La rédaction proposée donne donc un fondement explicite à l'exclusion des amendements jugés irrecevables en application de dispositions de la proposition de loi, autres que celles prévues à son article 48.

On notera que la portée du présent alinéa dépasse l'examen des lois de finances. Toutes les dispositions de la proposition de loi organique destinées à protéger le domaine exclusif des lois de finances sont applicables aux lois ordinaires. Le présent alinéa pourra donc être opposé à des amendements portant sur des projets de loi autres que des projets de loi de finances, au même titre que le dernier alinéa de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. En outre, il sera opposable à tous les amendements, qu'ils soient d'initiative gouvernementale ou parlementaire.

Par ailleurs, le présent alinéa a recours à la notion d'irrecevabilité, de préférence à celle de disjonction employée par le texte de 1959. Le terme de disjonction manque, en effet, de clarté : il suppose le renvoi à une discussion ultérieure que l'ordonnance ne précise pas. En revanche, la notion d'irrecevabilité, employée par les articles 92 du Règlement de l'Assemblée nationale et 45 du Règlement du Sénat, est plus explicite : elle emporte l'application de la procédure de contrôle de recevabilité prévue dans chacune des assemblées.

La dernière modification prévue par le présent alinéa est rédactionnelle. Il est en effet proposé de procéder au même aménagement envisagé à l'alinéa précédent, afin de supprimer la mention superflue des « *articles additionnels* ».

*

* *

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

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

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

M. Henri Emmanuelli a fait observer qu'une telle disposition risquait de favoriser l'un des travers du débat budgétaire, à savoir la forte augmentation du nombre des amendements déposés, à raison de plus de 500 sur la première partie du projet de loi de finances, ce qui se traduit par une perte de temps et des débats d'une qualité contestable en séance publique. Il a indiqué que de telles mesures ne favoriseraient pas la revalorisation du

travail parlementaire et qu'il conviendrait, selon lui, que le débat se focalise sur une vingtaine ou une trentaine d'amendements ayant un sens politique fort.

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

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

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

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

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

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

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

*
* *

Après l'article 48 :

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

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

Votre **Rapporteur** a estimé que des amendements modifiant les dispositions organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale pouvaient difficilement être retenus dans le cadre de la proposition de loi organique. Le Président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a fait savoir qu'il partageait cette opinion. Il ne faut pas risquer de fragiliser la démarche de réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 en sortant de l'objet strict de ce texte. Cependant, des contacts pourraient être pris avec le Président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en vue de l'examen des suites à réserver à certains des amendements en cause, qui, sur le fond, n'appellent pas d'objections.

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

*

* *

TITRE IV

ENTREE EN VIGUEUR ET APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE

Article 49

La caducité des garanties octroyées sans autorisation du législateur financier.

Le présent article tend à rendre caduque, à l'issue d'un délai de trois ans à compter de la publication de la future loi organique, toute garantie de l'Etat qui n'aurait pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances.

Il reviendra donc au Gouvernement de proposer au Parlement de lui accorder les autorisations nécessaires, à titre de validation, dans les différents projets de loi de finances susceptibles d'être adoptés d'ici à la fin de l'année 2004.

La caducité des garanties octroyées sans autorisation du législateur financier a pour objet de préserver le domaine de compétence exclusif des lois de finances, donc de respecter l'exigence constitutionnelle selon laquelle seules les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat.

Aux yeux de votre Rapporteur, l'institution par le législateur organique d'une telle « clause de sauvegarde » n'a pas pour effet de porter atteinte, s'agissant de la remise en cause de situations acquises, à l'exercice d'un droit ou d'une liberté ayant valeur constitutionnelle. Remarquons, par exemple, que le Conseil constitutionnel a considéré, dans sa décision n° 94-348 DC du 3 août 1994, qu'« aucune règle ni aucun principe constitutionnel ne garantit l'intangibilité des droits à retraite liquidés ».

En tout état de cause, il convient de prévoir que le Parlement soit expressément informé des garanties susvisées qui subsisteraient, éventuellement, à la fin de l'année 2004.

*

* *

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

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

*
* *

Article 50

**Le maintien à titre transitoire et exceptionnel
de certaines affectations de recettes.**

Le présent article tend à ouvrir la possibilité, à titre exceptionnel, de maintenir les affectations de recettes constitutives des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des comptes de commerce après l'entrée en vigueur de la future loi organique. Ces affectations de recettes conserveraient leur régime actuel.

Il paraît souhaitable, en effet, d'accorder une certaine souplesse quant au délai au terme duquel ces affectations de recettes – qui n'ont plus leur place dans la logique développée par la présente proposition – devront être intégrées dans les cadres fixés par la future loi organique.

Pour autant, l'absence explicite de délai dans le présent article ne saurait emporter perpétuation des budgets annexes et comptes spéciaux concernés. Le Gouvernement devra s'attacher, dans le cadre des prérogatives qui lui sont propres, à préparer l'« extinction » progressive de ces affectations, sur lesquelles le Parlement pourra, d'ailleurs, commencer à se prononcer avant même l'entrée en vigueur des dispositions de la future loi organique.

*
* *

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

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

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

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

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

La Commission a *rejeté* l'amendement de M. Jean-Pierre Delalande. Elle a *adopté* l'amendement de M. Philippe Auberger.

Elle a ensuite *adopté* l'article 50 ainsi modifié.

*
* *

Article 51

Les dispositions transitoires en matière de reports de crédits.

Le présent article vise à définir le régime des reports de crédits applicable lors de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions organiques.

Par cohérence avec l'article 16 de la proposition de loi organique, qui introduit, à compter de l'année 2006, un plafonnement des crédits de paiement disponibles susceptibles d'être reportés sur l'année suivante, le I du présent article vise à appliquer ce mécanisme de plafonnement aux crédits disponibles à l'issue de l'exécution des lois de finances pour 2005 (reports « entrants » de l'année 2006).

Les reports de l'année 2005 sur l'année 2006 de crédits de dépenses ordinaires et de crédits de paiement sur opérations en capital seraient ainsi plafonnés à 3% des crédits initiaux des chapitres concernés, hors crédits résultant du report de fonds de concours, sous réserve que ces crédits correspondent à des dépenses effectivement engagées, pour lesquelles il a été impossible au gestionnaire d'accomplir les étapes menant au paiement final.

Par cohérence avec le dispositif de report automatique des crédits ouverts par voie de fonds de concours retenu au troisième alinéa de l'article 16 de la proposition de loi organique, le II du présent article vise à appliquer ce régime de report aux crédits ouverts par voie de fonds de concours dans le cadre de l'exécution des lois de finances pour 2005 ou de lois de finances antérieures. L'emploi de ces fonds devant être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur, les crédits reportés précités devront, naturellement, être reportés sur des programmes permettant de respecter cette condition.

*

* *

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

*

* *

Article 52

Les dispositions transitoires relatives aux taxes parafiscales.

Le présent article a pour objet de prévoir des dispositions transitoires spécifiques pour l'entrée en vigueur de la suppression des taxes parafiscales.

Point n'est besoin d'insister sur les motifs de la suppression du régime dérogatoire prévu pour ces taxes par le troisième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Il convient, en effet, de revenir au droit commun tel qu'il résulte de l'article 34 de la Constitution, qui dispose que la loi fixe les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ».

La suppression de la parafiscalité est indépendante des autres modifications induites par la réforme de la loi organique. En outre, le maintien du régime actuel de la parafiscalité ne se justifie pas par la nécessité de redéfinir les procédures budgétaires et informatiques actuellement en vigueur. Il est donc possible que le Gouvernement procède, dans les deux années qui suivront la promulgation de la nouvelle loi organique, à la suppression de la parafiscalité, soit en supprimant les taxes actuelles, soit en les transformant, lorsqu'elles ne se limitent pas à poursuivre à un intérêt propre à un secteur d'activité ou à une profession, en impositions de droit commun.

Votre Rapporteur a donc proposé à la Commission spéciale que, sauf dispositions législatives particulières, la perception des taxes parafiscales prenne fin le 31 décembre de l'année suivant celle de la promulgation de la présente loi organique.

En conséquence, dans l'hypothèse où la loi organique serait promulguée au cours de l'année 2001 :

– toutes les taxes parafiscales régulièrement perçues au cours de l'année 2002 continueraient à l'être jusqu'à la fin de cette année ;

– seule une disposition législative particulière pourrait interrompre avant la fin de 2002 la perception d'une de ces taxes ;

– seule une disposition législative particulière pourrait valider, à compter du 1^{er} janvier 2003, tout ou partie des taxes existantes. A défaut d’une telle disposition, ces taxes ne pourraient plus être perçues. Cependant la redevance de l’audiovisuel, dont le régime figure déjà dans des textes de nature législative, n’exigerait pas de validation.

*
* *

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.

Le présent article vise à anticiper l'application des dispositions relatives à la certification des comptes de l'Etat et à l'avancement du délai de dépôt du projet de loi de règlement et du rapport de la Cour des comptes qui l'accompagne.

Le premier alinéa du présent article prévoit ainsi, d'une part, que le projet de loi de règlement afférent à l'exercice 2005 sera déposé et distribué au plus tard le 1^{er} juin 2006, afin de garantir un examen de l'exécution du budget 2005 préalablement à la discussion du projet de loi de finances pour 2006, et, d'autre part, que les comptes de l'Etat afférent à l'exercice 2005 feront l'objet d'une certification de leur régularité, sincérité et fidélité par la Cour des comptes.

Le deuxième alinéa du présent article prévoit que les projets de lois de règlement afférents aux exercices 2002 à 2004 devront être déposés, au plus tard, le 30 juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget. Il s'agit d'une mesure de cohérence, tirant les conséquences de la réduction de la période complémentaire de gestion et des efforts déployés par la Cour des comptes pour avancer la remise de son rapport sur l'exécution des lois de finances ⁽¹⁾.

*
* *

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

La Commission a *adopté* l'article 53 ainsi modifié

*
* *

(¹) Voir, sur ce point, le commentaire de l'article 47.

Article 54

**L'entrée en vigueur anticipée de certaines dispositions
de la loi organique.**

Votre Rapporteur, dans le texte initial de sa proposition de loi organique, avait envisagé une entrée en vigueur de la loi organique pour la préparation et le vote de la loi de finances pour 2003, dans l'hypothèse de la publication de la loi organique en 2001. L'objectif paraissant quelque peu difficile à atteindre, il convient d'envisager une entrée en vigueur plus tardive, comme votre Rapporteur l'indiquera dans son commentaire de l'article 56. Cependant, un certain nombre de dispositions, qui ne sont pas liées à la nouvelle structure de la loi de finances proposée dans la présente proposition de loi, peuvent entrer en vigueur à une date rapprochée. C'est pourquoi le premier alinéa du présent article propose une entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2002, autant dire immédiate dans l'esprit de votre Rapporteur, des dispositions relatives :

- à la procédure des décrets d'annulation (article 15) ;
- aux opérations portant sur les ressources et charges de trésorerie (articles 25 et 26) ;
- au principe de sincérité (article 27) ;
- à la prise en compte des conséquences sur l'équilibre financier des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire susceptibles d'affecter les ressources et les charges de l'Etat dans le courant de l'année (article 28) ;
- au monopole des lois de finances pour l'affectation à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat (article 33) ;
- aux questionnaires budgétaires (article 37) ;
- aux conditions de dépôt des annexes générales prévues au 7^o de l'article 38 (article 39, deuxième alinéa) ;
- aux tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours (article 40) ;
- et à la condition du passage à la discussion de la seconde partie des projets de loi de finances de l'année ou, s'il y a lieu, des projets de loi de finances rectificative (article 42).

L'ensemble de ces dispositions peut être appliqué sans difficulté et rapidement.

Le second alinéa du présent article accorde un peu plus de temps pour la mise en œuvre de l'institution du débat d'orientation budgétaire telle que prévue à l'article 36 de la proposition de loi, puisque un délai d'une année est envisagé pour tenir compte du calendrier électoral de 2002 ⁽¹⁾.

*
* *

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

*
* *

(¹) La proposition de loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, adoptée en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 24 janvier 2001, prévoit l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale élue en juin 1997, le 15 juin 2002.

Article 55

**L'information des assemblées sur la présentation
des futurs projets de loi de finances.**

Le présent article comporte deux paragraphes ayant trait aux modalités d'information des assemblées sur la nouvelle présentation des projets de loi de finances avant que celle-ci ne soit arrêtée définitivement par le Gouvernement.

Le premier paragraphe prévoit une annexe au projet de loi de finances pour 2005 présentant, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus par la future loi organique. Cette présentation devrait permettre, en amont, de prendre la mesure concrète des changements impliqués par la loi organique. Il s'agirait, en quelque sorte, d'un exercice à blanc ou d'une maquette à grande échelle – l'équivalent de la « *couturière* » pour les amateurs d'art lyrique ou du « *numéro zéro* » pour le monde de la presse – pour les futures lois de finances.

D'aucuns feront sans doute remarquer que la présentation d'un projet de loi de finances selon une double nomenclature budgétaire soulève d'inextricables difficultés techniques, qu'il convient de basculer du jour au lendemain dans le nouveau système et que la juxtaposition de deux nomenclatures ne présenterait que peu d'intérêt, toute comparaison étant impossible.

Votre Rapporteur entend ces arguments techniques, dont il ne nie pas la pertinence. Toutefois, il lui paraîtrait particulièrement hasardeux de « basculer » irrévocablement dans une nouvelle nomenclature budgétaire, sans que celle-ci fasse l'objet de la moindre évaluation préalable. Les nécessaires ajustements à apporter à la nouvelle nomenclature ne devront pas être effectués lors de l'examen par le Parlement du projet de loi de finances pour 2006, mais préalablement à cet examen. Il s'agit là, pour votre Rapporteur, d'une des conditions majeures de réussite de la réforme.

Le second paragraphe de l'article, dans le même esprit, vise à associer, d'une certaine manière, les assemblées à l'élaboration de la nouvelle nomenclature budgétaire, au stade de la préparation du projet de loi de finances pour 2006. L'information prévue permettrait aux assemblées de suivre les conséquences tirées par le Gouvernement des éventuelles réactions parlementaires au document prévu au paragraphe I.

Les deux paragraphes tendent, en définitive, à prévenir toute difficulté et à permettre que la discussion du projet de loi de finances pour 2006 soit concentrée sur son contenu, ses objectifs et les moyens dégagés pour les atteindre, et non sur la nomenclature budgétaire.

En tout état de cause, votre Rapporteur ne doute pas que, par-delà les dispositions proposées, le ministère de l'économie et des finances consultera les assemblées plus tôt encore, comme il l'a fait en 1994 sur la nouvelle présentation des documents budgétaires.

*
* *

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

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

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

*
* *

Article 56

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

Le présent article a pour objet d'abroger l'ordonnance du 2 janvier 1959, d'une part, et de prévoir la date d'entrée en vigueur de la loi organique, d'autre part.

Votre Rapporteur, dans un premier mouvement, avait souhaité une entrée en vigueur rapide de la loi organique, et par conséquent, une abrogation immédiate de l'ordonnance du 2 janvier 1959, sous réserve du maintien de ses dispositions pour les lois de finances afférentes à l'année de la publication de la loi organique et à l'année suivante, c'est-à-dire, dans son esprit, 2001 et 2002.

Dans la mesure où la nouvelle nomenclature budgétaire nécessite une réforme lourde des outils informatiques des administrations, ces dates ne peuvent être retenues. Dans l'hypothèse d'une promulgation de la loi organique en 2001, la direction du budget prévoit l'établissement d'un cahier des charges fin 2001 - début 2002, un appel d'offres au deuxième et troisième trimestres 2002, le « reformatage » des fascicules bleus et l'organisation de tests du quatrième trimestre 2002 au troisième trimestre 2004, la saisie du projet de loi de finances pour 2006 débutant au premier trimestre 2005.

Votre Rapporteur rappelle qu'un appel d'offres sur performances, prévu à l'article 99 du code des marchés publics, fixe des objectifs à atteindre, des résultats, les moyens pour les atteindre étant proposés par les candidats. Compte tenu du prix du marché, nécessairement supérieur à 900.000 francs hors taxes, cet appel devrait être européen. L'avis de mise en concurrence devrait donc être publié au *Journal officiel* des Communautés européennes et au *Bulletin officiel* d'annonces des marchés publics. Il convient de souligner qu'aux délais liés à la procédure du marché, s'ajoutent ceux accordés aux candidats pour proposer les moyens destinés à parvenir aux résultats à atteindre.

Votre Rapporteur est bien conscient de l'importance des enjeux du marché et ne souhaite donc pas que le calendrier soit brusqué.

En conséquence, il ne paraît pas possible d'abroger immédiatement l'ordonnance et, paradoxalement, d'en maintenir durablement l'application. C'est pourquoi le présent article propose l'abrogation de l'ordonnance du 2 janvier 1959, le 1^{er} janvier 2005. Il prévoit, toutefois, l'application de ses

dispositions aux lois de finances afférentes à l'année 2005, c'est-à-dire à la loi de finances pour 2005, aux éventuelles lois de finances rectificatives pour 2005 et à la loi de règlement pour 2005, normalement examinée en 2006, et aux années antérieures, c'est-à-dire essentiellement à la loi de règlement pour 2004, normalement examinée en 2005.

L'abrogation envisagée tient évidemment compte des articles 49 à 55 de la proposition, qui prévoient l'entrée en vigueur immédiate de certaines dispositions de la loi organique ou le maintien de certaines dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 au-delà de la date d'abrogation de cette dernière.

Le second alinéa du présent article tient compte des mêmes réserves, et prévoit l'entrée en vigueur de la loi organique le 1^{er} janvier 2005, c'est-à-dire le jour même de l'abrogation de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Cette disposition devrait permettre l'application du nouveau texte organique à la phase préparatoire du projet de loi de finances pour 2006 et au vote de celui-ci, qui aura lieu à la fin de l'année 2005.

*
* *

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

*
* *

Article 57

Les décrets d'application de la loi organique.

Cet article prévoit des décrets en Conseil d'Etat pour l'exécution de la loi organique et précise que ceux-ci devront comporter des dispositions relatives à la comptabilité et à la bonne gestion des finances publiques.

Il reprend, en des termes plus concis, le contenu de l'article 45 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Mais celle-ci, en vérité, a fait l'objet de textes d'application peu nombreux. Il s'agit principalement du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, qui lui-même a fait l'objet de plusieurs décrets d'application. Les véritables textes d'application sont les lois de finances elles-mêmes. Ce sont elles qui, par exemple, définissent les annexes générales, prévues au dernier alinéa de l'article 32 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et au 7° de l'article 38 de la présente proposition de loi organique.

S'il est normal, compte tenu de l'importance de la matière, de prévoir, par prudence, des décrets en Conseil d'Etat, afin d'édicter certaines règles de fond, telles que celles prévues au second alinéa du présent article et dont seuls les principes relèvent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, du domaine organique et qui sont d'ailleurs fixées à l'article 29 de la proposition de loi organique, il convient de rappeler que ces décrets ne peuvent avoir qu'une portée limitée au regard de l'objet de la présente proposition de loi organique. En effet, les articles 34 et 47 de la Constitution renvoient à la loi organique le soin de déterminer les conditions dans lesquelles les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat, et sont votées. Le Parlement, législateur organique, ne peut dès lors déléguer cette compétence au pouvoir réglementaire, sauf à méconnaître l'étendue de sa propre compétence.

*
* *

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

*
* *

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

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

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

M. Henri Emmanuelli a souligné qu'un bon travail avait été effectué, avec engagement et sérieux. Il a espéré, d'une part, que le texte pourrait continuer à progresser et, d'autre part, parvenir à un accord avec le Sénat selon une problématique exécutif/législatif, et non pas, comme c'est trop souvent le cas, selon une ligne de partage majorité/opposition. Même si tous les points ne sont pas réglés, les propositions de la Commission spéciale bénéficient d'un *a priori* favorable du Gouvernement. Il a souhaité que cette trente-sixième tentative de réforme ne se traduise pas par un nouvel échec.

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

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

*
* *

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

En conséquence, elle vous demande d'adopter la proposition de loi organique dans le texte ci-après.

*
* *

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

Proposition de loi organique relative aux lois de finances

TITRE I^{ER}

DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ETAT

Article 1^{er}

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

CHAPITRE I^{ER}

Des ressources et des charges budgétaires

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 retracées sur un compte unique, intitulé budget général.

Seuls 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 au cours d'une période complémentaire qui ne peut excéder vingt jours.

CHAPITRE II

Des autorisations budgétaires

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 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.

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, 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 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 et aux autres commissions concernées.

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.

CHAPITRE III

Des conditions d'affectation de certaines recettes

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.

Aucune affectation n'est possible si les dépenses résultent d'un droit permanent reconnu par la loi.

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.

Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte annexe est reporté sur l'année suivante.

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 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.

CHAPITRE IV

Des ressources et des charges de trésorerie

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.

TITRE II

DU CONTENU ET DE LA PRESENTATION DES LOIS DE FINANCES

CHAPITRE I^{ER}

Du principe de sincérité

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

Aucune loi, aucun décret ayant une incidence financière pour le budget de l'Etat, ne peut être publié sans une annexe financière précisant ses conséquences au titre de l'année de publication et l'année suivante.

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.

CHAPITRE II

Des dispositions des lois de finances

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.

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 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.

TITRE III

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

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.

CHAPITRE I^{ER}

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

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 ;

– décrivant les objectifs d'évolution des comptes de l'ensemble des administrations publiques ;

– indiquant les perspectives d'évolution des dépenses de l'Etat, ventilées par grandes fonctions ;

– comportant des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours, si aucun projet de loi de finances rectificative n'a été déposé depuis le début de l'année ;

– indiquant la liste des missions et des programmes envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

Ce rapport est accompagné d'un rapport préliminaire de la Cour des comptes relatif aux résultats d'exécution de l'année antérieure. Il donne lieu à un débat dans chacune des assemblées.

A l'initiative du Gouvernement, le programme mentionné au deuxième alinéa ou son actualisation peut donner 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 et les autres commissions concernées 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 mêmes 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.

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 récapitulants 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 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 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.

CHAPITRE II

Du projet de loi de règlement

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.

Article 47

Le projet de loi de règlement, y compris les documents prévus à l’article 46, est déposé et distribué avant le 1^{er} juin de l’année suivant celle de l’exécution du budget auquel il se rapporte.

CHAPITRE III

Dispositions communes

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.

TITRE IV

ENTREE EN VIGUEUR ET APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE

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.

Une annexe récapitulant les garanties de l'Etat qui, au 31 décembre 2004, n'ont pas été expressément autorisées par une loi de finances est jointe au projet de loi de règlement du budget de l'année 2004.

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 transitoire, 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 auquel ils se rapportent.

Article 54

Les dispositions des articles 15, 25 à 28, 33, 37, 39, deuxième alinéa, 40 et 42 sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2002.

L'article 36 est applicable à compter du 1^{er} 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

Sous réserve des dispositions prévues aux articles 49 à 55, l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée est abrogée le 1^{er} 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 1^{er} 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.