

Document mis
en distribution
le 21 juin 2001



N° 3150

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 juin 2001.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION SPÉCIALE ⁽¹⁾ CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION DE
LOI ORGANIQUE, MODIFIÉE PAR LE SÉNAT, *relative aux lois de finances*,

PAR M. DIDIER MIGAUD,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : Première lecture : **2540, 2908** et T.A. **640**.
Deuxième lecture : **3139**.

Sénat : Première lecture : **226, 343** et T.A. **100** (2000-2001).

Lois de finances.

La Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances est composée de : M. Raymond Forni, *président* ; M. Philippe Auberger, M. Jacques Brunhes, *vice-présidents* ; M. Jean-Jacques Jégou, M. Guy Lengagne, *secrétaires* ; M. Maurice Adevah-Poeuf, M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Baeumler, M. Jean-Pierre Balligand, M. Jacques Barrot, M. Augustin Bonrepaux, M. Michel Bouvard, M. Jean-Pierre Brard, Mme Nicole Bricq, M. Jérôme Cahuzac, M. Gilles Carrez, M. Richard Cazenave, M. Gérard Charasse, M. Alain Claeys, M. Yves Cochet, M. Charles de Courson, M. François Cuillandre, M. Christian Cuvilliez, M. Jean-Pierre Delalande, M. Jean Delobel, M. Yves Deniaud, M. Léonce Deprez, M. Bernard Derosier, M. Patrick Devedjian, M. Laurent Dominati, M. René Dosière, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Henri Emmanuelli, M. Gilbert Gantier, M. Jean Gaubert, M. Hervé Gaymard, M. François Goulard, M. Gérard Gouzes, M. Jacques Guyard, M. Jean-Louis Idiart, M. Henry Jean-Baptiste, M. Jean-Antoine Léonetti, M. Thierry Mariani, Mme Béatrice Marre, M. Gilbert Meyer, M. Gilbert Mitterrand, M. Arnaud Montebourg, M. Arthur Paecht, M. Robert Pandraud, M. Joseph Parrenin, M. Daniel Paul, M. Jean Proriol, M. Didier Quentin, M. Bernard Roman, M. Pascal Terrasse, M. Jean-Luc Warsmann.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
DISCUSSION GENERALE	13
EXAMEN DES ARTICLES	15
 TITRE I ^{ER} A DES LOIS DE FINANCES	
<i>Article 1^{er} A</i> (nouveau) : L’objet des lois de finances	15
 TITRE I ^{ER} DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L’ETAT	
<i>Article 1^{er}</i> : Les ressources et les charges de l’Etat	17
 CHAPITRE I ^{ER} Des recettes et des dépenses budgétaires	
<i>Article 2</i> : Les ressources budgétaires.....	21
<i>Article 3</i> : La rémunération des services rendus par l’Etat	22
<i>Article 4</i> : La définition des charges budgétaires de l’Etat	24
<i>Article 5</i> : Le budget et les principes budgétaires	28
<i>Article 6</i> : La comptabilisation des recettes et des dépenses.....	31
 CHAPITRE II Des autorisations budgétaires	
<i>Article 7</i> : La budgétisation par objectifs : les missions et les programmes	32
<i>Article 8</i> : La distinction entre les autorisations d’engagement et les crédits de paiement	37
<i>Article 9</i> : Le caractère limitatif des autorisations budgétaires	38

<i>Article 10</i> : Les crédits évaluatifs.....	39
<i>Article 11</i> : Les modifications réglementaires des autorisations budgétaires.....	40
<i>Article 12</i> : La répartition des crédits globaux.....	40
<i>Article 13</i> : Les virements et transferts de crédits entre programmes.....	41
<i>Article 14</i> : Les décrets d'avance.....	44
<i>Article 15</i> : Les annulations de crédits.....	47
<i>Article 16</i> : Les reports de crédits.....	49

CHAPITRE III

Des affectations de recettes

<i>Article 17</i> : Les dérogations autorisées au principe de non-affectation de recettes.....	51
<i>Article 18</i> : Les procédures de fonds de concours et de rétablissement de crédit.....	52
<i>Article 18 bis</i> (nouveau) : Les budgets annexes.....	55
<i>Article 19</i> : Les catégories de comptes annexes.....	57
<i>Article 20</i> : Les règles générales applicables aux comptes annexes.....	58
<i>Article 20 bis</i> (nouveau) : Les règles particulières applicables aux comptes d'affectation spéciale.....	59
<i>Article 21</i> : Le compte de gestion des participations de l'Etat.....	61
<i>Article 21 bis</i> (nouveau) : Les règles applicables aux comptes de commerce.....	62
<i>Article 22</i> : Le compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat.....	65
<i>Article 23</i> : Les comptes d'opérations monétaires.....	65
<i>Article 24</i> : Les comptes de concours financiers.....	66

CHAPITRE IV

Des ressources et des emplois de trésorerie

<i>Article 25</i> : La définition des ressources et des charges de trésorerie.....	67
<i>Article 26</i> : Les règles applicables aux opérations de trésorerie.....	68

CHAPITRE V (NOUVEAU)

Des comptes de l'Etat

<i>Article 26 bis</i> (nouveau) : Les obligations comptables de l'Etat.....	69
<i>Article 26 ter</i> (nouveau) : La comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat.....	70
<i>Article 26 quater</i> (nouveau) : L'imputation comptable des comptes de trésorerie.....	71

<i>Article 26</i> quinquies (nouveau) : La comptabilité générale de l'Etat.....	71
<i>Article 26</i> sexies (nouveau) : Le rôle des comptables publics	72

TITRE II

DU CONTENU ET DE LA PRÉSENTATION DES LOIS DE FINANCES

CHAPITRE I^{ER}

Du principe de sincérité

<i>Article 27</i> : Le principe de sincérité des lois de finances.....	73
<i>Article 28</i> : L'appréciation de l'incidence de dispositions législatives ou réglementaires sur l'équilibre financier	74
<i>Article 29</i> : La sincérité des comptes de l'Etat.....	76

CHAPITRE II

Des dispositions des lois de finances

<i>Article 30</i> : La définition des lois de finances.....	77
<i>Article 31</i> : Le contenu de la loi de finances de l'année	78
<i>Article 32</i> : Le contenu des lois de finances rectificatives	81
<i>Article 33</i> : Les conditions du transfert d'une ressource de l'Etat vers une autre personne morale.....	82
<i>Article 34</i> : Le contenu de la loi de règlement	83
<i>Article 34</i> bis (nouveau) : La ratification par le Parlement des modifications de crédits opérées par voie administrative.....	84

TITRE III

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

CHAPITRE I^{ER}

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

<i>Article 36</i> : Le débat d'orientation budgétaire	85
<i>Article 37</i> : Les questionnaires budgétaires	86

<i>Article 38</i> : Les documents joints au projet de loi de finances de l'année	86
<i>Article 39</i> : Le dépôt du projet de loi de finances de l'année et de ses annexes.....	87
<i>Article 40</i> : Les documents joints aux projets de loi de finances rectificative	87
<i>Article 41</i> : Les délais de vote du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificative.....	88
<i>Article additionnel après l'article 41</i> : La discussion du projet de loi de finances de l'année après le vote sur le projet de loi de règlement	89
<i>Article 43</i> : Les conditions de vote des ressources, des charges et des plafonds des autorisations d'emplois.....	91
<i>Article 44</i> : La répartition des crédits ouverts par les lois de finances.....	94
<i>Article 45</i> : Les procédures d'urgence	96

CHAPITRE II

Du projet de loi de règlement

<i>Article 46</i> : Les documents joints au projet de loi de règlement.....	97
<i>Article 47</i> : Le délai de dépôt du projet de loi de règlement.....	98

CHAPITRE III

Dispositions communes

<i>Article 48 A (nouveau)</i> : Les délais de vote des projets de loi de finances.....	99
<i>Article 48</i> : L'exercice du droit d'amendement	100

TITRE III *BIS* (nouveau)

DE L'INFORMATION ET DU CONTRÔLE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

CHAPITRE I^{ER} (NOUVEAU)

De l'information

<i>Article 48 bis</i> (nouveau) : Le débat d'orientation budgétaire.....	102
<i>Article 48 ter</i> (nouveau) : Les questionnaires budgétaires	105
<i>Article 48 quater</i> (nouveau) : Le rapport économique, social et financier	106
<i>Article 48 quinquies</i> (nouveau) : Les documents joints au projet de loi de finances de l'année	107

<i>Article 48 sexies</i> (nouveau) : Le rapport et le débat sur les prélèvements obligatoires	109
<i>Article 48 septies</i> (nouveau) : Les documents joints au projet de loi de finances rectificative.....	111
<i>Article 48 octies</i> (nouveau) : Les documents joints au projet de loi de règlement.....	112
<i>Article 48 nonies</i> (nouveau) : L’impact financier des dispositions des lois de finances	115
<i>Article 48 decies</i> (nouveau) : La publication des actes administratifs prévus par la loi organique.....	116

CHAPITRE II (NOUVEAU)

Du contrôle

<i>Article 48 undecies</i> (nouveau) : Les missions et prérogatives de contrôle des commissions chargées des finances.....	118
<i>Article 48 duodecies</i> (nouveau) : La mission d’assistance de la Cour des comptes au Parlement.....	121
<i>Article 48 terdecies</i> (nouveau) : La cessation des entraves aux missions de contrôle et d’évaluation.....	123
<i>Article 48 quaterdecies</i> (nouveau) : Les suites données aux observations notifiées au terme des missions de contrôle et d’évaluation des commissions chargées des finances	124

TITRE IV

ENTRÉE EN VIGUEUR ET APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE

<i>Article 49</i> : La caducité des garanties octroyées sans autorisation du législateur financier.....	125
<i>Article 50</i> : Le maintien à titre transitoire et exceptionnel de certaines affectations de recettes.....	126
<i>Article 51</i> : Les dispositions transitoires en matière de reports de crédits	126
<i>Article 52</i> : Les dispositions transitoires relatives aux taxes parafiscales.....	127
<i>Article 53</i> : 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	127
<i>Article 54</i> : L’entrée en vigueur anticipée de certaines dispositions.....	128
<i>Article 57</i> : Les décrets d’application de la loi organique.....	130

TABLEAU COMPARATIF	131
---------------------------------	-----

AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION	195
--	-----

MESDAMES, MESSIEURS,

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

Celui-ci se réjouit de ce que le Sénat, unanime, après l'Assemblée nationale, ait pris acte de ce que la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959, était « *une nécessité avérée* », pour reprendre l'expression utilisée par le Président Alain Lambert.

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

Il était à la fois inévitable et souhaitable que les deux assemblées, en phase sur les objectifs, expriment leurs positions de principe respectives sur les nombreuses questions soulevées par ce qu'il est convenu d'appeler la constitution financière de l'Etat.

Ceci s'est traduit par l'adoption, par le Sénat, de 187 amendements, dont le plus grand nombre, émanant pour l'essentiel de la Commission des finances du Sénat, stimulent la réflexion, sans traduire une quelconque opposition ni sur les principes, ni sur les objectifs : ils constituent une contribution positive, utile et même nécessaire à l'élaboration d'un bon texte.

Il est, à cet égard, exemplaire de constater que, sur des sujets qui, objectivement, transcendent les clivages traditionnels, les deux assemblées aient su aborder la phase opérationnelle d'élaboration de la norme dans un état d'esprit constructif et républicain.

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

Votre Rapporteur, s'attachant à répudier tout amour-propre d'auteur et toute tentation perfectionniste – le mieux étant souvent l'ennemi du bien – a examiné le texte modifié par le Sénat dans un état d'esprit positif, le même d'ailleurs que celui qui a animé son homologue, le Rapporteur du Sénat.

Les quelques dizaines d'amendements qu'il vous est proposé d'appliquer au texte du Sénat ne traduisent nul désaccord de fond : un tel désaccord se concrétiserait, au contraire, par un nombre réduit d'amendements « abrasifs ».

Il s'agit, plus modestement, par petites touches, de faire en sorte que le fruit de l'accord de fond des assemblées et du Gouvernement – si celui-ci s'est évidemment gardé de tout activisme, il n'est pas resté inactif, donnant son accord à 118 des

amendements sénatoriaux adoptés et s'en remettant à la sagesse du Sénat sur 40 autres – soit d'une application fluide pour les acteurs qui devront le mettre en œuvre.

Sans insister, tant la cause est désormais entendue, votre Rapporteur notera d'abord l'approbation sénatoriale aux grands principes fondant la réforme dessinée par l'Assemblée nationale.

Pour permettre **l'amélioration de la gestion publique**, le Sénat a accepté d'organiser l'autorisation et l'exécution budgétaires autour des **programmes**, rompant avec la spécialisation des crédits par chapitre.

Par delà les modalités pratiques préconisées pour cette budgétisation par programme, les deux assemblées s'accordent pour passer d'un budget de moyens, présentant les crédits par nature de dépenses, à une logique d'objectifs et de résultats, susceptibles d'une véritable évaluation.

Les deux assemblées se retrouvent également autour du concept novateur de **fongibilité asymétrique**.

Le gestionnaire pourra ainsi déployer *ad optimum* les crédits qui lui sont ouverts, sous réserve, bien sûr, de rendre compte. Il ne sera pas paralysé par une nomenclature stérilisante, tout en étant empêché d'obérer l'avenir en cédant à une quelconque facilité en matière de dépenses de personnel.

La fixation de plafonds d'**autorisations d'emplois** – notion retenue par les deux assemblées – contribuera à cette nécessaire maîtrise.

Cette responsabilisation des gestionnaires, dotés d'enveloppes globales et de crédits fongibles n'est pas synonyme de « chèque en blanc » : les demandes de crédits seront, conformément aux souhaits des deux assemblées, justifiées *a priori* dans des **projets annuels de performance** ; il sera rendu compte *a posteriori* de leur gestion dans des **rapports annuels de performances** qui contribueront à la revalorisation, unanimement souhaitée, de la **loi de règlement**, confortée par une rénovation profonde de la **comptabilité de l'Etat**.

Bien sûr, la globalisation et la fongibilité seront mises en œuvre dans le respect du droit d'amendement, les précisions suggérées, sur ce point, par le Président Henri Emmanuelli ayant reçu l'accord du Sénat.

De même, le Sénat a souscrit – naturellement – aux nombreuses dispositions adoptées par l'Assemblée en vue de **mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire par le Parlement**.

Les dispositions adoptées dans les deux chambres – par delà les inévitables variantes rédactionnelles – répondent à un triple souci :

– restaurer toute sa portée à l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement ;

– accroître la lisibilité et la sincérité des documents budgétaires pour permettre un véritable contrôle ;

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

Incontestablement, le Sénat aura stimulé notre réflexion sur tous ces points et suggère nombre des modifications qui apparaissent pertinentes.

Sans entrer, à ce stade, dans la description détaillée de ces dispositions, on observera que le souci partagé de mieux assurer l'exhaustivité et la lisibilité des comptes publics et d'enclencher la réforme de l'Etat se traduit, dans le texte du Sénat, par les orientations suivantes :

– un meilleur encadrement et une meilleure information concernant les impositions de toute nature, manifestation d'une contrainte étatique qui doit rester « dans la main » de la représentation nationale ; le Sénat a fort opportunément complété le descriptif retenu par l'Assemblée nationale en adoptant un amendement de M. Philippe Marini, Rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, prévoyant un rapport et un débat sur l'ensemble des prélèvements obligatoires, utile introduction commune aux discussions sur le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale ;

– la reconnaissance explicite de l'existence de prélèvements sur recettes, sujet sur lequel l'Assemblée, après bien des hésitations, avait maintenu une certaine frilosité, voir une certaine ambiguïté ;

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

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

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

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

– un détail plus grand de la nomenclature des titres, dans un souci de transparence et de traçabilité ; cet objectif partagé doit être concilié avec celui de

présenter aux gestionnaires une réforme lisible : la fongibilité pourrait perdre un peu de sa substance, si le nombre de « tiroirs » dans lesquels sont rangés les crédits était trop augmenté ; sur ce point, une solution moyenne pourrait être susceptible de recueillir l'assentiment des deux assemblées ;

– une définition plus précise des programmes ;

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

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

– l'introduction d'une possibilité de mieux répondre à des objectifs d'interministérialité, en prévoyant que les missions (unités de vote), mais aussi les programmes (unités de spécialité) pourront être interministériels ; même s'il ne s'agit pas d'une contrainte, ce choix restant à la discrétion du Gouvernement, et si les propositions du Sénat complètent heureusement le dispositif de l'Assemblée nationale, incontestablement trop timide sur ce point, il paraît souhaitable, afin de favoriser la responsabilisation des gestionnaires, que les programmes demeurent ministériels : dans l'intérêt même de la représentation nationale, il convient de conserver un niveau budgétaire où elle aura en face d'elle un homme politique responsable – un ministre – et non pas une entité abstraite comme le serait une enveloppe interministérielle ;

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

Au total, votre Rapporteur, suivi par votre Commission spéciale, a souscrit à ces orientations. Sous réserve des modifications techniques proposées – 81 amendements – votre Commission spéciale vous invite à adopter, en deuxième lecture, le texte adopté par le Sénat le 13 juin dernier.

DISCUSSION GENERALE

La Commission s'est réunie le mardi 19 juin 2001 à 17 heures, sous la présidence de M. Raymond Forni, Président, puis de M. Philippe Auberger, Vice-président, pour examiner, sur le rapport de votre **Rapporteur**, la proposition de loi organique, modifiée par le Sénat, relative aux lois de finances.

Le **Président Raymond Forni** a d'abord observé que le travail du Sénat ne constituait en aucune façon une remise en cause de l'architecture générale du texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, mais une contribution très positive. Il a rappelé que l'objectif était de parvenir à un accord définitif entre les deux assemblées avant le terme de l'actuelle session parlementaire. C'est pourquoi il est personnellement intervenu pour qu'une éventuelle troisième lecture par l'Assemblée nationale soit inscrite à l'ordre du jour du jeudi 28 juin 2001.

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

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

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

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

Votre Rapporteur a ensuite présenté les principales observations que lui inspirait le texte adopté par le Sénat.

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

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

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

Après les réponses de votre **Rapporteur**, la Commission spéciale a abordé l'examen des articles de la proposition de loi organique.

*
* *

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} A (NOUVEAU)

DES LOIS DE FINANCES

Article 1 A (nouveau)

L'objet des lois de finances.

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

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

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

Il paraît, en effet, plus adéquat d'indiquer qu'il résulte des lois de finances un équilibre, non seulement financier, ce terme renvoyant aux modalités de financement de l'Etat telles que définies dans le tableau de financement prévu au 7° de l'article 31, mais également budgétaire, présenté dans le tableau d'équilibre du 6° de l'article 31.

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

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

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

*

* *

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

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

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

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

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

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

*

* *

TITRE I^{ER}

DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ETAT

Article 1^{er}

Les ressources et les charges de l'Etat.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant, d'une part, à procéder à un ajustement rédactionnel et, d'autre part, à compléter cet article par un alinéa relatif aux conditions d'affectation de certaines impositions de toute nature.

Ce faisant, il a souhaité « *affirmer que, du fait de leurs caractéristiques, les impositions de toutes natures sont par essence des recettes de l'Etat et, à ce titre, doivent figurer dans les lois de finances* »⁽¹⁾. En conséquence, le Sénat a considéré qu'il convenait de soumettre l'affectation d'une imposition à un tiers à une condition de fond, à savoir l'accomplissement d'une mission de service public.

Pour autant, le Sénat a jugé préférable de réserver un sort particulier aux impôts des collectivités locales, estimant « *qu'ils ont la particularité, commune avec ceux de l'Etat, d'être gérés par des organes politiques responsables ayant reçu l'onction démocratique* »⁽²⁾.

Tout en approuvant les raisons qui ont conduit à compléter le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, votre Rapporteur estime que les impositions locales ne peuvent se singulariser aussi fortement et connaître, sur ce point, un régime d'affectation fondamentalement différent de celui des autres impositions.

Par ailleurs, le présent article ayant pour vocation de préciser la nature des ressources et des charges de l'Etat au regard de l'habilitation conférée au législateur organique par l'article 34 de la Constitution, une terminologie très fidèlement calquée sur celle de la Constitution lui paraît préférable à une terminologie plus inspirée de l'analyse financière – sans, d'ailleurs, que la seconde soit établie de façon immuable et certaine⁽³⁾. Ainsi, le mot « charges » paraît préférable au mot « emplois » pour les opérations de trésorerie. Il résultera de cette modification plusieurs autres amendements de pure conséquence sur divers articles de la présente proposition de loi organique.

*

* *

(1) Journal officiel, *Débats Sénat*, 7 juin 2001, p. 2838.

(2) Ibid.

(3) *Votre Rapporteur renvoie, par exemple, au tableau des flux de trésorerie de l'Etat, présenté à la page 286 du rapport de la Cour des comptes sur L'exécution des lois de finances pour 1999, dans lequel le mot « emplois » est utilisé dans un sens assez différent de celui qui prévaut dans le texte du Sénat.*

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

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

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 2**)

Elle a *adopté* un amendement de clarification présenté par votre Rapporteur, s'agissant du champ des impositions de toute nature dont l'affectation à un tiers est réglementée (**amendement n° 3**)

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

*
* *

CHAPITRE I^{ER}

Des recettes et des dépenses budgétaires.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, modifiant l'intitulé du présent chapitre et remplaçant les mots « ressources » et « charges » par les mots « recettes » et « dépenses ». Cet ajustement rédactionnel visait à tirer les conséquences de ce que les opérations budgétaires sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses, en mettant en œuvre une comptabilité de caisse.

En élaborant le texte qu'il avait soumis, en première lecture, à l'examen de la Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances, votre Rapporteur avait souhaité que soient plus clairement distingués les « objets » budgétaires (ressources et charges) et leurs images comptables, différentes selon les règles de comptabilité mises en œuvre (recettes et dépenses en comptabilité budgétaire, produits et charges en comptabilité générale). Cette distinction était, en effet, indispensable pour deux raisons, à titre principal :

– d'une part, le champ des lois de finances devenait plus étendu, celles-ci devant déterminer, au sens de l'article 34 de la Constitution, les « ressources » et les « charges » de l'Etat, indépendamment de leurs images comptables – qui ne sont qu'un moyen conventionnel d'appréhender une réalité financière donnée. Limiter le domaine des lois de finances aux seules « recettes » et « dépenses » – image comptable particulière dont, d'ailleurs, la capacité à retracer de façon fidèle certains aspects de la situation financière de l'Etat est très limitée – revenait à se condamner à rester dans une conception réductrice des finances de l'Etat, pouvant aller à l'encontre d'un mouvement de transparence et de modernisation engagé chez nombre de nos partenaires. Cela aboutissait, dans les faits, à se priver d'enrichir le contenu comptable de la loi de règlement et d'intégrer à celle-ci l'examen et l'approbation des comptes annuels de l'Etat ;

– d'autre part, il devenait légitime que la loi organique puisse connaître de façon plus approfondie qu'auparavant de certains aspects de la comptabilité de l'Etat – notamment la comptabilité générale – alors que la doctrine comme l'usage réservent traditionnellement cette compétence au seul pouvoir exécutif. Au contraire, aux yeux de votre Rapporteur, le législateur organique ne peut sans méconnaître l'étendue de sa propre compétence passer sous silence les grands principes en vertu desquels sont comptabilisées les opérations financières sur lesquelles devra se prononcer, chaque année, le législateur financier. A cet égard, l'enrichissement du contenu comptable des lois de finances, notamment de la loi de règlement, impose que soient fixés dans la loi organique les principes fondamentaux de la comptabilité générale de l'Etat.

Dans le présent chapitre, qui vise à définir, conformément à l'habilitation constitutionnelle, la *nature* des ressources et des charges budgétaires de l'Etat, il convient de faire abstraction de toute considération relative aux modes de comptabilisation de ces ressources et de ces charges, qui font l'objet d'articles ultérieurs de la présente proposition de loi organique – d'ailleurs judicieusement regroupés par le

Sénat en un chapitre déterminé, à l'initiative du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances.

L'utilisation des mots « ressources » et « charges » de préférence à ceux de « recettes » et « dépenses » ne vise pas à satisfaire une quelconque coquetterie sémantique. En vous proposant de les retenir, votre Rapporteur vous invite à confirmer l'attachement du Parlement à la modernisation de l'Etat et à la transparence des opérations financières soumises à son autorisation.

Il en résultera plusieurs modifications de pure conséquence sur divers articles de la présente proposition de loi organique.

*
* *

La Commission spéciale a *adopté*, à l'intitulé du présent chapitre, un amendement de cohérence avec l'amendement adopté à l'article 1^{er} présenté par votre Rapporteur (**amendement n° 4**).

*
* *

Article 2

Les ressources budgétaires.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, six amendements du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, et un amendement présenté par M. Michel Charasse, qui a recueilli l'avis favorable de la Commission des finances. Ces amendements tendaient à préciser la nomenclature des ressources budgétaires de l'Etat.

En particulier, les amendements adoptés par le Sénat à l'initiative du Président Alain Lambert organisent la nomenclature des ressources autour de leur nature alors que le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture mettait en évidence des catégories de ressources susceptibles de faire l'objet de règles ou procédures budgétaires spécifiques. Sous réserve d'ajustements rédactionnels, votre Rapporteur se rallie à la solution retenue par le Sénat, qui ne présente pas d'inconvénients autres que celui de proposer deux catégories « diverses », la première relative aux revenus courants et la seconde aux produits exceptionnels.

*
* *

La Commission a *adopté* trois amendements présentés par votre Rapporteur : un amendement de cohérence avec l'article 1^{er} et deux amendements rédactionnels (**amendements n^{os} 5, 6 et 7**).

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

*
* *

Article 3

La rémunération des services rendus par l'Etat.

Le Sénat a adopté, *sur avis défavorable de la Commission des finances, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse de cette assemblée*, un amendement présenté par M. Michel Charasse tendant à annexer au projet de loi de règlement les décrets instituant la rémunération de services rendus par l'Etat. La portée pratique de cette disposition reste à démontrer.

Cette décision du Sénat peut surprendre, celui-ci étant allé contre l'avis de sa Commission des finances. En fait, la teneur du débat en séance publique éclaire les motivations de ce vote qui, sur un sujet complexe, a essentiellement visé à conserver le présent article en navette afin que les travaux préparatoires de la loi organique fassent toute la lumière sur les intentions du législateur.

C'est donc bien volontiers que votre Rapporteur rappelle ici la philosophie qui a présidé à la rédaction de cet article dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, sur le fondement de propositions émises, à l'origine, par le Président Alain Lambert dans un rapport d'information publié en octobre 2000 ⁽¹⁾.

Contrairement à ce qui a pu être affirmé, il ne s'agit pas avec le présent article de faire entrer dans le champ de la loi de finances l'ensemble des textes réglementaires régissant les rémunérations de services rendus par l'Etat. Le rapport établi par votre Rapporteur pour l'examen en première lecture de la présente proposition de loi organique est, à cet égard, sans ambiguïté. De même, lors du débat en séance publique au Sénat, le Président Alain Lambert a exposé clairement cette problématique : les seuls actes visés par le présent article sont les décrets en Conseil d'Etat qui *instituent* la rémunération d'un service rendu par l'Etat et non les actes ultérieurs pris sur le fondement de ces décrets, qui en déterminent les modalités concrètes d'application.

En particulier, il n'appartient pas au Parlement de connaître, dans le cadre des lois de finances, des arrêtés fixant précisément les tarifs des rémunérations concernées. Ce serait contraire à la conception que se fait votre Rapporteur de la séparation des pouvoirs et du rôle du Parlement, sans même parler des difficultés pratiques que causerait une disposition organique allant en sens contraire.

Dans son rapport d'information précité, le Président Alain Lambert indiquait 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, en l'absence de ratification dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'exercice concerné* ». Adhérant pleinement à cette démarche équilibrée, votre Rapporteur a proposé, et l'Assemblée nationale a adopté à sa suite, le dispositif mettant en application – ni plus, ni moins – ces paroles vigoureuses et sensées. Le Gouvernement n'avait d'ailleurs fait bénéficier l'Assemblée nationale d'aucune observation lors du débat en séance publique, le 7 février 2001.

(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 », annexe au procès-verbal de la séance du 19 octobre 2000, n° 37 (2000-2001).*

Quelques inquiétudes ont pu se faire jour quant au nombre des actes susceptibles de faire l'objet d'une ratification par le Parlement. En ce domaine, la problématique des « stocks » est très différente de celle des « flux » :

– en matière d'« apurement » du stock existant de décrets en Conseil d'Etat, il est clair que cette tâche concernera plusieurs centaines de textes, ce qui, chacun en conviendra, pourrait conduire à un certain « embonpoint » de la loi de finances concernée. Cependant, il peut être envisagé de procéder par l'intermédiaire d'une « disposition balai ». Au demeurant, le travail de recensement des textes en vigueur – pour lequel l'administration disposera de quatre pleines années – pourrait avoir pour vertu d'inciter un Gouvernement vigilant à faire preuve d'esprit critique et de reconsidérer, en chaque cas d'espèce, la nécessité de la rémunération du service rendu. La Cour des comptes rappelle fréquemment que cette rémunération ne doit résulter que d'activités accessoires aux missions de service public, qui sont par nature gratuites ;

– en matière de flux, la situation paraît beaucoup moins critique et l'examen attentif du *Journal officiel* montre qu'il n'apparaît, finalement, qu'assez peu de rémunérations nouvelles chaque année.

En définitive, c'est tout simplement à un exercice raisonné et maîtrisé des prérogatives financières du Parlement que le Président de la Commission des finances du Sénat et l'Assemblée ont voulu inviter l'ensemble de nos collègues, ces prérogatives devant s'exercer, cependant, dans le cadre d'une nécessaire souplesse de gestion qui amène à en déléguer la mise en œuvre, en cours d'année, au pouvoir exécutif.

*
* *

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

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

M. Gilbert Gantier s'est déclaré favorable à cette rédaction et la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 8**).

La Commission a *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

*
* *

Article 4

La définition des charges budgétaires de l'Etat.

Le Sénat a adopté, *contre l'avis du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à modifier sensiblement la nomenclature des charges budgétaires.

La nomenclature retenue par le Sénat prévoit, en effet, que les charges budgétaires comprennent trois catégories de dépenses :

- les dépenses ordinaires ;
- les dépenses d'intervention ;
- les dépenses d'investissement.

Au total, chacune de ces catégories étant subdivisée en titres, la nomenclature budgétaire des dépenses de l'Etat comprend onze titres, ce qui représente une augmentation sensible du nombre de titres par rapport à celui retenu par l'Assemblée nationale, qui était de six seulement.

Justifiant l'introduction de ce niveau de détails, le Président Alain Lambert a estimé que la nomenclature retenue par l'Assemblée nationale « *n'assurait pas de traçabilité suffisante des opérations, ce qui est un grave handicap dans un système où la fongibilité quasi complète des crédits a été instituée* ».

Le Gouvernement a fait part de sa préférence pour la nomenclature adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, faisant valoir que celle-ci était « *plus simple, plus ramassée et, par conséquent, plus claire. [...] Elle exprime mieux l'esprit de la réforme de modernisation de l'Etat, qui voudrait que l'attention se porte plus désormais sur les résultats fixés que sur la nature de la dépense effectuée* ».

Votre Rapporteur entend le souci du Sénat d'assurer une traçabilité des dépenses budgétaires, afin d'éviter que celles-ci ne soient regroupées dans une « boîte noire », où, en raison de leur fongibilité, serait interdite toute comparaison entre les crédits adoptés en loi de finances initiale et l'exécution de la loi de finances. Autrement dit, la fongibilité des crédits ne doit pas remettre en cause leur traçabilité.

Peut-on pour autant introduire dans le cadre de la réforme onze titres visant à refléter précisément la nature des dépenses, tout en affichant l'objectif d'une lisibilité accrue de la loi de finances et de marges de manœuvre nouvelles pour les gestionnaires, contrepartie des obligations de résultats qui leur sont désormais imparties ?

Votre Rapporteur incline à penser que non.

L'affichage d'une nomenclature « primaire » aussi détaillée que celle que propose le Sénat constituerait, selon lui, un signal négatif donné au gestionnaire pour qu'il fasse le pari de la réforme. Or, celle-ci ne sera pas menée à bien sans l'adhésion de ces derniers.

Aussi, votre Rapporteur suggère-t-il de regrouper les charges budgétaires de l'Etat selon une nomenclature par titre plus ramassée, comprenant sept titres, de manière à assurer la lisibilité de la loi de finances et à garantir la cohérence de la nomenclature budgétaire au regard de l'objectif de fongibilité des crédits sur lequel la réforme repose.

Toutefois, partageant complètement le souci du Sénat d'assurer une traçabilité des crédits budgétaires, votre Rapporteur proposera d'explicitier le contenu de chacun de ces sept titres, étant précisé que comme c'est le cas aujourd'hui avec les articles et les paragraphes, la nomenclature affichée d'exécution pourra atteindre un niveau de détail fin.

Concrètement, votre Rapporteur présentera un amendement tendant à détailler les charges budgétaires de l'Etat selon les sept titres suivants :

- les dotations des pouvoirs publics ;
- les dépenses de personnel ;
- les dépenses de fonctionnement ;
- les charges de la dette de l'Etat ;
- les dépenses d'investissement ;
- les dépenses d'intervention ;
- les dépenses d'opérations financières.

Les dépenses de personnel comprendraient les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales, ce qui ouvre la possibilité d'imputer sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme des cotisations fictives de pension et permettra d'appréhender ainsi le coût complet des personnes en activité rémunérées par l'Etat, et les prestations sociales et allocations diverses.

Les dépenses de fonctionnement comprendraient les dépenses de fonctionnement autres que celles du personnel et les subventions pour charges de service public, votre Rapporteur ayant préféré cette qualification à celle de subventions versées aux organismes chargés d'une mission de service public, ces derniers pouvant être amenés en sus de cette mission à exercer une activité d'une toute autre nature et à bénéficier de transferts n'entrant pas dans cette catégorie de subvention.

Les charges de la dette de l'Etat, isolées afin de répondre au souci du Sénat de suivre avec attention l'évolution des crédits y afférents, comprendraient les intérêts de la dette financière négociable, ceux de la dette financière non négociable et les charges financières diverses.

Les dépenses d'investissement comprendraient les dépenses pour immobilisations corporelles et incorporelles de l'Etat, ce qui permettrait d'appréhender les dépenses ayant une incidence sur le patrimoine de l'Etat.

Les dépenses d'intervention comprendraient les transferts aux ménages, avec en particulier les dépenses afférentes aux pensions et avantages accessoires actuellement versés (ce qui devrait conduire à imputer la subvention d'équilibre au compte de pensions sur le titre des dépenses de transfert et non sur le titre des dépenses de personnel, cette dernière solution risquant d'avoir pour conséquence de limiter les marges de manœuvre du gestionnaire de chaque programme), les transferts aux entreprises, aux collectivités territoriales, aux autres collectivités et les appels en garantie.

Enfin, les dépenses d'opérations financières comprendraient les prêts et avances, les dotations en fonds propres et les dépenses de participations financières.

Au total, la nomenclature budgétaire proposée comprendrait donc sept titres recouvrant, de façon exhaustive, dix-neuf catégories de dépenses. Cette solution semble parfaitement concilier la volonté de lisibilité exprimée par l'Assemblée nationale et le souci de traçabilité des dépenses publiques mis en avant par le Sénat.

*
* *

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

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

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

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

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

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

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

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

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 9**).

La Commission a *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

*
* *
*

Article 5

(Supprimé)

Le budget et les principes budgétaires.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant, par coordination avec l'article 1^{er} A relatif à la définition des lois de finances et du budget de l'Etat, à supprimer le présent article.

Votre Rapporteur estime cependant que les dispositions relatives à la définition du budget de l'Etat et aux grands principes budgétaires, trouvent davantage leur place à l'article 5. En effet, pour des raisons de lisibilité du texte, il est souhaitable de rassembler en un seul article la notion de budget et les grands principes budgétaires. La notion de budget trouvant sa signification dès lors qu'ont été définies les charges et ressources qui, en raison de leur nature budgétaire, relèvent du budget, ces dispositions trouvent naturellement place dans le présent article de la proposition.

Il convient également d'aborder à cette occasion la question des prélèvements sur recettes.

Sur le fond, votre Rapporteur propose d'adhérer à la position du Sénat, tendant à consacrer, dans la loi organique, la procédure des prélèvements sur recettes. Comme l'a fort pertinemment relevé le Président Alain Lambert lors des débats relatifs à l'article 17, les prélèvements sur recettes sont « *votés chaque année dans la loi de finances, à l'état A. Le Conseil constitutionnel a toujours validé ce mécanisme budgétaire. [...] Le Conseil constitutionnel n'ayant jamais estimé contraire à la Constitution un prélèvement sur recettes, il n'y a donc ni tabou à lever, ni révolution, ni même audace, à inscrire dans la loi une pratique reconnue par tous les parlementaires et acceptée par le juge constitutionnel* ».

Cependant, la définition donnée par le Sénat à la notion de prélèvement sur recettes paraît extrêmement large, puisqu'elle vise « *les financements transférés par l'Etat à des tiers aux fins de couvrir les charges supportées par eux du fait des missions de service public qu'ils exercent* ». Certes, le Président Alain Lambert a pris soin, au cours des débats, de préciser que sa proposition visait à faire figurer dans la loi organique la définition et l'évaluation des prélèvements opérés au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

Toutefois, la rédaction envisagée ne ferait pas obstacle à ce que soient prélevés sur les recettes de l'Etat les financements affectés à la sécurité sociale, ce qui porterait ainsi atteinte à l'autonomie des lois de financement de la sécurité sociale. Cette perspective serait sans nul doute en délicatesse avec les articles 34 et 47-1 de la Constitution. On rappellera, en effet, que la réforme constitutionnelle de février 1996 a 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 obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes créés pour concourir à leur financement. En outre, au-delà des problèmes relatifs à la sécurité sociale, le texte adopté par le Sénat pourrait permettre un développement peu maîtrisé de la procédure

des prélèvements sur recettes au profit d'organismes les plus divers, ce qui ne paraît pas souhaitable.

Il paraît donc nécessaire de circonscrire la définition des prélèvements sur recettes aux procédures actuellement en vigueur. Ce choix paraît s'inscrire directement dans la continuité de la jurisprudence dégagée par le Conseil constitutionnel depuis sa décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982.

On rappellera que le Conseil constitutionnel avait alors considéré 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 ; [...] que [le mécanisme de ces prélèvements] 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 serait, dans ces conditions, donner lieu à une ouverture de crédits dans les comptes des dépenses du budget de l'Etat* ».

Par ailleurs, du point de vue formel, comme il l'a souligné dans le commentaire de l'article 17, votre Rapporteur juge opportun d'introduire au présent article les dispositions relatives à la définition des prélèvements sur recettes : ainsi que l'a considéré le Conseil constitutionnel en 1982⁽¹⁾, les prélèvements sur recettes ne constituent pas une affectation de recettes de l'Etat puisque les dépenses couvertes par les recettes rétrocédées ne sont pas des dépenses de l'Etat.

Votre Rapporteur ayant toujours mis en avant son souci d'inscrire la réforme de l'ordonnance dans le cadre de la Constitution, et donc de la jurisprudence dégagée par le Conseil constitutionnel, il lui apparaît donc opportun de consacrer dans l'ordonnance la notion de prélèvements sur recettes selon les modalités et sous les réserves précisées par le Conseil constitutionnel depuis la décision précitée de 1982.

*
* *

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

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

(1) *Décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982.*

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

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

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

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

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

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

La Commission a *adopté* cet amendement, rétablissant ainsi l'article 5 (**amendement n° 10**).

*

* *

Article 6

(Supprimé)

La comptabilisation des recettes et des dépenses.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à supprimer cet article, ses dispositions étant reprises et complétées à l'article 26 *ter* nouveau introduit par le Sénat.

*
* *

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

*
* *

CHAPITRE II

Des autorisations budgétaires

Article 7

La budgétisation par objectifs : les missions et les programmes.

Le Sénat a adopté douze amendements du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances :

– le premier, adopté *contre l'avis du Gouvernement*, établit le caractère interministériel des missions et édicte le principe d'une spécialisation de crédits par programme ;

– le deuxième, adopté *contre l'avis du Gouvernement*, introduit une nouvelle unité de spécialité des crédits, la dotation, pour des catégories de dépenses, qui, selon le Président Alain Lambert, ne peuvent « *donner lieu à cohérence d'actions, à fixation d'objectifs et à mesures de résultats* ». Ces dotations concerneraient les crédits relatifs aux pouvoirs publics, aux dépenses en atténuation de recettes, aux dépenses résultant des mesures générales en matière de rémunérations, aux dépenses accidentelles, aux dépenses imprévisibles, aux dépenses de pensions et d'avantages accessoires et à celles résultant des appels en garantie de l'Etat ;

– le troisième, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, définit la mission comme un ensemble homogène, et non plus cohérent, de programmes ou de dotations et supprime la possibilité pour une mission de comprendre à titre exceptionnel un seul programme ;

– le quatrième prévoit une définition plus précise de la notion de programme, en établissant un lien entre les crédits et les actions qu'ils financent, en associant des « *objectifs précis* » à chaque programme, ainsi que des « *indicateurs en mesurant les résultats* ». Le Gouvernement ne s'est pas prononcé explicitement sur cet amendement, « *avouant [cependant] avoir une petite faiblesse pour la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale en ce qu'elle évoque des objectifs définis en fonction de finalités d'intérêt général* ». Le Sénat n'a pas souhaité reprendre à son compte cette définition des objectifs impartis à chaque programme, le Président Alain Lambert estimant que « *les termes de « finalités d'intérêt général » [...] semblent quelque peu redondants avec la substance même de l'Etat* » ;

– le cinquième, adopté sans que le Gouvernement se prononce explicitement, est de coordination ;

– le sixième, adopté sans que le Gouvernement se prononce explicitement, vise à supprimer les dispositions relatives à la présentation des crédits par titre, déplacées dans le II du présent article ;

– le septième, modifié par un sous-amendement de M. Michel Charasse, établit que les crédits sont ouverts aux ministres par décrets. Le Gouvernement s'en est remis à la *sagesse* du Sénat sur l'amendement du Président Alain Lambert relatif à l'ouverture

des crédits aux ministres et a émis un avis favorable sur le sous-amendement précité, qui précise que cette ouverture est effectuée par décret ;

– le huitième, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, vise à déplacer au présent article les dispositions relatives au caractère limitatif des crédits prévues à l'article 11 ;

– le neuvième, le Gouvernement s'en remettant à la *sagesse* du Sénat, supprime les dispositions relatives à la définition des programmes susceptibles de comporter des crédits globaux, le Président Alain Lambert estimant « *préférable de faire figurer l'ensemble des dispositions relatives aux crédits globaux dans un seul article et de réserver l'article 7 aux règles générales* » ;

– le dixième, adopté *contre l'avis du Gouvernement*, établit que les crédits sont présentés selon les titres définis à l'article 4, le Président Alain Lambert estimant que cette disposition « *énonce le principe du caractère indicatif des titres [...] et ne remet pas en cause le principe de la fongibilité dite asymétrique [des crédits]* » ;

– le onzième, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, reprend les dispositions relatives à la fongibilité asymétrique des crédits et énumère, de manière limitative, les prérogatives dont dispose le pouvoir exécutif pour modifier les crédits ouverts sur chaque programme ;

– le douzième, adopté sans que le Gouvernement se prononce explicitement, prévoit la fixation, par ministère, en loi de finances, de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat, ces plafonds ayant un caractère limitatif. Le Président Alain Lambert a jugé « *plus réaliste* » le mécanisme introduit par l'Assemblée nationale de « *double plafond du nombre d'emplois du ministère et de crédits de personnels du programme* », estimant que ce dispositif était de nature à éviter que le pouvoir exécutif ne s'affranchisse, comme le dénonce régulièrement la Cour des comptes, de l'autorisation délivrée par le Parlement en matière d'effectifs budgétaires.

Votre Rapporteur se réjouit que le Sénat, sous l'impulsion du Président Alain Lambert, ait repris à son compte l'introduction d'une budgétisation par objectifs, qui permettra d'appréhender la dépense publique, non plus au regard de la nature des crédits, mais en fonction des objectifs poursuivis et des résultats attendus. L'introduction de la notion de performance de la dépense publique représente une avancée majeure pour la gestion publique.

Cependant, il apparaît que le texte de cet article, tel qu'il résulte des délibérations du Sénat, est susceptible d'entraîner quelques difficultés.

Dans le souci de permettre que s'exprime, le cas échéant, le caractère interministériel de l'action de l'Etat, le Sénat a, en effet, ouvert la possibilité au Gouvernement de créer des missions à caractère interministériel. Dans la même perspective, il a également ouvert la possibilité de constituer des programmes interministériels. Or, comme l'a souligné le Gouvernement, « *à chaque programme doit correspondre un responsable unique et donc un ordonnateur unique* ». Le caractère ministériel des programmes apparaît, en effet, comme une conséquence de la logique de responsabilisation qui est au cœur de la réforme. Votre Rapporteur appelle donc de ses

vœux une modification du présent article, visant à consacrer le caractère ministériel des programmes.

Par ailleurs, le Sénat a, avec beaucoup de pertinence, défini le contenu des missions et des programmes en termes de cohérence. Ce faisant, sans doute pour éviter quelques redondances, la mission a été définie comme comprenant un ensemble homogène de programmes. Cette notion d'homogénéité des programmes ne semble pas correspondre parfaitement à celle de cohérence.

Aussi, semble-t-il préférable de lui substituer la notion de programmes concourant à une politique publique définie, notion qui implique une cohérence des actions menées. On relèvera, à cet égard, que l'introduction de la notion de politique publique au niveau de la mission, et non au niveau du programme, semble appropriée puisqu'elle permet d'éviter un éparpillement des politiques publiques en quelque deux cents programmes.

S'agissant de la définition du programme, les modifications introduites par le Sénat paraissent, globalement, susceptibles d'être approuvées. Celui-ci a en effet défini le programme comme regroupant les crédits destinés à mettre en œuvre « *une action ou un ensemble cohérent d'actions* » auxquelles sont associés des objectifs et des résultats. La notion d'action permet de ne pas lier directement les crédits aux objectifs, ce qui aurait laissé entendre que les crédits finançaient les objectifs précités, alors qu'ils en financent la réalisation. L'introduction de la notion d'action semble donc tout à fait pertinente et permettra d'appréhender dans le détail le contenu des programmes.

Votre Rapporteur exprimera cependant quelques réserves sur la définition des objectifs et des résultats impartis à chaque programme. S'agissant en effet de politique publique, il lui semble indispensable de préciser que les objectifs poursuivis sont d'une nature spécifique, puisqu'ils répondent à des finalités d'intérêt général.

Par ailleurs, si votre Rapporteur entend parfaitement le souci du Sénat de définir avec un maximum de précision le contenu des programmes, aboutissant, de ce fait, à évoquer les « indicateurs » dont ils seraient assortis, il ne faudrait pas qu'une mention explicite conduise à porter atteinte au droit d'amendement des parlementaires en exigeant d'eux l'élaboration d'indicateurs élaborés. La définition des programmes au regard « *de résultats attendus susceptibles d'une évaluation* » permettrait, sans nul doute, de concilier le souci d'une définition précise et concrète de la notion de programme, exprimé par le Sénat, avec celui, aussi légitime, de l'Assemblée nationale de préserver le droit d'amendement des parlementaires.

S'agissant de la fongibilité des crédits, votre Rapporteur se réjouit que le Sénat ait fait sien cet objectif majeur de la réforme. Il note toutefois que le Sénat a supprimé les dispositions prévoyant explicitement que la présentation des crédits budgétaires par titre est indicative, considérant que ce caractère indicatif va de soi. Par souci d'éviter toute ambiguïté dans la rédaction du texte, il serait sans doute souhaitable de revenir sur cette suppression.

S'agissant, enfin, des dispositions relatives aux plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat, le Sénat a retenu une rédaction qui, en liaison avec celle de l'article 31, aboutirait à ne pas fixer en première partie de la loi de finances le plafond global d'autorisation de ces emplois. Celui-ci devant être considéré comme un

élément de l'équilibre budgétaire, la rédaction retenue par le Sénat ne paraît pas adéquate.

Plus généralement, l'introduction d'un plafond d'emplois corrélé avec les crédits du titre des dépenses de personnel contribuerait sans nul doute à redonner toute sa portée à l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement, sauf à voir celle-ci totalement dépourvue d'impact en termes d'effectifs.

Le texte paraît donc devoir être modifié en ce sens.

Enfin, s'agissant des dotations, votre Rapporteur observe que les crédits visés par le Sénat constitueraient des crédits dérogatoires, affranchis de la budgétisation par objectifs (les dotations sont présentées par nature de dépenses et non par programme) et exclus des modalités de gestion applicable aux crédits de droit commun (les dotations ne peuvent pas faire l'objet de report, de virement, de transfert, ni de modification par répartition de crédits pour dépenses accidentelles ou imprévisibles).

L'objectif du Sénat est de protéger, en mettant à l'écart un certain nombre de crédits limitativement énumérés, la « pureté » des programmes, au sein desquels les sept catégories de dépenses visées ne pourraient pas être intégrées, notamment parce qu'elles ne pourraient pas être soumises à des indicateurs de performance.

Votre Rapporteur souscrit sans réserve aux objectifs poursuivis par le Sénat : le Gouvernement ne doit pas constituer des programmes artificiels, regroupant les crédits par nature de dépense et non par objectif, notamment par la reconstitution des agrégats « personnel » ou « administration générale ». Il lui semble néanmoins que les inconvénients de la notion de dotation l'emportent sur les avantages. Les dotations ne garantiront pas que les programmes seront conçus en respectant les principes qui fondent la réforme. En revanche, il est sûr qu'elles soulèvent des difficultés.

En premier lieu, les dépenses visées ne feraient pas l'objet d'indicateurs alors qu'on peut légitimement considérer qu'elles concourent à des politiques publiques. Il est, par exemple, clair que d'importantes dépenses en atténuation de recettes – notion aléatoire définie en fonction d'un mode de comptabilisation et non en fonction de la nature des charges en cause –, comme les dégrèvements d'impôts, participent à la politique de soutien aux entreprises. De même, les garanties de l'Etat concourent à la politique d'interventions internationales ou nationales du Trésor. Enfin, on peut se demander pour quel motif il conviendrait d'exclure les dépenses de pension du coût des politiques publiques.

Par ailleurs, il est à craindre que la liste des dotations adoptée par le Sénat risque d'aboutir à une présentation peu cohérente des dépenses de l'Etat et de nuire à la lisibilité des lois de finances. Une catégorie de dépenses de même nature ou poursuivant des objectifs similaires pourrait être budgétée à la fois en programme et en dotation, alors que la démarcation entre les deux procédures n'est pas justifiée. Notamment, la compensation par l'Etat d'une exonération de taxe professionnelle ferait l'objet d'une dotation lorsqu'elle passe par un dégrèvement, et d'un programme lorsqu'elle est comptabilisée en dépense de l'Etat (par exemple, à travers le Fonds national de compensation). Le financement des pensions ferait l'objet d'une dotation, alors que les versements aux régimes spéciaux de sécurité sociale feraient l'objet d'un programme. Les frais de poursuite et de contentieux prélevés sur les recettes de l'Etat seraient

retracés dans une dotation, tandis que les frais de justice seraient inclus dans des programmes.

De surcroît, les dotations pourraient nuire à l'information du Parlement. Bien qu'elles représentent plusieurs centaines de milliards de francs, les dotations ne seraient présentées dans aucun document d'information à l'attention du Parlement (notamment, dans le texte adopté par le Sénat, elles ne sont pas retracées dans les fascicules bleus)⁽¹⁾ qui serait ainsi placé dans l'obligation de se prononcer sur leur ouverture sans connaître avec précision ni le contenu des dépenses qui les composent, ni la justification des crédits demandés.

Enfin, le dispositif se heurte à une difficulté technique : le texte adopté par le Sénat inclut les dotations dans des missions, c'est-à-dire dans des unités de vote dont le montant figurera dans les états législatifs de dépenses, sans que, faute de fascicules bleus, une annexe explicative en donne la ventilation par unité de spécialité budgétaire. Ainsi, du strict point de vue de la technique budgétaire, il n'existerait pas de possibilité d'amender les crédits des dotations, ni de les répartir par décret.

Au total, votre Rapporteur propose de conserver la notion de dotation afin de répondre au souci légitime du Sénat d'interdire les faux programmes, et d'en éviter les inconvénients en en limitant le champ.

Ainsi, il est proposé de restreindre les dotations aux crédits des pouvoirs publics soumis au principe de la séparation des pouvoirs difficilement conciliable avec l'obligation d'objectifs et d'indicateurs, et les crédits globaux qui, par définition, ne sont pas affectés à la réalisation d'objectifs précis, puisque précisément ils sont en attente d'une affectation à un programme.

Techniquement, les crédits des pouvoirs publics sont, dans la solution proposée par votre Rapporteur, qui conforte celle retenue par le Sénat, regroupés dans une ou plusieurs dotations spécifiques à chacun d'entre eux, elles-mêmes regroupées dans une mission unique. De même, deux dotations spécifiques (l'une dédiée aux dépenses accidentelles et imprévisibles, l'autre à la provision salariale) regroupent dans une mission unique l'ensemble des crédits globaux. Par ailleurs, votre Commission proposera, sur d'autres articles, des amendements prévoyant les modalités techniques de présentation, de vote et de répartition des dotations.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement présenté par votre **Rapporteur**, consacrant le caractère interministériel des missions, affirmé par le Sénat, confirmant, conformément à une logique de responsabilité, le caractère ministériel des programmes, restreignant le champ d'application des dotations et établissant un lien entre les crédits du titre des dépenses de personnel et les plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat, afin de mieux faire apparaître les effectifs employés par l'Etat (**amendement n° 11**).

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

(1) A l'exception des dépenses de pension qui sont retracées dans un compte d'affectation spécial devant l'objet d'un bleu spécifique.

Article 8

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

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, deux amendements de simplification rédactionnelle du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances.

*
* *

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

*
* *

Article 9

Le caractère limitatif des autorisations budgétaires.

Le présent article a donné lieu, au Sénat, à la mise en œuvre d'une seconde délibération à l'issue de l'examen de l'ensemble des articles de la proposition de loi organique. En effet, en première délibération, le Sénat a repoussé, après un avis défavorable du Gouvernement, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à inscrire dans cet article les règles relatives aux reports de crédits, sans pour autant que ce vote puisse apparaître comme un refus des dispositions proposées dans cet amendement.

A la suite du rejet dudit amendement, le Sénat a décidé de rejeter l'article 9 en première délibération, en vue, soit d'y revenir en seconde délibération, soit de maintenir l'article en navette.

A la fin de la discussion de la présente proposition de loi organique, le Gouvernement n'a pas vu d'obstacle à la seconde délibération et a compris le souci du Sénat de voir un texte cohérent sortir de ses travaux. En seconde délibération, le Sénat a adopté un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à définir le régime des reports de crédits.

L'analyse des dispositions adoptées par le Sénat sera effectuée sous l'article 16 de la présente proposition de loi organique, qui traitait des reports de crédits dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture et auquel, pour des raisons de lisibilité, votre Commission propose de rattacher à nouveau les dispositions relatives aux reports de crédits.

Par voie de conséquence, il est proposé de redonner à l'article 9 son objet initial, à savoir le régime de limitativité des crédits et des plafonds des autorisations d'emplois, sous le bénéfice de deux ajustements suggérés par la discussion de la présente proposition de loi organique par le Sénat :

– la mention des programmes serait supprimée, du fait de l'introduction des dotations, prévues à l'article 7

– en liaison avec une modification proposée à l'article 31, une phrase autonome spécifierait de façon plus claire que dans le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale que les lois de finances peuvent fixer le régime des engagements par anticipation.

*

* *

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur, précisant le régime de limitativité des crédits et des plafonds des autorisations d'emplois, et transférant à l'article 16 certaines des dispositions du texte adopté par le Sénat (**amendement n° 12**).

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

Article 10

Les crédits évaluatifs.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, quatre amendements du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant :

– à fixer aux dépenses de rémunération de la dette de l'Etat, aux dépenses en atténuation de recettes et aux dépenses résultant de la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat le périmètre des crédits évaluatifs ;

– à prévoir la possibilité de procéder, le cas échéant, à l'annulation de crédits évaluatifs ;

– à procéder à quelques ajustements rédactionnels, notamment pour tenir compte de la création des dotations, prévues à l'article 7.

Compte tenu des considérations développées dans l'introduction du présent rapport quant aux prélèvements sur recettes, la référence aux charges résultant de la contribution de la France au budget des Communautés européennes paraît pouvoir disparaître sans inconvénient. De même, il paraît légitime que les crédits pour dépenses de pension et avantages accessoires soient limitatifs, à l'instar des crédits pour rémunérations principales. Le Président Alain Lambert a eu raison d'insister sur le fait que les techniques de prévision de la dépense ont fait, en matière de pensions, des progrès significatifs et que la souplesse apportée par le caractère évaluatif des crédits est devenue, en l'espèce, inadaptée.

En revanche, il paraît préférable d'exclure du champ des crédits évaluatifs les crédits pour frais de justice et réparations civiles. Sans méconnaître le fait que les dépenses couvertes par ces crédits échappent – par nature – à la décision des gestionnaires, il convient, dans le cadre d'une responsabilisation accrue de ceux-ci, d'intégrer les frais de justice et de réparations civiles dans le périmètre normal de leurs moyens de fonctionnement, qui sont dotés de crédits limitatifs.

Enfin, on peut considérer que la loi organique peut sans dommages ouvrir au Gouvernement la faculté de procéder à des annulations de crédits évaluatifs, dès lors que, par nature, de telles annulations ne peuvent avoir pour objet – ou, tout au moins, pour effet – de contribuer à la préservation de l'équilibre budgétaire et que des crédits évaluatifs peuvent devenir sans objet. Les clarifications apportées, à cet égard, au régime des annulations de crédits (prévu à l'article 15) permettent d'envisager une évolution par rapport à la solution retenue par l'Assemblée nationale en première lecture.

*

* *

La Commission a *adopté* trois amendements de votre Rapporteur, deux de précision et un de coordination (**amendements n° 13, 14 et 15**).

La Commission a *adopté* l'article 10 ainsi modifié.

Article 11

(Supprimé)

Les modifications réglementaires des autorisations budgétaires.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à supprimer cet article par coordination avec les modifications apportées à l'article 7.

*
* *

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

*
* *

Article 12

La répartition des crédits globaux.

Le Sénat a adopté deux amendements du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à définir les modalités de répartition par programme des crédits ouverts, d'une part, sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, et, d'autre part, sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations.

Sur le premier amendement supprimant, pour les mouvements de crédits revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale ou la sécurité extérieure de l'Etat, l'exception à l'obligation de publication au *Journal Officiel*, le Gouvernement a exprimé sa préférence pour la rédaction de l'Assemblée nationale, mais s'en est remis à la *sagesse du Sénat*.

Sur le second amendement, le Gouvernement a exprimé un *avis favorable*.

Sous réserve de modifications rédactionnelles visant à simplifier la rédaction du présent article, il paraît opportun de maintenir les dispositions adoptées par le Sénat.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel de votre Rapporteur **(amendement n° 16)**.

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

*
* *

Article 13

Les virements et transferts de crédits entre programmes.

Le Sénat a adopté cinq amendements modifiant le présent article relatif à la définition des procédures de virements et de transferts de crédits :

– le premier, présenté par le Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances et adopté *contre l'avis du Gouvernement*, restreint le champ d'application des virements aux mouvements entre programmes d'une même mission et limite le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements à 2% des crédits ouverts en loi de finances initiale pour chacun des programmes concernés ;

– le deuxième, présenté par le Président Alain Lambert et également adopté *contre l'avis du Gouvernement*, modifie la définition donnée aux transferts de crédits, en prévoyant que ceux-ci visent désormais à financer des coûts mis à la charge du programme bénéficiaire de ces mouvements, afin de conduire au sein de ce dernier des actions de nature à permettre de mener à bonne fin des actions du programme d'origine ;

– le troisième, présenté par le Président Alain Lambert, généralise, d'une part, une procédure d'information des commissions parlementaires compétentes sur les virements et transferts de crédits et, d'autre part, prévoit une obligation de compte rendu de l'usage des crédits ayant fait l'objet de ces procédures. Le Gouvernement, après avoir souligné la lourdeur des procédures retenues, s'en est remis à la *sagesse* du Sénat.

– le quatrième, présenté par M. Michel Charasse, *sur avis favorable du Gouvernement*, prévoit qu'un programme créé par décret d'avance peut être alimenté par voie de virement ou transfert de crédits.

S'agissant des virements de crédits, votre Rapporteur comprend le souci du Sénat de restreindre leur volume à 2% des crédits ouverts en loi de finances initiale sur chaque programme. Cette procédure vise, en effet, seulement à permettre de faire face à des erreurs de « calibrage » des crédits des programmes.

En revanche, il semble peu opportun de restreindre les virements de crédits aux seuls programmes d'une même mission. Cette restriction du champ d'application des virements s'ajouterait en effet à celle du volume des crédits concernés. Mais surtout, les missions, en raison des modifications, apportées à l'article 7, pouvant être interministérielles, les virements de crédits seraient susceptibles d'obéir à une double logique, répondant à la fois à des besoins d'ajustements frictionnels et à une logique d'interministérialité. Votre Rapporteur jugeant nécessaire de maintenir le caractère ministériel des programmes, ce qui semble conforme à la logique de responsabilisation qui est au cœur de la réforme, il semble plus cohérent, de ce fait, de prévoir que les virements de crédits concernent les programmes d'un même ministère.

S'agissant des transferts de crédits, la définition retenue par le Sénat nécessite quelques clarifications. Par cohérence avec le caractère ministériel des virements de crédits, il conviendrait en effet de prévoir que les transferts de crédits sont également de nature ministérielle.

Par ailleurs, il serait souhaitable de retenir une définition des transferts qui réponde au double objectif de ces mouvements de crédits. Les crédits visent, en effet, d'une part, à permettre la mise en œuvre de politiques interministérielles et, d'autre part, à répondre à des besoins ponctuels de gestion publique, lorsque le gestionnaire du programme bénéficiaire des transferts apparaît mieux « outillé » pour mettre en œuvre les actions du programme d'origine.

S'agissant de la possibilité d'abonder les crédits d'un programme créé par décret d'avance par voie de virements ou de transferts de crédits, votre Rapporteur estime que cette faculté porterait atteinte à l'autorisation budgétaire du Parlement et qu'il conviendrait de ne pas la retenir.

Il est tout à fait légitime que le pouvoir exécutif puisse, en cas d'urgence, être en mesure de créer un programme et de prévoir les crédits correspondants par décret d'avance. Les dispositions prévues à l'article 14 permettent alors d'associer les assemblées à cette décision, puisqu'elle porte atteinte à l'autorisation budgétaire du Parlement : la Commission chargée des finances de chaque assemblée pourra faire connaître son avis au Premier ministre sur le projet de décret d'avance dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui en aura été faite et votre Rapporteur proposera d'assortir ce dispositif d'information par une procédure de ratification, dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée, des modifications de crédits opérées sur la base de décrets d'avance. Autrement dit, le financement d'un programme créé par décret d'avance sera, selon les dispositions prévues à l'article 14, strictement encadré.

En revanche, la possibilité d'abonder, par le biais de virements ou de transferts, les crédits d'un programme créé par décret d'avance, si elle devait être retenue, réduirait sensiblement la portée des dispositions de l'article 14. En effet, une simple procédure d'information du Parlement est prévue pour les décrets portant virement ou transfert de crédits et ces derniers ne sont pas soumis à une obligation de ratification en loi de finances. En abondant un programme créé par décret d'avance par virement ou transfert, le Gouvernement serait alors en mesure de porter atteinte à l'autorisation budgétaire sur la base des facilités de gestion que lui offrent les dispositions prévues à l'article 13.

Il convient donc de ne pas retenir ces dispositions. Il est d'ailleurs dans la logique de la réforme que la création d'un programme, qui devra résulter d'un processus rigoureux d'analyse des objectifs poursuivis et de mise en place d'indicateurs pertinents, résulte de la loi de finances, et non du pouvoir réglementaire. Des dispositions dérogatoires sont néanmoins prévues pour que le Gouvernement soit en mesure de répondre à des situations d'urgence. Il se verra alors soumis à la seule contrainte de « calibrer » correctement les programmes créés par décret d'avance, ce qui ne paraît pas insurmontable.

*

* *

La Commission a examiné un amendement présenté par votre **Rapporteur**, visant à consacrer le caractère ministériel des virements de crédits et le caractère interministériel des transferts de crédits, à préciser la définition des transferts de crédits et à exclure, dans un souci de respect des pouvoirs budgétaires du Parlement, la faculté

pour l'administration d'alimenter un programme créé par décret d'avance, sur la base de virements ou de transferts de crédits.

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

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 17**).

La Commission a *adopté* l'article 13 ainsi modifié.

*
* *
*

Article 14

Les décrets d'avance.

Le Sénat a adopté cinq amendements au présent article :

– au motif que l'urgence peut commander d'ouvrir par décret d'avance des crédits supplémentaires sur les budgets annexes et les comptes spéciaux, le champ des décrets d'avance a été étendu à ces supports budgétaires dérogatoires au principe d'unité, par un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de la Commission des finances, *sur avis favorable du Gouvernement* ;

– le montant des crédits ouverts par décrets d'avance a été plafonné à 1% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année. Cet amendement, présenté par le Président Alain Lambert, Rapporteur de la Commission des finances, a recueilli *l'avis favorable du Gouvernement* compte tenu de l'adoption très probable, à ce stade du débat, de l'amendement suivant présenté par M. Yves Fréville ;

– ce dernier amendement, bénéficiant d'un *avis favorable de la Commission des finances du Sénat*, tend à réintroduire dans la proposition de loi organique le dispositif des décrets d'avance « non gagés », qui n'avait pas été proposé par votre Rapporteur, ni adopté par l'Assemblée nationale, en première lecture ;

– la procédure de ratification des décrets d'avance « gagés » a été supprimée par le biais d'un amendement présenté par le Président Alain Lambert, Rapporteur de la Commission des finances, le Sénat ayant préféré adopter un dispositif de ratification plus large à l'article 34 *bis* nouveau. Compte tenu de son opposition à ce dernier dispositif, le Gouvernement a exprimé un *avis défavorable* à cet amendement ;

– avec *l'accord du Gouvernement*, le Sénat a également procédé, à l'initiative du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, à un ajustement rédactionnel.

Votre Rapporteur propose de rétablir l'alinéa relatif à la ratification des modifications de crédits effectuées par la voie d'un décret d'avance gagé, le dispositif plus large retenu par le Sénat à l'article 34 *bis* lui paraissant plus fragile au plan juridique, dans la mesure où il prévoit la ratification d'actes relevant du pouvoir de gestion attribué au Gouvernement par la Constitution.

Par ailleurs, il est souhaitable que, nonobstant le contexte d'urgence qui entoure la signature de décrets d'avance non gagés, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ne soient pas tenues à l'écart de cette « intrusion » du pouvoir exécutif dans le domaine normal des compétences du Parlement. C'est pourquoi votre Rapporteur propose que l'ouverture des crédits supplémentaires soit effectuée après information desdites commissions. S'agissant de ce qui pourrait apparaître comme une formalité inopportune, votre Rapporteur estime que le contexte d'urgence est identique, en l'espèce, à celui prévalant pour les décrets d'avance gagés. La condition supplémentaire d'une « *nécessité impérieuse d'intérêt national* » justifie seulement que le décret d'avance soit non gagé.

La procédure de majoration des crédits des budgets annexes par voie d'arrêté étant limitée, dans le texte du Sénat, aux crédits pour amortissement de la dette – restriction que votre Rapporteur propose de retenir – il convient de retenir la suggestion du Sénat consistant à étendre aux budgets annexes la procédure des décrets d'avance (gagés), si l'urgence nécessite une ouverture de crédits sur d'autres unités de spécialité.

L'utilité de cette procédure est moins évidente, s'agissant des majorations de crédits sur les comptes spéciaux dotés de crédits. On soulignera, en effet, que le texte du Sénat (comme celui proposé par votre Commission à l'article 20 *bis*) prévoit que les crédits des comptes d'affectation spéciale peuvent être majorés par arrêté du ministre chargé des finances lorsque des recettes excédant les prévisions des lois de finances sont constatées, après information préalable des commissions parlementaires chargées des finances. L'intervention d'un décret d'avance apparaît donc inutile.

Cependant, on peut concevoir qu'un légitime souci d'allègement du texte organique ait pu prévaloir sur la rigueur du raisonnement exposé ci-avant. On pourra donc se contenter de la relative imprécision introduite par la rédaction du Sénat ⁽¹⁾ et accepter l'extension des décrets d'avance, aux comptes spéciaux dotés de crédits, en ayant conscience de l'intérêt limité d'une telle procédure pour les comptes d'affectation spéciale.

Enfin, une analyse rétrospective des ouvertures de crédits effectuées par décret d'avance sur le budget général dans les quinze dernières années n'a pas montré que le plafonnement des ouvertures à 1% des crédits initiaux constituerait une contrainte dirimante pour le Gouvernement. Si la portée pratique d'une telle disposition n'apparaît donc pas clairement, l'on ne peut qu'adhérer aux motivations qui en constituent le fondement.

*
* *

(1) Par exemple, comme la rédaction de l'ordonnance du 2 janvier 1959, celle-ci n'interdit pas d'ouvrir des crédits supplémentaires sur le budget général (crédits de dépenses définitives) gagés par des annulations de crédits sur comptes de prêts ou d'avances (crédits de dépenses temporaires). Or ces derniers crédits autorisent des dépenses qui généreront automatiquement – sauf défaillance du débiteur – une recette au terme du prêt ou de l'avance : les crédits de prêts ou d'avances sont, en quelque sorte, « pré-gagés ». On doit donc considérer que l'ouverture de crédits pour dépenses définitives compensée par l'annulation de crédits pour dépenses temporaires conduit, dans une perspective pluriannuelle, à une dégradation de l'équilibre des finances de l'État. L'esprit des dispositions organiques relatives aux décrets d'avance est ainsi malmené, même si la lettre de ces dispositions est respectée puisque l'équilibre de l'année est préservé. Pour une illustration concrète de ces considérations, votre Rapporteur renvoie aux développements consacrés par M. Philippe Auberger, Rapporteur général, à la ratification de deux décrets d'avance effectuée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1994 (rapport Assemblée nationale, X^{ème} législature, n° 1745, p. 109).

La Commission a *adopté* deux amendements du Rapporteur, l'un précisant que les décrets d'avance dits « gagés » doivent être soumis à la ratification du Parlement, l'autre indiquant que les décrets d'avance dits « non-gagés » relèvent du principe d'une information préalable des commissions chargées des finances, après une discussion au cours de laquelle le **Président Raymond Forni** a insisté sur le renforcement du rôle des commissions des finances à travers le deuxième amendement et que le **Rapporteur** eut indiqué à **M. Philippe Auberger** que l'avis préalable des commissions des finances ne conduisait pas, en pratique, à créer, pour le Gouvernement, une formalité impossible en période d'intersession (**amendement n^{os} 18 et 19**).

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

*
* *
*

Article 15

Les annulations de crédits.

Le Sénat a adopté quatre amendements au présent article :

– un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à motiver les annulations de crédits par la nécessité de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire. Le Gouvernement avait donné son accord sous réserve que le texte de l'amendement complète celui de l'Assemblée nationale et ne s'y substitue pas, ce qui n'était pas le cas ;

– un amendement du Président Alain Lambert, tendant à plafonner à 1,5% des crédits ouverts le montant des annulations susceptibles d'être effectuées sur le fondement de l'article 15 de la présente proposition de loi organique. Cet amendement a recueilli *l'avis favorable du Gouvernement* ;

– un amendement de M. Michel Charasse, *sur avis favorable de la Commission des finances et du Gouvernement*, tendant à prévoir que les crédits dont l'annulation est proposée par un projet de loi de finances rectificative ne peuvent être ni engagés, ni ordonnancés à compter de son dépôt et jusqu'à sa promulgation ;

– un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, le Gouvernement ayant exprimé son désaccord, tendant à prévoir l'information systématique des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sur tout acte susceptible de rendre des crédits indisponibles.

Votre Rapporteur propose de faire la synthèse des positions de l'Assemblée nationale et du Sénat en prévoyant que les crédits peuvent être annulés par décret, soit que ces annulations préservent l'équilibre budgétaire, soit que les crédits soient devenus sans objet. En effet, on ne peut se dispenser de cette dernière motivation.

Le mécanisme de plafonnement des crédits annulés par décret ayant été qualifié de « *juste équilibre* » par le Gouvernement, en première lecture à l'Assemblée nationale, votre Rapporteur vous propose de retenir ce mécanisme de préférence à celui, plus souple, adopté par le Sénat.

Votre Rapporteur propose, par ailleurs, de revenir sur le dispositif adopté par le Sénat à l'initiative de M. Michel Charasse, qui soulève quelques difficultés d'application dans les situations où une décision du Conseil constitutionnel empêche la mise en application formelle des annulations contenues dans la loi de finances rectificative. Dans ce cas, en effet, et de façon quelque peu paradoxale, la suspension des crédits deviendrait définitive... Votre Rapporteur vous propose d'adopter un dispositif réellement opérationnel, qui reprend les grandes lignes des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture.

Enfin, l'information du Parlement sur le « gel » des crédits est une idée séduisante qu'il vous est proposé de retenir, même si quelques questions subsistent sur son champ d'application.

*

* *

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur, tendant à conserver la notion de « crédit devenu sans objet » (**amendement n° 20**).

Puis, elle a *adopté* deux amendements du même auteur, l'un précisant que les annulations susceptibles d'être effectuées par décret, ne peuvent dépasser 1,5% des crédits ouverts en loi de finances, l'autre visant à définir, pour les crédits dont l'annulation est proposée par un projet de loi de finances rectificative, un régime de suspension (**amendements n°s 21 et 22**).

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

*

* *

Article 16

(Supprimé)

Les reports de crédits.

Le Sénat a adopté un amendement, présenté par le Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à supprimer l'article 16, ayant inscrit les dispositions relatives aux reports de crédits sous l'article 9 de la présente proposition de loi organique, dans les conditions présentées ci-avant, dans le commentaire dudit article.

La définition d'un régime de reports de crédits s'est révélée très délicate, tant il est vrai qu'il s'agit, en l'espèce de concilier des exigences multiples qui sont parfois contradictoires. C'est ainsi que les reports sont, tout à la fois, une souplesse nécessaire dans la gestion des autorisations budgétaires notamment au moment d'un changement d'exercice, un moyen de régulation dont a souvent usé – et parfois abusé – le ministère chargé des finances, un moyen pour les ministères de « lisser » les contraintes qui leur sont imposées par les arbitrages politiques en matière de priorités budgétaires, etc.

C'est donc animé du souci de parvenir à un point d'équilibre que votre Rapporteur a repris, à la suite de l'examen de la présente proposition de loi organique par le Sénat, le sujet complexe des reports de crédits. Votre Rapporteur tient à souligner l'intérêt de la contribution du Sénat à cette réflexion.

Les termes dans lesquels un accord pourrait être trouvé entre l'Assemblée nationale et le Sénat ont rapidement été mis en évidence, dessinant à tous égards une solution techniquement complexe, mais cohérente avec le souci commun de revaloriser le rôle du Parlement tout en accordant une légitime souplesse d'action au gestionnaire.

Ainsi, l'Assemblée nationale et le Sénat se sont rejoints sur l'intérêt d'établir un régime différent de report entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, qui représentent la « trésorerie » des ministères : les reports de crédits de paiement doivent être plus strictement encadrés que les reports d'autorisations d'engagement.

Pour autant, l'Assemblée nationale et le Sénat ont exprimé des sensibilités différentes sur deux points, en raison de la volonté du Sénat d'établir un régime strict pour les reports de crédits de personnel, compte tenu de leur impact potentiel à long terme sur les finances publiques :

– la rigueur du régime des autorisations d'engagement : l'Assemblée nationale avait prévu un report sans contrainte des crédits disponibles pour les autorisations d'engagement. Le Sénat a choisi de ne pas autoriser le report des autorisations d'engagement pour dépenses de personnel, le dispositif retenu ne paraissant pas, cependant, répondre totalement aux objectifs poursuivis ;

– la rigueur du régime des crédits de paiement : l'Assemblée nationale avait prévu que les crédits de paiement pourraient être reportés dans la limite d'un plafond de 3% des crédits initiaux. Le Sénat a été plus strict que l'Assemblée nationale car il a ajouté un plafond spécifique de 3% pour les seuls crédits de dépenses de personnel.

Cependant, le Sénat a introduit un élément de souplesse en prévoyant une procédure de majoration de ces deux plafonds de 3% par arrêté interministériel.

Sous le bénéfice des considérations précédentes, votre Rapporteur vous propose d'adopter un régime de reports de crédits, qui prend largement en compte les orientations retenues par le Sénat et organisé autour des principes suivants :

– les autorisations d'engagement disponibles en fin d'année pourraient être reportées sans conditions spécifiques quant à leur montant, mais aucune majoration des autorisations d'engagement inscrites sur le titre des dépenses de personnel ne serait autorisée ;

– les crédits de paiement disponibles sur le titre des dépenses de personnel pourraient être reportés dans la limite de 3% des crédits initiaux. Combinée avec l'interdiction précitée du report des autorisations d'engagement pour dépenses de personnel, cette disposition a pour objet de permettre le paiement, sur l'exercice suivant, à partir de crédits reportés, de dépenses de personnel qui auraient été engagées en fin d'année, mais pas encore payées ;

– les autres crédits disponibles pourraient être reportés dans la limite de 3% des crédits initiaux. Ce plafond pourrait être relevé par une disposition spécifique de loi de finances, afin de donner à des programmes dûment identifiés – et dans des conditions maîtrisées par le Parlement – la souplesse de gestion qui pourrait se révéler nécessaire, compte tenu de la nature des opérations imputées sur ces programmes ;

– les crédits ouverts par voie de fonds de concours et disponibles à la fin de l'année seraient intégralement reportés, afin de respecter l'intention de la partie versante ;

– afin d'assurer une bonne visibilité aux services gestionnaires, les arrêtés de report devraient être publiés avant le 31 mars.

*
* *

La Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur, tendant à rétablir l'article 16, supprimé par le Sénat, relatif au régime de report des crédits budgétaires, par coordination avec un amendement précédemment adopté à l'article 9.

La Commission a *adopté* cet amendement, rétablissant ainsi l'article 16 (**amendement n° 23**).

*
* *

CHAPITRE III

Des affectations de recettes

Article 17

Les dérogations autorisées au principe de non-affectation de recettes.

Le Sénat a adopté, le Gouvernement s'en remettant à sa *sagesse*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant, d'une part, à définir, de manière conjointe, les principes d'universalité et d'unité budgétaires et, d'autre part, à consacrer dans l'ordonnance organique le mécanisme de prélèvement sur recettes.

Votre Rapporteur se réjouit de ces orientations, présentées dans le commentaire de l'article 5.

En effet, pour des raisons de lisibilité du texte, il a paru souhaitable de rassembler en un seul article la définition de la notion de budget et des grands principes budgétaires tels que ceux de l'unité et de l'universalité. La notion de budget trouvant sa signification dès qu'ont été définies les charges et ressources qui, en raison de leur nature budgétaire, relèvent du budget, ces dispositions trouvent davantage place à l'article 5 de la proposition.

Il en est de même de la notion de prélèvements sur recettes, puisque ceux-ci ne constituent pas une affectation de recettes de l'Etat mais s'analysent plutôt comme une rétrocession directe de recettes de l'Etat en vue de couvrir des charges incombant aux bénéficiaires, comme l'a souligné le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 82-154 DC du 29 décembre 1982.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement de conséquence présenté par votre Rapporteur (**amendement n° 24**).

La Commission a *adopté* l'article 17 ainsi modifié.

*
* *

Article 18

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

Le Sénat a adopté quatre amendements du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à modifier le présent article relatif à la définition des procédures particulières permettant d'assurer une affectation de recettes :

– le premier, *sur avis favorable du Gouvernement*, élargit le champ d'application des procédures particulières d'affectation aux budgets annexes et aux comptes spéciaux ;

– le deuxième, adopté *contre l'avis du Gouvernement*, prévoit une évaluation en loi de finances initiale des recettes des fonds de concours et l'ouverture des crédits correspondants ;

– le troisième, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, vise, par coordination avec l'amendement suivant, à supprimer la procédure des fonds de concours dits « par assimilation » ;

– le quatrième, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, introduit une nouvelle procédure d'affectation de recettes, les attributions de produits, pour les recettes tirées de la rémunération de services rendus par l'Etat.

Votre Rapporteur tient à saluer les dispositions introduites à l'initiative du Président Alain Lambert relatives à l'évaluation des fonds de concours en loi de finances initiale, qui répondent à une longue frustration des parlementaires. Il rappellera que ces recettes ne sont pas plus aléatoires que les recettes fiscales et que les dépenses ouvertes à ce titre ne devraient pas échapper à l'autorisation parlementaire. En tout état de cause, les modifications introduites par le Sénat sont de nature à renforcer l'exhaustivité et la sincérité de la loi de finances.

Toutefois, il faut éviter que le dispositif envisagé ne puisse pas, pour des raisons techniques, être opérationnel. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, il semblerait, en particulier, que la rédaction retenue par le Sénat interdise aux gestionnaires d'engager les dépenses financées par voie de fonds de concours avant l'encaissement des recettes correspondantes. Il conviendrait, sans doute, d'introduire un léger assouplissement à ce dispositif, en permettant aux gestionnaires d'engager les dépenses précitées avant l'encaissement effectif des recettes, par le biais des autorisations d'engagements provisionnels, dès lors que la partie versante s'est elle-même engagée.

De même, serait-il souhaitable d'introduire un dispositif permettant, lorsque les recettes effectives d'un fonds de concours sont supérieures à l'évaluation de la loi de finances, d'ouvrir les crédits correspondants.

On relèvera, enfin, que la définition de la procédure d'attribution de produits mérite quelques ajustements, aucune définition n'étant donnée des recettes susceptibles de bénéficier de cette procédure.

*
* *

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

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

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

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

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

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

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 25**).

Elle a ensuite *adopté* deux amendements de votre Rapporteur, l'un de cohérence avec l'évaluation des fonds de concours en loi de finances initiale, l'autre de précision, s'agissant de définir la procédure d'attribution de crédits (**amendements n°s 26 et 27**).

La Commission a *adopté* l'article 18 ainsi modifié.

*
* *

Article 18 bis (nouveau)

Les budgets annexes.

Le Sénat a adopté un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à insérer après l'article 18 un article additionnel portant définition des règles applicables aux budgets annexes, le Gouvernement s'en étant remis à la *sagesse* du Sénat. Cet amendement a fait l'objet d'un sous-amendement présenté par M. Yves Fréville, tendant à procéder à quelques ajustements d'ordre rédactionnel, ce sous-amendement ayant recueilli l'accord de la Commission des finances et du Gouvernement.

Sous le bénéfice des considérations qu'il a présentées dans l'introduction du présent rapport, votre Rapporteur propose de conserver cet article additionnel, en lui apportant quelques précisions complémentaires :

– la création d'un budget annexe et l'affectation d'une recette à un budget annexe ne peuvent résulter que d'une disposition de loi de finances ;

– les activités industrielles et commerciales retracées sur les budgets annexes sont exercées à titre principal par les services de l'Etat qui gèrent de tels budgets ;

– de ce fait, les crédits de personnel des budgets annexes sont assortis de plafonds des autorisations d'emplois, qui sont spécialisés par budget annexe ;

– la présentation des budgets annexes s'effectue selon les normes du plan comptable général, par dérogation à la règle posée à l'article 7 selon laquelle les crédits sont présentés par titres. Votre Rapporteur précisera que la rédaction de l'alinéa concerné n'introduit, à ses yeux, aucune confusion quant au fait que les opérations sont retracées sur les budgets annexes selon la comptabilité de caisse appliquée, par ailleurs, au budget général. La référence au *plan* comptable (et non à la comptabilité générale) est naturelle, s'agissant d'une simple question de *présentation* des lignes de dépenses et de recettes.

Le Sénat a prévu que si, en cours d'année, les recettes sont supérieures aux prévisions des lois de finances, le ministre chargé des finances peut majorer par voie d'arrêté les crédits destinés à l'amortissement de la dette. Votre Rapporteur vous propose de retenir cette disposition, qui pourrait contribuer à priver de leur fondement certaines critiques adressées, régulièrement, au budget annexe de l'Aviation civile. Le dispositif adopté par le Sénat implique, au demeurant, que les crédits concernés constituent une unité de spécialité si l'on veut que ce dispositif ne soit pas contrarié, en exécution, par la fongibilité des crédits qui ne sont pas inscrits sur le titre des dépenses de personnel...

Les crédits concernés n'entrant pas dans le champ des dotations prévues à l'article 7, ils devraient être regroupés dans un programme spécifique « désendettement du budget annexe », au sein de la mission « budget annexe », programme auquel seraient associés des objectifs et des indicateurs de résultats.

*
* *

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

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

La Commission a *adopté* l'amendement de votre Rapporteur (**amendement n° 28 rectifié**).

La Commission a *adopté* l'article 18 *bis (nouveau)* ainsi modifié.

*
* *

Article 19

Les catégories de comptes annexes.

Le Sénat a adopté au présent article quatre amendements du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances :

– un amendement rédactionnel relatif à l’intitulé des comptes spéciaux, adopté avec l’accord du Gouvernement ;

– un amendement rétablissant la catégorie des comptes d’affectation spéciale, le Gouvernement ayant exprimé son opposition au maintien de tels comptes mais s’étant remis à la *sagesse* du Sénat ;

– un amendement rétablissant la catégorie des comptes de commerce, le Gouvernement ayant également exprimé son opposition au maintien de tels comptes mais s’étant remis à la *sagesse* du Sénat ;

– un amendement, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, conférant à celui-ci le monopole de l’affectation d’une recette à un compte spécial. La restriction ainsi introduite à l’initiative parlementaire ne se justifie par aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle. Il convient de préserver, en l’espèce, les droits du Parlement. Au demeurant, le fait que la création d’une mission soit, comme le prévoit l’article 7, réservée au seul Gouvernement limite la portée d’un tel droit à la réaffectation de recettes au sein d’un compte existant, ce qui devrait apaiser les préventions qui se sont manifestées au Sénat.

Votre Rapporteur vous proposera donc de revenir sur cette restriction, les autres aménagements apportés par le Sénat au présent article ne soulevant pas de difficulté particulière.

*
* *

La Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur, tendant à préserver le droit d’initiative des parlementaires.

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

La Commission a *adopté* l’amendement de votre Rapporteur (**amendement n° 29**).

La Commission a *adopté* l’article 19 ainsi modifié.

*
* *

Article 20

Les règles générales applicables aux comptes annexes.

Le Sénat a adopté, *avec l'avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, portant rédaction globale du présent article et tendant à préciser les règles générales applicables aux comptes spéciaux. Comme l'a indiqué le Président Alain Lambert au cours de la séance du 12 juin 2001, « *la rédaction proposée ne varie que sur des détails par rapport au texte adopté par l'Assemblée nationale* ».

A ces ajustements minimes, il paraît souhaitable d'apporter quelques compléments :

– il convient d'interdire, sans dérogation possible, même par l'intermédiaire d'une disposition de loi de finances, d'imputer directement sur un compte spécial des dépenses de personnel. Cette position de principe, conforme à celle adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, s'insère dans une logique où les dépenses de personnel doivent être soumises à la discipline des crédits et où une imputation directe, en particulier sur un compte de commerce, aboutirait à contrarier l'exercice de cette discipline ;

– il est nécessaire de mieux marquer la distinction entre les règles applicables à l'ensemble des comptes spéciaux et celles applicables aux comptes spéciaux dotés de crédits.

Pour le reste, aucune divergence ne peut être constatée entre les analyses de l'Assemblée nationale et celles du Sénat.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur, tendant à préciser les règles générales applicables aux comptes spéciaux (**amendement n° 30**).

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

*
* *

Article 20 bis (nouveau)

Les règles particulières applicables aux comptes d'affectation spéciale.

Le Sénat a adopté, avec *l'avis défavorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, portant article additionnel après l'article 20 et définissant les règles particulières applicables aux comptes d'affectation spéciale. Cet amendement avait été auparavant modifié par un sous-amendement de M. Michel Charasse, ayant recueilli l'accord du Gouvernement et de la Commission des finances, renvoyant à une disposition de loi de finances la fixation de l'autorisation de découvert applicable dans les trois mois suivant la création d'un compte d'affectation spéciale.

Il paraît possible de reprendre la substance des dispositions adoptées par le Sénat, assorties des précisions suivantes :

– les recettes inscrites sur un compte d'affectation spéciale devraient entretenir une « *relation directe* » avec les dépenses imputées sur le compte. Même si une telle précision est susceptible de donner lieu des interprétations variées, il a paru souhaitable à votre Rapporteur – suivant en cela les réserves émises par le Président Alain Lambert, Rapporteur de la Commission des finances du Sénat, quant à un usage parfois intempestif des comptes d'affectation spéciale – de restreindre quelque peu le champ d'intervention de telles affectations spéciales et d'éviter la création de comptes « de complaisance » ;

– il convient d'encadrer les versements du budget général vers les comptes d'affectation spéciale, de tels versements étant, en l'occurrence, quelque peu contraires à la logique même de l'affectation d'une recette déterminée à une dépense déterminée. Pour autant, il est indispensable de lever cette contrainte pour les versements du budget général vers le compte des pensions des agents de l'État. Une faculté similaire ouverte au profit du compte de gestion des participations de l'État pourrait, d'ailleurs, se révéler utile ;

– il paraît préférable de substituer une *information* préalable des commissions des finances de chaque assemblée à l'*avis* préalable exigé d'elles dans le texte adopté par le Sénat, dans le cas où le ministre chargé des finances, constatant des recettes supérieures aux prévisions des lois de finances, envisage d'ouvrir des crédits supplémentaires sur un compte d'affectation spéciale. La procédure de l'*avis* préalable a paru trop lourde à votre Rapporteur, s'agissant de dépenses réalisées sur recettes affectées.

*

* *

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur, visant à préciser les règles applicables aux comptes d'affectation spéciale (**amendement n°31**).

Le **Rapporteur** a indiqué que cet article permettra de faire apparaître un compte d'affectation spéciale spécifique aux pensions.

M. François Goulard a observé qu'il s'agirait d'un premier pas vers la création d'une caisse de retraite des fonctionnaires.

La Commission a *adopté* l'article 20 *bis* (*nouveau*) ainsi modifié.

*

* *

Article 21

(Supprimé)

Le compte de gestion des participations de l'Etat.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à supprimer cet article. En effet, le compte de gestion des participations de l'Etat ne constituerait plus, selon le texte adopté par le Sénat, qu'un élément particulier au sein de la catégorie des comptes d'affectation spéciale.

*
* *

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

*
* *

Article 21 bis (nouveau)

Les règles applicables aux comptes de commerce.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à définir les règles applicables aux comptes de commerce. Bien qu'il ait fait part de ses réticences de principe au maintien, à titre permanent, des comptes de commerce, le Gouvernement a estimé que la suggestion du Sénat visant à instituer, parmi ces comptes, un compte unique qui retracerait l'ensemble des opérations relatives à la dette de l'Etat constituait une « *innovation très positive* ».

Votre Rapporteur rappellera que, dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, le compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat avait pour unique vocation de retracer les recettes et les dépenses occasionnées par les opérations de *gestion active* de la dette, à savoir la gestion d'un portefeuille de produits dérivés. Il n'était pas envisagé, à ce stade de la procédure parlementaire, que le compte spécial puisse retracer également les opérations relevant du service primaire de la dette de l'Etat, à savoir le paiement des intérêts d'emprunts et l'encaissement des recettes de coupon couru et autres recettes en atténuation des charges de la dette.

La réflexion du Gouvernement semble donc avoir trouvé, désormais, un certain point d'équilibre sur une solution innovante autour de laquelle les esprits sont restés, longtemps, très partagés. Votre Rapporteur ne proposera pas de revenir sur cet acquis qui a pu se concrétiser au Sénat.

En revanche, il considère qu'il est d'autant plus important d'abandonner la notion nouvelle d'« autorisation de déficit de fin d'année », introduite par le Sénat, et de revenir au dispositif plus classique – mais surtout plus protecteur des finances publiques – du découvert, contrainte de trésorerie à caractère infra-annuel qui limite le risque auquel s'expose l'Etat du fait des activités des comptes de commerce.

S'ils n'étaient soumis qu'à une autorisation de déficit de fin d'année, le compte de gestion de la dette et, avec lui, les autres comptes de commerce pourraient fonctionner en « roue libre » pendant toute l'année, le gestionnaire pouvant toujours affirmer qu'il a les moyens de respecter, en tout état de cause, l'objectif de déficit qui lui a été fixé pour le 31 décembre.

De façon générale, le respect d'un objectif de déficit de fin d'année serait facilement atteint, *in fine*, par le biais d'un versement du budget général. Il y aurait alors transfert de charge entre le compte de commerce et le budget général, ce qui ne contribuerait ni à la transparence de la gestion, ni à la responsabilisation du gestionnaire, notamment vis-à-vis du Parlement. De plus, pour pouvoir faire face en tout état de cause aux éventuels déficits constatés sur les comptes de commerce, les crédits de la subvention d'équilibre imputée sur le budget général devraient être évaluatifs, ce qui n'est pas prévu dans le texte du Sénat, sauf pour la dette de l'Etat.

En loi de finances initiale, la notion d'« autorisation de déficit de fin d'année » n'apporte rien par rapport à l'affichage de la charge nette (différence entre les dépenses et les recettes de chaque compte) qui est, d'ores et déjà, prise en compte dans le tableau d'équilibre pour déterminer les conditions de l'équilibre général. La loi de finances ne

gagnerait rien en transparence ou en information du fait de l'introduction de la notion d'« autorisation de déficit de fin d'année ». Les finances de l'Etat y perdraient en sécurité.

En outre, la réunion au sein d'un même compte de commerce des opérations « primaires » relatives à la dette et des opérations de gestion active suscite quelques questions, sans que celles-ci débouchent sur une quelconque opposition de fond, quant aux modalités concrètes de fonctionnement du compte.

Dans la logique de transparence développée ci-avant, il pourrait être envisagé de doter le compte d'une autorisation de découvert « pour mémoire », sur le modèle des comptes d'opérations monétaires, puis de constater en loi de règlement le montant effectif du découvert du compte, constitutif de la charge budgétaire nette de la dette de l'Etat pour l'année écoulée. Outre que cette procédure constituerait une sorte de « contournement » des dispositions organiques qui confèrent un caractère limitatif aux autorisations de découvert, elle aboutirait à afficher une charge nette nulle en loi de finances initiale, ce qui pourrait apparaître surprenant et peu sincère.

On pourrait ainsi plutôt envisager que l'autorisation parlementaire soit donnée sous la forme d'un découvert effectivement limitatif. Le bon fonctionnement du compte et le respect des engagements de l'Etat seraient alors garantis par des versements effectués en temps utile par le budget général, les dépenses nécessaires étant imputées sur les crédits évaluatifs prévus à l'article 10 de la présente proposition de loi organique. Cette solution paraît à la fois simple et praticable. Elle rencontre, cependant, quelques objections résultant, par exemple, de l'apparition possible sur le compte de besoins ponctuels de trésorerie excédant le découvert autorisé, qui donneraient lieu au versement d'une subvention du budget général compensée, quelque temps après, par un remboursement provenant du compte.

C'est pourtant avec quelque circonspection que l'on peut examiner une autre solution, qui consisterait à doter le compte d'une autorisation de découvert à caractère évaluatif. L'encadrement du compte de gestion de la dette par une telle autorisation aurait pour conséquence immédiate que les opérations de gestion sur produits dérivés (inscrites sur la deuxième section du compte) ne seraient plus encadrées par un découvert limitatif, comme c'est le cas actuellement. Or, les informations recueillies à l'occasion de l'examen du dispositif créant le compte de commerce « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat », dans le cadre du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2000, ont bien montré que le montant du découvert autorisé constitue une limitation indirecte du volume du portefeuille de produits dérivés que l'Etat peut constituer, c'est-à-dire une limitation du risque financier auquel s'expose l'Etat du fait de ses opérations de gestion active.

S'il bénéficiait d'un découvert évaluatif, le Trésor pourrait donc accroître sans limite le portefeuille de produits dérivés de l'Etat, à hauteur de plusieurs dizaines ou centaines de milliards de francs, exposant les finances publiques à un risque potentiel auprès duquel la déconfiture du Crédit Lyonnais ne serait qu'une péripétie.

Il est vrai que la mise en place, annoncée par la direction du Trésor, de règles et procédures à caractère prudentiel, a vocation, justement, à donner au Trésor les instruments permettant de « piloter » sa gestion du risque et de maîtriser ses engagements. Cependant, il serait pour le moins surprenant que le Parlement n'ait pas sa

part légitime dans la maîtrise des finances publiques, par le biais d'une autorisation parlementaire qui ne doit pas être seulement une « invitation », non contraignante, mais qui doit avoir une réelle dimension normative. Même dans ces matières financières complexes, le Parlement ne peut être dessaisi au profit d'une administration, quelles que soient les qualités que chacun lui reconnaît. C'est aussi l'un des enjeux de la réforme.

Il importe donc de définir des règles de fonctionnement du compte de la dette qui, tout à la fois, donnent de la substance à l'autorisation parlementaire, offrent une souplesse indispensable au gestionnaire de la dette, assurent une bonne maîtrise des risques supportés par l'Etat et préservent son crédit public.

C'est au bénéfice des considérations précédentes qu'il a paru nécessaire de substituer, dans le régime général des comptes de commerce, la notion de « découvert » à celle de « déficit de fin d'année ».

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur, visant à substituer aux mots : « déficit de fin d'année », le mot : « découvert », dans le dispositif relatif aux comptes de commerce, puisqu'une contrainte de respect de découvert, applicable tout au long de l'année, paraît plus protectrice des finances de l'Etat qu'un simple objectif de déficit en fin d'année (**amendement n° 32**).

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

*
* *

Article 22

(Supprimé)

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

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à supprimer cet article. En effet, le compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat ne constituerait plus qu'un élément particulier au sein de la catégorie des comptes de commerce.

*
* *

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

*
* *

Article 23

Les comptes d'opérations monétaires.

Le Sénat a adopté quatre amendements du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant, pour trois d'entre eux, à procéder à des modifications rédactionnelles, *sur avis favorable du Gouvernement*, et pour le dernier à substituer à l'autorisation de découvert une autorisation de « déficit de fin d'année ». Sur ce dernier amendement, le Gouvernement s'en est remis à la *sagesse* du Sénat après avoir rappelé les interrogations exprimées auparavant, à l'article 21 *bis*, quant au « *sens* » et à la portée d'une telle substitution.

Il paraît utile de rétablir la notion de découvert, contrainte infra-annuelle de trésorerie qui est sans aucun doute plus protectrice pour les finances publiques que celle de déficit de fin d'année.

*
* *

L'amendement n° 32 adopté par la Commission à l'article 21 *bis* comporte cette conséquence.

La Commission a *adopté* l'article 23 ainsi modifié.

*
* *

Article 24

Les comptes de concours financiers.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, trois amendements rédactionnels du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances. Il a également adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement tendant à prévoir que les décisions de rééchelonnement au profit de débiteurs défaillants font l'objet d'une publication au *Journal officiel*. A cette occasion, le Président Alain Lambert a précisé que cette obligation de publication ne visait que la *décision* de rééchelonnement et non le *contenu* même de l'accord de rééchelonnement conclu avec le débiteur. Il convient d'approuver pleinement cette précision, le texte adopté par le Sénat ne présentant aucune ambiguïté sur ce sujet.

Enfin, le Sénat a adopté, le Gouvernement s'en étant remis à sa *sagesse*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à prévoir que la constatation d'une perte probable sur prêt ou avance doit faire l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et qu'elle est imputée au résultat de l'exercice.

Aux yeux de votre Rapporteur comme, semble-t-il, du Sénat, cette dernière disposition ne constitue que le reflet dans la loi organique relative aux lois de finances des articles des lois de règlement portant purement de pertes et profits sur des créances diverses de l'Etat.

*
* *
*

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

*
* *
*

CHAPITRE IV

Des ressources et des emplois de trésorerie.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à remplacer dans l'intitulé du présent chapitre le mot « charges » par le mot « emplois ».

Pour les raisons déjà exposées dans le commentaire de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi organique, il paraît souhaitable de revenir à une terminologie directement calquée sur celle de la Constitution, qui implique de retenir le mot « charges ».

*
* *

L'amendement n° 2, adopté par la Commission à l'article premier, comporte cette conséquence.

*
* *

Article 25

La définition des ressources et des charges de trésorerie.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, quatre amendements rédactionnels du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, ainsi qu'un amendement supprimant le dernier alinéa du présent article, les dispositions de cet alinéa étant réintroduites dans un article 26 *quater* (nouveau).

Votre Rapporteur reprend à son compte les modifications apportées par le Sénat, sous réserve d'un ajustement rédactionnel de cohérence avec l'article 1^{er}.

*
* *

L'amendement n° 2 adopté par votre Commission à l'article 1^{er} comporte cet ajustement.

La Commission a *adopté* l'article 25 ainsi modifié.

*
* *

Article 26

Les règles applicables aux opérations de trésorerie.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, deux amendements rédactionnels du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, et deux amendements du même auteur tendant respectivement :

– à limiter aux collectivités locales et aux établissements publics locaux l’obligation de dépôt de leurs disponibilités auprès du Trésor, afin que le régime des dépôts soit de nature réglementaire pour les établissements publics nationaux ;

– à supprimer la possibilité d’utiliser des titres publics comme moyen de paiement.

Il paraît opportun de rétablir la possibilité pour des personnes privées d’utiliser des titres d’emprunts publics pour s’acquitter de leurs dettes vis-à-vis de tiers, tout en interdisant à l’État d’acquitter les siennes par remise à des tiers de tels titres, ce qui constituerait une solution de facilité dommageable à long terme au crédit de l’Etat.

Il convient également de préciser que les autorisations d’emprunt et de placement de la trésorerie de l’État, mentionnées dans le présent article, sont annuelles, de la même façon que l’article 31 de la présente proposition de loi organique précise que l’autorisation de percevoir les impôts est annuelle.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement de précision de votre Rapporteur (**amendement n° 33**).

Elle a ensuite *adopté* un amendement de votre Rapporteur, tendant à maintenir la possibilité d’utiliser des titres publics pour le paiement de dettes privées, après que le **Rapporteur** eut souligné qu’il s’agissait d’un amendement de bon sens (**amendement n° 34**).

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

*
* *

CHAPITRE V (NOUVEAU)

Des comptes de l'Etat

Le Sénat a introduit après l'article 26 une division additionnelle intitulée « Des comptes de l'Etat. ».

*
* *

Article 26 bis (nouveau)

Les obligations comptables de l'Etat.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, portant article additionnel après l'article 26 et tendant à poser le principe de la distinction entre les comptabilités budgétaires et la comptabilité générale, à poser également le principe de la tenue d'une comptabilité analytique et à poser, enfin, l'exigence générale de sincérité des comptes de l'Etat – étant entendu qu'aux yeux de votre Rapporteur, cette dernière exigence ne saurait concerner que les comptes au sens de la comptabilité générale et non les comptes budgétaires tenus en comptabilité de caisse, celle-ci étant par construction incapable de donner de l'Etat « *une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ».

*
* *

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

*
* *

Article 26 ter (nouveau)

La comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat.

Le Sénat a adopté, *sur avis défavorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, portant article additionnel après l'article 26 et tendant à définir les règles de comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat. Ces dispositions étaient inscrites à l'article 6 du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Ce faisant, le Sénat a, d'une part, procédé à quelques ajustements rédactionnels et, d'autre part, apporté une réponse pertinente aux problèmes de sincérité budgétaire posés par l'existence d'une période complémentaire.

Le Sénat a distingué clairement une période complémentaire de 20 jours au maximum, laissée aux comptables pour comptabiliser des recettes et des dépenses qui auraient été engagées avant la fin de l'année écoulée, mais pas encore encaissées ou payées. Les ordonnateurs, pour leur part, ne pourraient bénéficier d'une période complémentaire qu'à raison des crédits qui leur seraient ouverts dans le cadre du collectif de fin d'année, dans la mesure où celui-ci est promulgué au cours du dernier mois de l'année civile – ce qui est toujours le cas.

Les arguments présentés par le Gouvernement ne parvenant pas à emporter la conviction, il paraît possible d'adopter sans modification un article qui revient du Sénat avec une amélioration très substantielle par rapport à la position, peut-être un peu frileuse, retenue par l'Assemblée nationale en première lecture.

*
* *

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

*
* *

Article 26 quater (nouveau)

L'imputation comptable des comptes de trésorerie.

Le Sénat a adopté, avec *l'accord du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, portant article additionnel après l'article 26 et tendant à reprendre dans cet article les dispositions prévues, en matière de comptes de trésorerie, au dernier alinéa de l'article 26 du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Cet « ajustement architectural » peut être validé, sous réserve de remplacer le mot : « emplois » par le mot : « charges ».

*
* *

L'amendement n° 2 *adopté* par votre Commission à l'article 1^{er} comporte cette conséquence.

La Commission a *adopté* l'article 26 quater (*nouveau*) ainsi modifié.

*
* *

Article 26 quinquies (nouveau)

La comptabilité générale de l'Etat.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, portant article additionnel après l'article 26 et tendant à reprendre et compléter les deuxième et troisième alinéas de l'article 29 du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Introduit par le Sénat, le dernier alinéa du présent article prévoit les grandes lignes de la procédure selon laquelle l'Etat devra déterminer les règles principales applicables à sa comptabilité générale. Celles-ci seraient arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées, dans les conditions prévues par une loi de finances. L'avis de ce comité serait communiqué aux commissions chargées des finances de chaque assemblée et serait rendu public.

Cet ajout paraît devoir susciter l'adhésion.

*
* *

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

Article 26 sexies (nouveau)

Le rôle des comptables publics.

Le Sénat a adopté, avec *l'accord du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, portant article additionnel après l'article 26 et tendant à reprendre, sous réserve d'ajustements rédactionnels, les dispositions du dernier alinéa de l'article 29 du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Cet « ajustement architectural » peut être validé.

*
* *

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

*
* *

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 Sénat a adopté un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à apporter des modifications rédactionnelles au présent article relatif à la définition du principe de sincérité des lois de finances, afin d'opérer une distinction entre la sincérité elle-même et la manière dont elle s'apprécie. Cet amendement a été modifié par un sous-amendement de M. Michel Charasse, visant à préciser que les ressources et les charges de l'Etat sont évaluées lors du dépôt du projet de loi de finances et rectifiées, s'il y a lieu, lors de sa discussion par le Parlement.

Le Gouvernement ne s'est pas explicitement prononcé sur l'amendement du Président Alain Lambert, mais n'a vu « *aucun inconvénient à introduire dans la loi organique la précision* » proposée par le sous-amendement présenté par M. Michel Charasse.

Votre Rapporteur souscrit à la définition du principe de sincérité introduite par le Président Alain Lambert. Il s'interroge, cependant, sur la portée du sous-amendement de M. Michel Charasse, qui apparaît quelque peu tautologique, une loi de finances résultant par définition d'un projet de loi de finances modifié lors de son examen par les assemblées. Il risquerait d'introduire, en outre, une complexité qui sied mal à un article de principe comme celui-ci.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur, tendant à supprimer des dispositions redondantes introduites par le Sénat (**amendement n° 35**).

La Commission a *adopté* l'article 27 ainsi modifié.

*
* *

Article 28

L'appréciation de l'incidence de dispositions législatives ou réglementaires sur l'équilibre financier.

Le Sénat a adopté trois amendements du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, et un amendement de M. Michel Charasse.

Les deux premiers amendements du Président Alain Lambert, adoptés *sur avis favorable du Gouvernement*, précisent qu'aucune loi ni aucun décret ayant une incidence financière pour l'Etat – et non plus seulement pour le budget de l'Etat – ne peut être publié sans une annexe financière précisant ses conséquences au titre de l'année d'entrée en vigueur – et non plus au titre de l'année de publication – et l'année suivante.

Votre Rapporteur se réjouit que le Sénat ait repris à son compte cette disposition, qui répond à l'une des demandes fortes présentées par le groupe de travail, présidé par M. Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale, sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire : toute loi votée par le Parlement ou tout décret, au stade de leur publication, seront désormais accompagnés par une annexe informative.

On rappellera, à cet égard, que ces dispositions s'inspirent directement du quatrième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, selon lequel « *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, sans doute trop strictes, n'ont jamais été véritablement appliquées, le Conseil constitutionnel en ayant d'ailleurs retenu une interprétation *a minima* dans sa décision n° 7895 DC du 27 juillet 1978.

Le dispositif retenu par le Sénat devrait être, en revanche, opérationnel, permettant ainsi au Parlement « *de s'assurer qu'il connaît la portée de son vote* » comme l'a souligné fort à propos le Président Alain Lambert dans son rapport. Celui-ci a rappelé les retards observés en France en la matière, rappelant que « *le Congrès américain bénéficiait d'une évaluation sur cinq années de l'impact financier de toutes les mesures législatives afin que les parlementaires puissent, avant d'émettre un vote qui engage l'avenir, bénéficier d'un éclairage plein et entier sur ses conséquences financières* ».

L'amendement de M. Michel Charasse, pour l'adoption duquel le Gouvernement s'en est remis à la *sagesse* du Sénat, vise à préciser que l'évaluation et l'autorisation prévues au présent article ne doivent pas faire obstacle à l'utilisation des dispositions de l'article 14 de la présente loi organique, relatif aux décrets d'avance.

Un dernier amendement, présenté par le Président Alain Lambert, et adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, renforce la portée de ce dispositif, en prévoyant que les conséquences, sur les composantes de l'équilibre financier, de dispositions d'ordre législatif ou réglementaire susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'Etat dans le courant de l'année doivent être évaluées et autorisées – et non plus simplement prises en compte – dans la plus prochaine loi de finances afférente à cette année.

Votre Rapporteur se réjouit de l'adoption par le Sénat de ces dispositions, qui sont de nature à conforter les pouvoirs budgétaires du Parlement : toute mesure législative ou réglementaire ayant un impact sur l'équilibre financier devra désormais être assortie, s'agissant de ses conséquences sur les composantes de l'équilibre financier, d'une autorisation en loi de finances, sauf à ce que le Gouvernement procède à des redéploiements de crédits dans les conditions et sous les réserves prévues par la loi organique.

Naturellement, si la mise en œuvre d'une mesure très urgente ne pouvait être autorisée dans le cadre d'un collectif budgétaire, le Gouvernement aurait la possibilité d'ouvrir les crédits nécessaires par voie de décret d'avance pour faire face aux charges nouvelles induites par cette mesure.

*
* *

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

*
* *

Article 29

(Supprimé)

La sincérité des comptes de l'Etat.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à supprimer, par coordination, cet article.

*
* *

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

*
* *

CHAPITRE II

Des dispositions des lois de finances

Article 30

(Supprimé)

La définition des lois de finances.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, supprimant le présent article, dont le texte est repris, dans une rédaction modifiée, à l'article 1^{er} A (*nouveau*).

*
* *

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

*
* *

Article 31

Le contenu de la loi de finances de l'année.

Le Sénat a adopté onze amendements du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances :

– le premier, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, vise à prévoir, en simplifiant la rédaction retenue en première lecture par l'Assemblée nationale, que les dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget général relèvent de la première partie de la loi de finances de l'année ;

– le deuxième, le Gouvernement s'en remettant à la *sagesse* du Sénat, prévoit par coordination avec les dispositions de l'article 17, que la première partie de la loi de finances de l'année évalue et fixe le régime des prélèvements sur recettes ;

– le troisième, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, prévoit, en conséquence de l'évaluation en loi de finances des recettes des fonds de concours, que la première partie de la loi de finances comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires, ces dernières ayant toutes une incidence sur l'équilibre ;

– le quatrième, le Gouvernement s'en remettant à la *sagesse* du Sénat, tend à inclure les comptes spéciaux et les comptes annexes dans le plafond des dépenses votées en première partie, et supprime la fixation du plafond des autorisations d'emplois dans cette même première partie ;

– le cinquième, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, prévoit que le Parlement autorise, en première partie de la loi de finances, l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

– le sixième, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, prévoit que la première partie de la loi de finances fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an ;

– le septième, le Gouvernement s'en étant remis à la *sagesse* du Sénat, prévoit que la seconde partie de la loi de finances fixe, pour le budget général, par mission, et non plus par ministère et par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

– le huitième, adopté sans que le Gouvernement ne se prononce explicitement, prévoit que la seconde partie de la loi de finances fixe, par ministère, le plafond des autorisations d'emplois ;

– le neuvième, le Gouvernement s'en remettant à la *sagesse* du Sénat, prévoit que la seconde partie de la loi de finances fixe, par cohérence avec la consécration dans la proposition des budgets annexes et des comptes spéciaux, le montant des crédits ou des déficits autorisés par budget annexe et par catégorie de comptes ;

– le dixième, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, prévoit que seules les dispositions affectant *directement* les dépenses budgétaires de l'année peuvent

relever de la loi de finances de l'année considérée ;

– le onzième, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, prévoit que la seconde partie de la loi de finances de l'année peut comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat.

Votre Rapporteur se réjouit de la contribution apportée par le Sénat à la définition du domaine des lois de finances.

En particulier, l'exigence d'un vote sur la variation nette de la dette destinée à couvrir le besoin de financement de l'Etat au cours de l'année, s'inscrit dans le droit fil des débats intervenus sur la dette de l'Etat au cours de la première lecture de la proposition par l'Assemblée nationale. Comme l'a souligné le Gouvernement au cours des débats devant le Sénat, le dispositif retenu permet de concilier un double objectif : le contrôle du Parlement en matière de dette publique et une gestion active de cette dette.

Toutefois, il conviendrait d'apporter quelques ajustements à la rédaction retenue par le Sénat.

En premier lieu, le dispositif retenu par le Sénat en matière de prélèvements sur recettes conduirait à prévoir que l'évaluation et la détermination du régime de ces prélèvements relèvent exclusivement du domaine des lois de finances, ce qui exclurait de pouvoir modifier ce régime dans une loi ordinaire. Afin de maintenir la possibilité de modifier en loi ordinaire le régime des prélèvements sur recettes, il convient de prévoir que seule l'évaluation de ceux-ci relève du domaine exclusif de la loi de finances de l'année.

De même, si l'on peut se réjouir que l'autorisation des reprises de dettes de tiers par l'Etat relève désormais du domaine exclusif et obligatoire de la loi de finances de l'année, il semblerait que la définition du Sénat, pourtant plus large que celle retenue par l'Assemblée nationale en première lecture, ne soit pas encore suffisamment exhaustive. Elle n'engloberait pas la constitution des engagements de l'Etat, et notamment l'engagement de l'Etat vis-à-vis des créanciers de TVA, institué lors de la suppression du décalage d'un mois.

Votre Rapporteur présentera donc un amendement en ce sens, s'inspirant de la définition des engagements de l'Etat donnés dans le rapport de présentation du compte général de l'administration des finances.

Il soulignera également que l'ensemble des opérations de reprises de dettes constitue une charge budgétaire de l'Etat et devrait donc relever de la seconde partie de la loi de finances. On peut d'ailleurs faire remarquer à ce sujet qu'il s'agit de reprises de dettes non négociables, qui n'ont par conséquent aucun impact sur le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'Etat, fixé en première partie.

Enfin, par souci de clarté, il paraît souhaitable de définir explicitement le domaine obligatoire de la loi de finances de l'année.

*

* *

La Commission a *adopté* quatre amendements de coordination ou de cohérence de votre Rapporteur (**amendements n^{os} 36, 37, 38 et 39**).

Elle a également *adopté* un amendement de votre Rapporteur, visant à compléter la définition des opérations de reprise de dette de tiers par l'Etat soumises à l'autorisation du Parlement (**amendement n^o 40**).

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

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

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de précision de votre Rapporteur (**amendement n^o 41**).

La Commission a *adopté* l'article 31 ainsi modifié.

*
* *
*

Article 32

Le contenu des lois de finances rectificatives.

Le Sénat a adopté trois amendements du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances :

– le premier, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, tend à préciser que, si seule une loi de finances rectificative peut modifier certaines dispositions de la loi de finances de l'année, cette règle doit s'appliquer sous réserve des exceptions prévues par la loi organique, et notamment des possibilités de modifications des crédits par voie réglementaire ;

– le deuxième, adopté *contre l'avis du Gouvernement*, supprime la ratification par les « collectifs » des modifications apportées aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année, cette ratification étant couverte par l'article 34 *bis (nouveau)* ;

– le troisième, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, est une mesure de coordination avec le déplacement du dernier alinéa de l'article 38 sous l'article 48 *octies*.

Par cohérence avec les modifications introduites à l'article 31 et la suppression de l'article 34 *bis (nouveau)*, il convient d'apporter des ajustements de coordination au présent article.

Par ailleurs, par parallélisme avec la définition, à l'article 31, du domaine obligatoire de la loi de finances de l'année, il paraît utile de définir au présent article le domaine obligatoire des lois de finances rectificatives.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement de coordination de votre Rapporteur (**amendement n°42**).

La Commission a *adopté* l'article 32 ainsi modifié.

*
* *

Article 33

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

Malgré la position initiale défavorable de sa Commission des finances, le Sénat a adopté, *sur avis défavorable du Gouvernement*, un amendement de M. Yves Fréville tendant à inclure dans le domaine exclusif des lois de finances tout changement d'affectation d'une imposition de toute nature précédemment établie au profit de l'Etat.

Cette disposition se heurte à des difficultés d'application importantes. Elle établit en effet une distinction entre les impositions affectées à une personne autre que l'Etat dès leur création et celles qui ont été affectées après avoir figuré au budget de l'Etat, et suppose donc un suivi de chacune d'entre elles, difficile à mettre en place.

De surcroît, cette disposition soulève les difficultés constitutionnelles que le Conseil d'Etat a rappelées dans son avis du 21 décembre 2001 en estimant que « *l'article 34 de la Constitution n'habilite pas la loi organique relative aux lois de finances à imposer que les dispositions législatives relatives à l'affectation des impositions de toutes natures soient contenues dans les lois de finances* ». Votre Rapporteur considère qu'il est possible de prévoir, comme le fait la première phrase du présent article, que le transfert d'une imposition de l'Etat vers un tiers doit figurer dans une loi de finances puisqu'un tel transfert affecte une recette établie au profit de l'Etat, mais que prévoir la même obligation pour les transferts entre personnes extérieures à l'Etat limiterait de manière excessive le domaine des lois de financement de la sécurité sociale et des lois ordinaires.

Par conséquent, il convient de supprimer la dernière phrase du présent article.

*
* *

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

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

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 43**).

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

*
* *

Article 34

Le contenu de la loi de règlement.

Le Sénat a adopté dix amendements du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances :

– sept d’entre eux, adoptés *sur avis favorable du Gouvernement*, tendant à procéder à des ajustements rédactionnels, de conséquence ou de coordination ;

– l’un d’entre eux tendant à introduire explicitement dans la proposition de loi organique le fait que la loi de règlement approuve les ouvertures de crédits résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées, le Gouvernement s’en étant remis à la *sagesse* du Sénat ;

– un autre, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, tendant à définir le contenu comptable de la loi de règlement. Celle-ci aurait ainsi pour objet d’approuver le compte de résultat de l’État, son bilan et ses annexes, établis selon les règles et principes comptables de la comptabilité générale ;

– le dernier, adopté *contre l’avis du Gouvernement*, tendant à supprimer la possibilité pour la loi de règlement de procéder à la ratification, prévue par l’Assemblée nationale, des décrets d’avance qui seraient intervenus après la dernière loi de finances afférente à l’exercice concerné. Cette suppression visait à tirer les conséquences de l’introduction proposée par ailleurs d’un article 34 *bis (nouveau)* prévoyant une ratification de toutes les modifications apportées par voie administrative aux crédits ouverts par la loi de finances, formalité qui paraît quelque peu lourde pour les actes relevant des pouvoirs de gestion du Gouvernement.

Par cohérence avec la suppression, proposée par votre Rapporteur, de l’article 34 *bis (nouveau)*, il paraît nécessaire de rétablir, dans le présent article, que les décrets d’avance sont ratifiés par la loi de règlement. Il convient également d’introduire quelques précisions de portée limitée, pour compléter – sans les dénaturer – les ajustements effectués par le Sénat.

*

* *

L’amendement n° 2, adopté à l’article 1^{er}, comporte la substitution, dans cet article, du mot « charges » au mot « emplois ».

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur, visant à préciser le domaine de la loi de règlement au regard des comptes de l’Etat (**amendement n° 44**).

Elle a ensuite *adopté* deux amendements de précision de votre Rapporteur (**amendements n°s 45 et 46**).

La Commission a *adopté* l’article 34 ainsi modifié.

Article 34 bis (nouveau)

La ratification par le Parlement des modifications de crédits opérées par voie administrative.

Le Sénat a adopté, *contre l'avis du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à insérer un article additionnel disposant que toutes les modifications de crédits opérées par voie administrative, en application des dispositions de la présente loi organique, sont soumises à la ratification du Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

Le Gouvernement a fait valoir que cette disposition tendrait à soumettre à la ratification du Parlement un nombre élevé d'actes réglementaires et a mis en doute la constitutionnalité de cet amendement au regard de l'article 21 de la Constitution, qui précise que le Premier Ministre assure l'exécution des lois et exerce, sous réserve des dispositions de l'article 13 de la Constitution, le pouvoir réglementaire.

Votre Rapporteur partage en grande partie cette analyse.

Il est en effet légitime que les atteintes caractérisées portées à l'autorisation parlementaire, comme cela est le cas pour les modifications de crédits décidées par décrets d'avance, soient soumises à la ratification du Parlement. Le Conseil d'Etat a, à cet égard, considéré, dans son avis du 21 décembre 2000, que lorsque la loi organique donne compétence au pouvoir réglementaire pour ouvrir des crédits, il ne s'agit pas là d'une compétence propre du pouvoir réglementaire et qu'il est dès lors possible de prévoir que le pouvoir réglementaire exerce cette compétence déléguée en recueillant l'avis des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En revanche, s'agissant des compétences propres relatives à l'exécution de la loi de finances, le Conseil d'Etat estime que « *le principe de la séparation des pouvoirs ne permet pas que la loi organique relative aux lois de finances prévoit que, dans l'exercice de cette compétence propre, le Ministre des finances doit consulter les commissions des finances du Parlement* ». Votre Rapporteur estime également qu'une disposition visant à soumettre à la ratification du Parlement l'ensemble des modifications de crédits priverait le Gouvernement de tout pouvoir de gestion. Il convient donc de restreindre la procédure de ratification aux seules modifications de crédits apportées par voie de décrets d'avance (*cf.* les propositions de votre Commission à l'article 14).

*

* *

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur, tendant à supprimer l'article 34 *bis (nouveau)*, après que le Rapporteur eut précisé que cette disposition était, pour partie, reprise par ailleurs (**amendement n° 47**).

*

* *

TITRE III

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

CHAPITRE I^{er}

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

Article 36

(Supprimé)

Le débat d'orientation budgétaire.

Au Sénat, le présent article, instituant un débat d'orientation budgétaire, a été supprimé, avec *l'accord du Gouvernement*, par un amendement de la Commission des finances, pour être déplacé et inséré dans un nouveau chapitre consacré à l'information du Parlement sur les finances publiques. Les commentaires sur cet article figurent donc sous l'article 48 *bis (nouveau)*.

*
* *

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

*
* *

Article 37

(Supprimé)

Les questionnaires budgétaires.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, supprimant le présent article, dont le texte est repris, dans une rédaction modifiée, à l'article 48 *ter* (*nouveau*).

*
* *

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

*
* *

Article 38

(Supprimé)

Les documents joints au projet de loi de finances de l'année.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à supprimer cet article, dont les dispositions sont reprises aux articles 48 *quater* et 48 *quinquies*.

*
* *

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

*
* *

Article 39

Le dépôt du projet de loi de finances de l'année et de ses annexes.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement de coordination du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, portant sur le renvoi aux articles énumérant les documents joints au projet de loi de finances de l'année.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 39 sans modification.

*
* *

Article 40

(Supprimé)

Les documents joints aux projets de loi de finances rectificative.

Le Sénat a adopté, le Gouvernement s'en remettant à sa *sagesse*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à supprimer cet article, dont les dispositions sont reprises à l'article 48 *septies*, sous réserve de compléments et de modifications rédactionnelles.

Cette structuration nouvelle du texte paraît acceptable.

*
* *

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

*
* *

Article 41

(Supprimé)

Les délais de vote du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificative.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, supprimant le présent article, dont le texte est repris sans modification à l'article 48 A (*nouveau*).

Le déplacement opéré par le Sénat a pour effet de soumettre le projet de loi de règlement à la procédure d'urgence applicable à la loi de finances de l'année ou rectificative. Ainsi, compte tenu de la date de dépôt prévue à l'article 47, la loi de règlement afférente à l'année n-1 devra être adoptée avant l'adoption de la loi de finances relative à l'année n+1. Une telle obligation permet l'indispensable revalorisation du projet de loi de règlement à laquelle votre Rapporteur souscrit sans réserve.

Néanmoins, l'amendement adopté par le Sénat pourrait avoir pour effet, dans certaines circonstances prévues audit article, de permettre au Gouvernement de mettre en vigueur la loi de règlement par ordonnance et de lui ouvrir ainsi la possibilité de se donner lui-même quitus de sa gestion.

Afin de remplir l'objectif de revalorisation de la loi de règlement poursuivi par le Sénat sans ouvrir la possibilité d'une mise en vigueur de la loi de règlement par ordonnance, il apparaît souhaitable de :

– rétablir le présent article, et limiter ainsi la procédure d'urgence aux lois de finances de l'année ou rectificative ;

– insérer après le présent article un article additionnel imposant que la discussion du projet de loi de finances de l'année intervienne avant le vote, en première lecture, sur le projet de loi de règlement.

*

* *

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur, rétablissant cet article, supprimé par le Sénat, afin de ne pas permettre au Gouvernement de mettre en vigueur la loi de règlement par ordonnance (**amendement n° 48**).

*

* *

Article additionnel après l'article 41

**La discussion du projet de loi de finances de l'année
après le vote sur le projet de loi de règlement.**

La Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur, prévoyant un dispositif subordonnant la discussion du projet de loi de finances de l'année au vote sur le projet de loi de règlement du budget de l'année précédente.

Votre Rapporteur considère indispensable que le Parlement examine le projet de loi de règlement afférent à l'année n-1, avant d'aborder la discussion sur le projet de loi de finances de l'année n+1. Seule cette antériorité peut donner un sens à l'examen du projet de loi de règlement.

Le Sénat a souhaité, par sa rédaction de l'article 48 A – relatif aux délais de vote des projets de lois de finances –, appliquer la procédure d'urgence et les délais d'examen applicables aux lois de finances de l'année aux projets de loi de règlement. Votre Rapporteur partage pleinement ses objectifs mais n'estime pas souhaitable d'imposer un cadre aussi strict à l'examen des projets de loi de règlement, dans la mesure où aucune date de promulgation des lois de règlement ne s'impose à l'évidence.

En outre, le dispositif retenu par le Sénat à l'article 48 A impliquerait que si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante-dix jours après le dépôt du projet de loi de règlement, les dispositions de ce dernier pourraient être mises en vigueur par ordonnance. En d'autres termes, le Gouvernement pourrait se donner *quitus*. Il paraît donc préférable de prévoir, dans un article additionnel, que la première lecture du projet de loi de règlement a lieu, devant chaque assemblée, avant le début de la discussion, par celle-ci, du projet de loi de finances de l'année. Il s'agit d'une pratique très récente qu'il convient d'institutionnaliser. La disposition constitue une nouvelle condition de l'examen et du vote de la loi de finances de l'année, qui rentre, à ce titre, dans le cadre de l'habilitation constitutionnelle. Cette condition a le mérite de laisser le Gouvernement, compte tenu de ses prérogatives relatives à la fixation de l'ordre du jour prioritaire des assemblées, prévues à l'article 48 de la Constitution, libre de fixer la première lecture du projet de loi de règlement en juin ou au début de la session ordinaire. Elle permet de donner sa pleine signification au débat sur le projet de loi de règlement, déposé le 1^{er} juin de chaque année en vertu de l'article 47.

*

* *

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

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

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

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

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

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

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 49**).

*
* *
*

Article 43

**Les conditions de vote des ressources, des charges
et des plafonds des autorisations d'emplois.**

En première lecture, l'Assemblée nationale avait prévu un vote d'ensemble pour les recettes du budget général et des comptes annexes, un vote par mission et ministère portant sur les crédits et les plafonds d'autorisations d'emplois, et un vote sur les crédits et les découverts des comptes annexes, par catégorie de comptes.

Le Sénat a adopté plusieurs amendements de sa Commission des finances. Il a tout d'abord prévu, avec l'*accord du Gouvernement*, un vote spécifique pour les ressources de trésorerie. Votre Rapporteur considère ce vote comme une avancée. Toutefois, il estime préférable que le vote porte non seulement sur les ressources de trésorerie mais également sur les « *charges* » de trésorerie.

Le Sénat a ensuite évacué la notion de ministère pour le vote des crédits, le Gouvernement plaidant pour le maintien de l'autorisation parlementaire par ministère. Il s'agit là d'une rupture radicale avec l'ordonnance du 2 janvier 1959, l'unité de spécialité devenant, pour reprendre les termes du Président Alain Lambert, Rapporteur de la Commission des finances du Sénat, une « *unité de débat politique* »⁽¹⁾. Ce faisant, il permettrait la discussion et le vote des missions dans un ordre qui pourrait être différent de celui des ministères. Le Sénat ne modifie pas le niveau des unités de vote prévu par l'Assemblée nationale, mais permet une discussion des crédits qui ne soit pas organisée par ministère comme aujourd'hui. Le dispositif prévu autorise le rapprochement des discussions des missions relevant de ministères différents, les ministres, dans cette hypothèse, étant amenés à venir, à plusieurs reprises, devant les assemblées pour défendre les crédits de leurs missions. Il permettrait, par exemple, le rapprochement –intelligent assurément– de l'examen des crédits de la gendarmerie de ceux de la police.

L'inconvénient du dispositif du Sénat est qu'il pourrait conduire à un manque de lisibilité de l'action des divers ministres et des difficultés d'organisation des débats. Par ailleurs, si votre Rapporteur comprend la lassitude du Président Alain Lambert devant des débats budgétaires qui, effectivement, ressemblent à des « *tunnels ministériels* » et qui se répètent et s'éternisent, il s'interroge : les ministères ne sont-ils pas, malgré tout, qu'on le veuille ou non, une réalité constitutionnelle (articles 19 et 22 de la Constitution), administrative et politique incontournable ? La réforme proposée par le Sénat ne conduirait-elle pas, en toute logique, à ce que l'examen de la seconde partie soit singulièrement écourté, le Premier ministre ou, à défaut, le ministre chargé du budget, qui en vertu de l'article 35 de la proposition de loi en a assumé constitutionnellement la préparation, venant défendre l'action de l'ensemble des ministres composant le Gouvernement, et les moyens qu'il entend voir accorder à celle-ci ? Enfin, la nouvelle nomenclature budgétaire – par mission et programmes – n'est-elle pas suffisante pour ranimer les débats sur la seconde partie ?

(1) Rapport n° 343, p.245.

En dépit de ces interrogations, votre Rapporteur se rallie au dispositif du Sénat. Tout d'abord, celui-ci n'interdit nullement l'examen des crédits des missions regroupées par ministère, surtout si le Gouvernement ne crée que des missions ministérielles. Par sa souplesse qui préserve l'avenir, il permet que les deux assemblées puissent retenir des modalités d'examen des crédits dissemblables. Votre Rapporteur observe, enfin, que celles-ci trouveraient une limite dans les pouvoirs, que conserve naturellement le Gouvernement puisqu'ils figurent à l'article 48 de la Constitution, de fixer l'ordre du jour prioritaire des Assemblées.

Le Sénat a, par ailleurs, *adopté*, le Gouvernement s'en remettant à sa *sagesse*, un amendement prévoyant un vote unique pour les plafonds des autorisations d'emploi. Ceci signifie, dans son esprit, un vote d'un tableau comportant les plafonds des autorisations d'emplois, répartis par ministère et budget annexe en vertu de l'article 31.

L'Assemblée avait préféré, en première lecture, un vote spécifique pour chaque plafond ministériel. L'évacuation du cadre ministériel pour l'examen des crédits, la réintroduction des budgets annexes et des comptes spéciaux par le Sénat, les premiers étant assortis de plafonds d'autorisations d'emplois, et le souhait – partagé par votre Rapporteur – du Président Alain Lambert, de limiter le nombre des votes, a conduit celui-ci à prévoir le vote d'un tableau. Aux yeux de votre Rapporteur, l'important, après le vote d'un plafond d'ensemble des autorisations d'emploi en première partie, faisant, en quelque sorte, partie de l'équilibre, est que la représentation nationale se prononce sur sa répartition, laquelle ne devra pas remettre en cause le plafond global. Ce vote unique n'est nullement un vote bloqué. En effet, les amendements portant sur les plafonds ministériels provoqueront inévitablement un vote implicite sur ces plafonds pris individuellement. Du point de vue de l'organisation des débats, pour votre Rapporteur, ces amendements devront, d'ailleurs, à l'évidence, être examinés à la suite de la discussion des crédits des missions, celle-ci devant être *a priori* organisée par ministère si celles-ci ont un caractère ministériel.

Enfin, le Sénat a *adopté*, le Gouvernement s'en remettant à sa *sagesse*, un amendement de conséquence de sa Commission des finances, sur le vote des budgets annexes et des comptes spéciaux. Il a prévu de reprendre la pratique actuelle, sous réserve que le vote porterait sur les « *déficits* » des comptes spéciaux et non plus sur leurs « *découverts* ». Il semble préférable d'en revenir au vote sur les « *découverts* », par coordination avec les articles 21 *bis* et 23. Par ailleurs, il paraît nécessaire d'améliorer le régime des votes des comptes spéciaux en prévoyant un vote par compte spécial plutôt qu'un vote par catégorie de comptes spéciaux, dans la mesure où le vote par catégorie manque de clarté et où une multiplicité des votes permettrait de les répartir et donc de les rattacher aux discussions des crédits des différentes missions. Il paraît plus logique de rapprocher le vote des crédits du Fonds national pour le développement du sport de celui des crédits des missions relevant du ministère de la jeunesse et des sports que de maintenir un vote global pour l'ensemble des crédits de la catégorie des comptes d'affectation spéciale, parmi lesquels figure ledit fonds, en fin d'examen de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année. En outre, chaque compte spécial doté de crédits est assimilé à une mission en vertu du II de l'article 20 et chaque mission constitue une unité de vote.

Il y aurait alors, sans doute, des votes plus nombreux, mais votre Rapporteur, d'une part, espère que le nombre des comptes spéciaux continuera de connaître la même diminution que celle constatée par le passé⁽¹⁾ – la nouvelle définition des comptes d'affectation spéciale devrait y contribuer –, et considère, en tout état de cause, que le régime des votes qu'il propose rendrait ceux-ci plus significatifs. Le dispositif proposé devrait conduire à des débats sur la pertinence du maintien des différents comptes dont chacun s'accorde à reconnaître qu'ils ne doivent pas être multipliés.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement de précision de votre Rapporteur (**amendement n° 50**).

La Commission a *adopté* l'article 43 ainsi modifié.

*
* *

(1) Il y avait en 1960, 1980, 1990 et 2000, respectivement, 73, 54, 42 et 36 comptes spéciaux du Trésor.

Article 44

La répartition des crédits ouverts par les lois de finances.

Outre un amendement de conséquence modifiant les renvois énumérés au dernier alinéa du présent article, le Sénat a adopté un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, apportant trois modifications au premier alinéa :

- Les crédits sont répartis par dotation, et non plus seulement par programme. Votre Rapporteur proposant à l'article 7 de conserver le regroupement des dotations dans des unités de vote (missions) plus larges, il convient de maintenir une répartition par dotation.

- La répartition par ministère est supprimée. Cette suppression ne semble pas soulever de difficultés : dans la mesure où votre Rapporteur propose à l'article 7 que les programmes restent ministériels et où on voit mal comment une dotation pourrait relever de plusieurs ministères, la répartition par programme ou par dotation vaudra répartition entre les ministères.

- Les crédits des budgets et comptes regroupant les dépenses sur recettes affectées ne sont plus visés. Même si les crédits des budgets annexes et des comptes spéciaux sont spécialisés selon les mêmes règles que ceux du budget général, votre Rapporteur propose, par souci de clarté, de prévoir explicitement leur répartition.

Par ailleurs, il paraît souhaitable de lever une ambiguïté qui découle à la fois de la rédaction du Sénat et de celle de l'Assemblée nationale. Afin de confirmer le caractère indicatif de la présentation par titre et le caractère asymétrique de la fongibilité, il convient de prévoir que les décrets de répartition fixent le montant des crédits du titre des dépenses de personnel qui est, conformément à l'article 7, le seul titre limitatif. La fixation par décret des crédits de personnel ne portera que sur les programmes, les dotations, constituées de crédits relevant d'un seul titre ⁽¹⁾, étant par définition exclues du mécanisme de la fongibilité asymétrique.

En conséquence, votre Rapporteur propose de préciser que la fixation par décret du montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel se fera conformément aux propositions du Gouvernement présentées dans les fascicules bleus, modifiées, le cas échéant, par les votes du Parlement. Il est en effet clair que, la fixation du plafond des dépenses de personnel faisant partie intégrante, en application de l'article 7, de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement, les votes de celui-ci auront pour effet de fixer non seulement le montant de chacun des programmes, mais, au sein de ceux-ci, le montant des crédits de personnel. Les membres du Parlement auront donc la faculté de proposer par amendement de modifier le montant des crédits

(1) *Les dotations prévues pour les crédits des pouvoirs publics ne pourront contenir que des crédits relevant du titre « dotation des pouvoirs publics », la dotation pour dépenses accidentelles ou imprévisibles des crédits relevant du titre « dépenses de fonctionnement » et celle pour mesures générales en matière de rémunération des crédits relevant du titre « dépenses de personnel ».*

pour dépenses de cette nature, à condition bien entendu de respecter les dispositions de l'article 48.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement de précision de votre Rapporteur et un amendement du même auteur, tendant à rectifier une erreur matérielle (**amendements n^{os} 51 et 52**).

La Commission a *adopté* l'article 44 ainsi modifié.

*
* *

Article 45

Les procédures d'urgence.

Le Sénat a modifié le présent article sur deux points.

Il a adopté, avec l'*accord du Gouvernement*, un amendement de conséquence de sa Commission des finances modifiant des références, sur lequel il convient de revenir compte tenu de la proposition de votre Commission à l'article 41 et tendant à maintenir et cantonner le régime spécifique de l'urgence pour les seules lois de finances.

Il a en outre adopté, *contre l'avis* du Gouvernement, un amendement de sa Commission des finances, modifié par un sous-amendement de M. Michel Charasse à propos duquel le Gouvernement s'en est remis à la *sagesse* du Sénat. Sur le fond, le Sénat a entendu préciser la notion de services votés qui figure à l'article 47 de la Constitution et reprendre la rédaction de l'article 33 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 en la complétant par un plafonnement desdits services votés. Il a craint, en effet, que la rédaction retenue par l'Assemblée, en première lecture, faisant appel à la notion objective de « *crédits ouverts par la dernière loi de finances initiale* », ne soit contraire à l'article 40 de la Constitution, la dernière loi de finances pouvant comporter des crédits non reconductibles. Revenant à la subjectivité de la définition des services votés de 1959, il a alors logiquement prévu un plafond.

Votre Rapporteur a quelque peine à comprendre les soucis constitutionnels du Sénat. Il craint, comme le Gouvernement, que la disposition du Sénat n'oblige l'exécutif à récapituler dans le projet de loi de finances l'ensemble des services votés. Au-delà, il estime la définition retenue curieuse dans la mesure où les deux assemblées semblaient être tombées d'accord pour récuser la notion actuelle de « services votés ».

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement de conséquence présenté par votre Rapporteur (**amendement n° 53**).

La Commission a *adopté* l'article 45 ainsi modifié.

*
* *

CHAPITRE II

Du projet de loi de règlement

Article 46

(Supprimé)

Les documents joints au projet de loi de règlement.

Le Sénat a adopté, le Gouvernement s'en remettant à sa *sagesse*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à supprimer cet article, dont les dispositions sont reprises, sous réserve de modifications rédactionnelles, à l'article 48 *octies*.

Cette nouvelle structuration du texte peut être acceptée.

*
* *

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

*
* *

Article 47

Le délai de dépôt du projet de loi de règlement.

Le Sénat a adopté à cet article deux amendements du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances :

– le premier est de coordination ;

– le second, adopté *sur avis favorable du Gouvernement*, vise à reporter de quinze jours, c'est-à-dire du 1^{er} au 15 juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget, la date limite de dépôt du projet de loi de règlement et des documents qui y sont joints.

Votre Rapporteur ne partage pas cette orientation et considère qu'il est à la fois possible techniquement et souhaitable politiquement que le projet de loi de règlement soit déposé au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte. L'avancement au 1^{er} juin du dépôt du projet de loi de règlement de l'année $n - 1$ est en effet une disposition permettant de procéder utilement à son examen préalablement à celui du projet de loi de finances de l'année $n + 1$.

On notera également que la rédaction retenue par le Sénat ne prévoit pas explicitement le dépôt anticipé de la certification des comptes de l'Etat par le Cour des comptes. Compte tenu de l'importance désormais conférée à cette certification, il convient de viser cette disposition.

*
* *

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

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

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 54**).

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

*
* *

CHAPITRE III

Dispositions communes

Article 48 A (nouveau)

Les délais de vote des projets de loi de finances.

Le Sénat a adopté, *le Gouvernement s'en remettant à sa sagesse*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, insérant avant l'article 48 un article additionnel destiné à étendre aux projets de loi de règlement la procédure d'urgence prévue par les projets de loi de finances ou rectificative.

En conséquence du rétablissement de l'article 41, il est nécessaire de supprimer le présent article.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement de suppression de l'article 48 *A* (*nouveau*) présenté par votre Rapporteur (**amendement n° 55**).

*
* *

Article 48

L'exercice du droit d'amendement.

Le Sénat a adopté, *le Gouvernement s'en remettant à sa sagesse*, deux amendements du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, apportant cinq modifications au texte voté par l'Assemblée nationale en première lecture.

Le Sénat a, en premier lieu, supprimé la première phrase du premier alinéa qui prévoyait que l'irrecevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution a effet dès la *présentation* des amendements. Dans son rapport, le Président Alain Lambert a estimé que cette disposition « *aurait pu être perçue comme de nature à fragiliser le mécanisme de la recevabilité financière appliqué au Sénat* » qui, conformément au cinquième alinéa de l'article 45 du Règlement de la Haute assemblée, limite l'effet de l'irrecevabilité à l'*adoption* des amendements. Votre Rapporteur considère que la rédaction de l'Assemblée nationale ne pouvait pas remettre en cause la procédure du Sénat dont la conformité à la Constitution a été reconnue par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 96-381 DC du 14 octobre 1996. Néanmoins, dans la mesure où la procédure d'application de l'article 40, et notamment le point de savoir si celui-ci a un effet sur la présentation ou sur l'adoption des amendements, est déterminée, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, par le règlement de chacune des assemblées, votre Rapporteur propose de ne pas rétablir la première phrase du premier alinéa.

La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale assimilait à la mission la charge « *au sens des articles 34 et 40 de la Constitution* ». Le Sénat a supprimé la référence à l'article 34 qui avait pour objectif de rappeler que c'est sur le fondement de cet article que le législateur organique est habilité à préciser le niveau auquel, s'agissant des amendements de crédits, doit s'apprécier la recevabilité financière.

Le Sénat a également supprimé la référence aux charges sur ressources affectées. Si le texte voté par l'Assemblée nationale définissait le niveau d'appréciation de la recevabilité, d'une part, pour les crédits du budget général et, d'autre part, pour les crédits sur ressources affectées, la rédaction retenue par le Sénat ne prévoit rien pour cette dernière catégorie. Afin de ne pas alourdir la rédaction du présent article, il paraît souhaitable de combler cette lacune en précisant aux articles 18 *bis* et 20 que les budgets annexes et les comptes spéciaux constituent des missions non seulement au sens de l'article 7, mais aussi au sens de l'article 48 de la présente loi organique.

Le Sénat a par ailleurs souhaité introduire une règle d'application de l'article 40 de la Constitution spécifique aux dotations. Pour les amendements afférents aux crédits des dotations, et à la différence de ceux afférents aux crédits des programmes, la charge publique s'entendrait non pas de la mission, mais de la dotation elle-même. Cette règle spécifique apparaît inutile, puisque les dotations sont, comme les programmes, des unités de spécialité et non des unités de vote. En outre, en laissant au juge de la recevabilité la possibilité de choisir entre la mission et la dotation pour apprécier les conséquences financières des amendements, la rédaction du Sénat peut paraître ambiguë. Les crédits en cause étant, en application de l'article 7, regroupés à la fois dans une dotation et dans une mission, deux niveaux d'appréciation de la charge leur

seraient applicables. Par souci de cohérence et afin de prévoir un dispositif clair et facilement applicable, il serait préférable de retenir une règle unique dont la conformité à la Constitution ne paraît pas pouvoir être mise en doute, assimilant le niveau d'appréciation de la recevabilité à l'unité de vote – c'est-à-dire à la mission –, pour tous les crédits, qu'ils fassent l'objet d'un programme ou d'une dotation. Au regard des règles de recevabilité qui, s'agissant des lois de finances, doivent être homogènes, la distinction entre programme et dotation ne répond à aucun critère de justification.

Le Sénat a enfin restreint le champ de la recevabilité à la conformité aux articles 7, 19, 31, 33 et 48 de la loi organique. Cette restriction aurait pour effet de rendre recevables notamment les amendements contraires aux règles d'affectation de recettes à un budget annexe prévues à l'article 18 *bis* et les amendements contraires à la définition du contenu des lois de finances rectificatives ou des lois de règlement prévues respectivement aux articles 32 et 34. Une telle restriction semble porter atteinte au respect des règles d'universalité et d'unité des lois de finances. Il paraît donc opportun de rétablir le dernier alinéa adopté par l'Assemblée nationale. Au regard de la hiérarchie des normes, toutes les dispositions de la loi organique ont la même valeur.

*
* *

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

Après que votre **Rapporteur** eut fait part de son accord, la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 56**).

Elle a ensuite *adopté* un amendement de cohérence et un amendement de précision présentés par votre Rapporteur (**amendements n°s 57 et 58**).

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

*
* *

TITRE III *BIS* (NOUVEAU)

DE L'INFORMATION ET DU CONTROLE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

CHAPITRE 1^{ER} (NOUVEAU)

De l'information

Le Sénat a souhaité insérer une nouvelle division consacrée à l'information du Parlement et regroupant les dispositions relatives aux documents devant être remis aux assemblées en vue de l'examen des projets de loi de finances.

Article 48 bis (nouveau)

Le débat d'orientation budgétaire.

Le Sénat a transféré dans le présent article les dispositions que l'Assemblée avait prévues, en première lecture, à l'article 36, et les a, au passage, modifiées.

Sur le fond, en adoptant l'amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, le Sénat a souhaité, à l'occasion du débat budgétaire, la présentation, en juin de chaque année, des perspectives d'évolution à moyen terme *des comptes* de l'ensemble des administrations publiques détaillés par sous secteurs et exprimés selon les conventions de la *comptabilité nationale*, une évaluation à moyen terme beaucoup plus fine des charges, ainsi qu'une évaluation des catégories de ressources de l'Etat – ce que l'Assemblée nationale n'envisageait pas dans son texte adopté en première lecture –, et enfin la transmission des indicateurs de performances associés à chacun des programmes envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante, alors que l'Assemblée s'en tenait à l'indication de la liste des missions et programmes.

Par ailleurs, le Sénat a aménagé la rédaction des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale prévoyant un débat parlementaire sur le rapport déposé par le Gouvernement. Il a supprimé la disposition prévoyant le dépôt d'un rapport préliminaire de la Cour des comptes relatif aux résultats d'exécution de l'année antérieure, celle-ci étant transférée au 3^o de l'article 48 *duodecies* relatif à la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes. Il a supprimé également la possibilité d'un débat portant sur le programme de stabilité.

Le Gouvernement a souhaité, à l'occasion de l'examen de cet amendement, une clarification des champs du débat d'orientation budgétaire, du rapport économique et financier joint aux projets de loi de finances de l'année et du rapport sur les prélèvements obligatoires prévus à l'article 48 *sexies*. Le Président Alain Lambert s'est déclaré ouvert à cette suggestion en considérant que la navette pouvait améliorer le dispositif retenu par la Commission des finances du Sénat.

Votre Rapporteur juge les suggestions du Gouvernement pertinentes. Celles-ci, pour l'essentiel, consistent à transférer le débat sur les perspectives pluriannuelles des ressources et des charges de l'Etat, au regard des engagements européens de la France, à l'automne, soit avant la transmission aux autorités communautaires du programme de stabilité. Il est préférable d'examiner, avant le mois de décembre – comme cela a déjà été le cas par le passé –, le futur cadre des finances publiques, plutôt qu'en juin, un programme déjà transmis à ces autorités depuis plusieurs mois.

Par ailleurs, il paraît souhaitable de ne pas alourdir la charge de préparation des documents devant être remis aux assemblées, d'autant que le débat portant sur ceux-ci ne se conclut – et ne peut se conclure – par aucun vote. Dans cette perspective, l'évaluation des ressources et des charges pourrait être plus globale que celle prévue par le Sénat, celui-ci ayant en fait envisagé la présentation d'une sorte de budget pluriannuel risquant de nécessiter des négociations interministérielles longues et délicates. En revanche, il paraît possible de conserver le texte du Sénat relatif à l'indication des missions, des programmes et des *indicateurs de performances*, dans la mesure où il s'agit d'un ensemble complet d'éléments relevant de la nomenclature budgétaire et où l'insertion des indicateurs dans la liste des informations devant être remises au Parlement, ne signifie pas que ceux-ci ne puissent, comme les programmes, évoluer ultérieurement. Les indicateurs ne sont aucunement des objectifs quantifiés.

Enfin, le Sénat a rendu le débat d'orientation budgétaire facultatif et supprimé la possibilité pour le Gouvernement d'organiser un débat spécifique sur le programme de stabilité prévu par le règlement CE n° 1466/1997 du Conseil du 7 juillet 1997. Cette initiative peut être approuvée pour trois raisons. En premier lieu, la disposition relative au débat d'orientation budgétaire, envisagée par l'Assemblée, perd ainsi tout caractère d'injonction, quoique celle-ci pouvait être admise dans le cadre de l'habilitation constitutionnelle et n'avait pas appelé d'objection de la part du Conseil d'Etat dans son avis⁽¹⁾. En deuxième lieu, l'inscription à l'ordre du jour des assemblées d'un débat d'orientation budgétaire en juin 2002 pourrait poser quelques difficultés, dans la mesure où, cette année là, et, en principe, tous les cinq ans, à la même période de l'année, auront lieu des élections législatives. Le débat d'orientation budgétaire constitue, sans doute, une formalité importante, une étape essentielle de la discussion budgétaire. Il ne peut constituer, à l'évidence, une « *formalité substantielle* » dont l'absence vicierait la procédure d'examen du projet de loi de finances de l'année. En troisième lieu, le débat sur les perspectives pluriannuelles des finances publiques doit avoir lieu avant leur transmission aux autorités de Bruxelles et non, en juin, six mois après.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur, ayant pour objet de simplifier le contenu des documents devant être remis au Parlement en vue du débat d'orientation budgétaire.

Après avoir rappelé la genèse de l'article et les débats qui l'avaient entouré, votre **Rapporteur** a noté que le Sénat a sensiblement accru le contenu du débat

(1) Cf. mon rapport n° 2908, p. 606.

d'orientation budgétaire et que son texte contraint pratiquement le Gouvernement à déposer un projet de loi de finances avant la lettre. Il a jugé qu'outre le fait que cela apparaît techniquement difficile, l'engagement pris par le Gouvernement de présenter des informations précises, s'agissant notamment de l'évolution des prélèvements obligatoires, ainsi que la présentation du programme triennal de finances publiques à l'automne lui semblent suffire.

Le **Président Philippe Auberger** a rappelé que la Commission européenne pouvant émettre des réserves sur ce programme en mai, le Gouvernement peut répondre sur ce point au moment du débat d'orientation budgétaire.

Votre **Rapporteur** a souligné qu'avec la rédaction qu'il propose pour sa part, le Gouvernement sera de toute façon obligé d'apporter des précisions à ce moment.

M. Gilbert Gantier s'est interrogé sur l'opportunité de mentionner d'autres engagements internationaux que les engagements européens, en prenant pour exemple les annulations de dettes de pays en voie de développement.

Votre **Rapporteur** a noté que seuls les engagements communautaires étaient véritablement contraignants en matière budgétaire.

La Commission a *adopté* cet amendement, ainsi qu'un autre amendement du Rapporteur ayant le même objet (**amendements n^{os} 59 et 60**).

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

*

* *

Article 48 ter (nouveau)

Les questionnaires budgétaires.

Le Sénat a adopté, *sur avis défavorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, insérant après l'article 48 un article additionnel qui reprend et modifie le texte de l'article 37 adopté par l'Assemblée nationale.

Le déplacement opéré par le Sénat a pour effet de faire figurer la procédure des questionnaires budgétaires dans les dispositions relatives à l'information sur les finances publiques. Outre ce déplacement, le Sénat a élargi la procédure des questionnaires budgétaires aux délégations parlementaires. Cet élargissement, qui vise des instances n'ayant pas pour mission de participer ni à l'examen, ni au vote des projets de loi de finances, risquerait d'augmenter sensiblement le nombre des questionnaires, et de mettre ainsi le Gouvernement dans l'impossibilité de respecter les délais prévus par le présent article. Cette disposition ne paraît donc pas opportune.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement présenté par votre Rapporteur, tendant à ne pas associer les délégations parlementaires, qui n'ont pas de responsabilités dans la discussion des projets de lois de finances, aux questionnaires budgétaires (**amendement n° 61**).

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

*
* *

Article 48 quater (nouveau)

Le rapport économique, social et financier.

Le présent article reprend le contenu de l'article 38 du texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, et enrichit le contenu du rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances de l'année. Issu d'un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de la Commission des finances du Sénat, adopté après l'avis *défavorable* du Gouvernement, il tend à prévoir, dans le rapport, une actualisation des perspectives d'évolution des comptes des administrations publiques et des évaluations à moyen terme des ressources et des charges de l'Etat présentées par mission, telles que figurant dans le rapport faisant l'objet du débat d'orientation budgétaire (cf. article 48 *bis*). Il exige, en outre, la présentation des comptes prévisionnels pluriannuels.

Votre Rapporteur, comme le Gouvernement l'a expliqué devant le Sénat, considère la tâche demandée quelque peu excessive. Le Président Alain Lambert, Rapporteur de la Commission des finances, s'étant montré, au cours des débats du Sénat, ouvert sur une amélioration du texte, il vous est donc proposé de modifier l'article sur deux points.

En premier lieu, il paraît préférable d'envisager la présentation au Parlement, pour l'ouverture de la discussion budgétaire, des perspectives d'évolution des recettes et des dépenses des administrations publiques, telles qu'elles doivent être transmises ultérieurement aux autorités communautaires, plutôt qu'en juin de chaque année une « *présentation actualisée* » d'informations aussi lourdes qu'une sorte de projet de budget pluriannuel et de perspectives concernant les administrations publiques déjà transmises (cf. article 48 *bis*)⁽¹⁾. Dans cette hypothèse, il n'y a évidemment pas lieu de prévoir, comme au dernier alinéa de l'article 36 du texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, de débat spécifique sur les perspectives financières des administrations publiques, celles-ci pouvant être naturellement débattues au cours de la discussion générale sur le projet de loi de finances de l'année.

En second lieu, la notion de « *comptes prévisionnels* » n'étant pas claire, il apparaît préférable de s'en tenir à la présentation des comptes rétrospectifs de la Nation, le rapport économique et financier devant constituer une synthèse.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement présenté par votre Rapporteur, ayant pour objet, d'une part, d'enrichir le rapport économique et financier, d'autre part, de supprimer la notion de comptes prévisionnels, celle-ci paraissant par trop incertaine (**amendement n° 62**).

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

(1) On rappellera, en outre, que le Sénat a adopté à l'article 48 sexies un amendement de M. Philippe Marini, Rapporteur général de sa Commission des finances, prévoyant le dépôt, début octobre, d'un rapport sur les prélèvements obligatoires.

Article 48 quinquies (nouveau)

Les documents joints au projet de loi de finances de l'année.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, modifié par un sous-amendement de M. Michel Charasse, tendant à compléter la définition du contenu des documents joints au projet de loi de finances de l'année introduite par l'Assemblée nationale à l'article 38.

Cet amendement prévoit notamment :

– une annexe explicative, jointe au projet de loi de finances de l'année, comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaires ou catégories de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat *et les collectivités territoriales* ;

– une analyse plus fine de l'impact des changements de nomenclature budgétaire sur la structure de la loi de finances de l'année concernée ;

– une définition plus précise du contenu du projet annuel de performances de chaque programme ministériel, afin que celui-ci présente, en sus des dispositions introduites par l'Assemblée nationale en première lecture, les actions poursuivies, les résultats obtenus et attendus pour les années à venir et les indicateurs précis permettant de les mesurer, les dépenses fiscales associées à chaque programme, la répartition prévisionnelle, par catégorie et par métier, et non plus par corps, ou par type de contrats, des emplois rémunérés par l'Etat ;

– des annexes explicatives relatives aux budgets annexes et aux comptes spéciaux.

Ces orientations, qui vont dans le sens d'une information plus exhaustive du Parlement, doivent être approuvées.

On relèvera, cependant, qu'il serait souhaitable que l'annexe explicative relative aux impositions de toute nature comporte également la liste et l'évaluation de celles affectées aux collectivités territoriales.

En outre, par souci de coordination avec les articles 4 et 18 *bis* à 24, relatifs, respectivement, à la nomenclature budgétaire et à la définition des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor, diverses modifications rédactionnelles doivent être apportées au présent article.

*

* *

La Commission a *adopté* un amendement présenté par votre **Rapporteur**, visant à renforcer l'exhaustivité des informations transmises au Parlement, s'agissant des impositions de toute nature, en prévoyant une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation de l'ensemble des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat (**amendement n° 63**).

Puis elle a *adopté* deux amendements de cohérence et un amendement de précision (**amendements n^{os} 64, 65 et 66**).

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

*
* *
*

Article 48 sexies (nouveau)

Le rapport et le débat sur les prélèvements obligatoires.

Le présent article est issu d'un amendement de MM. Philippe Marini, Rapporteur général de la Commission des finances du Sénat, et Charles Descours, Rapporteur de la Commission des Affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui a reçu un avis *favorable* du Président Alain Lambert, Rapporteur, et du *Gouvernement*.

Il tend à prévoir le dépôt, en octobre de chaque année, en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, d'un rapport sur les prélèvements obligatoires au profit des administrations publiques, à l'exception des impositions perçues au profit des collectivités territoriales, détaillant leur nature et évaluant l'impact financier des modifications décidées par le Gouvernement.

L'idée centrale de l'amendement adopté par le Sénat paraît excellente aux yeux de votre Rapporteur. Le texte rapproche judicieusement projet de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il entre parfaitement dans le cadre de la double habilitation figurant aux articles 47 (« *Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* ») et 47-1 (« *Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique* ») de la Constitution. Il répond à la nécessité d'éclairer le vote de l'autorisation annuelle de perception des impositions de toute nature en permettant une prise de conscience cohérente et complète de l'ensemble des ressources publiques. Il répond à un souci exprimé à plusieurs reprises lors des travaux de votre Commission spéciale. En effet, le rapport envisagé constitue une sorte d'annexe commune aux projets de loi de finances de l'année et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale. Il ne peut y avoir fusion des deux textes de loi, mais il peut y avoir des annexes communes même si elles n'en ont pas le statut et ne peuvent l'avoir ⁽¹⁾.

En replaçant l'évolution des cotisations sociales, de nature réglementaire, dans une perspective plus vaste, le rapport pourrait être particulièrement utile aux parlementaires intéressés par la loi de financement de la sécurité sociale.

La date envisagée pour son dépôt devrait, sans doute, contraindre le Gouvernement à anticiper ses choix relatifs au cadrage du volet ressources de la loi de financement de la sécurité sociale. C'est une bonne chose.

Le présent article comporte enfin un autre intérêt : il prévoit un débat. Ce faisant, il devrait satisfaire certains membres de notre Assemblée qui souhaitent pouvoir débattre du poids des prélèvements obligatoires.

(1) *En effet, les deux textes, qui conservent leur autonomie constitutionnellement garantie, sont déposés à des dates différentes et ont des champs différents. Rien ne justifierait une annexe explicative relative aux cotisations sociales jointe aux projets de lois de finances. Et il n'est pas souhaitable, dans le cadre de la présente proposition de loi organique, de modifier les annexes de la loi de financement de la sécurité sociale. Enfin, on imagine mal que des annexes à des projets de loi puissent faire l'objet de débats, car leur examen relève évidemment de la discussion des projets de loi auxquels elles sont rattachées.*

Le débat est facultatif. L'avis du Conseil d'Etat, et l'absence de difficulté liée au calendrier électoral contrairement au débat d'orientation budgétaire en juin, pourrait nous conduire à l'exiger, dans la mesure où il peut faire partie des conditions de vote des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Cependant, votre Rapporteur approuve la prudence du Sénat et considère que l'avenir du débat, organisé à l'initiative du Gouvernement, pourrait dépendre de ce que les uns et les autres en feront. À cet égard, les règlements des Assemblées pourront opportunément préciser les modalités d'organisation du débat, qui lancera un début de session qui n'est plus seulement budgétaire depuis l'institution des lois de financement de la sécurité sociale.

Tout en approuvant au total le présent article, votre Rapporteur entend prendre en compte l'esprit d'ouverture de M. Philippe Marini qui, lors des débats du Sénat, admettait que le dispositif était perfectible, et proposer quelques aménagements rédactionnels.

*
* *

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

Votre **Rapporteur** a précisé que le rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution, présenté à l'ouverture de la session ordinaire par le Gouvernement, inclut bien entendu les prélèvements obligatoires perçus au profit des administrations locales. Il a rappelé qu'il comportera également l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagée par le Gouvernement.

Après que **M. Gilbert Gantier** s'est interrogé sur la mention précisant que ce rapport pouvait faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat, le **Président Philippe Auberger** a indiqué que cette précision n'était pas inutile.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 67**).

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

*
* *

Article 48 septies (nouveau)

Les documents joints au projet de loi de finances rectificative.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant, par coordination avec la suppression de l'article 40, à définir le contenu des documents joints à tout projet de loi de finances rectificative.

Il y a lieu d'approuver cette modification, qui va dans le sens d'une information accrue du Parlement.

Il conviendrait, toutefois, par souci d'exhaustivité, de prévoir que les documents précités présentent également une récapitulation des mouvements de crédits intervenus par voie réglementaire.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement de coordination présenté par votre Rapporteur (**amendement n° 68**).

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

*
* *

Article 48 octies (nouveau)

Les documents joints au projet de loi de règlement.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, modifié, *contre l'avis du Gouvernement*, par un sous-amendement de M. Yves Fréville, tendant à simplifier et à compléter les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale relatives aux documents joints au projet de loi de règlement :

– en supprimant la mention, dans les annexes explicatives relatives aux programmes ou dotations, des modifications de crédits demandés, la loi de règlement n'étant, selon le Rapporteur, « *appelée à modifier des crédits que de manière exceptionnelle* » ;

– en introduisant une annexe explicative permettant d'appréhender les recettes et les dépenses effectives du budget de l'Etat en une section de fonctionnement et d'investissement, de manière à permettre des comparaisons avec la loi de finances initiale ;

– en définissant le contenu des rapports annuels de performances de chaque programme ministériel par référence avec celui des projets annuels de performances présentés dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances de l'année, afin de « *contraindre les gestionnaires à présenter dans les mêmes termes les projets et les rapports [précité], [pour] mettre en évidence les écarts entre les prévisions et les résultats* » ;

– en définissant le contenu des annexes explicatives de chaque budget annexe et de chaque compte spécial au regard de la définition qui leur est apportée ;

– en prévoyant une annexe présentant les résultats de la comptabilité analytique ;

– en précisant le contenu du compte général de l'Etat, qui comprend le compte de résultat, le bilan et ses annexes de l'Etat et qui est accompagné d'un rapport de présentation.

S'agissant de l'annexe explicative relative à la présentation des recettes et des dépenses de l'Etat en une section d'investissement et de fonctionnement, le Gouvernement a fait valoir que cette annexe ferait double emploi avec le compte général de l'Etat, qui « *présentera toutes les informations requises* », et avec les annexes jointes aux programmes, qui permettront « *de justifier les dépenses constatées par programme et par titre* ».

Le Gouvernement a également exprimé des critiques à l'encontre de la présentation d'annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité analytique des services, rappelant que les rapports annuels de performance permettront de « *connaître le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes, [puisque] y figureront une présentation des actions, avec les coûts associés et les résultats obtenus* ».

A la réflexion, il apparaît cependant que le contenu des documents joints au projet de loi de règlement, tel que défini par le Sénat, répond au souci d'information et de contrôle des assemblées parlementaires.

Il conviendrait toutefois de compléter les documents précités par :

– le développement des recettes du budget général, qui est d'ores et déjà annexé au projet de loi de règlement ;

– la mention explicite dans les annexes explicatives jointes aux programmes et aux dotations des modifications de crédits demandées, leur caractère exceptionnel ne devant pas conduire à les occulter ;

– une vision plus exhaustive du compte général de l'Etat, qui comporte, outre le compte de résultat et le bilan de l'Etat, la balance générale des comptes et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Votre Rapporteur rappellera, à cet égard, qu'une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat faisait partie des demandes présentées par le groupe de travail, présidé par M. Laurent Fabius, alors Président de l'Assemblée nationale, sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire. Il va de soi que cette évaluation a, par nature, vocation à être intégrée dans le compte général de l'Etat.

Outre des ajustements rédactionnels visant à retenir, dans la définition des annexes explicatives jointes aux programmes et dotations, les termes employés dans le compte général de l'administration des finances, et à tirer les conséquences des modifications introduites dans la définition de la nomenclature budgétaire prévue à l'article 4, il paraît préférable de définir *sui generis* le contenu des rapports annuels de performance (RAP) des programmes.

Ceux-ci seraient, en effet, compte tenu de la rédaction retenue par le Sénat, exclusivement définis par référence aux projets annuels de performance (PAP) présentés dans le cadre du projet de loi de finances. Cette rédaction est tout à fait louable dans son principe, puisqu'elle vise à « caler » le contenu des RAP sur celui des PAP, afin de permettre des comparaisons entre la prévision et l'exécution, pour que le ministre soit ainsi en mesure de rendre parfaitement compte de sa gestion.

En pratique toutefois, cette rédaction conduirait à une perte d'information pour le Parlement, notamment en matière de justification des mouvements de crédits et en matière de gestion des autorisations d'emplois. Par souci de conserver le caractère opérationnel des informations transmises au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement, il paraît donc souhaitable de revenir à une définition exhaustive du contenu des RAP.

*

* *

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur, tendant à enrichir la liste des documents joints au projet de loi de règlement en cohérence avec le reste de la proposition de loi et à compléter la définition donnée du compte général de l'Etat (**amendement n° 69**).

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

*
* *
*

Article 48 nonies (nouveau)

L'impact financier des dispositions des lois de finances.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à introduire un article additionnel prévoyant une évaluation de l'incidence financière de chacune des dispositions contenues dans les lois de finances affectant les ressources ou les charges de l'Etat.

Il s'agit d'une mesure de coordination avec la suppression de l'article 38 relatif à la définition des documents joints au projet de loi de finances de l'année (dont les dispositions sont désormais reprises au présent article et à l'article 48 *octies*), qui va dans le sens d'une information accrue du Parlement.

*
* *

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

*
* *

Article 48 decies (nouveau)

La publication des actes administratifs prévus par la loi organique.

Le Sénat a adopté un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, portant article additionnel après l'article 48 et tendant à introduire une obligation générale de publication au *Journal officiel* des décrets et arrêtés prévus par la loi organique, ainsi que du rapport qui en présente les motivations. Sans se prononcer de façon très explicite sur cet amendement, le Gouvernement a fait valoir qu'il imposerait une tâche extrêmement lourde, s'agissant notamment des multiples arrêtés pris pour gérer les crédits en cours d'année. Il a suggéré que l'on pourrait se limiter à la publication des textes les plus importants : décrets d'avance, virements, transferts, décrets d'annulation, etc.

Sauf à considérer que les réserves du Gouvernement visaient, en fait, la publication des rapports et non des actes réglementaires eux-mêmes, une telle argumentation paraît surprenante, puisqu'elle aboutit à affirmer qu'il ne serait pas possible de faire demain ce qui est accompli sans difficulté aujourd'hui...

Dans ces conditions, il n'est peut-être pas étonnant, après que la Commission des finances du Sénat s'en fut remise à la sagesse de cette assemblée, que le Gouvernement se soit déclaré favorable à un sous-amendement de M. Michel Charasse, tendant à exclure de l'obligation de publication au *Journal officiel* les décrets et arrêtés prévus par la loi organique, ainsi que le rapport en présentant les motivations, dès lors que ces actes concerneraient « *les sujets de caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères* ».

Votre Rapporteur ne peut manquer de faire part de sa perplexité face à la rédaction finale de cet article additionnel.

On peut se demander quel lien univoque et précis il est possible d'établir entre un mouvement de crédits et des actions à caractère secret, dans la conception d'ailleurs très large qui en a été donnée au cours des débats devant le Sénat. On peut également se demander pourquoi il faudrait faire un sort spécial à ces mouvements de crédits au regard de l'exigence légitime de transparence, au nom d'une raison d'Etat bien largement entendue.

Votre Rapporteur ne distingue aucune raison valable permettant d'exclure certains mouvements de crédits de l'obligation générale de publication au *Journal officiel*. Les pratiques actuelles, qui concernent en particulier des répartitions de crédits pour dépenses accidentelles effectuées depuis le chapitre 37-95 du budget des Charges communes vers les chapitres des « fonds spéciaux » du Premier ministre ou vers les dotations de la Présidence de la République, ne peuvent être invoquées comme constituant un « précédent » suffisant pour justifier leur maintien.

Pour autant, soucieux de tenir compte de la décision du Sénat, votre Rapporteur vous propose de maintenir un régime spécifique pour les « sujets » à caractère secret tels que définis dans le texte adopté par le Sénat. L'obligation de publication serait générale et sans accommodement possible. En revanche, le caractère secret des actions concernées autoriserait le Gouvernement à ne pas publier le rapport du ministre présentant les motivations des mouvements de crédits.

*
* *

La Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur, tendant à exclure la publication au *Journal officiel* des rapports qui présentent les motivations des décrets et arrêtés prévus par la loi organique relative aux lois de finances, lorsqu'ils concernent les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères.

Votre **Rapporteur** a expliqué qu'il est sensible à la volonté du Sénat de ne pas divulguer d'information à caractère secret, mais qu'il convient de limiter cette discrétion au rapport mais non au texte réglementaire en cause.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 70**).

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

*
* *

CHAPITRE II (*NOUVEAU*)

Du contrôle

Le Sénat a introduit une division nouvelle consacrée au contrôle qui « codifie » au niveau organique certaines dispositions figurant actuellement dans la législation « ordinaire », et améliore substantiellement les dispositifs existants. Il n'a pas pour autant tiré les conséquences des dispositions organiques proposées sur la législation « ordinaire ».

Article 48 undecies (nouveau)

Les missions et prérogatives de contrôle des commissions chargées des finances.

Le Sénat a adopté le présent article, à l'initiative du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, *sur avis défavorable du Gouvernement*.

Cet article reprend largement le contenu des sixième et septième alinéas du IV de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

Les différences sont les suivantes.

Le contrôle budgétaire effectué par les commissions des finances est étendu aux « *finances publiques* », le cadre ministériel n'étant plus mentionné pour les missions de contrôle dévolues aux rapporteurs spéciaux.

Le champ des entreprises publiques, visé par la législation « ordinaire » en vigueur, n'est pas explicitement visé par le texte organique s'agissant des pouvoirs de contrôle des présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances.

Un pouvoir d'audition est institué. Actuellement, les auditions ne peuvent être imposées que dans le cadre des commissions d'enquête, créées par des résolutions votées par les assemblées (article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958). Il est clair que le pouvoir d'audition institué ne signifie pas, dans l'esprit de votre Rapporteur, que les rapporteurs spéciaux pourront décider l'ordre du jour des commissions, plus ou moins transformées en tribunal. Les rapporteurs spéciaux doivent simplement pouvoir obtenir les entretiens qu'ils souhaitent, une procédure d'appel devant être prévue au dernier alinéa du présent article.

Le champ des réserves à la communicabilité des documents financiers ou administratifs est réduit dans la mesure où le domaine des affaires étrangères n'est plus mentionné et où seuls les documents concernant l'instruction et non plus ceux dont la communication pourrait affecter le principe de la séparation du pouvoir judiciaire avec les autres pouvoirs sont indiqués comme non-communicables. A l'inverse, il est étendu aux documents dont la transmission s'opposerait au secret médical, par coordination avec l'extension du champ du contrôle à l'ensemble des finances publiques dont font partie les finances sociales.

Le texte du Sénat mentionne explicitement les rapports établis par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration parmi les documents communicables. Sont ici visés, pour l'essentiel, les rapports des inspections générales des finances, inspection des affaires sociales, inspection générale de l'administration et inspection générale des services judiciaires... Les trois interdictions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 sur la communication des documents administratifs, c'est-à-dire le secret fiscal ou bancaire, le secret industriel et commercial et la préparation aux décisions gouvernementales sont donc clairement écartées.

Enfin, le texte ne limite plus la liste des personnes qui seraient déliées du secret professionnel par les présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances des assemblées. Mais celles-ci ne seraient déliées automatiquement du secret professionnel que si leur audition est jugée nécessaire. Votre Rapporteur propose une simple précision à cet égard.

*
* *

La Commission a examiné un amendement de M. Henri Emmanuelli, tendant à supprimer la possibilité pour les rapporteurs spéciaux de procéder à des auditions, et un amendement du Rapporteur, tendant à soumettre l'obligation de déférer à ces auditions au jugement porté sur leur nécessité par le Président et le Rapporteur général de la Commission des finances.

M. Henri Emmanuelli s'est interrogé sur l'intérêt d'ouvrir aux rapporteurs spéciaux une possibilité d'effectuer des auditions et sur les conditions pratiques d'application de cette mesure.

Votre **Rapporteur** s'est déclaré sensible aux interrogations exprimées, mais a rappelé l'attachement du Sénat à ces auditions et la nécessité pour les rapporteurs spéciaux de disposer de l'ensemble des moyens d'accomplir leur mission.

Il a indiqué que son amendement a justement pour but d'encadrer la procédure, en organisant l'examen d'un recours, pour les rapporteurs spéciaux, auprès du Président et du Rapporteur général, en cas de mauvaise volonté des personnes devant être entendues. Il a enfin fait valoir que la formulation retenue par le Sénat ne vise pas seulement des auditions formelles par les commissions, mais l'ensemble des rendez-vous et entretiens nécessaires à l'information des rapporteurs spéciaux.

M. Jean-Jacques Jégou a donné des exemples de cas de mauvaise volonté qu'il a rencontrés en tant que rapporteur spécial.

M. Philippe Auberger, Président, a estimé qu'en pratique, les auditions devront avoir lieu dans le cadre des contrôles sur pièces et sur place.

Après que **M. Gilbert Gantier** eut souligné que les rapporteurs spéciaux n'abusent guère de leurs prérogatives, **M. Henri Emmanuelli** a retiré son amendement au profit de celui de votre Rapporteur, qui a été *adopté* par la Commission (**amendement n° 71**).

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

*

*

*

Article 48 duodecies (nouveau)

La mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement.

Le Sénat a adopté, *sur avis défavorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, insérant après l'article 48 un article additionnel, modifié, *sur avis très favorable du Gouvernement*, par un sous-amendement de M. Michel Charasse.

Cet article additionnel précise le contenu de la mission d'assistance que, conformément à l'article 47 de la Constitution, la Cour des comptes doit au Parlement.

Moyennant des modifications rédactionnelles, le texte adopté par le Sénat reprend :

– le principe du rapport préliminaire de la Cour sur l'exécution de l'exercice antérieur, accompagnant le rapport d'orientation budgétaire, prévu à l'article 36 du texte adopté par l'Assemblée nationale ;

– le contenu du rapport sur l'exécution des lois de finances, déposé conjointement au projet de loi de règlement, et la définition de la certification qui accompagne ce rapport. Cette disposition était prévue à l'article 46 du texte adopté par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, le Sénat insère dans la loi organique des dispositions nouvelles qui modifient les règles actuellement en vigueur sur cinq points :

– instauration d'une procédure de transmission pour avis du projet de programme de travail de la Cour aux commissions de finances, afin de permettre à celles-ci de formuler des demandes d'enquête ;

– institution d'une obligation de répondre aux demandes d'assistance aux missions de contrôle et d'évaluation des commissions des finances ;

– instauration d'un délai de réponse de huit mois aux demandes d'enquête des commissions des finances ;

– création d'un rapport de la Cour, conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances, sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont il est demandé ratification par le Parlement ;

– instauration d'une obligation de publier les observations et les rectifications des administrations ou organismes mis en cause par les rapports prévus au présent article.

Votre Rapporteur souscrit à la démarche du Sénat qui est de nature à améliorer l'assistance de la Cour au Parlement. Il propose de préciser le présent article sur trois points :

– par parallélisme avec la modification proposée à l'article précédent, il convient de préciser que le projet de programme de travail de la Cour est transmis aux Présidents et Rapporteurs généraux des Commissions des finances, et que les demandes d'assistance auxquelles la Cour a obligation de répondre sont formulées par les mêmes personnes ;

– dans la mesure où les lois de finances mettront à la disposition des ministres des crédits fongibles à l'intérieur d'enveloppes globalisées, il est indispensable que la Cour des comptes transmette au Parlement un compte rendu détaillé de l'utilisation qui a été faite des crédits. Il convient donc de prévoir que le rapport annexé au projet de loi de règlement contiendra une analyse de l'exécution des crédits *par mission*, étant précisé que cette notion regroupe les crédits du budget général, mais aussi, conformément à l'assimilation, prévue aux articles 18 *bis* et 20, des budgets annexes et des comptes spéciaux à des missions, les crédits pour dépenses sur recettes affectées. Cette analyse par mission permettra une présentation de l'exécution des crédits de chaque programme ou dotation ;

– afin de permettre à la Cour des comptes de respecter les délais de dépôt des rapports prévus au présent article, il convient de limiter la procédure instituée par le dernier alinéa à une obligation de publier les réponses que les ministres concernés ont, le cas échéant – c'est-à-dire si ces réponses ont été adressées dans des délais compatibles avec les dates de production des rapports visés –, apportées aux observations de la juridiction financière.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur, tendant à prévoir que le projet de programme de contrôle de la Cour des comptes est transmis aux Présidents et Rapporteurs généraux des commissions des finances et non aux commissions elles-mêmes (**amendement n° 72**).

Elle a ensuite *adopté* deux amendements de précision de votre Rapporteur (**amendements n°s 73 et 74**).

Elle a examiné un amendement présenté par votre **Rapporteur**, tendant à permettre la publication de rapports de la Cour des comptes, même sans les observations des ministres concernés, celles-ci ne devant être jointes que dans la mesure où elles ont été communiquées à la Cour dans des délais compatibles avec la nécessité pour le Parlement de disposer en temps utile des rapports en cause.

M. Philippe Auberger, Président, s'est interrogé sur le caractère organique de cette précision.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 75**).

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

*
* *

Article 48 terdecies (nouveau)

La cessation des entraves aux missions de contrôle et d'évaluation.

Le présent article vise à instaurer une procédure permettant d'obtenir la cessation des entraves exercées à l'encontre des missions de contrôle et d'évaluation du Parlement.

Le droit positif – le dernier alinéa du IV de l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 – prévoit des sanctions pénales (100.000 F d'amende) pour punir le fait de faire obstacle à l'exercice des pouvoirs d'investigation des Présidents et Rapporteurs généraux des commissions des finances ainsi que des rapporteurs spéciaux. Le Sénat a estimé nécessaire de les compléter par un arsenal plus souple et moins « dramatisé » : les astreintes. Les Présidents des commissions des finances pourraient demander à la juridiction compétente de faire cesser les entraves à la communication de renseignements sous astreinte, après un délai raisonnable apprécié par le juge.

Le *Gouvernement* a jugé que l'amendement de la Commission des finances du Sénat dont est issu l'article traduisait une image peu flatteuse des relations entre le Parlement et le Gouvernement.

Votre Rapporteur se borne à espérer que l'on ne fera pas plus appel aux futures astreintes qu'aux dispositions pénales qui existent déjà et qui fort heureusement n'ont pas été utilisées jusqu'à présent.

*
* *

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

*
* *

Article 48 quaterdecies (nouveau)

Les suites données aux observations notifiées au terme des missions de contrôle et d'évaluation des commissions chargées des finances.

Le Sénat a adopté un amendement de sa Commission des finances prévoyant que le Gouvernement doit répondre aux observations des missions de contrôle et d'évaluation dans un délai de deux mois.

Après avoir considéré que le texte constituait une injonction, le Gouvernement s'en est remis à la *sagesse* du Sénat.

*
* *

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

*
* *

TITRE IV

ENTREE EN VIGUEUR ET APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE

Article 49

La caducité des garanties octroyées sans autorisation du législateur financier.

Le Sénat a adopté, *sur l'avis favorable du Gouvernement*, et la Commission des finances s'en étant remise à la sagesse de cette assemblée, un amendement de M. Michel Charasse tendant à supprimer la caducité automatique de toutes les garanties de l'Etat qui n'auraient pas été expressément autorisées par une disposition de loi de finances dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi organique.

Faisant valoir une grave atteinte au droit de propriété et le risque d'une spoliation des parties prenantes à une transaction bénéficiant d'une garantie de l'Etat qui deviendrait caduque en raison des dispositions de l'alinéa incriminé, M. Michel Charasse a proposé de supprimer ledit alinéa afin, en premier lieu, d'éviter d'encourir le risque d'une censure de cette disposition par le Conseil constitutionnel et, en second lieu, de maintenir le présent article en navette pour que la réflexion du législateur organique suive son cours et permette de mettre au point une rédaction satisfaisante.

Votre Rapporteur est sensible aux appréciations qui ont été formulées, tant par M. Michel Charasse que par le Président Alain Lambert et par Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget. C'est pourquoi il vous propose de rétablir le premier alinéa du présent article dans une rédaction qui devrait apaiser les craintes de chacun.

A cet effet, il conviendrait de prévoir que dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi organique, toute garantie de l'Etat qui n'aurait pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances devra faire l'objet d'une telle autorisation, sans prévoir la sanction de la caducité.

*

* *

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur, tendant à prévoir que toute garantie de l'Etat qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doit faire l'objet d'une telle autorisation, après que le Rapporteur eut expliqué qu'il s'agissait de rétablir l'économie d'une disposition utile supprimée par le Sénat (**amendement n° 76**).

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

*

* *

Article 50

(Supprimé)

**Le maintien à titre transitoire et exceptionnel
de certaines affectations de recettes.**

Tirant les conséquences du maintien des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des comptes de commerce comme catégories génériques « de droit commun » en matière d'affectation de recettes, le Sénat a adopté un amendement de suppression de cet article, à l'initiative du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, le Gouvernement s'en étant remis à la *sagesse* du Sénat.

*
* *

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

*
* *

Article 51

Les dispositions transitoires en matière de reports de crédits.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, trois amendements du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à simplifier la rédaction du présent article relatif au régime des reports de crédits disponibles à l'issue de l'exécution des lois de finances pour 2005 (reports « entrants » de l'année 2006).

Sous réserve de modifications rédactionnelles, votre Rapporteur approuve ces simplifications.

*
* *

La Commission a *adopté* deux amendements de coordination du Rapporteur (amendements n^{os} 77 et 78).

La Commission a *adopté* l'article 51 ainsi modifié.

*
* *

Article 52

Les dispositions transitoires relatives aux taxes parafiscales.

Le Sénat a adopté, *sur avis favorable du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, repoussant d'un an la suppression des taxes parafiscales.

Compte tenu des délais nécessaires à la mise en place, pour chacune des taxes parafiscales, d'un financement de substitution, ce report d'un an paraît justifié.

*
* *

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 Sénat a adopté, *contre l'avis du Gouvernement*, un amendement du Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, tendant à compléter le présent article, qui prévoit que le projet de loi de règlement afférent à l'exercice 2005 sera déposé et distribué au plus tard le 1^{er} juin 2006, et que les comptes de l'Etat afférents à l'exercice 2005 feront l'objet d'une certification de leur régularité, sincérité et fidélité par la Cour des comptes, par des dispositions permettant le dépôt, dès l'exercice 2005, du compte général de l'Etat.

Le Gouvernement a fait valoir que la rédaction de ce dispositif se traduirait également par le dépôt, au plus tard le 1^{er} juin 2006, des rapports annuels de performances de chaque programme avant même l'entrée en vigueur de la budgétisation par objectifs.

Sous réserve d'une précision permettant d'éviter cet inconvénient et d'ajustements rédactionnels, votre Rapporteur estime utiles les modifications apportées par le Sénat au présent article : elles permettront d'appréhender, dès l'exercice 2005, le compte de résultat, le bilan et les engagements hors bilan de l'Etat.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement de cohérence de votre Rapporteur, tendant à prévoir le dépôt anticipé du projet de loi de règlement afférent à l'exercice 2005, sans que cette obligation ne concerne les annexes jointes à ce projet de loi et relatives aux rapports annuels de performance (**amendement n° 79**).

La Commission a *adopté* l'article 53 ainsi modifié.

Article 54

L'entrée en vigueur anticipée de certaines dispositions.

A cet article, le Sénat adopté un amendement de rédaction globale présenté par le Président Alain Lambert, Rapporteur de sa Commission des finances, le Gouvernement s'en remettant à sa *sagesse*.

Il modifie le texte de l'Assemblée nationale pour tirer les conséquences de la restructuration de la proposition de loi organique, prévoit une entrée en vigueur immédiate des dispositions sur le contrôle parlementaire et prolonge jusqu'au 1^{er} janvier 2004 le régime applicable au dépôt des disponibilités des collectivités territoriales et des établissements publics, qui figure au quatrième alinéa de l'article 26.

Les modifications apportées par le Sénat et les aménagements proposés par votre Commission peuvent être résumés par le tableau suivant :

Dispositions applicables à compter du 1^{er} janvier 2002	Première lecture Assemblée nationale	Première lecture Sénat	Propositions de votre Commission
Procédure des décrets d'annulation	article 15	<i>idem</i>	<i>idem</i>
Opérations portant sur les ressources et charges de trésorerie	articles 25 et 26	articles 25 et 26 (à l'exception du quatrième alinéa relatif au dépôt des disponibilités des collectivités territoriales)	<i>idem</i>
Principe de sincérité	article 27	<i>idem</i>	<i>idem</i>
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	<i>idem</i>	<i>idem</i>
Monopole des lois de finances pour l'affectation à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat	article 33	<i>idem</i>	<i>idem</i>
Conditions de dépôt des annexes générales	article 39 (deuxième alinéa)	<i>idem</i>	<i>idem</i>
Mise en discussion du projet de loi de règlement afférent à l'année n-1 avant la discussion du projet de loi de finances pour l'année n + 1	—	—	article 41 <i>bis</i>
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	<i>idem</i>	<i>idem</i>
Débat (facultatif) d'orientation budgétaire	—	article 48 <i>bis</i> (à l'exception des quatrième et cinquième alinéas relatifs aux missions)	article 48 <i>bis</i> (à l'exception du cinquième alinéa relatif à la liste des missions et programmes)
Questionnaires budgétaires	article 37	article 48 <i>ter</i>	<i>idem</i>
Rapport économique et financier	—	—	article 48 <i>quater</i>
Rapport et débat sur les prélèvements obligatoires	—	—	article 48 <i>sexies</i>
Documents joints aux projets de loi de finances rectificative	—	article 48 <i>septies</i>	<i>idem</i>
Tableaux récapitulants les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours	article 40	—	48 <i>septies</i>
Evaluation de l'impact financier des dispositions des projets de loi de finances	—	—	article 48 <i>nonies</i>
Missions de contrôle des finances publiques	—	article 48 <i>undecies</i>	<i>idem</i>

Dispositions applicables à compter du 1^{er} janvier 2002	Première lecture Assemblée nationale	Première lecture Sénat	Propositions de votre Commission
Mission d'assistance de la Cour des comptes	–	article 48 <i>duodecies</i> (à l'exception du cinquième alinéa relatif au rapport préliminaire)	article 48 <i>duodecies</i> (à l'exception du 4 ^o relatif au rapport sur l'exécution de la loi de finances)
Cessation des entraves aux missions de contrôle et d'évaluation	–	article 48 <i>terdecies</i>	<i>idem</i>
Suites données aux observations des missions de contrôle et d'évaluation	–	article 48 <i>quaterdecies</i>	<i>idem</i>
Décrets d'application de la loi organique	–	–	article 57

Le report de l'entrée en vigueur du quatrième alinéa de l'article 26 est lié à la nécessité de prévoir des dispositions générales d'application relatives aux exceptions à l'obligation de dépôt des disponibilités des collectivités territoriales fixées par loi de finances. Jusqu'au 1^{er} janvier 2004, ce sont donc, en vertu de l'article 56 de la proposition de loi organique, les dispositions du dernier alinéa de l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui s'appliqueront : obligation de dépôt, « *sauf dérogation admise par le ministre des finances* ».

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement de conséquence et étendant le champ des dispositions pouvant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2002, présenté par le **Rapporteur (amendement n° 80)**.

La Commission a *adopté* l'article 54 ainsi modifié.

*
* *

Article 57

Les décrets d'application de la loi organique.

Le Sénat a tout d'abord *complété* le premier alinéa du présent article en adoptant un amendement présenté par M. Michel Charasse prévoyant que des décrets pourront adapter la loi organique afin qu'elle soit applicable aux collectivités locales. Le Président Alain Lambert, Rapporteur de la Commission des finances du Sénat, a jugé l'insertion de l'amendement dans la proposition de loi organique quelque peu humoristique, tandis que le *Gouvernement* a jugé son idée *séduisante*, tout en doutant de la place d'un tel amendement dans un texte organique, puis s'en est remis à l'appréciation du Sénat.

Votre Rapporteur reste perplexe devant l'initiative de l'éminent juriste qu'est notre collègue Michel Charasse. Que des décrets puissent adapter un texte organique, de surcroît aux collectivités territoriales, qui « *s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi* » (article 72 de la Constitution) ne peut que surprendre. Sur le fond, l'application du texte aux collectivités territoriales n'aurait évidemment aucun sens. Mais dans l'esprit de votre Rapporteur, la loi organique sera bien appliquée au budget de l'Etat en 2006, car elle constitue un élément central et indispensable de la réforme de l'Etat. Votre Rapporteur vous propose de supprimer l'ajout du Sénat.

Le Sénat a, par ailleurs, *supprimé* le dernier alinéa de l'article adopté par l'Assemblée nationale, en première lecture, à l'initiative du Président Alain Lambert, Rapporteur de la Commission des finances du Sénat. Le Gouvernement a *accepté* la suppression de l'alinéa, considéré comme superflu, son contenu figurant implicitement dans le premier alinéa de l'article.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur, tendant à supprimer deux phrases dont l'intérêt n'est pas établi (**amendement n° 81**).

La Commission a *adopté* l'article 57 ainsi modifié.

*
* *

**LA COMMISSION A ADOPTE L'ENSEMBLE DE LA PROPOSITION DE LOI
ORGANIQUE AINSI MODIFIEE.**

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
[Article 30] ⁽¹⁾	TITRE I^{er} A (NOUVEAU) DES LOIS DE FINANCES	TITRE I^{er} A (NOUVEAU) DES LOIS DE FINANCES
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.	Article 1^{er} A (nouveau) Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique <i>qu'elles décrivent</i> , ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent. <i>Elles approuvent le budget de l'Etat qui décrit l'ensemble de ses recettes et de ses dépenses budgétaires pour un exercice, ainsi que l'équilibre budgétaire qui en résulte. Sans préjudice des dispositions prévues à l'article 26 ter, l'exercice s'étend sur une année civile.</i> <i>Les lois de finances peuvent comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.</i>	Article 1^{er} A (nouveau) Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, <i>pour un exercice</i> , la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre <i>budgétaire et</i> financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique <i>défini</i> , ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent. L'exercice s'étend sur une année civile.
Ont le caractère de lois de finances :	Ont le caractère de lois de finances :	(Amendement n° 1)
1° La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;	1° La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;	<i>Alinéa supprimé.</i>
2° La loi de règlement ;	2° La loi de règlement ;	(Amendement n° 1)
3° Les lois prévues à l'article 45.	3° Les lois prévues à l'article 45.	Alinéa sans modification.
		1° Sans modification.
		2° Sans modification.
		3° Sans modification.

⁽¹⁾ La présentation entre crochets de dispositions adoptées par l'Assemblée nationale indique qu'il s'agit de dispositions présentées, afin d'améliorer la lisibilité du présent tableau comparatif, dans un ordre dérogatoire à la structure du texte adopté. Elles figurent également à leur place normale dans le tableau.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
TITRE I ^{er}	TITRE I ^{er}	TITRE I ^{er}
DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ETAT	DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ETAT	DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ETAT
Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}	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.	Les ressources et les charges de l'Etat comprennent les ressources et les charges budgétaires <i>et</i> les ressources et les <i>lemplois</i> de trésorerie.	Les ressources et les charges de l'Etat comprennent les ressources et les charges budgétaires <i>ainsi que</i> les ressources et les <i>charges</i> de trésorerie.
		(Amendement n° 2)
	Les impositions de toutes natures <i>autres que celles des collectivités territoriales</i> ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui, et sous les réserves prévues par les articles 31, 33 et 48 <i>quinquies</i> .	Les impositions de toute nature ne peuvent être...
		...les articles 31, 33 et 48 <i>quinquies</i> .
CHAPITRE I ^{er}	CHAPITRE I ^{er}	CHAPITRE I ^{er}
Des ressources et des charges budgétaires	Des <i>recettes</i> et des <i>dépenses</i> budgétaires	Des <i>ressources</i> et des <i>charges</i> budgétaires
Article 2	Article 2	Article 2
Les ressources budgétaires de l'Etat comprennent :	Les <i>recettes</i> budgétaires de l'Etat comprennent :	Les <i>ressources</i> budgétaires de l'Etat comprennent :
1° Des impositions de toute nature ;	1° <i>Le produit</i> des impositions de toute nature <i>perçues par l'Etat</i> ;	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	2° Les revenus courants de ses activités industrielles et commerciales, de son domaine, de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits, les rémunérations des services rendus par lui, les retenues et cotisations sociales établies à son profit, le produit des amendes, les versements d'organis-	2° Sans modification.
		(Amendement n° 5)
		(Amendement n° 6)

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
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 et les produits générés par les opérations de trésorerie autres que les primes à l'émission d'emprunts de l'Etat ;	mes publics et privés autres que ceux relevant des opérations de trésorerie, et les produits résultant des opérations de trésorerie autres que les primes à l'émission d'emprunts de l'Etat ;	3° Sans modification.
3° Les fonds de concours, ainsi que les dons et legs consentis à son profit ;	3° Conforme.	3° <i>bis</i> (nouveau) Sans modification.
4° Les remboursements des prêts et avances prévus au 2° ;	3° <i>bis</i> (nouveau) Les revenus courants divers ;	4° Sans modification.
5° Des produits divers.	4° Les remboursements des prêts et avances ;	5° Les produits de cession <i>de son domaine</i> , de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits ;
Article 3	5° Les produits des cessions de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits ;	(Amendement n° 7)
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.	6° (nouveau) Les produits exceptionnels divers.	6° (nouveau) Sans modification.
Article 4	Article 3	Article 3
Les charges budgétaires de l'Etat comprennent :	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 <i>sont annexés au projet de loi de règlement</i> afférent à l'exercice concerné.	La rémunération... ...du ministre intéressé. Ces décrets <i>deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances</i> afférente à l'année concernée.
1° Les dotations des pouvoirs publics ;	Article 4 <i>Les dépenses budgétaires de l'Etat comprennent les catégories suivantes :</i>	(Amendement n° 8)
2° Les dépenses de personnel ;	– les dépenses ordinaires ; – les dépenses d'intervention ;	Article 4 <i>I. – Les charges budgétaires de l'Etat sont regroupées sous les titres suivants :</i> <i>1° Les dotations des pouvoirs publics ;</i> <i>2° Les dépenses de personnel ;</i>

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
3° Les dépenses de fonctionnement, autres que celles de personnel ;	.	3° Les dépenses de fonctionnement ;
4° Les dépenses d'intervention ;	– les dépenses d'investissement.	4° Les charges de la dette de l'Etat ;
5° Les dépenses d'investissement de l'Etat pour son propre compte ;	<i>Les dépenses ordinaires sont groupées sous quatre titres :</i>	5° Les dépenses d'investissement ;
6° Les prêts et avances.	– dépenses de rémunération de la dette de l'Etat et dépenses en atténuation de recettes ;	6° Les dépenses d'intervention ;
	– dotations des pouvoirs publics ;	7° Les dépenses d'opérations financières.
	– dépenses de personnel ;	II. – Les dépenses de personnel comprennent :
	– autres dépenses de fonctionnement courant.	– les rémunérations d'activité ;
		– les cotisations et contributions sociales ;
		– les prestations sociales et allocations diverses.
		<i>Les dépenses de fonctionnement comprennent :</i>
		– les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel ;
		– les subventions pour charges de service public.
		<i>Les charges de la dette de l'Etat comprennent :</i>
		– les intérêts de la dette financière négociable ;
		– les intérêts de la dette financière non négociable ;
		– les charges financières diverses.
		<i>Les dépenses d'investissement comprennent :</i>

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

—
– les dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat ;

– les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'Etat.

Les dépenses d'intervention sont groupées sous quatre titres :

– dépenses de transfert ;

Les dépenses d'intervention comprennent :

– les transferts aux ménages ;

– les transferts aux entreprises ;

– les transferts aux collectivités territoriales ;

– les transferts aux autres collectivités ;

– les appels en garantie.

Les dépenses d'opérations financières comprennent :

– dépenses de prêts et d'avances ;

– les prêts et avances ;

– les dotations en fonds propres ;

– les dépenses de participations financières.

(Amendement n° 9)

– dépenses de subventions de fonctionnement ;

– dépenses résultant des garanties supportées par l'Etat.

Les dépenses d'investissement sont groupées sous trois titres :

– dépenses d'investissement de l'Etat pour son propre compte ;

– dépenses d'aides à l'investissement ;

– dotations en fonds propres et acquisitions d'actifs.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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.

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Article 5

Supprimé.⁽¹⁾

Propositions de la Commission

Article 5

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

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.

Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte.

(Amendement n° 10)

⁽¹⁾ Certaines dispositions adoptées par l'Assemblée nationale dans le présent article ont été déplacées par le Sénat à l'article 17.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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 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.

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Article 6

Supprimé. ⁽¹⁾

Propositions de la Commission

Article 6

Suppression maintenue.

⁽¹⁾ Certaines dispositions adoptées par l'Assemblée nationale dans le présent article ont été déplacées par le Sénat à l'article 26 ter (nouveau).

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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.

Texte adopté par le Sénat en première lecture

CHAPITRE II
De la nature et de la portée des autorisations budgétaires

Article 7

I. – Les crédits ouverts par la loi de finances *au titre de* chacune des *dépenses* budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services, d'un ou plusieurs ministères, *et sont spécialisés par programme.*

Toutefois, sont spécialisés, par dotation, les crédits relatifs :

– aux pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations ;

– aux dépenses en atténuation de recettes ;

– aux dépenses résultant des mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits ;

– aux dépenses accidentelles, destinées à faire face à des calamités ;

– aux dépenses imprévisibles ;

– aux dépenses de pensions et d'avantages accessoires ;

– aux dépenses résultant des appels en garantie de l'Etat.

Une mission comprend un ensemble *homogène* de programmes *ou de dotations*. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Propositions de la Commission

CHAPITRE II
De la nature et de la portée 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 ou plusieurs ministères.

Alinéa supprimé.

Une mission comprend un ensemble de programmes *concourant à une politique publique définie*. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

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.

.....
[Article 9] ⁽¹⁾

Les crédits ouverts sur chaque programme sont limitatifs, sous réserve des dispositions prévues aux articles 10 et 24.

Article 7 [suite]
.....

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.

Un programme regroupe les crédits *ouverts pour* mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions, auquel sont associés des objectifs précis et des *indicateurs en mesurant* les résultats.

Les crédits sont ouverts aux ministres par décrets.

II. – Les crédits sont *limitatifs, sous réserve des dispositions prévues aux articles 10 et 24.*

Les crédits sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 4.

.....
Toutefois, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations. De même, une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

1° Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;

2° Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Un programme regroupe les crédits *destinés* à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions *relevant d'un même ministère* et auquel sont associés des objectifs précis, *définis en fonction de finalités d'intérêt général*, et des résultats attendus *faisant l'objet d'une évaluation.*

Alinéa supprimé.

(Amendement n° 11)

II. – Les crédits sont *spécialisés par programme ou par dotation.*

Les crédits *d'un programme ou d'une dotation* sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 4.

⁽¹⁾ La présentation entre crochets de dispositions adoptées par l'Assemblée nationale indique qu'il s'agit de dispositions présentées, afin d'améliorer la lisibilité du présent tableau comparatif, dans un ordre dérogatoire à la structure du texte adopté. Elles figurent également à leur place normale dans le tableau.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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.

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature. *Les crédits ouverts sur chaque programme ne peuvent être modifiés que par une loi de finances ou en application des dispositions prévues aux articles 9, 12 à 15 et 18.*

III. – *Les lois de finances fixent, par ministère, les plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ils sont limitatifs.*

La répartition des emplois autorisés entre les ministères ne peut être modifiée que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application du II de l'article 13.

Propositions de la Commission

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.

(Amendement n° 11)

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

Alinéa supprimé.

(Amendement n° 11)

IV (nouveau). – *Les crédits ouverts sont mis à la disposition des ministres.*

Les crédits ne peuvent être modifiés que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application des dispositions prévues aux articles 12 à 16, 18, 18 bis et 20 bis.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Article 8

Les crédits ouverts 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 une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction.

Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

Article 9

Alinéa supprimé.⁽¹⁾

Sauf dispositions spéciales d'une loi de finances prévoyant les conditions dans lesquelles des dépenses budgétaires peuvent être engagées par anticipation sur les crédits de l'année suivante, nulle dépense ne peut être engagée sur les crédits d'une année ultérieure.

Propositions de la Commission

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.

(Amendement n° 11)

Article 8

Sans modification.

Article 9

Les crédits sont limitatifs, sous réserve des dispositions prévues aux articles 10 et 24. Les dépenses ne peuvent être engagées ou ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts.

Les conditions dans lesquelles des dépenses peuvent être engagées par anticipation sur les crédits de l'année suivante sont définies par une disposition de loi de finances.

⁽¹⁾ Certaines dispositions adoptées par l'Assemblée nationale dans le présent article ont été déplacées par le Sénat à l'article 7.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

limite des crédits ouverts.

Les plafonds des autorisations d'emplois sont limitatifs.

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Les crédits ouverts au titre d'une année ne créent aucun droit au titre de l'année suivante. Toutefois, et sous réserve des dispositions de l'article 20 bis :

– les autorisations d'engagement disponibles à la fin de l'année, sauf celles ouvertes sur le titre des dépenses de personnel, peuvent être reportées par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs ;

– les crédits de paiement disponibles à la fin de l'année, au sein d'un programme, correspondant à des dépenses effectivement engagées, peuvent être reportés par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, dans la limite, pour les crédits pour dépenses de personnel, de 3% des crédits initiaux de ce titre, et, pour les autres crédits, de 3% des crédits initiaux de l'ensemble des autres titres ; ces plafonds peuvent être relevés par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé ; les reports de crédits effectués en application du cinquième alinéa du présent article ne sont pas pris en compte pour apprécier la limite fixée au présent alinéa ;

– les crédits ouverts en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 18, disponibles à la fin de l'année, sont reportés par arrêté du ministre chargé des finances dans des conditions assurant le respect de l'intention de la partie versante.

Les arrêtés de reports de crédits sont publiés au plus tard le 15 mars de l'année sur laquelle les crédits sont reportés. Avant le 31 mars, le Gouvernement dépose sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat un

Propositions de la Commission

Les plafonds des autorisations d'emplois sont limitatifs.

(Amendement n° 12)

Alinéa supprimé.

Alinéa supprimé.

Alinéa supprimé.

Alinéa supprimé.

(Amendement n° 12)

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

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

rapport présentant, par programme ou par dotation, l'impact sur les crédits disponibles des reports et engagements prévus au présent article, ainsi que la justification des relèvements du plafond mentionné au quatrième alinéa.

Article 10

Les crédits relatifs aux *dépenses de rémunération* de la dette de l'Etat, aux *dépenses en atténuation de recettes* et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat ont un caractère évaluatif.

Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts. 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 jusqu'à la fin de l'année.

Alinéa conforme.

Les crédits *des programmes* prévus au premier alinéa ne peuvent faire l'objet ni des annulations liées aux mouvements prévus aux articles 13 et 14, ni des mouvements de crédits prévus à l'article 9.

Article 11

Supprimé.

Les crédits relatifs aux *charges* de la dette de l'Etat, aux *remboursements, restitutions et dégrèvements* et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat ont un caractère évaluatif.

(Amendement n° 13)

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification

Les crédits prévus au premier alinéa...

...ni des mouvements de crédits prévus à l'article 16.

(Amendement n°s 14 et 15)

Article 11

Suppression maintenue.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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^o 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^o 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

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Article 12

En tant que de besoin, les crédits ouverts *pour couvrir des* dépenses accidentelles *destinées à faire face à des calamités* et ceux ouverts *pour couvrir des dépenses* imprévisibles sont, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, répartis par programme *et mis à la disposition des ministres responsables*.

Les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations sont, par arrêté du ministre chargé des finances, répartis par programme *et mis à la disposition des ministres responsables*. 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'une même *mission*. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. *Pour les crédits pour dépenses de personnel*, ce plafond s'applique aux crédits *ainsi* ouverts sur le titre *concerné* de chacun des programmes.

II. – Des transferts *de crédits entre programmes de missions distinctes* peuvent modifier la *détermination du service responsable de l'exécution de la dépense* dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés *est conforme aux objectifs* du programme d'origine. Ces

Propositions de la Commission

Article 12

En tant que de besoin, les crédits ouverts *sur la dotation pour* dépenses accidentelles et imprévisibles sont répartis par programme, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances.

Les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations sont, par arrêté du ministre chargé des finances, répartis par programme. Cet arrêté ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.

(Amendement n° 16)

Article 13

I. – Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même *ministère*. Le montant cumulé...

...chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique *également* aux crédits ouverts sur le titre *des dépenses de personnel pour* chacun des programmes *concernés*.

(Amendement n° 17)

II. – Des transferts peuvent modifier la *répartition des crédits entre programmes de ministères distincts*, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, *pour un objet déterminé*, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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.

Texte adopté par le Sénat en première lecture

transferts peuvent être assortis des modifications *correspondantes* de la répartition des emplois autorisés.

II *bis* (nouveau). – Les virements et transferts 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 virés ou transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial, inséré au rapport établi en application du 3° de l'article 48 *octies*.

III. – Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances *ou par un décret d'avance*.

Alinéa conforme.

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 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. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

Propositions de la Commission

peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés *entre les ministères concernés*.

(Amendement n° 17)

II *bis* (nouveau). – Sans modification.

III. – Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances.

(Amendement n° 17)

Alinéa sans modification.

Article 14

Alinéa sans modification.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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

Texte adopté par le Sénat en première lecture

La commission chargée des finances 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.

Alinéa supprimé.

En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement.

Article 15

I. – Afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances.

Alinéa conforme.

Le montant cumulé des crédits ainsi annulés ne peut dépasser 1,5 % des

Propositions de la Commission

Alinéa sans modification.

La ratification des modifications apportées, sur le fondement des deux alinéas précédents, 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.

(Amendement n° 18)

En cas d'urgence ...

... peuvent être ouverts, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, par décrets d'avance pris ...

...session du Parlement.

(Amendement n° 19)

Article 15

I. – Afin de prévenir...

...ministre chargé des finances. *Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes conditions.*

(Amendement n° 20)

Alinéa sans modification.

Le montant cumulé des crédits annulés par décret en vertu du présent

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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

Texte adopté par le Sénat en première lecture

crédits ouverts.

Les crédits dont l'annulation est proposée par un projet de loi de finances rectificative *ne peuvent être ni engagés, ni ordonnancés* à compter de son dépôt et jusqu'à sa promulgation.

II (nouveau). – Tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

Article 16

Supprimé.

Propositions de la Commission

article et de l'article 14 ne peut dépasser 1,5% des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

(Amendement n° 21)

I bis (nouveau). – Les crédits dont l'annulation est proposée par un projet de loi de finances rectificative sont indisponibles pour engager ou ordonnancer des dépenses à compter de son dépôt 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.

(Amendement n° 22)

II (nouveau). – Sans modification.

Article 16

I. – 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.

II. – 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 conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante. Ces reports ne peuvent majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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.

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

Sous réserve des dispositions prévues à l'article 20 bis, les crédits de paiement disponibles sur un programme 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 conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, dans les conditions suivantes :

1° Les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite de 3% des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés.

2° Les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3% de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances.

III. – Les crédits ouverts sur un programme en application des dispositions du II de l'article 18 et disponibles à la fin de l'année sont reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

Le montant des crédits ainsi reportés ne peut excéder la différence entre les recettes et les dépenses constatées sur le fondement des dispositions précitées.

Les reports de crédits de paiement effectués en application du présent paragraphe ne sont pas pris en compte pour apprécier les limites fixées aux 1° et 2° du II.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

CHAPITRE III

Des conditions d'affectation de certaines recettes

[Article 5] ⁽¹⁾

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.

Article 17

Par dérogation à l'article 5,

CHAPITRE III

Des affectations de recettes

Article 17

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 figurent dans un compte unique, intitulé budget général.

Sur les recettes brutes sont prélevés les financements transférés par l'Etat à des tiers aux fins de couvrir les charges supportées par eux du fait des missions de service public qu'ils exercent. Ces prélèvements sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon distincte et précise.

Certaines recettes peuvent être

CHAPITRE III

Des affectations de recettes

Article 17

IV. – Les arrêtés de report sont publiés au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle à la fin de laquelle la disponibilité des autorisations d'engagement ou des crédits de paiement a été constatée.

(Amendement n° 23)

Alinéa supprimé.

Alinéa supprimé.

Alinéa supprimé.

(Amendement n° 24)

Certaines recettes peuvent être

⁽¹⁾ La présentation entre crochets de dispositions adoptées par l'Assemblée nationale indique qu'il s'agit de dispositions présentées, afin d'améliorer la lisibilité du présent tableau comparatif, dans un ordre dérogatoire à la structure du texte adopté. Elles figurent également à leur place normale dans le tableau.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

certains 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.

Texte adopté par le Sénat en première lecture

directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations *spéciales* prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial.

Alinéa supprimé.

Article 18

I. – Les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial sont la procédure de fonds de concours, la procédure d'attribution de produits 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 à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'Etat. Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances, qui ouvre les crédits correspondants. Les dépenses afférentes à ces crédits ne peuvent être *engagées* par le ministre intéressé qu'une fois opéré le rattachement, au cours de l'exercice, de la recette du fonds de concours. Ce rattachement est réalisé par arrêté du ministre chargé des finances, dès le versement effectif des fonds. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante.

Propositions de la Commission

directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de...

...compte spécial.

Suppression maintenue de l'alinéa.

(Amendement n° 24)

Article 18

I. – Sans modification.

II. – Les fonds de concours...

...les crédits correspondants. Les dépenses afférentes à ces crédits ne peuvent être *ordonnées* par le ministre intéressé qu'une fois opéré le rattachement,...

...partie versante.

(Amendement n° 25)

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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.

Texte adopté par le Sénat en première lecture

II *bis* (nouveau). – Les attributions de produits *sont constituées par des* recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'Etat. Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables.

III. – Conforme

Article 18 bis (nouveau)

La loi de finances peut créer des budgets annexes pour retracer les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances.

Ils comportent, distinctement, une section d'opérations courantes qui

Propositions de la Commission

II bis A (nouveau). – Si, en cours d'année, les recettes effectives d'un fonds de concours sont supérieures à l'évaluation des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent.

(Amendement n° 26)

II *bis* (nouveau). – Les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'Etat *peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits.* Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables. *Les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont affectés au service concerné.*

(Amendement n° 27)

III. – Sans modification.

Article 18 bis (nouveau)

I. – Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services.

La création d'un budget annexe et l'affectation d'une recette à un

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

regroupe les recettes et les dépenses ordinaires et une section d'opérations financières et en capital qui regroupe les charges d'investissement et d'amortissement de la dette ainsi que les ressources affectées à ces charges.

Chaque budget annexe constitue une mission au sens de l'article 7. Les crédits des budgets annexes sont spécialisés par programme et exécutés dans les mêmes conditions que ceux du budget général. Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux prévisions des lois de finances, les crédits pour amortissement de la dette peuvent être majorés à due concurrence, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

budget annexe ne peuvent résulter que d'une disposition de loi de finances.

II. – Un budget annexe constitue une mission, au sens des articles 7 et 48. Sous réserve des règles particulières définies au présent article, les opérations des budgets annexes sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général.

Par dérogation aux dispositions du II de l'article 7 et de l'article 26 quater, les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses de gestion courante. La section des opérations en capital retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement.

Par dérogation aux dispositions du III de l'article 7, les plafonds des autorisations d'emplois dont sont assortis les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont spécialisés par budget annexe.

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux prévisions des lois de finances, les crédits pour amortissement de la dette peuvent être majorés à due concurrence, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 12 et 13 ne peut être effectué entre le budget général et un budget annexe.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 19</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Article 19</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">(Amendement n° 28 rect.)</p>
<p>Les comptes annexes ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. Les catégories de comptes annexes sont les suivantes :</p>	<p>Les comptes spéciaux ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. Les catégories de comptes spéciaux sont les suivantes :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>1° Le compte de gestion des participations de l'Etat ;</p>	<p>1° Les comptes d'affectation spéciale ;</p>	<p>1° Sans modification.</p>
<p>2° Le compte de gestion de la dette et de la trésorerie ;</p>	<p>2° Les comptes de commerce ;</p>	<p>2° Sans modification.</p>
<p>3° Les comptes d'opérations monétaires ;</p>	<p>3° Conforme.</p>	<p>3° Sans modification.</p>
<p>4° Les comptes de concours financiers.</p>	<p>4° Conforme.</p>	<p>4° Sans modification.</p>
<p>L'affectation d'une recette à un compte annexe ne peut résulter que d'une loi de finances.</p>	<p>L'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances <i>d'initiative gouvernementale</i>.</p>	<p>L'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.</p>
<p style="text-align: center;">Article 20</p>	<p style="text-align: center;">Article 20</p>	<p style="text-align: center;">(Amendement n° 29)</p>
<p>Il est interdit d'imputer à un compte annexe les dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature.</p>	<p><i>Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances</i>, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature.</p>	<p style="text-align: center;">Article 20</p>
<p>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.</p>	<p style="text-align: center;">Alinéa supprimé.</p>	<p><i>I</i> (nouveau). – Il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature.</p>
<p>Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte annexe est reporté sur</p>	<p>Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté sur</p>	<p style="text-align: center;">(Amendement n° 30)</p>
		<p style="text-align: center;">Suppression maintenue de l'alinéa.</p>
		<p style="text-align: center;"><i>Sous réserve des règles particulières prévues aux articles 20 bis à 24, les opérations des comptes</i></p>

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

l'année suivante.

[voir 2^{ème} alinéa ci-dessus]

Texte adopté par le Sénat en première lecture

l'année suivante, *les pertes et profits survenant sur chaque compte devant être constatés par une disposition de loi de finances. Ils s'imputent alors au résultat budgétaire de l'année dans les conditions prévues par l'article 34.*

Chaque compte spécial constitue une mission au sens de l'article 7. *Les dépenses ou les crédits ouverts pour chacun des comptes spéciaux sont spécialisés par programme ou par dotation. Sous réserve des dispositions particulières prévues à l'article 20 bis et à l'article 24, leurs opérations sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général.*

Article 20 bis (nouveau)

Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations financées au moyen de ressources particulières complétées, le cas échéant, par des versements du budget général.

Le rattachement à un compte d'affectation spéciale des opérations financières de nature patrimoniale liées à la gestion des participations de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, est de droit. Il en va de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires, qui sont détaillées par ministère.

Propositions de la Commission

spéciaux sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général. Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté sur l'année suivante.

(Amendement n° 30)

II (nouveau). – *Chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 48. Leurs crédits sont spécialisés par programme.*

(Amendement n° 30)

Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 12 et 13 ne peut être effectué entre le budget général et un compte spécial doté de crédits.

(Amendement n° 30)

Article 20 bis (nouveau)

I (nouveau). – Les comptes d'affectation spéciale retracent, *dans les conditions prévues par une loi de finances* des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. *Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10% des crédits initiaux de chaque compte.*

Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale.

Il en est de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. *Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite*

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

Sauf dérogation expresse de la loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial, ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

Le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. *Dans ce dernier cas*, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, les crédits peuvent être *majorés, à due concurrence*, par arrêté du ministre chargé des finances, *après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances rendus dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 14*.

Les autorisations d'engagement disponibles en fin d'année sont reportées sur l'année suivante, *par arrêté du ministre chargé des finances*.

Les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés dans les mêmes conditions pour un montant qui ne peut excéder la différence entre les recettes et les dépenses effectives.

Le dernier alinéa de l'article 9 s'applique à ces reports.

prévue au premier alinéa.

II (nouveau). – Sauf dérogation expresse *prévue par une loi de finances*, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial, ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. *Durant cette dernière période*, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, *des crédits supplémentaires* peuvent être *ouverts*, par arrêté du ministre chargé des finances, *dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.*

Les autorisations d'engagement *et les crédits de paiement* disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, *dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 16, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte.*

Alinéa supprimé.

Alinéa supprimé.

(Amendement n° 31)

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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 au 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.

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Article 21

Supprimé.

Article 21 bis (nouveau)

Propositions de la Commission

Article 21

Suppression maintenue.

Article 21 bis (nouveau)

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le *déficit de fin d'année* fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt.

Les comptes...

...Seul le *découvert* fixé pour chacun...

...opérations d'emprunt.

(Amendement n° 32)

Les opérations relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat sont retracées dans un compte de commerce, qui distingue les opérations de gestion, dans les conditions prévues par la loi de finances. Celle-ci précise notamment les modalités selon lesquelles des versements du budget général abondent les recettes de ce compte, ainsi que les informations particulières communiquées au Parlement pour rendre compte de ses opérations.

Alinéa sans modification.

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.

Article 22

Supprimé.

Article 22

Suppression maintenue.

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

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Article 23

Les comptes d'opérations monétaires retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire. Pour cette catégorie de comptes, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Seul le *déficit de fin d'année* fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.

Article 24

Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'Etat. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

Toute échéance qui n'est pas

Propositions de la Commission

Article 23

Les comptes...

...Seul le
découvert fixé pour chacun...
...limitatif.

(Amendement n° 32)
(coordination)

Article 24

Sans modification.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon les possibilités du débiteur :</p> <p>— soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;</p> <p>— soit d'une décision de rééchelonnement ;</p> <p>— 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.</p>	<p>honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :</p> <p>Alinéa conforme.</p> <p>— soit d'une décision de rééchelonnement, faisant l'objet d'une publication au <i>Journal officiel</i> ;</p> <p>— soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 34. Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général.</p>	
<p>CHAPITRE IV Des ressources et des charges de trésorerie</p>	<p>CHAPITRE IV Des ressources et des <i>emplois</i> de trésorerie</p>	<p>CHAPITRE IV Des ressources et des <i>charges</i> de trésorerie</p>
<p>Article 25</p>	<p>Article 25</p>	<p>Article 25</p>
<p>Les ressources et les charges de trésorerie de l'Etat résultent des opérations suivantes :</p>	<p>Les ressources et les <i>emplois</i> de trésorerie de l'Etat résultent des opérations suivantes :</p>	<p>Les ressources et les <i>charges</i> de trésorerie de l'Etat résultent des opérations suivantes :</p>
<p>1° Le mouvement des fonds, disponibilités et encaisses de l'Etat ;</p>	<p>1° Le mouvement des disponibilités de l'Etat ;</p>	<p>1° Sans modification</p>
<p>2° L'escompte et l'encaissement des traites, obligations et effets de toute nature émis au profit de l'Etat ;</p>	<p>2° L'escompte et l'encaissement des effets de toute nature émis au profit de l'Etat ;</p>	<p>2° Sans modification</p>
<p>3° La gestion des fonds déposés par des correspondants et les opérations faites pour leur compte ;</p>	<p>3° La gestion des fonds déposés par des correspondants ;</p>	<p>3° Sans modification</p>
<p>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</p>	<p>4° L'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'Etat. Les ressources et les emplois de trésorerie afférents à ces opérations incluent les</p>	<p>4° L'émission... ...Les ressources et les <i>charges</i> de trésorerie...</p>

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
primes et décotes à l'émission.	primes et décotes à l'émission.	...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.	Alinéa supprimé.	(Amendement n° 2) <i>(coordination)</i> Suppression maintenue de l'alinéa.
Article 26	Article 26	Article 26
Les opérations prévues à l'article 25 sont effectuées conformément aux dispositions suivantes :	Alinéa conforme.	Alinéa sans modification.
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 ;	1° Le placement des disponibilités de l'Etat est effectué conformément aux autorisations générales ou particulières, données par la loi de finances de l'année ;	1° Le placement des disponibilités de l'Etat est effectué conformément aux autorisations <i>annuelles</i> , 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 ;	2° Conforme.	2° Sans modification.
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 ;	3° Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat ;	3° Sans modification.
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	4° L'émission, la conversion et la gestion des emprunts sont effectuées 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	4° L'émission... ...aux autorisations <i>annuelles</i> , générales ou particulières, données par la loi de finances de l'année...

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>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.</p>	<p>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. Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission.</p>	<p>(Amendement n° 33)</p> <p>...comme moyen de paiement d'une dépense publique. Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission.</p>
<p>CHAPITRE V (NOUVEAU)</p>	<p>CHAPITRE V (NOUVEAU)</p>	<p>CHAPITRE V (NOUVEAU)</p>
<p>Des comptes de l'Etat</p>	<p>Des comptes de l'Etat</p>	<p>Des comptes de l'Etat</p>
<p>Article 26 bis (nouveau)</p>	<p>Article 26 bis (nouveau)</p>	<p>Article 26 bis (nouveau)</p>
<p>L'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations.</p>	<p>L'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations.</p>	<p>Sans modification.</p>
<p>En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.</p>	<p>En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.</p>	
<p>Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.</p>	<p>Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.</p>	
<p>[Article 6] ⁽¹⁾</p>	<p>Article 26 ter(nouveau)</p>	<p>Article 26 ter(nouveau)</p>
<p>La comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires obéit aux principes suivants :</p>	<p>Alinéa conforme.</p>	<p>Sans modification.</p>
<p>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 ;</p>	<p>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 ;</p>	
<p>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</p>	<p>2° Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptables assignataires. Toutes les dépenses doivent être imputées sur les</p>	

⁽¹⁾ La présentation entre crochets de dispositions adoptées par l'Assemblée nationale indique qu'il s'agit de dispositions présentées, afin d'améliorer la lisibilité du présent tableau comparatif, dans un ordre dérogatoire à la structure du texte adopté. Elles figurent également à leur place normale dans le tableau.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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 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.

[voir 3° ci-dessus]

Texte adopté par le Sénat en première lecture

crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance.

Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, des recettes et des dépenses budgétaires peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire à l'année civile, dont la durée ne peut excéder vingt jours. En outre, lorsqu'une loi de finances rectificative est promulguée au cours du dernier mois de l'année civile, les opérations de recettes et de dépenses qu'elle prévoit peuvent être exécutées au cours de cette période complémentaire.

Les recettes et les dépenses portées aux comptes d'imputation provisoire sont enregistrées aux comptes définitifs au plus tard à la date d'expiration de la période complémentaire. Le détail des opérations de recettes qui, à titre exceptionnel, n'auraient pu être imputées à un compte définitif à cette date figure dans l'annexe prévue par le 6° de l'article 48 *octies*.

Article 26 quater (nouveau)

Les ressources et les *emplois* de trésorerie sont imputés à des comptes de trésorerie par opération. Les recettes et les dépenses de nature budgétaire résultant de l'exécution d'opérations de trésorerie sont imputées dans les conditions prévues à l'article 26 *ter*.

Propositions de la Commission

Article 26 quater (nouveau)

Les ressources et les *charges* de trésorerie sont imputées à des comptes de trésorerie par opération. Les recettes et les dépenses de nature budgétaire résultant de l'exécution d'opérations de trésorerie sont imputées dans les conditions prévues à l'article 26 *ter*.

(Amendement n° 2)

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
[Article 29] ⁽¹⁾	Article 26 <i>quinquies</i> (nouveau)	<i>(coordination)</i>
..... 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.	La comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.	Sans modification.
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 règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.	
	Elles sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances. Cet avis est communiqué aux commissions des finances des assemblées et publié.	
	Article 26 <i>sexies</i> (nouveau)	Article 26 <i>sexies</i> (nouveau)
	Les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'Etat veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 26 <i>bis</i> à 26 <i>quinquies</i> . Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures.	Sans modification.

⁽¹⁾ La présentation entre crochets de dispositions adoptées par l'Assemblée nationale indique qu'il s'agit de dispositions présentées, afin d'améliorer la lisibilité du présent tableau comparatif, dans un ordre dérogatoire à la structure du texte adopté. Elles figurent également à leur place normale dans le tableau.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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

Texte adopté par le Sénat en première lecture

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 l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, *telles qu'elles sont évaluées au dépôt du projet et rectifiées, s'il y a lieu, pendant sa discussion par le Parlement*. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

Article 28

Aucune loi, aucun décret ayant une incidence financière pour l'Etat ne peut être publié sans une annexe financière précisant ses conséquences au titre de l'année d'entrée en vigueur et de l'année suivante.

Sous réserve des dispositions de l'article 14 de la présente loi organique, 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, les conséquences de chacune d'entre elles sur les composantes de l'équilibre financier doivent être évaluées et autorisées dans la plus prochaine loi de finances afférente à cette année.

Article 29

Supprimé. ⁽¹⁾

Propositions de la Commission

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 l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

(Amendement n° 35)

Article 28

Sans modification.

Article 29

Suppression maintenue.

⁽¹⁾ Certaines dispositions adoptées par l'Assemblée nationale dans le présent article ont été déplacées par le Sénat à l'article 26 quinquies (nouveau).

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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° Les lois prévues à l'article 45.

Texte adopté par le Sénat en première lecture

CHAPITRE II

Des dispositions des lois de finances

Article 30

Supprimé. ⁽¹⁾

Propositions de la Commission

CHAPITRE II

Des dispositions des lois de finances

Article 30

Suppression maintenue.

⁽¹⁾ Certaines dispositions adoptées par l'Assemblée nationale dans le présent article ont été déplacées par le Sénat à l'article 1^{er} A (nouveau).

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> Article 31	<p>—</p> Article 31	<p>—</p> Article 31
La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.	Alinéa conforme.	Alinéa sans modification.
I. – Dans la première partie, la loi de finances de l'année :	I. – Alinéa conforme.	I. – Alinéa sans modification.
1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;	1° Conforme.	1° Sans modification.
2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;	2° Conforme.	2° Sans modification.
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 ;	3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat ;	3° Sans modification.
	3° bis (nouveau) <i>Evalue et fixe le régime</i> des prélèvements mentionnés à l'article 17 ;	3° bis (nouveau) <i>Evalue chacun</i> des prélèvements mentionnés à l'article 5 ;
	4° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;	(Amendement n° 36)
4° Comporte l'évaluation de chacune des recettes qui concourent à la réalisation de l'équilibre budgétaire ;		4° Sans modification.
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 ;	5° Fixe les plafonds des dépenses du budget général, <i>des</i> budgets annexes <i>et</i> de chaque catégorie de comptes spéciaux ;	5° Fixe les plafonds des dépenses du budget général <i>et de chaque</i> budget annexe, <i>les plafonds des charges</i> de chaque catégorie de comptes spéciaux, <i>ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ;</i>
		(Amendement n° 37)
6° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;	6° Conforme.	6° Sans modification.
7° Evalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;	7° <i>Autorise les opérations prévues à l'article 25 ; autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;</i> évalue les ressources et les <i>emplois</i> de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentés dans un tableau de financement;	7° <i>Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26</i> et évalue les ressources et les <i>charges</i> de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;
		(Amendement n° 38)
	7° bis (nouveau) Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin	7° <i>bis</i> (nouveau) Sans

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26.	d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an ;	modification.
II. – Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :	8° Supprimé.	8° Suppression maintenue.
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 ;	II. – Alinéa conforme.	II. – Alinéa sans modification.
2° Fixe, par programme, le montant des autorisations d'engagement par anticipation prévues au dernier alinéa de l'article 6 ;	1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;	1° Sans modification.
3° Fixe, par catégorie de comptes annexes, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;	2° Supprimé.	2° Suppression maintenue.
4° Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;	2° <i>bis</i> (nouveau) Fixe, par ministère, le plafond des autorisations d'emplois ;	2° <i>bis</i> (nouveau) Fixe, par ministère <i>et par budget annexe</i> , le plafond des autorisations d'emplois ;
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 ;	3° Fixe, par budget annexe et par <i>catégorie de comptes spéciaux</i> , le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des <i>déficits</i> autorisés ;	3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des <i>découverts</i> autorisés ;
6° Peut :	4° Conforme.	4° Sans modification.
a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des	5° Supprimé.	5° <i>Autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;</i>
	6° Alinéa conforme.	(Amendement n° 40)
	a) Conforme.	6° Sans modification.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;		
b) Comporter des dispositions affectant les charges budgétaires de l'Etat ;	b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année ;	
c) Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;	c) Conforme.	
d) Approuver des conventions financières ;	d) Conforme.	
e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;	e) Conforme.	
f) Comporter toutes dispositions relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.	f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.	<i>III (nouveau). – La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 4°, 5°, 6° et 7° du I et aux 1°, 2° bis et 3° du II.</i>
Article 32	Article 32	Article 32
Seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année prévues aux 1° et 3° à 8° du 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.	Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année prévues aux 1° et 3° à 7° bis du I et aux 1° à 4° du II de l'article 31.	Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année prévues aux 1° et 3° à 7° bis du I et au 1° à 5° du II de l'article 31. <i>Le cas échéant, elles ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances.</i>
		<i>Les lois de finances rectificatives doivent comporter les dispositions prévues aux 5° et 6° du I de l'article 31.</i>
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	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 de l'article 48 <i>nonies</i> leur sont applicables.	(Amendement n° 41) Alinéa sans modification.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

applicables.

Article 33

L'affectation, totale ou partielle, 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.

I bis. – La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année calendaire correspondante, présenté dans un tableau de financement.

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Article 33

L'affectation, totale ou partielle, 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. *Il en est de même pour tout changement d'affectation.*

Article 34

I. – La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle.

Alinéa supprimé.

1° Supprimé.

2° Supprimé.

I bis. – La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des *emplois* de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement.

I ter (nouveau). – La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'Etat, ainsi que son bilan et ses annexes, afférents à l'exercice concerné tels que présentés dans un état annexé. Ces comptes sont établis selon les règles prévues à l'article 26 *quinquies*.

Propositions de la Commission

Article 33

L'affectation, totale ou partielle, 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.

(Amendement n° 43)

Article 34

I. – Sans modification.

I bis. – La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des *charges* de trésorerie ayant concouru...

...tableau de financement.

(Amendement n° 2)

(coordination)

I ter (nouveau). – La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatés dans les conditions prévues à l'article 26 *quinquies*. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation.

(Amendement n° 44)

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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.

Texte adopté par le Sénat en première lecture

II. – Alinéa conforme.

1° *Supprimé.*

2° *Approuve les ouvertures de crédits résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés, ni reportés ;*

3° Arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant ;

4° Apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial.

III. – **Supprimé.**

IV. – *Supprimé.*

Article 34 bis (nouveau)

Propositions de la Commission

II. – Alinéa sans modification.

1° *Ratifie les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances afférente à cette année ;*

2° *Ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés* résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés ;

3° *Majore, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté ;*

(Amendement n° 45)

4° Sans modification.

5° Sans modification.

III. – **Suppression maintenue.**

IV. – *La loi de règlement peut également comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.*

(Amendement n° 46)

Article 34 bis (nouveau)

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

TITRE III

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

Toutes les modifications de crédits opérées par voie administrative en application des dispositions de la présente loi organique sont soumises à la ratification du Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

TITRE III

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

TITRE III

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

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 résultant des engagements européens de la France 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

CHAPITRE I^{er}

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

Article 36

Supprimé.⁽¹⁾

CHAPITRE I^{er}

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

Article 36

Suppression maintenue.

⁽¹⁾ Certaines dispositions adoptées par l'Assemblée nationale dans le présent article ont été déplacées par le Sénat à l'article 48 bis (nouveau).

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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 ;

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Article 37

Supprimé. ⁽¹⁾

Article 38

Supprimé. ⁽²⁾

Propositions de la Commission

Article 37

Suppression maintenue.

Article 38

Suppression maintenue.

⁽¹⁾ Certaines dispositions adoptées par l'Assemblée nationale dans le présent article ont été déplacées par le Sénat à l'article 48 ter (nouveau).

⁽²⁾ Certaines dispositions adoptées par l'Assemblée nationale dans le présent article ont été déplacées par le Sénat à l'article 48 quater (nouveau), 48 quinquies (nouveau) et 48 nonies (nouveau).

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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 du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme. Cette annexe explicative est

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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 récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours.

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Article 39

Le projet de loi de finances de l'année, y compris les documents prévus aux articles 48 *quater* et 48 *quinquies*, 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.

Toutefois, 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

Supprimé.

Propositions de la Commission

Article 39

Sans modification.

Article 40

Suppression maintenue.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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.

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Article 41

Supprimé.⁽¹⁾

Propositions de la Commission

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.

(Amendement n° 48)

⁽¹⁾ Certaines dispositions adoptées par l'Assemblée nationale dans le présent article ont été déplacées par le Sénat à l'article 48 A (nouveau).

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

Article 41 bis (nouveau)

Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances.

(Amendement n° 49)

Article 43

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général et les comptes annexes.

Article 43

Les évaluations de *ressources* font l'objet d'un vote pour *les recettes budgétaires et d'un vote pour les ressources de trésorerie*.

Article 43

Les évaluations de *recettes* font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Les évaluations de ressources et de charges de trésorerie font l'objet d'un vote unique.

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.

La discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission. Les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement.

Alinéa sans modification.

Les crédits ou les découverts des comptes annexes sont votés par catégorie de comptes dans les mêmes conditions que les crédits du budget général.

Les plafonds des autorisations d'emplois font l'objet d'un vote unique.

Alinéa sans modification.

Les crédits des budgets annexes et les crédits ou les *déficits* des comptes spéciaux sont votés par budget annexe et par *catégorie de comptes spéciaux*.

Les crédits des budgets annexes et les crédits ou les *découverts* des comptes spéciaux sont votés par budget annexe et par compte spécial.

(Amendement n° 50)

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

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

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

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>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.</p>	<p>Gouvernement prend des décrets portant répartition, par programme ou par dotation <i>et par titre</i>, des crédits, <i>et, le cas échéant, par compte spécial, des déficits autorisés.</i></p>	<p>Gouvernement prend des décrets portant :</p>
<p>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.</p>	<p>Ces décrets répartissent les crédits conformément aux annexes explicatives prévues aux 5° et 6° de l'article 48 <i>quinquies</i> et au 2° de l'article 48 <i>sexies</i>, modifiées, le cas échéant, par les votes du Parlement.</p>	<p>1° Répartition par programme ou par dotation des crédits <i>ouverts sur chaque mission, budget annexe ou compte spécial</i> ;</p>
<p>Les crédits fixés par les décrets de répartition ne peuvent être modifiés que dans les conditions prévues par la présente loi organique.</p>	<p>Alinéa conforme.</p>	<p>2° <i>Fixation, par programme, du montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.</i></p>
<p>Article 45</p>	<p>Article 45</p>	<p>(Amendements n°s 51 et 52)</p>
<p>Dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous :</p>	<p>Alinéa conforme.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>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 ;</p>	<p>1° Conforme.</p>	<p>Article 45</p>
<p>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.</p>	<p>2° Conforme.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>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</p>	<p>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</p>	<p>1° Sans modification.</p>
		<p>2° Sans modification.</p>
		<p>Alinéa sans modification.</p>

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>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.</p>	<p>devant l'Assemblée nationale un projet de loi spécial l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.</p>	
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>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.</p>	<p>La publication de ces décrets n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 42, 43, 48 A et 48 de la présente loi organique.</p>	<p>La publication de ces décrets n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 41, 42, 43 et 48 de la présente loi organique.</p>
<p>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</p>	<p>Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année.</p>	<p>(Amendement n° 53) Alinéa sans modification.</p>
<p>CHAPITRE II Du projet de loi de règlement Article 46</p>	<p>CHAPITRE II Du projet de loi de règlement Article 46</p>	<p>CHAPITRE II Du projet de loi de règlement Article 46</p>
<p>Sont joints au projet de loi de règlement :</p>	<p>Supprimé. ⁽¹⁾</p>	<p>Suppression maintenue.</p>
<p>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</p>		

⁽¹⁾ Certaines dispositions adoptées par l'Assemblée nationale dans le présent article ont été déplacées par le Sénat à l'article 48 octies(nouveau).

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

modifications de crédits demandées ;

2° Des rapports annuels de performance, établis par ministère et faisant connaître, pour chaque programme :

a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;

b) La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant :

– l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;

– les circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits initialement présentés sur le titre des dépenses visées au 5° de l'article 4 et dont l'annulation est proposée ;

c) La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs par catégorie et par corps ou par type de contrat, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois par catégorie et par corps ou par type de contrat, ainsi que les coûts associés à ces mesures ;

3° Une annexe explicative développant, pour chaque compte annexe, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées. Cette annexe explicative est complétée, pour chaque compte annexe, par un rapport annuel de performance établi dans les conditions prévues au 2° ;

4° Le compte général de l'Etat, assorti de son rapport de présentation, auquel sont annexées une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat et, le cas échéant, une présentation des

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>changements de méthodes et des règles comptables apportées au cours de l'année ;</p>		
<p>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.</p>		
Article 47	Article 47	Article 47
<p>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.</p>	<p>Le projet de loi de règlement, y compris les documents prévus à l'article 48 <i>octies</i>, est déposé et distribué avant le 15 juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.</p>	<p>Le projet de loi de règlement, y compris les documents prévus à l'article 48 <i>octies et aux 4° et 4° bis de l'article 48 duodecies</i>, est déposé et distribué avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.</p>
CHAPITRE III	CHAPITRE III	CHAPITRE III
Dispositions communes	Dispositions communes	Dispositions communes
[Article 41] ⁽¹⁾	Article 48 A (nouveau)	Article 48 A (nouveau)
<p>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.</p>	<p><i>L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances au sens de l'article 1^{er} A.</i></p>	(Amendement n° 54)
<p>Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de vingt jours après avoir été saisi.</p>	<p><i>Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de vingt jours après avoir été saisi.</i></p>	Supprimé.
<p>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</p>	<p><i>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</i></p>	(Amendement n° 55)

⁽¹⁾ La présentation entre crochets de dispositions adoptées par l'Assemblée nationale indique qu'il s'agit de dispositions présentées, afin d'améliorer la lisibilité du présent tableau comparatif, dans un ordre dérogatoire à la structure du texte adopté. Elles figurent également à leur place normale dans le tableau.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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 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.

Texte adopté par le Sénat en première lecture

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 48

Au sens de l'article 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission *ou de la dotation.*

Alinéa conforme.

Les amendements non conformes aux dispositions *du présent article, ainsi qu'aux articles 7, 19, 31 et 33,* sont irrecevables.

Propositions de la Commission

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.

(Amendements n^{os} 56 cor. et 57)

Alinéa sans modification.

Les amendements non conformes aux dispositions *de la présente loi organique* sont irrecevables.

(Amendement n^o 58)

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>[Article 36] ⁽¹⁾</p>	<p>TITRE III <i>BIS</i> (NOUVEAU)</p>	<p>TITRE III <i>BIS</i> (NOUVEAU)</p>
	<p>DE L'INFORMATION ET DU CONTROLE SUR LES FINANCES PUBLIQUES</p>	<p>DE L'INFORMATION ET DU CONTROLE SUR LES FINANCES PUBLIQUES</p>
	<p>CHAPITRE I^{ER} (NOUVEAU)</p>	<p>CHAPITRE I^{ER} (NOUVEAU)</p>
	<p>De l'information</p>	<p>De l'information</p>
	<p>Article 48 <i>bis</i> (nouveau)</p>	<p>Article 48 <i>bis</i> (nouveau)</p>
<p>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 :</p>	<p>En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, comportant :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>1° Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport mentionné à l'article 48 <i>quater</i> ;</p>	<p>1° Sans modification.</p>
<p>– décrivant les grandes lignes de sa politique économique, au regard du programme résultant des engagements européens de la France 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 ;</p>	<p>2° Une description des grandes orientations de sa politique économique et, au regard des engagements européens de la France <i>ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne, les perspectives d'évolution à moyen terme des comptes de l'ensemble des administrations publiques détaillés par sous-secteurs et exprimés selon les conventions de la comptabilité nationale</i> ;</p>	<p>2° Une description des grandes orientations de sa politique économique et <i>budgétaire</i> au regard des engagements européens de la France ;</p>
<p>– décrivant les objectifs d'évolution des comptes de l'ensemble des administrations publiques ;</p>		<p>(Amendement n° 59)</p>
<p>– indiquant les perspectives d'évolution des dépenses de l'Etat, ventilées par grandes fonctions ;</p>		
<p>– 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 ;</p>		

⁽¹⁾ La présentation entre crochets de dispositions adoptées par l'Assemblée nationale indique qu'il s'agit de dispositions présentées, afin d'améliorer la lisibilité du présent tableau comparatif, dans un ordre dérogatoire à la structure du texte adopté. Elles figurent également à leur place normale dans le tableau.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>— indiquant la liste des missions et des programmes envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.</p>	<p>3° Une évaluation à moyen terme, <i>année par année</i>, des <i>différentes catégories</i> de ressources de l'Etat ainsi que de ses charges, <i>présentées par mission</i> ;</p>	<p>3° Une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges <i>ventilées par grandes fonctions</i> ;</p>
<p>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.</p>	<p>4° La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.</p>	<p>(Amendement n° 60)</p>
<p>A l'initiative du Gouvernement, le programme mentionné au deuxième alinéa ou son actualisation peut donner lieu à un débat dans chacune des assemblées.</p>	<p>Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.</p>	<p>4° Sans modification.</p>
<p>[Article 37] ⁽¹⁾</p>	<p>Article 48 <i>ter</i>(nouveau)</p>	<p>Article 48 <i>ter</i>(nouveau)</p>
<p>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.</p>	<p>En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, les autres commissions <i>et les délégations parlementaires</i> concernées adressent des questionnaires au Gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci y répond par écrit au plus tard huit jours francs après la date mentionnée au premier alinéa de l'article 39.</p>	<p>En vue de l'examen... ...les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées adressent des questionnaires au Gouvernement...</p>
<p>[Article 38] ⁽²⁾</p>	<p>Article 48 <i>quater</i> (nouveau)</p>	<p>(Amendement n° 61)</p>
<p>Sont joints au projet de loi de finances de l'année :</p> <p>1° Un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales</p>	<p>Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation. Il comprend notamment la</p>	<p>...l'article 39.</p>
<p>Article 48 <i>quater</i> (nouveau)</p>	<p>Est joint...</p>	<p>Article 48 <i>quater</i> (nouveau)</p>

⁽¹⁾ La présentation entre crochets de dispositions adoptées par l'Assemblée nationale indique qu'il s'agit de dispositions présentées, afin d'améliorer la lisibilité du présent tableau comparatif, dans un ordre dérogatoire à la structure du texte adopté. Elles figurent également à leur place normale dans le tableau.

⁽²⁾ *Idem.*

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
et financières de la Nation ;	présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Il <i>inclut une présentation actualisée des informations mentionnées aux 2° et 3° de l'article 48 bis et développe les données générales de l'équilibre budgétaire</i> selon les conventions de la comptabilité nationale.	...de l'année. Il <i>présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne.</i>
	Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la Nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes <i>et des comptes prévisionnels pour l'année en cours et, au moins, l'année suivante.</i>	Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la Nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes.
[Article 38] ⁽¹⁾	Article 48 quinquies (nouveau)	(Amendement n° 62)
	Sont joints au projet de loi de finances de l'année :	Article 48 quinquies (nouveau)
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 ;	1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat <i>et les collectivités territoriales</i> ;	Alinéa sans modification.
3° Une présentation des recettes et dépenses de l'Etat en une section de fonctionnement et une section d'investissement ;	2° Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ;	1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;
4° Une annexe explicative qui, d'une part, analyse les prévisions de	3° Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires en une section de fonctionnement et une section d'investissement ;	(Amendement n° 63)
	4° Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque	2° Sans modification.
		3° Sans modification.
		4° Sans modification.

⁽¹⁾ La présentation entre crochets de dispositions adoptées par l'Assemblée nationale indique qu'il s'agit de dispositions présentées, afin d'améliorer la lisibilité du présent tableau comparatif, dans un ordre dérogatoire à la structure du texte adopté. Elles figurent également à leur place normale dans le tableau.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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 ;

Texte adopté par le Sénat en première lecture

recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ;

5° Des annexes explicatives développant, par programme, *au sein de chaque titre, les crédits selon leur nature ou leur finalité. Elles présentent par programme le projet annuel de performances en précisant :*

a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyens d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

b) L'évaluation des dépenses fiscales ;

c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

Propositions de la Commission

5° Des annexes explicatives développant *conformément aux dispositions de l'article 4, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme* précisant :

(Amendement n° 64)

a) Sans modification.

b) Sans modification.

c) Sans modification.

d) Sans modification.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

6° Une annexe explicative développant, pour chaque compte annexe, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme. Cette annexe explicative est complétée, pour chaque compte annexe, par un projet annuel de performance faisant connaître :

a) Les éléments mentionnés au a du 5° ;

b) La justification de l'évolution de ses recettes, crédits ou découvert par rapport aux résultats d'exécution du dernier exercice clos et par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale de l'année en cours, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure.

7° Des annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

Chacune des dispositions du projet de loi de finances de l'année affectant les ressources ou les charges fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes.

e) Par catégorie *et* par métier ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du *déficit*, des recettes et des crédits. *Elles présentent le projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes ;*

7° Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

Article 48 *sexies* (nouveau)

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires *établis au profit des administrations publiques centrales et*

e) Par catégorie, *présentée par corps ou* par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante.

(Amendement n° 65)

6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du *découvert ou* des recettes et des crédits *proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ;*

(Amendement n° 66)

7° Sans modification.

Article 48 *sexies* (nouveau)

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">[Article 46] ⁽¹⁾</p> <p>Sont joints au projet de loi de règlement :</p>	<p><i>des administrations de sécurité sociale</i> ainsi que leur évolution.</p> <p><i>Ce rapport détaille notamment :</i></p> <p><i>1° La nature et le montant des impositions de toute nature affectées à l'État, aux organismes divers d'administration centrale ainsi qu'aux administrations de sécurité sociale ;</i></p> <p><i>2° L'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux exercices suivants, de chacune des mesures nouvelles décidées par le Gouvernement et les hypothèses fondant ces prévisions.</i></p> <p>Ce rapport peut faire l'objet d'un débat.</p> <p>Article 48 septies (nouveau)</p> <p>Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :</p> <p><i>1° Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte ;</i></p> <p><i>2° Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées.</i></p> <p>Article 48 octies (nouveau)</p> <p>Sont joints au projet de loi de règlement :</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p><i>Alinéa supprimé.</i></p> <p><i>Alinéa supprimé.</i></p> <p><i>Ce rapport comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement.</i></p> <p>Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.</p> <p>(Amendement n° 67)</p> <p>Article 48 septies (nouveau)</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>1° Sans modification.</p> <p>2° Sans modification.</p> <p><i>3° (nouveau) Des tableaux récapitulants les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours.</i></p> <p>(Amendement n° 68)</p> <p>Article 48 octies (nouveau)</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p><i>1° A Le développement des</i></p>

⁽¹⁾ La présentation entre crochets de dispositions adoptées par l'Assemblée nationale indique qu'il s'agit de dispositions présentées, afin d'améliorer la lisibilité du présent tableau comparatif, dans un ordre dérogatoire à la structure du texte adopté. Elles figurent également à leur place normale dans le tableau.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

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

Texte adopté par le Sénat en première lecture

1° Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits *disponibles* et des dépenses *effectives*, et indiquant les écarts *constatés* avec la présentation par titre des crédits ouverts ;

2° Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'Etat selon les conventions prévues au 3° de l'article 48 *quinquies* et comportant pour chaque programme, les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses *d'investissement de l'Etat pour son propre compte* ;

3° Les rapports annuels de performances faisant connaître, par programme, *pour chacune des informations figurant au 5° de l'article 48 quinquies, les réalisations constatées et* mettant en évidence les écarts avec les prévisions, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement ;

Propositions de la Commission

recettes du budget général ;

1° Des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits *ouverts* et des dépenses *constatées*, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, *et les modifications de crédits demandées* ;

2° Une annexe...

...dépenses visées au 5° de l'article 4 ;

3° Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, *en* mettant en évidence les écarts avec les prévisions *des lois de finances de l'année considérée*, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

a) *Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;*

b) *La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;*

c) *La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e du 5° de l'article 48 quinquies, ainsi que les*

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois par catégorie et par corps ou par type de contrat, ainsi que les coûts associés à ces mesures ;

3° Une annexe explicative développant, pour chaque compte annexe, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées. Cette annexe explicative est complétée, pour chaque compte annexe, par un rapport annuel de performance établi dans les conditions prévues au 2° ;

4° Le compte général de l'Etat, assorti de son rapport de présentation, auquel sont annexées une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat et, le cas échéant, une présentation des changements de méthodes et des règles comptables apportées au cours de l'année ;

5° Un rapport établi par la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances et les comptes, ainsi que la certification par celle-ci de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Ce rapport comporte une présentation par ministère de l'exécution des crédits.

[Article 38] ⁽¹⁾

.....
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.

Texte adopté par le Sénat en première lecture

4° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes, des dépenses *et des soldes* constatés. *Elles présentent le rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 3° ;*

5° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité *analytique* ;

6° Le compte général de l'Etat, qui comprend le compte de résultat, le bilan et ses annexes. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliquées au cours de l'exercice.

Article 48 *nonies* (nouveau)

Chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'Etat fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes.

Propositions de la Commission

coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ;

4° Des annexes explicatives développant, *par programme ou par dotation*, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatés, *des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées. Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 3° ;*

5° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité *selon les dispositions prévues au second alinéa de l'article 26 bis ;*

6° Le compte général de l'Etat, qui comprend *la balance générale des comptes*, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, *et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat*. Il est accompagné...

...au cours de l'exercice.

(Amendement n° 69)

Article 48 *nonies* (nouveau)

Sans modification.

⁽¹⁾ La présentation entre crochets de dispositions adoptées par l'Assemblée nationale indique qu'il s'agit de dispositions présentées, afin d'améliorer la lisibilité du présent tableau comparatif, dans un ordre dérogatoire à la structure du texte adopté. Elles figurent également à leur place normale dans le tableau.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

Article 48 *decies* (nouveau)

Sauf en ce qui concerne les sujets de caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères, les décrets et arrêtés prévus par la présente loi organique, *ainsi que le rapport qui en présente les motivations*, sont publiés au *Journal officiel*.

Article 48 *decies* (nouveau)

Les décrets et arrêtés prévus par la présente loi organique sont publiés au *Journal officiel*. *Il en est de même des rapports qui en présentent les motivations*, sauf en ce qui concerne les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères.

(Amendement n° 70)

CHAPITRE II (NOUVEAU)

CHAPITRE II (NOUVEAU)

Du contrôle

Du contrôle

Article 48 *undecies* (nouveau)

Article 48 *undecies* (nouveau)

Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

Alinéa sans modification.

Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

Alinéa sans modification.

Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent.

Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire *par le Président et le Rapporteur général de la commissions chargée des finances de chaque assemblée* ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

(Amendement n° 71)

Article 48 *duodecies* (nouveau)

Article 48 *duodecies* (nouveau)

Avant d'arrêter son programme de contrôles, la Cour des comptes en transmet le projet aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. Celles-ci disposent de quinze jours pour formuler leurs avis, ainsi que les demandes d'enquête mentionnées au 2°.

Avant d'arrêter...

...transmet le projet aux *Présidents et Rapporteurs généraux* des commissions de l'Assemblée... ...finances. *Ceux-ci* disposent...

...2°.

(Amendement n° 72)

La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte, notamment :

Alinéa sans modification.

1° L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 48 *undecies* ;

1° L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées *par le Président et le Rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée* dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 48 *undecies* ;

(Amendement n° 73)

2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ;

2° Sans modification.

3° Le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport mentionné à l'article 48 *bis* relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur ;

3° Sans modification.

4° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse l'exécution des crédits. *Ce rapport comporte la certification par la Cour des comptes de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de*

4° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse *par mission* l'exécution des crédits ;

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

l'Etat et rend compte des vérifications effectuées ;

(Amendement n° 74)

4° bis (nouveau) La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées ;

(Amendement n° 74)

5° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances.

5° Sans modification.

Les rapports visés au 3°, 4° et 5° ne peuvent être définitivement adoptés par la Cour des comptes et rendus publics qu'accompagnés des observations et rectifications produites par les ministres responsables des administrations, entreprises et établissements publics mis en cause.

Les rapports visés au 3°, 4° et 5° sont, le cas échéant, accompagnés des réponses des ministres concernés.

(Amendement n° 75)

Article 48 terdecies (nouveau)

Article 48 terdecies (nouveau)

Lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application de l'article 48 undecies ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte.

Sans modification.

Article 48 quaterdecies (nouveau)

Article 48 quaterdecies (nouveau)

Lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au

Sans modification.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

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 ~~qu~~ trième 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

Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois.

TITRE IV

**ENTREE EN VIGUEUR
ET APPLICATION DE LA LOI
ORGANIQUE**

Article 49

Alinéa supprimé.

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

Supprimé.

Article 51

I. – Les dispositions du *quatrième alinéa* de l'article 9 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.

TITRE IV

**ENTREE EN VIGUEUR
ET APPLICATION DE LA LOI
ORGANIQUE**

Article 49

Dans 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 doit faire l'objet d'une telle autorisation.

(Amendement n° 76)

Alinéa sans modification.

Article 50

Suppression maintenue.

Article 51

I. – Les dispositions du *II* de l'article 16 sont...

...reports.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
chapitres concernés.	II. – Les dispositions du <i>cinquième alinéa</i> de l'article 9 sont applicables aux 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'exercice 2005.	II. – Les dispositions du <i>III</i> de l'article 16 sont...
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.	II. – Les dispositions du <i>cinquième alinéa</i> de l'article 9 sont applicables aux 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'exercice 2005.	II. – Les dispositions du <i>III</i> de l'article 16 sont... ...2005.
Article 52	Article 52	(Amendement n° 77)
A défaut de dispositions législatives particulières, les taxes régulièrement perçues au cours de l'année suivant celle de la 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, jusqu'au 31 décembre de cette année, selon l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement en vigueur à la date de leur établissement.	A défaut de dispositions législatives particulières, les taxes régulièrement perçues au cours de la deuxième année suivant celle de la 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, jusqu'au 31 décembre de cette année, selon l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement en vigueur à la date de leur établissement.	(Amendement n° 78)
Article 53	Article 53	Article 52
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 dispositions de l'article 47 et du 6° de l'article 48 <i>octies</i> 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.	Sans modification.
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.	Alinéa conforme	Article 53
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.	Alinéa conforme	<i>L'échéance de l'article 47 et les dispositions du 6° de l'article 48 octies</i> 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.	Alinéa conforme	(Amendement n° 79)
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.	Alinéa conforme	Alinéa sans modification.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

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.

Article 54

Les dispositions des articles 15, 25, 26, à l'exception du quatrième alinéa, 27, 28, 33, du deuxième alinéa de l'article 39, des articles 42, 48 *bis*, à l'exception *des quatrième et cinquième alinéas*, 48 *ter*, 48 *septies*, 48 *undecies*, 48 *duodecies*, à l'exception du *cinquième alinéa*, et des articles 48 *terdecies* à 48 *quaterdecies* sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2002.

Article 54

Les dispositions des articles 15, 25, 26, à l'exception du quatrième alinéa, 27, 28, 33, du deuxième alinéa de l'article 39, des articles 41 *bis*, 42, 48 *bis*, à l'exception *du* cinquième alinéa, 48 *ter*, 48 *quater*, 48 *sexies*, 48 *septies*, 48 *nonies*, 48 *undecies*, 48 *duodecies*, à l'exception du 4^o, 48 *terdecies*, 48 *quaterdecies* et 57 son applicables à compter du 1^{er} janvier 2002.

(Amendement n° 80)

Alinéa sans modification.

L'article 36, à l'exception du sixième alinéa, est applicable à compter du 1^{er} janvier 2003.

Les dispositions du quatrième alinéa de l'article 26 sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2004.

Article 57

Des décrets en Conseil d'Etat pourvoient, en tant que de besoin, à l'exécution de la présente loi organique.

Article 57

Des décrets en Conseil d'Etat pourvoient, en tant que de besoin, à l'exécution de la présente loi organique. *Ces décrets pourront adapter les dispositions de la présente loi afin qu'elles soient applicables, à titre expérimental, aux collectivités territoriales et aux groupements de collectivités territoriales qui en exprimeront le souhait. Le bilan de cette expérimentation, établi par le Gouvernement, sera communiqué au Parlement.*

Article 57

Des décrets en Conseil d'Etat pourvoient, en tant que de besoin, à l'exécution de la présente loi organique.

(Amendement n° 81)

Suppression maintenue.

Ils contiennent toutes dispositions relatives à la comptabilité publique et à la bonne gestion des finances publiques.

Alinéa supprimé.

AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article 7

Amendement présenté par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

Dans le dixième alinéa du I de cet article, supprimer les mots : « de finances d'initiative gouvernementale ».

Amendement présenté par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

Rédiger ainsi l'avant-dernier alinéa du I de cet article :

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

Amendement présenté par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

Supprimer la première phrase du troisième alinéa du II de cet article.

Amendement présenté par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

Supprimer le III de cet article.

Article 13

Amendement présenté par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

Rédiger ainsi le I de cet article :

« I. – Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programme d'un même ministère. »

Article 14

Amendement présenté par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

Rédiger ainsi la première phrase du premier alinéa de cet article :

« En cas d'urgence, des décrets d'avance pris après avis des commissions compétentes et des commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat peuvent ouvrir sur le budget général des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. »

Article 15

Amendement présenté par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

Rédiger ainsi cet article :

« Un crédit devenu sans objet peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, publié simultanément au *Journal officiel*.

« Le montant cumulé des crédits annulés par décret, sur le budget général en vertu 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 la dite 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 31

Amendement présenté par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

Dans le 1° du I de cet article, supprimer les mots : « et les impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ».

Amendement présenté par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

Dans le 2° du I de cet article, remplacer le mot : « budgétaire » par le mot : « financier ».

Article 48

Amendement présenté par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

Avant le premier alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Les membres du Parlement ne peuvent faire voter 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, sans créer ou augmenter en compensation une autre recette. »

Amendement présenté par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

Avant le premier alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Les membres du Parlement ne peuvent faire voter 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. »

Article 48 bis (nouveau)

Amendement présenté par M. Jacques Brunhes et les commissaires membres du groupe communiste :

Rédiger ainsi le dernier alinéa de cet article :

« Ce rapport donne lieu à un débat qui est suivi d'un vote. »

Article 48 undecies (nouveau)

Amendement présenté par M. Henri Emmanuelli :

A la fin du premier alinéa de cet article, supprimer les mots : « , et à toutes auditions ».

Amendement présenté par M. Henri Emmanuelli :

Supprimer le troisième alinéa de cet article.

N° 3150.- Rapport de M. Didier Migaud au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique, modifiée par le Sénat, relative aux lois de finances.