

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006



Compte rendu intégral

des séances du jeudi 6 octobre 2005

(3^e jour de séance de la session)

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



SOMMAIRE GÉNÉRAL

1 ^{re} séance.....	4817
2 ^e séance.....	4831
3 ^e séance.....	4873

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

6^e séance

Compte rendu intégral

1^{re} séance du jeudi 6 octobre 2005

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. JEAN-LOUIS DEBRÉ

1. **Modification des dispositions du règlement relatives aux lois de finances.** – Discussion d'une proposition de résolution (p. 4819).

M. Philippe Houillon, président et rapporteur de la commission des lois.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 4820)

MM. Jean-Pierre Brard,
Michel Bouvard,
René Dosière,
François Sauvadet,
Gilles Carrez.

Clôture de la discussion générale.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 4826)

Articles 1^{er} à 6. – Adoptions (p. 4826)

Article 7 (p. 4826)

Amendement no 4 rectifié de M. Michel Bouvard : MM. le président, Michel Bouvard, le rapporteur, René Dosière, Jean-Pierre Brard, le ministre. – Retrait.

Adoption de l'article 7.

Article 8. – Adoption (p. 4828)

Article 9 (p. 4828)

Amendements identiques n^{os} 1 de M. Houillon et 3 de M. Migaud : M. le rapporteur. – Adoption.

L'article 9 est ainsi rédigé.

Article 10. – Adoption (p. 4829)

Article 11 (p. 4829)

Amendement no 2 de M. Houillon : M. le rapporteur. – Adoption.

Adoption de l'article 11 modifié.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 4829)

Adoption de l'ensemble de la proposition de résolution.

2. **Ordre du jour des prochaines séances** (p. 4829).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-LOUIS DEBRÉ

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à neuf heures trente.)

1

MODIFICATION DES DISPOSITIONS DU RÈGLEMENT RELATIVES AUX LOIS DE FINANCES

Discussion d'une proposition de résolution

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de résolution de M. Jean-Louis Debré, tendant à modifier les dispositions du règlement de l'Assemblée nationale relatives à la discussion des lois de finances (n^{os} 2450, 2545).

La parole est à M. le président et rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Philippe Houillon, *président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, rapporteur.* Monsieur le président, monsieur le ministre délégué aux relations avec le Parlement, mes chers collègues, deux réformes substantielles ont modifié le cadre juridique qui gouverne nos finances publiques. La première, la plus importante, concerne les finances de l'État ; elle a été introduite par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, la LOLF. La seconde, largement inspirée de la première, concerne les finances sociales ; elle a été introduite par la très récente loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005, dite LOLFSS.

La question qui se pose à nous aujourd'hui est celle de l'adaptation de notre règlement à ces deux lois. Pour le contenu de ces deux textes, je me permets de vous renvoyer à mon rapport écrit. Dans les deux cas, des modifications urgentes s'imposent, mais ces modifications ont un caractère essentiellement formel. Ces modifications sont urgentes car elles doivent entrer en vigueur d'une part, avant l'examen du projet de loi de finances pour 2006, qui sera le premier à être examiné sous l'empire de la LOLF, d'autre part, avant l'examen du projet de loi de financement pour 2006, auquel s'appliquent les nouvelles dispositions du code de la sécurité sociale modifiées par la loi organique relative aux lois de financement.

Ces modifications n'ont pas pour but de bouleverser notre règlement. Il s'agit simplement d'adaptations de nature rédactionnelle et procédurale, le plus souvent d'adaptations de vocabulaire. Je ne vous citerai qu'un exemple, illustrant

toute l'économie des modifications proposées : la référence à l'ordonnance de 1959 est remplacée par une référence à la LOLF.

La plupart des dispositions de la LOLF et de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale sont d'application directe. Elles ne nécessitent donc pas de mesures spécifiques pour pouvoir entrer en vigueur. Les adaptations à la LOLF sont prévues par la proposition de résolution de notre président, déposée avant l'adoption définitive de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Les modifications nécessitées par cette dernière devaient donc être faites, et votre commission des lois vous en propose quelques-unes.

J'insiste sur le fait que les modifications proposées tant par la proposition de résolution initiale que par votre commission des lois ne constituent pas, loin s'en faut, une révolution, mais une réforme a minima qui ne retient que l'indispensable et peut, pour cette raison, je le crois, recueillir un large consensus, nécessaire lorsqu'il est question de modifier nos règles de fonctionnement interne.

Le caractère strictement nécessaire des modifications proposées ne doit d'ailleurs pas nous interdire d'opérer ultérieurement des modifications plus profondes de notre règlement (*M. Michel Bouvard applaudit*) lorsque les premières expériences de discussion sur le fondement de la LOLF et de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale auront été faites.

Une seule véritable novation mérite d'être soulignée en préambule à l'examen des articles de la proposition. Comme vous le savez, la LOLF facilite le dépôt d'amendements sur les crédits. Il sera désormais possible, au sein d'une même mission, d'augmenter les crédits d'un programme à due concurrence de la diminution des crédits d'un autre programme. Mais il ne faudrait pas que la somme des diminutions de crédits, si tous les amendements étaient adoptés, ne conduise à un programme négatif. Pour éviter d'en arriver à cette situation et effectuer l'examen de recevabilité dans de bonnes conditions, il convient de lui accorder un peu plus de temps. C'est pourquoi la proposition de résolution prévoit d'avancer le délai limite de dépôt des amendements à l'avant-veille à 17 heures du jour où se déroulera le débat sur la mission. En tout état de cause, la conférence des présidents, compétente pour organiser la discussion budgétaire et dans laquelle tous les groupes sont représentés, pourra prévoir de déroger à cette règle. Il s'agit là d'une mesure de bon sens qui ne peut qu'améliorer les conditions de la discussion budgétaire.

Parmi les modifications que la commission des lois vous propose, la plupart sont de nature purement rédactionnelle ; trois articles permettent d'adapter a minima notre règlement aux dispositions de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, dans le même esprit que les modifications apportées en conséquence de la LOLF.

Je souhaite revenir un court instant sur cette dernière question. Dans un premier temps, relayant une initiative du président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, j'avais proposé à la commission des

lois, qui m'a suivi, d'instituer un délai particulier pour le dépôt des amendements au projet de loi de financement de la sécurité sociale, à l'image de ce qui est proposé pour les amendements au projet de loi de finances. Cependant, en conférence des présidents, un consensus s'est dégagé sur la nécessité d'en rester à un texte qui modifie à minima notre règlement. Il paraît donc raisonnable de rester sur cette ligne de conduite qui était d'ailleurs celle que je m'étais moi-même fixée initialement. J'ai ainsi proposé un amendement de suppression de cette disposition, que la commission des lois a bien voulu accepter lors de sa réunion de ce matin.

M. René Dosière. On pourra y revenir plus tard !

M. Philippe Houillon, *président de la commission, rapporteur.* En conséquence, sous cette réserve et au bénéfice d'un autre amendement de nature rédactionnelle, je vous demanderai d'adopter la proposition de résolution dans le texte adopté par la commission des lois. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Pierre Brard, premier orateur inscrit.

M. Jean-Pierre Brard. Je n'évoquerai pas aujourd'hui la présence de sherpas, puisque l'emploi de ce terme a fâché hier M. le président...

M. Michel Bouvard. Pour les montagnards, ce n'est pas un terme injurieux !

M. Jean-Pierre Brard. Certes non, il désigne simplement des gens qui travaillent, même s'ils parlent la langue de bois !

Monsieur le ministre, je suis très heureux de votre présence.

M. Henri Cuq, *ministre délégué aux relations avec le Parlement.* Merci, monsieur Brard.

M. Jean-Pierre Brard. Dans un cauchemar que j'ai fait cette nuit, M. Breton siégeait à votre place et je craignais que la langue française fût à nouveau massacrée.

M. François Sauvadet. Oh non !

M. Jean-Pierre Brard. Vous devriez reconnaître, monsieur Sauvadet, vous qui maîtrisez parfaitement la langue de Molière, que certaines des éminences de notre État disposent encore d'une importante marge de progression dans ce domaine. (*Sourires.*)

Cette modification du règlement est une nouvelle étape dans la mise en œuvre de la LOLF. Comme le souligne notre éminent collègue Philippe Houillon, rapporteur de la proposition de résolution que nous examinons : « Une plus grande maîtrise exercée par le Parlement sur la décision budgétaire et sur son exécution est la condition sine qua non d'une plus grande légitimité des aménagements engagés par l'administration en vue d'accroître l'efficacité des finances publiques ».

La LOLF peut et doit, en effet, conduire à un accroissement significatif du poids du Parlement dans les choix budgétaires et à un contrôle méticuleux et rigoureux de leur exécution.

Chacune et chacun a ici en mémoire l'image qui mettait en relief le fait que, si l'on rapporte le budget à la valeur d'une voiture, le Parlement ne le modifie que pour l'équivalent du coût d'un enjoliveur, ce qui est proprement dérisoire et révélateur du peu de pouvoir détenu par le Parlement.

M. François Sauvadet. La formule est jolie !

M. Jean-Pierre Brard. Les modifications apportées par la LOLF et les adaptations qu'elle induit aujourd'hui dans notre règlement, ne corrigent pas fondamentalement les caractéristiques politiques essentielles de la Constitution de la V^e République, mais c'est là un autre débat, qui reviendra inéluctablement dans le champ politique.

À cet égard, la constitution des États-Unis, qui donne au Congrès l'essentiel des prérogatives dans la préparation du budget, c'est-à-dire au pouvoir législatif, nous permet de mesurer les marges de progression qui s'offrent à notre pays pour développer l'initiative parlementaire.

Toutefois, les avancées contenues dans la LOLF en matière de compétences parlementaires sont appréciables et il importe aujourd'hui que l'ensemble de la représentation nationale commence à utiliser les leviers qui lui sont offerts, à l'occasion des débats sur les lois de finances, puis de ceux sur les lois de règlement qui vont évidemment gagner en importance.

M. Michel Bouvard. Très juste !

M. Jean-Pierre Brard. Il ne serait guère productif de délaisser ce terrain pour des considérations idéologiques. On voit aujourd'hui apparaître deux types d'attitudes inspirées par des a priori tout à fait regrettables, que ce soit, d'une part, en affirmant que la finalité première de la LOLF doit être de réduire la dépense publique ou l'emploi public, d'autre part, en stigmatisant la LOLF, comme le cheval de Troie du libéralisme dans le budget.

La LOLF est un peu comme un fil à plomb qui, s'il permet de vérifier que le mur est droit, ne renseigne pas sur la qualité des matériaux ou la taille de la maison.

M. Michel Bouvard. Excellente comparaison !

M. Jean-Pierre Brard. Il faut d'ailleurs rendre hommage à ceux de nos collègues qu'on pourrait appeler « Lolfeurs », qui ont fait preuve d'une vigilance sans faille, y compris vis-à-vis de ministres qui, soit ne l'avaient pas bien comprise, soit voulaient en faire une interprétation politicienne, comme ce fut le cas du Premier ministre du gouvernement précédent, qui dut être rappelé à l'ordre par le président de la commission des finances, par le rapporteur général et par Michel Bouvard. Nous pouvons être reconnaissants à nos collègues d'avoir préservé le consensus sur la LOLF car sans leur vigilance, celle-ci serait mort-née.

La réalité est que la gestion publique dans son ensemble, tant au niveau de l'État que des collectivités locales, est aujourd'hui confrontée à une évolution majeure : passer d'une logique de moyens à une logique d'objectifs et de résultats. Ce qui ne signifie évidemment pas, réduire par principe les moyens, ni se cantonner à une analyse binaire coût-rendement en refusant de prendre en compte l'utilité sociale de la dépense publique.

Dans le même temps, prétendre que la mesure de l'efficacité, de la performance de la dépense publique, serait à proscrire par définition, est une attitude qu'aucun gestionnaire conséquent de deniers publics ne peut prôner aujourd'hui. Il nous faut également nous prémunir face à ces deux écueils.

S'agissant de la traduction dans le travail parlementaire des dispositions de la LOLF, Didier Migaud et Alain Lambert formulent des préconisations auxquelles nous devons être très attentifs et qu'il faut rappeler :

Réserver une semaine à l'examen du projet de loi de règlement en séance publique ;

Enchaîner examen du projet de loi de règlement et débat d'orientation budgétaire au printemps, en mai ou juin ;

Faire évoluer les travaux des commissions des finances tout au long de l'année, par des contacts réguliers avec les responsables de programmes ;

Discuter les crédits du projet de loi de finances par mission et proscrire les discussions par ministère ;

Faciliter un exercice éclairé du droit d'amendement parlementaire, avec notamment des rapporteurs spéciaux par mission, ce qui est exigeant en termes d'engagement et de travail personnel pour les rapporteurs spéciaux ;

Enfin, clarifier les conditions de la discussion des emplois dans le projet de loi de finances.

Ce dernier point mérite sans doute quelques commentaires car, sur certains bancs de notre assemblée, d'aucuns confondent délibérément rationalisation de la gestion publique et chasse aux emplois publics. Encore que ceux pour lesquels la chasse est ouverte du 1^{er} janvier au 31 décembre présentent la caractéristique particulière de ne jamais faire la chasse dans leur propre circonscription. On ne les entend jamais faire des propositions les concernant.

M. René Dosière. Vous voulez parler de Maxime Gremetz ?

M. Jean-Pierre Brard. Non, car Maxime Gremetz ne chasse pas de cette manière...

M. le président. Pas d'attaque personnelle, monsieur Brard ! (*Sourires.*)

M. Jean-Pierre Brard. C'était une remarque affectueuse, monsieur le président.

M. le président. Nous ne devons pas avoir la même conception de l'affection ! (*Sourires.*)

M. Jean-Pierre Brard. L'attitude dogmatique à laquelle j'ai fait allusion est de nature à altérer gravement les conditions de mise en œuvre de la LOLF en suscitant chez les agents de la fonction publique et leurs organisations syndicales un mouvement de rejet, alors que leur adhésion à la démarche est une condition absolue de sa réussite. Il est très dangereux que la LOLF soit présentée, par certains parlementaires, comme une arme contre le statut des fonctionnaires et comme un instrument d'introduction de la flexibilité et de la précarité dans l'administration et les services publics.

S'agissant du contenu même de la résolution et plus particulièrement de l'exercice du droit d'amendement, on peut d'abord apprécier positivement le fait qu'il soit quelque peu étendu. En effet, le couperet de l'article 40 de la Constitution reste un instrument majeur de l'abaissement du rôle du Parlement que nous subissons, année après année, sans jamais nous y accoutumer.

Les nouvelles dispositions proposées pour le dépôt des amendements paraissent convenables. Le problème se situerait plutôt du côté des amendements du Gouvernement qui sont trop fréquemment déposés de manière très tardive, ce qui rend leur examen assez largement formel. La précipitation avec laquelle ont été préparées certaines dispositions, et non des moindres, du projet de loi de finances pour 2006 ne peut qu'aviver les inquiétudes à ce sujet.

S'agissant du champ de la deuxième délibération, son extension à chacune des parties du projet de loi de financement de la Sécurité sociale proposée par la commission nous paraît tout à fait inopportune et nous nous prononçons donc pour le retrait de cette disposition.

Dans quelques jours, les travaux pratiques vont commencer pour la LOLF. Il est important que chaque parlementaire et chaque ministre agissent avec la volonté d'utiliser cet outil en tant que tel en se gardant de toute instrumentalisation politicienne. En fait, la LOLF sera ce que nous, parlementaires, en ferons. Elle dépendra du degré de compréhension que nous en avons et du degré d'exigence que nous avons à l'égard du Gouvernement. Si, d'aventure, nous étions défaillants, nous n'aurions à nous en prendre qu'à nous-mêmes.

M. le président. La parole est à M. Michel Bouvard.

M. Michel Bouvard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je présenterai quelques réflexions sur ce projet de résolution qui constitue la dernière étape de la mise en œuvre de la loi organique. Rappelons-le, ce travail avait commencé il y a cinq ans, à l'initiative du Parlement.

Je constaterai tout d'abord que le calendrier est respecté par le Gouvernement, auquel il faut rendre hommage en la matière. L'esprit aussi dans lequel nous avons souhaité travailler a été respecté car le Parlement, et notamment la commission des finances de l'Assemblée nationale, a été associé à chacune des grandes étapes de la mise en œuvre de la réforme.

Cet outil, car comme l'a souligné Jean-Pierre Brard c'est bien de cela qu'il s'agit, a été élaboré de manière consensuelle. C'est en consensus qu'il nous faut à présent préserver dans la mise en œuvre de la loi organique, notamment à l'Assemblée nationale.

Avant d'en venir aux modifications du règlement, permettez-moi, monsieur le président, de profiter de cette occasion pour adresser des remerciements sincères à l'ensemble des administrateurs de l'Assemblée, et singulièrement à ceux de la commission des finances, qui ont travaillé plusieurs années durant sur ce dossier. Je veux également dire ma gratitude à tous mes collègues qui se sont impliqués dans ce dossier complexe.

La modification de notre règlement concerne essentiellement l'adaptation de la discussion de la deuxième partie de la loi de finances. Il s'agit entre autres d'introduire dans le règlement les dispositions nécessaires à l'ouverture d'un droit d'amendement sur la totalité du budget puisque la logique des services votés a disparu. Ce droit permettra de redéployer des crédits au sein d'une même mission de programme à programme, de modifier des programmes, d'en créer, d'en supprimer et de réduire la dépense, ce qui est déjà possible.

La complexité des logiques d'autorisations de programme, de crédits de paiement, de plafonds d'autorisations d'emploi nécessite en effet, afin que l'analyse soit effectuée dans des délais raisonnables et que nous évitions ainsi les problèmes, de bénéficier d'un délai supérieur à celui habituellement pratiqué pour le dépôt des amendements. Nous souscrivons donc à la disposition allant dans ce sens.

Au-delà, l'esprit de la loi organique suppose également que nous modifions la manière dont le débat est organisé, ce qui implique non pas forcément de modifier le règlement mais de prévoir des adaptations relevant, monsieur le président, de la conférence des présidents.

S'agissant de la discussion de la deuxième partie du budget, je pense qu'il sera nécessaire de sortir d'un débat marqué par un académisme certain qui permet trop facilement aux ministres de ne pas répondre aux questions des parlementaires, et qui leur permettrait de ne pas justifier les objectifs figurant à présent dans la loi de finances. Il faudra donc rapidement basculer dans la procédure des commissions élargies, beaucoup plus souple et réactive et qui a fait ses preuves. Les journalistes ne s'y sont d'ailleurs pas trompés car ils sont plus nombreux à suivre les travaux de ces commissions que ceux se déroulant dans l'hémicycle. Cette année, sept budgets seront examinés sous cette forme, qui offre toute garantie aux parlementaires sur le compte rendu de leurs interventions et qui permet d'aller vraiment au fond des choses.

Force est de constater, en effet, que l'actuelle discussion de la deuxième partie du budget en séance publique, avec la présentation des rapporteurs spéciaux, l'intervention du ministre puis des représentants des groupes, ne permet pas un débat réactif. De ce point de vue, la procédure des questions, qui s'apparente à celle des questions orales sans débat, n'apporte rien. Chacun, en effet, évoque dans ce cadre, les problèmes propres à sa circonscription : le scanner en attente, la construction d'une route à deux fois deux voies, la fermeture d'un hôpital, la création d'un IUT... Nous sommes loin d'un travail d'analyse sur la performance budgétaire et l'efficacité de la dépense publique !

M. Jean-Pierre Brard. Mais cela rend compte de ce qu'est vraiment le Gouvernement !

M. Michel Bouvard. Tous les gouvernements successifs ont trouvé là une certaine forme de confort, monsieur Brard ! Cela montre bien que la procédure de la commission élargie est la voie à suivre.

S'agissant des lois de règlement, Didier Migaud et Alain Lambert ont souhaité à juste titre dans leur rapport que celles-ci deviennent des moments importants du débat budgétaire. La loi de règlement est en effet le rendez-vous de la deuxième partie. À cette occasion, nous pourrions vérifier si les objectifs ont été atteints, grâce notamment aux indicateurs mis en place. Les ministres ou les responsables de programmes devront, quant à eux, justifier les moyens qui leur ont été accordés et expliquer pour quelles raisons tel objectif n'a pas été atteint ou tel indicateur ne s'est pas amélioré. Puis nous discuterons ensemble des moyens à mettre en œuvre pour parvenir à cette fin.

Il va de soi que la formule selon laquelle la loi de règlement a été examinée cette année encore, dans un simple constat du volume de la dépense avec quelques amendements pour procéder aux ajustements de clôture d'exercice, n'est pas appropriée.

Il importe donc que la loi de règlement prenne une place plus importante dans nos travaux. Il faut demain que nous puissions discuter de cette loi au travers d'un grand nombre de missions, à défaut de pouvoir le faire pour toutes par manque de temps. En tout état de cause, il conviendra de revenir sur les missions principales, celles sur lesquelles un écart important apparaîtrait entre les objectifs affichés et ceux obtenus en clôture d'exercice.

C'est la raison pour laquelle, avec Didier Migaud, nous avons déposé un amendement au projet de modification de notre règlement visant à inclure d'ores et déjà la loi de règlement dans le champ des dispositions pour lesquelles la conférence des présidents pourrait être conduite à accorder un temps de discussion supplémentaire et à organiser à l'avenir différemment nos travaux.

Il s'agit en fait, et je sais que vous êtes sensible à ce point, monsieur le président, de faire basculer notre assemblée dans la culture du contrôle. Celui-ci constitue aujourd'hui la tâche majeure de tous les grands parlements démocratiques. Or force est de constater que cette culture est relativement peu développée au sein du parlement français, ou tout au moins qu'elle y a peu de place.

Dans la quête de ce contrôle renforcé, nous avons constitué, d'abord à l'initiative de Philippe Séguin, la mission d'évaluation des politiques publiques, puis la mission d'évaluation et de contrôle de la dépense publique qui a succédé à l'office d'évaluation, bicaméral quant à lui. Enfin, nous avons porté ensemble cette loi organique, qui est le moyen de renforcer le contrôle parlementaire. Elle donne en effet des outils nouveaux aux rapporteurs spéciaux et permettra une collaboration plus étroite entre la commission des finances et chacune des cinq autres commissions de l'Assemblée en associant davantage les rapporteurs pour avis.

La loi organique est effectivement un outil. Comme l'a souligné Jean-Pierre Brard, tout dépend de nous à présent. Tout dépend de la volonté partagée que nous aurons de la mettre en œuvre. Cela supposera de la responsabilité dans la rédaction et le dépôt des amendements relatifs à la deuxième partie de la loi de finances afin que ceux-ci restent bien des moments de discussion et ne deviennent en aucun cas des instruments d'obstruction.

Cela suppose également, monsieur le ministre, de la responsabilité de la part du Gouvernement. La loi organique qui est un espoir pour le Parlement et les parlementaires, qui est une nécessité au regard du principe du contrôle de la dépense publique inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ne vivra que si le Gouvernement accepte le débat parlementaire et que si la pratique de la deuxième délibération est maîtrisée et ne revient pas sur des accords passés entre les ministres en charge des missions et la représentation nationale.

Voilà, mes chers collègues, les quelques éléments d'analyse que je souhaitais vous faire partager. Je remercie encore une fois tous ceux qui ont contribué à ce travail. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire.*)

M. le président. La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, on ne dira jamais assez l'intérêt de ce que l'on appelle communément la « nouvelle constitution financière », c'est-à-dire la LOLF. J'avoue que ce nom n'est pas très facile à prononcer. D'ailleurs, il ne faut pas se tromper et faire référence à un autre terme, qui désignait une émission télévisée dont la qualité était loin d'égaliser celle de la loi organique...

Pourquoi cette loi est-elle fondamentale ? C'est tout simplement parce que nous allons enfin y voir clair – non seulement les parlementaires mais aussi les citoyens – puisque désormais le budget de l'État sera présenté par objectifs – ce sont les missions – et par moyens de parvenir à ces objectifs – ce sont les programmes.

Nous rencontrerons certainement quelques difficultés lors du vote de ces missions et de ces programmes : en effet, nous savons que les administrations, souvent des administrations déconcentrées, qui mettront en application ces programmes, auront la possibilité de faire jouer ce qui s'appelle – le terme n'est pas très compréhensible – la fongibilité asymétrique. En clair, cela signifie qu'elles auront la possibilité de ne pas

dépenser la totalité des crédits de personnel qui leur seront affectés et de transférer, le cas échéant, les économies réalisées sur des dépenses de fonctionnement, sur des dépenses d'investissement ou encore sur des dépenses d'intervention.

Autrement dit, lorsque nous voterons le budget de l'État, nous voterons en réalité une prévision, c'est-à-dire des objectifs, sans savoir ce qui se passera réellement lorsque la dépense sera exécutée. L'une des tentations qui pourra exister sera de diminuer très fortement les crédits de personnel, par exemple en ne remplaçant pas un certain nombre de départs en retraite, afin de réaliser des économies.

C'est un risque, comme l'a souligné notre collègue Brard. On comprend pourquoi le gouvernement actuel s'est bien gardé d'afficher au niveau de la totalité de son budget cette diminution éventuelle du nombre de fonctionnaires, car la mise en application de la LOLF lui offre la possibilité d'aboutir au même résultat, mais de manière très dissimulée, très discrète et sans doute plus efficace.

Aussi, comme notre collègue Bouvard, nous estimons que, d'une certaine manière, la discussion du projet de loi de règlement sera aussi fondamentale que le vote du budget lui-même, contrairement à ce qui se passe aujourd'hui.

M. Michel Bouvard. Ce sera le moment de vérité, le résultat des courses !

M. René Dosière. C'est à ce moment-là que l'on pourra – que l'on devra – vérifier ce qui s'est réellement passé sur le terrain, si on a procédé à des changements, et pourquoi, et si les résultats obtenus sont plus efficaces.

Dans la logique de cette loi organique, il est donc fondamental de donner au débat sur le projet de loi de règlement une ampleur et une qualité suffisantes – le quantitatif se joint au qualitatif – et ce n'est pas en une heure et demie de discussion, comme cela s'est passé il y a deux jours, que l'on peut effectuer un travail aussi important !

M. Michel Bouvard. Certainement pas !

M. René Dosière. D'ailleurs, les rapporteurs devront probablement établir des rapports sur la manière dont les sommes votées ont été dépensées.

De ce point de vue, nous ne pouvons que soutenir l'amendement de Michel Bouvard, qui est d'ailleurs cosigné par Didier Migaud, car il pose un vrai problème, totalement lié à l'application de la LOLF.

Puisque je cite Didier Migaud, je ne peux à cette tribune que lui rendre l'hommage qu'il mérite, car c'est à son initiative, lorsqu'il était rapporteur général, que nous devons ce projet de loi organique. Naturellement, ce n'est pas une initiative personnelle puisqu'elle a été soutenue par les présidents de l'Assemblée qu'ont été Laurent Fabius et Raymond Forni, par un ministre de l'économie et des finances qui avait été précédemment président de l'Assemblée nationale, et par Alain Lambert, à l'époque rapporteur général du budget au Sénat. Autrement dit, il s'agit d'une véritable initiative parlementaire, acceptée par le Gouvernement et qui a fait l'objet d'un consensus dont on ne peut que se réjouir. Nous souhaitons que ce consensus se poursuive à tous les stades de la modification de la loi organique, comme cela s'est déjà produit, mais également pour les dispositions de notre règlement visant à faciliter la discussion de la LOLF.

C'est dire que nous sommes, au groupe socialiste, tout à fait en accord avec le texte qui a été voté par la commission des lois, corrigé à l'issue de la Conférence des présidents en ce qui concerne les projets de loi de financement de la

sécurité sociale. Il est bien entendu, monsieur le président de la commission, que la position du groupe socialiste ne signifie pas son refus d'examiner la réalité de ces amendements, mais son souhait de prendre le temps de parvenir au consensus que nous avions obtenu sur les projets de loi de finances. Par conséquent, chaque chose en son temps...

Je voudrais ajouter, monsieur le président, qu'il conviendrait, dès lors que nous avons, pour des raisons pratiques, avancé la date de dépôt des amendements, que les rapports parlementaires concernant les missions soient déposés dans les mêmes délais, afin que chaque parlementaire puisse en prendre connaissance et préparer comme il convient la discussion budgétaire.

M. François Sauvadet. Cela vaut aussi pour les amendements du Gouvernement !

M. René Dosière. Il n'est peut-être pas nécessaire de le fixer dans la loi. D'ailleurs, je ne doute pas que le rapporteur général du budget, qui était parmi nous il y a quelques instants et qui m'écoute certainement, sera vigilant sur ce point et incitera ses collègues à déposer leurs rapports dans les meilleurs délais.

Après avoir rappelé l'accord du groupe socialiste, je voudrais avant de conclure évoquer un point précis que la LOLF modifie totalement. Cette loi organique, le ministre du budget nous l'a suffisamment rappelé, doit nous permettre de moderniser la fonction publique, en particulier les structures gouvernementales. Sur ce plan, nous n'avons pas encore assisté à des avancées significatives, mais je ne doute pas qu'à l'avenir, la mise en application de la loi organique conduira à un remaniement des structures gouvernementales. Il est bien évident aussi que certains budgets devront s'adapter à la LOLF, en particulier le budget de la présidence de la République,...

M. Michel Bouvard. Nous y voilà !

M. René Dosière. ... dont il est clair que je respecte totalement l'autonomie financière.

M. François Sauvadet. Ah !

M. René Dosière. Oui, je sais qu'il n'est pas constitutionnel de proposer une diminution de ce budget et que la présidence de la République en fixe elle-même le montant, tout comme l'Assemblée nationale le fait pour son propre budget.

Mais mes chers collègues, je vous pose la question : est-il cohérent que ce budget, pour un tiers de son montant, figure dans le budget des pouvoirs publics, tandis que les deux tiers de son montant sont répartis entre onze ou douze ministères ? Est-il logique que les neuf dixièmes du personnel en poste dans les différents locaux de la présidence de la République soient affectés à une dizaine de ministères, ce qui va à l'encontre des souhaits de la Cour des comptes ?

Autrement dit, dans la logique de la LOLF, il conviendrait que l'élaboration du budget de la présidence de la République soit enfin modifiée – je dis enfin parce qu'elle ne l'a pas été depuis 1958, voire plus longtemps encore – et que l'on puisse disposer d'un véritable budget, qui s'efforce de retracer la réalité, sans qu'un certain nombre de dépenses soient affectées aux autres ministères. Est-il normal que l'outre-mer, par exemple, verse en début d'année 530 000 euros à la présidence de la République, à la demande de celle-ci ? On se demande vraiment pourquoi cette somme ne figure pas dans le budget des pouvoirs publics, car il ne s'agit pas de dépenses effectuées par le ministère de l'outre-mer, mais d'un simple transfert financier.

L'objectif de la LOLF est précisément d'en finir avec tous les aspects archaïques de l'organisation des lois de finances et de parvenir à une véritable modernisation de l'administration.

Enfin, la LOLF s'accompagne d'un effort d'information des parlementaires. Encore faudrait-il que le Gouvernement tienne compte de ce souhait qui est le leur. Déjà, dans le cadre de l'article 115 de la loi de finances pour 2002, toujours applicable, les jaunes budgétaires transmis par les pouvoirs publics, en l'occurrence la présidence de la République et le Conseil constitutionnel, devraient fournir au Parlement des informations substantielles. Or, aujourd'hui, ces rapports sont pour le moins succincts. Je l'ai déjà indiqué pour la présidence de la République, mais en ce qui concerne le Conseil constitutionnel, force est de constater que les informations qui nous sont transmises sont tout aussi sommaires. Cette année, dans le rapport qui concerne l'usage des crédits du Conseil constitutionnel, on apprend simplement que l'augmentation du volume des rémunérations des membres du Conseil résulte de la présence d'un nouveau membre rémunéré à temps plein.

Il faut que le Gouvernement, qui a la maîtrise de ces rapports, fasse l'effort de fournir aux parlementaires les informations dont ils ont besoin pour améliorer la qualité des débats...

M. François Sauvadet. Absolument !

M. René Dosière. ... et au-delà de notre assemblée, à tous nos concitoyens, qui doivent pouvoir bénéficier de ces avancées.

Je voudrais, en m'adressant à vous, monsieur le président, ajouter que s'agissant d'une initiative parlementaire, j'ai été un peu surpris de recevoir, comme tous mes collègues, une lettre du ministère du budget m'invitant à assister, à Bercy, à des réunions de formation concernant la LOLF. (*Sourires.*) Je suppose que le ministère souhaite nous dire comment il entend que les services administratifs centraux ou déconcentrés, mettent en application la LOLF. Je ne pense pas qu'il veuille nous expliquer le contenu de cette loi organique, car il me semble qu'il appartient à l'Assemblée elle-même d'assurer l'information et la formation de l'ensemble de nos collègues sur le contenu de cette loi et les modifications qui en résultent. Nous ne devons pas laisser nos prérogatives à d'autres, surtout lorsqu'il s'agit d'une initiative parlementaire, même si Bercy a fini par l'accepter, avec l'enthousiasme que l'on connaît...

Le groupe socialiste votera avec plaisir cette modification du règlement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. François Sauvadet. Monsieur le président, nous devons rendre le temps utile et, le sujet faisant consensus, je parlerai de ma place au lieu de monter solennellement à la tribune, pour vous faire part de quelques réflexions au nom du groupe UDF.

Tout d'abord, comme tous les groupes, nous avons soutenu et participé activement à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Celle-ci contribuera non seulement à la transparence, mais aussi, et c'est un sujet auquel nous sommes très attachés, à la sincérité des comptes de l'État. Elle permettra également une meilleure crédibilité de l'action publique eu égard aux chiffres qui nous étaient annoncés et qui, parfois, n'étaient pas au rendez-vous dans leur utilisation.

Au total, tout cela participe d'une crédibilité renforcée, y compris de la part du Parlement : permettre la transparence, sortir de la culture de l'affichage pour une culture de l'objectif. Nous serons donc à vos côtés pour voter cette proposition de résolution, monsieur le président.

Ensuite, les modifications relatives aux amendements visent à donner davantage de souplesse au Parlement dans un cadre toutefois contraint : ces dispositions ne doivent pas devenir un facteur d'accélération de la dépense publique, car tel n'est pas notre objectif ; c'est l'efficacité de cette dernière que nous recherchons.

On nous appelle souvent à la responsabilité en matière d'amendements, et c'est légitime, mais je souhaiterais aussi, monsieur le président de la commission, que nous ayons une réflexion avec le Gouvernement sur la façon dont sont présentés des amendements gouvernementaux, au dernier moment, trop tard pour être examinés en commission ou même par les parlementaires. Je prends un exemple dans l'actualité parlementaire : vingt-quatre heures avant l'examen de la loi d'orientation agricole, inscrite à l'ordre du jour depuis hier, nous n'avions toujours pas connaissance des nombreux amendements par lesquels le Gouvernement réintérait dans le texte, sous notre pression, les deux tiers des dispositions qu'il avait choisi de prendre par ordonnance. Cela ne contribue pas au bon fonctionnement de notre assemblée et va à l'encontre de la démarche de responsabilité qui doit être partagée entre les parlementaires et le Gouvernement.

Les parlementaires doivent accroître sensiblement leur capacité d'initiative, mais aussi élargir leur mission de contrôle. Comme certains de nos collègues l'ont souligné, la loi de règlement – celle qui précisément s'assurera des conditions dans lesquelles sera exécuté le budget, au terme d'un débat sur les objectifs, les missions et les moyens, avec une marge de manœuvre recouvrée pour les parlementaires – doit être un des temps forts du rendez-vous entre le Gouvernement et le Parlement pour vérifier la bonne exécution, en tout cas, les conditions de l'exécution du budget. Je soutiendrai tout à l'heure les initiatives qui seront prises en ce sens.

En conclusion, cette proposition de loi va dans le bon sens. La LOLF vise à établir un bon équilibre entre les dispositions de notre constitution qui prévoient un gouvernement qui gouverne, mais aussi un Parlement qui remplit pleinement sa mission de contrôle de l'action du Gouvernement. La sincérité et le souci de vérité auxquels nous devons parvenir, notamment dans les finances publiques, supposent que nous puissions exercer notre mission pleinement.

Monsieur le ministre, si nous pouvions parvenir à une meilleure gestion des amendements, en donnant une plus grande marge de manœuvre au Parlement, mais aussi en faisant en sorte que le Gouvernement joue franc jeu à l'égard du Parlement sur ses intentions lorsqu'il présente des textes, nous parviendrions probablement aussi à améliorer les conditions de fonctionnement de notre parlement.

Pour finir, je tiens à saluer les efforts de tous ceux ayant contribué à la mise en œuvre de la LOLF et j'espère que la loi de règlement nous permettra d'exercer un contrôle réel sur les conditions d'exécution de nos budgets.

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

M. Gilles Carrez. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la loi organique sur les lois de finances va introduire des changements fondamentaux dans la discussion budgétaire. J'en vois en particulier deux. Le

premier porte sur le droit d'amendement pour redéployer des crédits entre les programmes au sein d'une même mission, ce qui constitue une vraie rupture par rapport à l'application de l'article 40 de la Constitution, lequel nous interdisait d'avoir une véritable discussion sur la seconde partie des lois de finances en termes de redéploiement de crédits.

Second point, et je sais que le président de l'Assemblée, qui nous fait l'honneur de présider cette séance y est très attaché : nous allons considérablement renforcer le pouvoir d'évaluation, de contrôle de notre assemblée avec un moment clé. Ce contrôle devra s'effectuer tout au long de l'année, mais il trouvera son plein aboutissement au moment de la loi de règlement dont il va falloir profondément modifier les modalités d'examen...

M. Michel Bouvard. Très bien !

M. Gilles Carrez. ... et probablement la durée d'examen.

M. François Sauvadet. Exactement !

M. Gilles Carrez. Premier point : le redéploiement de crédits entre programmes. Ce nouveau pouvoir qui nous est dévolu devra être utilisé à bon escient. Rien ne serait pire que de l'utiliser essentiellement avec des visées d'obstruction.

M. Michel Bouvard. Très bien !

M. Gilles Carrez. Que signifie « à bon escient » ? Si par exemple, nous proposons de diminuer des crédits sur tel programme pour augmenter tel autre programme, il faudra justifier comment la diminution de crédits sur le premier programme permettra, malgré tout, de remplir les objectifs qui étaient fixés ; ou alors expliquer en quoi ce type d'action publique ou ce type d'objectif n'apparaît pas opportun. À l'inverse, si nous souhaitons augmenter des crédits sur tel programme, il faudra expliquer pourquoi ce programme est sous-doté et en quoi le fait d'augmenter les crédits permettra d'obtenir de meilleurs objectifs. Tout cela étant mesuré par les différents indicateurs associés à ces programmes.

M. René Dosière. Il y aura de vrais amendements !

M. Gilles Carrez. Il sera également possible, j'attire votre attention sur ce point, de créer des programmes.

M. Michel Bouvard. Eh oui !

M. Gilles Carrez. Le découpage actuel de nos cent et quelques programmes n'est pas sans nous inspirer quelques regrets.

M. Michel Bouvard. Eh oui !

M. Gilles Carrez. Par exemple, la défense comprend deux programmes gigantesques, avec pour chacun plus de 15 milliards d'euros : préparation-emploi des forces d'un côté, équipement de l'autre. Nous le comprenons, il faudra obtenir une meilleure visibilité de ces actions et, pour ce faire, nous aurons le pouvoir de créer de nouveaux programmes. Dès lors que nous exercerons ce pouvoir, nous devons identifier l'action publique en termes d'objectifs, d'indicateurs, de performances attendues et de résultats. Ce droit d'amendement nécessitera donc de la maturation, de la réflexion, de la préparation, un travail de justification extrêmement exigeant.

En matière de recettes, les uns et les autres, et moi le premier, proposons souvent des mesures de diminution d'impôt ou de dépenses fiscales, mais il est très rare que nous les justifions de façon précise en termes d'objectifs recher-

chés, d'évaluation. La mesure ne va-t-elle pas comporter des effets pervers ? Nous devons par conséquent être beaucoup plus rigoureux en matière d'utilisation des crédits.

M. René Dosière. C'est un aveu, monsieur le rapporteur général !

M. Jean-Pierre Brard. C'est un quasi-aveu... ou un traité d'éthique ! (*Souires sur les bancs du groupe des député-e-s communistes et républicains et du groupe socialiste.*)

M. Gilles Carrez. Oui, mais c'est un aveu que chacun partage !

M. Richard Mallié. C'est un aveu général !

M. Gilles Carrez. Nous travaillons sur un règlement. Et s'il est un point qui nous rassemble dans cette assemblée, que l'on soit dans la majorité ou dans l'opposition, c'est bien notre souci d'être le plus efficace possible dans notre travail de meilleur contrôle de l'utilisation de l'argent public.

M. François Sauvadet. Absolument !

M. Michel Bouvard. Bravo !

M. Jean-Pierre Brard. On est d'accord !

M. Gilles Carrez. À ce propos, le délai proposé de quarante-huit heures entre le dépôt des amendements et leur discussion me paraît indispensable, car il nous donnera le temps d'étudier leur intérêt.

Monsieur le ministre, je reviens sur la proposition que j'ai faite au ministre des finances avant-hier lors de l'examen du projet loi portant règlement définitif du budget de 2004, qu'il semble avoir acceptée ; tout du moins, elle l'a intéressé.

M. Jean-Pierre Brard. Est-ce qu'il vous a compris ?

M. Gilles Carrez. Et je profite de la présidence de Jean-Louis Debré aujourd'hui car cette proposition nécessite aussi un accord de la conférence des présidents. Ne pourrions-nous pas, dans la ligne du récent rapport de Didier Migaud et Alain Lambert, avoir un examen en mode LOLF de la loi de règlement 2005 ?

M. Michel Bouvard. Oui !

M. Gilles Carrez. Cela est possible. Rappelons-nous que le budget 2005 a été préparé sur la base de pré-avant-projets de performance, avec des indicateurs associés sur chacun des programmes. Ce travail aurait tout son sens si nous pouvions examiner cette loi de règlement dès la fin du printemps, ou au tout début de l'été et, dans la foulée, tenir le débat d'orientation budgétaire pour 2007. Ainsi, nous renforcerions considérablement nos pouvoirs de contrôle en matière de discussion budgétaire.

M. Jean-Pierre Brard. C'est une excellente proposition !

M. François Sauvadet. Excellent !

M. Gilles Carrez. Je termine par quatre points sur nos méthodes de travail.

D'abord, nous ne pourrions être efficaces, j'insiste sur ce point, que s'il y a un travail d'équipe entre les rapporteurs spéciaux de la commission des finances et les rapporteurs pour avis !

M. Richard Mallié. Exactement !

M. Gilles Carrez. Nous ne pouvons pas travailler les uns sans les autres. Le rapporteur pour avis est le plus qualifié pour définir les objectifs d'une action publique, savoir à quel point cette action est indispensable, comment elle doit

être conduite. Le rapporteur spécial, lui, a un jugement plus financier sur le thème du rapport coût/efficacité. Mais les deux approches doivent être liées et nous devons essayer de développer entre nous un véritable travail d'équipe.

Nous nous approprierons progressivement la loi organique. Il serait illusoire de croire que, d'un coup de baguette magique, dès 2006, notre culture va changer. Des efforts énormes devront être réalisés, ils prendront du temps, mais valent la peine. Le travail accompli cette année dans le cadre des missions d'évaluation et de contrôle sur l'immobilier de l'État et le droit d'asile montre bien à quel point et le Gouvernement et l'Assemblée ont intérêt à mener à fond des travaux d'une telle qualité.

M. Michel Bouvard. Bien sûr !

M. René Dosière. Sur la présidence de la République, aussi !

M. Gilles Carrez. Ensuite, il faudra que les ministres acceptent de sortir du débat un peu formel, avec des discours généraux, pour prendre part à des séances de questions-réponses sur des sujets extrêmement précis...

M. Jean-Pierre Brard. Très bien... Et en français !

M. Gilles Carrez. Nos ministres parlent toujours un excellent français !

M. Jean-Pierre Brard. Ah non ! M. Breton a du mal !

M. le président. On s'écarte du sujet !

M. Gilles Carrez. Par ailleurs, nous devons avoir plus de contacts avec les administrations, notamment avec les responsables de programme, sans que les cabinets ministériels fassent écran.

Enfin, n'aurons-nous pas besoin, à un moment ou à un autre par exemple, des corps d'inspection de l'État qui pourraient, pour partie, être mis à notre disposition afin de mener à bien un certain nombre de travaux ?

En tout cas, si, comme le souhaite le président Jean-Louis Debré, nous réussissons avec la loi organique, nous renforcerons considérablement notre capacité d'évaluation et de contrôle, ce qui fera de nous un Parlement véritablement moderne. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour un mouvement populaire et du groupe Union pour la démocratie française.)*

M. le président. La discussion générale est close.

Discussion des articles

M. le président. J'appelle maintenant les articles de la proposition de résolution dans le texte de la commission.

Articles 1^{er} à 6

M. le président. En l'absence d'amendements sur les articles 1^{er} à 6, je vais les mettre aux voix successivement.

(Les articles 1^{er} à 6, successivement mis aux voix, sont adoptés.)

Article 7

M. le président. Je suis saisi d'un amendement n° 4 rectifié.

Quelle que soit la décision que prendra notre assemblée et afin d'éviter toute interprétation qui pourrait prêter à confusion, notamment lors de l'examen de la constitutionnalité de

la proposition de résolution, la disposition que M. Michel Bouvard et M. Didier Migaud proposent dans cet amendement doit s'entendre sous réserve des prérogatives constitutionnelles du Gouvernement en matière d'ordre du jour prioritaire et sous réserve des pouvoirs de la conférence des présidents dans l'organisation des débats. Pour que l'Assemblée nationale vote en connaissance de cause, je souhaiterais que les signataires de l'amendement précisent leurs intentions... et leurs arrière-pensées.

M. Jean-Pierre Brard. Les arrière-pensées sont insondables !

M. le président. La parole est à M. Michel Bouvard, pour soutenir l'amendement n° 4 rectifié.

M. Michel Bouvard. Monsieur le président, nous n'avons aucune arrière-pensée. Je suis de ceux qui pensent qu'une évolution constitutionnelle s'impose.

M. Jean-Pierre Brard. Une mutation !

M. Michel Bouvard. Mais ce n'est pas l'objet du débat d'aujourd'hui.

L'amendement que nous avons déposé, Didier Migaud et moi-même, aurait parfaitement pu être cosigné par Jean-Pierre Brard et Charles de Courson...

M. Jean-Pierre Brard. Avec Charles de Courson, on ne sait jamais !

M. François Sauvadet. Mais Charles-Amédée de Courson est très actif !

M. Jean-Pierre Brard. Surtout dans les vignes du Seigneur ! *(Sourires.)*

M. Michel Bouvard. ... qui ont grandement contribué à la MILOLF. L'exposé des motifs précise qu'il s'agit simplement d'indiquer que la loi de règlement fera l'objet d'un traitement spécifique. Ainsi, nos préoccupations pourront être prises en compte au moment où la conférence des présidents organisera nos travaux en liaison avec le ministre délégué aux relations avec le Parlement. Il ne s'agit que de cela. Nous formulons, en outre, le souhait que le Parlement consacre plus de temps à l'examen des rapports annuels de performances et que le débat soit organisé de manière que chaque mission – celles, en tout cas, pour lesquelles on constatera un écart par rapport aux objectifs annoncés – fasse l'objet d'une discussion spécifique.

La loi de règlement est le pendant de la seconde partie de la loi de finances : c'est donc un rendez-vous important, qu'il s'agit ici de renforcer, dans le respect de l'article 48 de la Constitution. Nous sommes trop désireux de voir la loi de règlement évoluer pour prendre le risque d'une inconstitutionnalité qui entraînerait la disparition de cette disposition.

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

M. Philippe Houillon, président de la commission, rapporteur. Je voudrais signaler à l'Assemblée les risques que comporterait l'adoption de cet amendement. Certes, tout le monde s'accorde sur le diagnostic, et je crois même me souvenir que, l'autre jour, à l'occasion de la discussion de la loi de règlement 2004, le ministre du budget en personne avait manifesté le souhait d'aller dans ce sens.

M. Gilles Carrez. C'est vrai !

M. Michel Bouvard. Tout à fait !

M. Philippe Houillon, *président de la commission, rapporteur*. S'il n'y a donc pas de problème d'objectif, il y a un problème de forme et un problème de fond. Dans la mesure où la proposition de résolution est destinée à modifier le règlement de l'Assemblée, tout le monde souhaite aboutir à un consensus. Or celui-ci a été trouvé et les demandes qu'avait formulées le président Ayrault ont été satisfaites ou le seront par un amendement que je défendrai dans un instant. C'est dans ce contexte que, hier soir, nous avons vu arriver cet amendement : il n'a pas été discuté en commission, ce qui ne serait pas très grave s'il ne posait plusieurs problèmes de fond qui mériteraient d'être examinés. Je veux bien qu'il soit adopté « sous réserve de », comme le demandait notre président. Mais, en fin de compte, il restera que nous l'aurons adopté ou ne l'aurons pas adopté tout court : j'ignore quelles conséquences juridiques sont liées à cette « adoption sous réserve ».

L'article 49 de notre règlement prévoit déjà que l'organisation de la discussion générale des textes soumis à l'Assemblée peut être décidée par la conférence des présidents. Cet article concerne donc aussi la loi de règlement. Or vous proposez un amendement à l'article 120 qui explique, de manière dérogatoire, que la conférence des présidents organise la discussion de la seconde partie de la loi de finances. Si cet article existe, c'est parce que la loi organique prévoit un système dérogatoire pour la loi de finances. Mais, comme elle n'en prévoit pas pour la loi de règlement, la disposition de cet amendement peut poser un problème de constitutionnalité. D'autre part, comme l'a rappelé le président, aux termes de l'article 48 de la Constitution, le Gouvernement est maître de l'ordre du jour.

Dans cette affaire, M. Bouvard ni M. Migaud ne pourront nous proposer de ne pas saisir le Conseil constitutionnel, car, dès lors qu'il vise à modifier notre règlement, le texte lui sera automatiquement transmis, qu'on le veuille ou non.

Si l'on considère donc qu'un consensus a été trouvé cette semaine en conférence des présidents, que notre président a suggéré que, notamment pour ce type de questions, d'autres modifications du règlement seront proposées, qu'il existe un risque d'inconstitutionnalité et que tout le monde s'accorde sur l'objectif, il serait, je crois, plus sage d'examiner cette disposition à tête reposée. Aussi la commission des lois préconise-t-elle une attitude juridiquement sage et n'a-t-elle pas adopté cet amendement. La sagesse commande de suivre son avis.

M. le président. La sagesse, ce serait de retirer cet amendement ?

M. Philippe Houillon, *président de la commission, rapporteur*. Je vous laisse le soin de traduire, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. René Dosière.

M. René Dosière. Le président de la commission des lois vient de le dire, un accord général s'est dégagé pour faire en sorte que, dans le cadre de la LOLF, la discussion de la loi de règlement soit désormais beaucoup plus étoffée. Aujourd'hui, le débat de la loi de finances est organisé avec une précision extraordinaire, et c'est bien normal dans la perspective de l'ordonnance budgétaire de 1959. Mais la nouvelle loi organique devrait, à terme, bouleverser cette procédure et il faudra désormais débattre davantage sur la loi de règlement que sur le vote du budget lui-même. Sans doute les transformations qui s'imposent sont-elles beaucoup plus importantes que celles proposées par cet amendement, mais, dès lors que nous sommes tous d'accord, nous pouvons décider d'y travailler et de réfléchir à une solution.

Cela ne doit pas empêcher, monsieur le ministre, que la suggestion de Michel Bouvard et de Gilles Carrez soit retenue dès cette année et que l'on profite du débat sur la loi de règlement de 2005 pour expérimenter une nouvelle méthode de discussion.

Pour le reste, j'ai bien conscience du risque que souligne le président de la commission des lois. La demande du président Ayrault sur les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale ayant été prise en compte, et étant entendu que nous aurons à nouveau à modifier notre règlement, la sagesse veut sans doute que l'on se range à l'avis du président de la commission.

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

M. Jean-Pierre Brard. Nous n'avons pas nécessairement tous la même vision de la sagesse. En entendant M. Houillon et M. Dosière, j'avais l'impression que la leur est une sagesse toute de conciliation, voire conciliaire. (*Sourires.*) Nous pouvons, me semble-t-il, agir sur un autre registre. On nous propose d'étudier cela à tête reposée : justement, ne sommes-nous pas le matin, en pleine forme ? Quant aux « futures modifications », cela sent l'ajournement à la saint-glinglin. Il serait plus pertinent de régler cette question maintenant, d'autant que Michel Bouvard a apporté les précisions que réclamait le président de notre assemblée.

Quant à la constitutionnalité, certes, nous sommes gens fort compétents, mais, de ce point de vue, il en est qui sont encore plus compétents que nous. Je fais confiance à Pierre Mazeaud, qui est la sentinelle vigilante de la constitutionnalité, aussi attentif au respect des équilibres de la Constitution que soucieux de voir le Parlement jouer pleinement son rôle.

M. François Sauvadet. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Brard. C'est à lui d'apprécier si nous n'allons pas trop loin.

L'amendement déposé à la fois par Michel Bouvard et Didier Migaud est bien symbolique du consensus qui a présidé à la naissance de la LOLF et à ses premiers pas. Nous aurions tort de confondre sagesse et frilosité. Si problème de constitutionnalité il devait y avoir, laissons donc Pierre Mazeaud et ceux que l'on appelle – parfois avec audace – les Sages en décider.

M. le président. Insinuez-vous que, ici, nous ne sommes pas sages, monsieur Brard ?

M. Jean-Pierre Brard. Nous le sommes, monsieur le président, mais à sage, sage et demi ! Du reste, je vous vois bien, dans une vie future, être le premier des Sages.

M. le président. Merci de me prêter un avenir brillant !

Le Parlement légifère en son âme et conscience et ne s'en remet pas par avance aux décisions du Conseil constitutionnel, malgré toute l'importance de cette instance.

M. Jean-Pierre Brard. Et malgré la qualité de son président !

M. le président. Et celle de ses membres.

La parole est à M. le ministre délégué aux relations avec le Parlement.

M. Henri Cuq, *ministre délégué aux relations avec le Parlement*. Je vous remercie, monsieur le président, de me donner la parole, car, dans la mesure où votre assemblée discute d'une proposition de résolution tendant à modifier son règlement, le Gouvernement n'est présent à son banc que pour marquer la considération qu'il porte à ses travaux.

En ce qui concerne le cas particulier soulevé par cet amendement, je dois dire que je suis très sensible aux arguments développés par le président de la commission des lois. Il est légitime que le Gouvernement et l'Assemblée soient attentifs au respect de la Constitution et plus particulièrement, en ce qui me concerne, de l'article 48.

Je ne voudrais pas m'appesantir sur la méthode employée mais j'ai entendu plusieurs orateurs s'insurger contre l'attitude du Gouvernement qui a tendance parfois à déposer des amendements de manière un peu tardive, et je me demande si l'on n'est pas dans le même cas de figure, si l'on n'est pas en train de mettre la charrue avant les bœufs.

La proposition de résolution que vous discutez aujourd'hui a fait l'objet, comme la préparation de la LOLF, d'un long travail de concertation. Le Gouvernement en ce qui le concerne est tout à fait disposé à poursuivre cette concertation, plus particulièrement sur le point que vous évoquez en ce moment. Il considère en effet que l'examen de la loi de règlement devra se faire selon des modalités nouvelles. Mais je crois que nous aurons encore l'occasion d'évoquer ce sujet ensemble et que nous ne sommes pas obligés de nous déterminer de manière définitive aujourd'hui.

M. le président. La commission souhaite que l'amendement n° 4 soit retiré. Nous avons entendu les explications du Gouvernement. Qu'en pensez-vous, monsieur Bouvard ?

M. Michel Bouvard. J'ai bien entendu les arguments des uns et des autres, notamment la prise de position de notre collègue Dosière, l'orateur du groupe socialiste sur ce texte.

Je crois qu'il est important, comme vous l'avez dit, monsieur le président, que les modifications du règlement se fassent de manière consensuelle. Cela étant, les modalités de la discussion de la loi de règlement sont une affaire sérieuse. Nous ne pouvons pas, à l'évidence, continuer à examiner les lois de règlement en deux heures alors même que tout le dispositif de la loi organique est conçu pour que la loi de règlement soit le pendant de la deuxième partie de la loi de finances.

M. Gilles Carrez. C'est évident !

M. Jean-Pierre Brard. Tout à fait !

M. Michel Bouvard. Si nous examinons des projets annuels de performances en quatre semaines, je ne vois pas comment nous pourrions discuter des rapports annuels de performances, qui en sont le pendant, en deux heures ni comment nous pourrions nous en tenir à la vision comptable de la loi de règlement, ce qui est le cas actuellement, sans développer l'analyse des résultats et de la performance.

Cependant, compte tenu du fait que la première loi de règlement totalement au format LOLF ne sera que celle du budget 2006, ce qui nous laisse un peu de temps, je serais enclin à retirer cet amendement, sous réserve d'un engagement conjoint de la présidence et du Gouvernement de nous laisser constituer un groupe de travail sur les conditions dans lesquelles la loi de règlement sera mise en œuvre. Ce groupe de travail associerait bien évidemment la commission des finances et la commission des lois, ainsi que les parlementaires représentant chaque groupe au sein de la mission sur la loi organique sur les lois de finances que nous avons constituée depuis le début de cette législature. Il serait chargé de faire des propositions, à la fois pour organiser le débat de la loi de règlement 2005, qui constituera en quelque sorte une transition, et pour fixer la règle de la loi de règlement 2006.

Il est important que ces questions soient réglées assez rapidement tout de même, c'est-à-dire que nous ne donnions pas le sentiment que nous renvoyons tout cela *sine die*, faute de quoi nous risquerions d'aboutir à ce qu'évoquait Jean-Pierre Brard.

Donc, s'il existe un accord pour constituer un groupe de travail qui fasse des propositions d'ici au mois de juin, c'est-à-dire avant que nous n'examinions la loi de règlement du budget 2005, je suis prêt à retirer l'amendement.

M. Gilles Carrez. Très bien !

M. le président. Monsieur le député, vous savez que j'ai l'intention de proposer d'autres modifications de notre règlement. Je suis d'ailleurs preneur de toute suggestion en ce domaine pour améliorer le fonctionnement de notre assemblée. Si la commission des finances me fait des propositions précises, je chercherai à obtenir le consensus de l'ensemble des groupes parlementaires – indispensable à mes yeux lorsqu'il s'agit des modalités de fonctionnement de notre assemblée – afin d'intégrer ces propositions dans les prochaines modifications de notre règlement, que je veux proposer à l'Assemblée nationale au printemps prochain.

M. Michel Bouvard. Très bien !

M. Jean-Pierre Brard. C'est un bon compromis.

M. René Dosière. En effet.

M. le président. Donc, je peux considérer que l'amendement est retiré ?

M. Michel Bouvard. Oui, monsieur le président.

M. le président. Merci, monsieur Bouvard.

L'amendement n° 4 est donc retiré.

Je mets aux voix l'article 7.

(L'article 7 est adopté.)

Article 8

M. le président. L'article 8 ne faisant l'objet d'aucun amendement, je le mets directement aux voix.

(L'article 8 est adopté.)

Article 9

M. le président. Sur l'article 9, je suis saisi de deux amendements identiques, n°s 1 et 3.

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 1.

M. Philippe Houillon, rapporteur. Cet amendement propose de retirer ce que j'appellerai « l'amendement Dubernard » sur la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, conformément au souhait du président Ayrault. La commission des lois a adopté cet amendement.

M. le président. Il y a eu un consensus sur ce point en conférence des présidents.

Je mets aux voix par un seul vote les amendements n°s 1 et 3.

(Ces amendements sont adoptés.)

M. le président. En conséquence, l'article 9 est ainsi rédigé.

Article 10

M. le président. L'article 10 ne faisant l'objet d'aucun amendement, je le mets directement aux voix.

(L'article 10 est adopté.)

Article 11

M. le président. Sur l'article 11, je suis saisi d'un amendement n° 2, qui devrait recueillir l'assentiment de tous puisqu'il s'agit de supprimer une disposition inutile.

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir cet amendement.

M. Philippe Houillon, rapporteur. Il s'agit en effet d'un toilettage.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 11, modifié par l'amendement n° 2.

(L'article 11, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de résolution, j'indique à l'Assemblée que, conformément aux conclusions de la commission, son titre est ainsi rédigé : « Proposition de résolution tendant à modifier les dispositions du règlement de l'Assemblée nationale relatives à la discussion des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. »

Vote sur l'ensemble

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de résolution.

(L'ensemble de la proposition de résolution est adopté.)

2

**ORDRE DU JOUR
DES PROCHAINES SÉANCES**

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi, n° 2341, d'orientation agricole :

Rapport, n° 2547, de M. Antoine Herth, au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire,

Avis, n° 2544, de Mme Brigitte Barèges, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République,

Avis, n° 2548, de M. Marc Le Fur, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

À vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à dix heures cinquante.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,*

JEAN PINCHOT

