



N° 3247

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 2006.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

sur

**la recevabilité financière dans la procédure législative
à l'Assemblée nationale**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. PIERRE MÉHAIGNERIE,

Président de la commission des Finances, de l'économie générale et du Plan.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
QUI EXAMINE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ?	13
I.– L'APPLICATION DE L'ARTICLE 40 DE LA CONSTITUTION	17
A.– À QUOI L'ARTICLE 40 S'APPLIQUE-T-IL ?	18
1.– Quelles sont les administrations publiques concernées ?	18
<i>a) L'État et les administrations publiques centrales</i>	18
<i>b) Les collectivités territoriales et les administrations publiques locales</i>	21
<i>c) Les administrations de sécurité sociale</i>	21
2.– Jusqu'où l'article 40 s'applique-t-il dans la sphère publique et parapublique ?	23
<i>a) Les organismes relevant de l'article 40</i>	24
<i>b) Les organismes ne relevant pas, sauf exception, de l'article 40</i>	24
B.– QUELLE EST LA BASE DE REFERENCE POUR L'EXAMEN DE LA RECEVABILITE FINANCIERE ?	28
1.– Qu'est-ce que le droit existant ?	28
<i>a) La référence par principe au droit existant</i>	28
<i>b) Le contenu du droit existant</i>	29
2.– Qu'entend-on par droit proposé ?	30
<i>a) Les textes en discussion</i>	31
<i>b) Les intentions du Gouvernement</i>	32
3.– Quelle base de référence choisir ?	33
<i>a) Le choix de la base la plus favorable</i>	33
<i>b) Les limites du choix : « le beurre et l'argent du beurre »</i>	35
C.– À QUELLES CONDITIONS DES DIMINUTIONS DE RESSOURCES PUBLIQUES SONT-ELLES RECEVABLES ?	36
1.– Qu'est-ce qu'une diminution des ressources publiques ?	36
<i>a) Les pertes de recettes directes</i>	36
<i>b) Les opérations assimilées à des pertes de recettes</i>	39
<i>c) Les opérations qui sont recevables sans gage</i>	44
2.– Comment gager une diminution des ressources publiques ?	45
<i>a) « La perte de recettes pour... » : pour qui gager ?</i>	46
<i>b) ... « est compensée par... » : quel mécanisme de compensation ?</i>	48
<i>c) Quelques erreurs à éviter dans la rédaction des gages</i>	52

D.– DANS QUELLE MESURE DES CREATIONS DE CHARGE PUBLIQUE SONT-ELLES IRRECEVABLES ?	52
1.– Quelles créations ou aggravations de charge publique sont interdites ?	53
a) <i>Les dépenses directes et certaines</i>	53
b) <i>Les dépenses éventuelles ou facultatives</i>	55
c) <i>Les créations de nouvelles structures coûteuses</i>	57
d) <i>Les transferts de charge ou de compétence</i>	57
e) <i>La compensation d'une charge par des ressources nouvelles ou par une autre charge</i>	58
2.– Quels sont les cas où la création de charge n'est pas constituée ?	59
a) <i>Les dispositions non normatives</i>	59
b) <i>Les demandes de rapport</i>	60
c) <i>Les charges de gestion</i>	61
d) <i>Le réaménagement d'une même charge ou de l'exercice d'une compétence</i>	63
e) <i>L'autorisation encadrée de dépenser</i>	64
f) <i>Les charges susceptibles d'affecter à la fois des personnes publiques et des personnes privées : l'« État employeur »</i>	65
II.– L'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	67
A.– COMMENT LA PROTECTION DU DOMAINE DES LOIS DE FINANCES EST-ELLE ASSUREE ?	68
1.– Le domaine exclusif : quelles sont les dispositions ne pouvant figurer qu'en loi de finances ?	68
2.– Le domaine partagé : quelles sont les dispositions pouvant figurer indifféremment en loi de finances ou en loi ordinaire ?	69
a) <i>Les dispositions fiscales</i>	69
b) <i>Les dispositions affectant les dépenses budgétaires de l'année</i>	70
c) <i>Les dispositions relatives au contrôle parlementaire</i>	71
d) <i>Les autres dispositions</i>	71
3.– Les cavaliers budgétaires : quelles sont les dispositions ne pouvant pas figurer en loi de finances ?	71
a) <i>Les dispositions n'affectant pas les dépenses budgétaires de l'année</i>	73
b) <i>Certaines dispositions concernant les collectivités territoriales</i>	74
c) <i>Les dispositions concernant la sécurité sociale</i>	74
d) <i>Les dispositions ne concernant pas le contrôle parlementaire</i>	75
B.– QUELLES SONT LES IMPLICATIONS DE LA DIVISION EN DEUX PARTIES DES LOIS DE FINANCES ?	75
1.– Quels sont les amendements devant être déposés en première partie ?	76
2.– Quels sont les amendements devant être déposés en seconde partie ?	77
a) <i>Les amendements ayant un effet sur les charges ou, de manière différée, sur les ressources de l'État</i>	77
b) <i>Les amendements relatifs à la fiscalité locale et à la répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales</i>	78
c) <i>Les amendements relatifs à la fiscalité affectée</i>	79
d) <i>Les amendements prévoyant des mesures de contrôle des finances publiques</i>	79
e) <i>Diverses dispositions pouvant figurer en seconde partie</i>	80

3.– Comment le principe de bipartition s’applique-t-il aux lois de finances rectificatives ?.....	80
C.– COMMENT REDIGER LES AMENDEMENTS DE CREDITS ?.....	81
1.– Dans quelle mesure peut-on modifier la nomenclature budgétaire par amendement parlementaire ?.....	81
2.– Dans quelle mesure peut-on déplacer des crédits entre programmes d’une même mission ?.....	82
a) <i>Les différents cas de figure envisageables</i>	83
b) <i>Les différents types de crédits concernés</i>	84
c) <i>Le cas des dépenses de personnel</i>	85
d) <i>Quelle est la base de référence pour les amendements de crédits ?</i>	86
3.– Comment se conformer à l’obligation de motivation ?	87
III.– L’APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE	89
A.– COMMENT LA PROTECTION DU DOMAINE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE EST-ELLE ASSUREE ?.....	90
1.– Le domaine exclusif : quelles sont les dispositions ne pouvant figurer qu’en loi de financement de la sécurité sociale ?.....	90
a) <i>La modification des conditions générales de l’équilibre financier de la sécurité sociale</i>	90
b) <i>L’affectation à un tiers de recettes de la sécurité sociale</i>	92
c) <i>La création de dispositifs d’exonération non compensée de cotisations sociales</i>	92
2.– Le domaine partagé : quelles sont les dispositions pouvant figurer indifféremment en loi de financement de la sécurité sociale ou en loi ordinaire ?.....	93
3.– Les cavaliers sociaux : quelles sont les dispositions ne pouvant pas figurer en loi de financement de la sécurité sociale ?	94
a) <i>Les dispositions ne concernant pas les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et leurs fonds de financement</i>	94
b) <i>Les dispositions ayant un effet trop indirect sur l’équilibre financier de la sécurité sociale</i>	95
c) <i>Les dispositions ne concernant pas le contrôle parlementaire</i>	97
B.– QUELLES SONT LES IMPLICATIONS DE LA DIVISION EN QUATRE PARTIES DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE ?.....	97
C.– COMMENT REDIGER LES AMENDEMENTS AUX OBJECTIFS DE DEPENSES DE LA SECURITE SOCIALE ?.....	99
1.– Quelles sont les implications de l’interdiction de créer de nouveaux sous-objectifs ? .	99
2.– Dans quelle mesure peut-on déplacer des dépenses entre sous-objectifs de dépenses ?.....	100
3.– Comment se conformer à l’obligation de motivation ?	102
ANNEXES	103
1. STATISTIQUES SUR LA RECEVABILITE DES AMENDEMENTS	103
2. DÉCISIONS DU BUREAU DE LA COMMISSION DES FINANCES SUR LA RECEVABILITÉ DES PROPOSITIONS DE LOI	104
INDEX	105

« Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. »

(Article 40 de la Constitution du 4 octobre 1958)

INTRODUCTION

Soumettre l'activité législative à des règles de droit et à des procédures sanctionnées est un des traits dominants de la V^e République. Si cette contrainte est souvent lourde, elle constitue néanmoins un progrès : toute institution politique, quelle que soit sa légitimité – et celle des assemblées parlementaires est incontestable –, se doit de respecter la Constitution. C'est dans ce cadre général, celui d'une subordination effective au droit et du respect d'une règle – dont il est remarquable qu'il incombe, de manière autonome, à des instances parlementaires – qu'il faut comprendre l'article 40 de la Constitution et les lois organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale que le Président et le Bureau de la commission des Finances de l'Assemblée nationale ont pour tâche d'appliquer au cours de la procédure législative.

L'article 40 de la Constitution n'a jamais été modifié depuis 1958, aucune des tentatives de révision de cet article n'ayant abouti. Cela peut aisément s'expliquer par la finalité que poursuit ce texte, à savoir subordonner à l'accord du Gouvernement toute possibilité de dégrader les soldes budgétaires, dans leurs diverses composantes : recettes et dépenses de l'État, mais aussi recettes et dépenses des collectivités territoriales et de la sécurité sociale. De ce point de vue, l'article 40 réalise une forme de « mise à l'abri constitutionnelle » des finances publiques vis-à-vis de l'initiative parlementaire. L'exécutif est ainsi placé devant ses responsabilités : ce n'est qu'avec son accord que peuvent se creuser les déficits.

À la différence de l'irrecevabilité prévue par l'article 41 de la Constitution, qui porte sur le respect des domaines de la loi et du règlement, l'intervention du Conseil constitutionnel dans le cours même de la procédure, initialement envisagée par les rédacteurs de la Constitution, a été écartée au profit d'une **procédure parlementaire**, le Conseil n'intervenant qu'*a posteriori* s'il est saisi. Ce sont donc des instances parlementaires qui sont juges en premier ressort de la recevabilité financière des initiatives parlementaires. Le contrôle du respect de l'article 40 de la Constitution n'a pas, à la différence de bien d'autres compétences, échappé au Parlement. Il s'appuie sur une longue tradition parlementaire, puisque les premières décisions d'irrecevabilité ont été prises sur le fondement du Règlement de la Chambre des députés dès 1900. Cette autonomie de décision et cette proximité sont indéniablement positives, même si tous les présidents de la commission des Finances ont toujours eu parfaitement conscience du caractère contraignant des règles de recevabilité financière, ce qui les amène à les appliquer de la manière la plus souple et la plus équitable possible.

Passer le cap de la recevabilité financière paraît souvent être une épreuve difficile pour nombre de députés, alors qu'il suffit de connaître certaines règles pour savoir ce qu'il est possible de proposer par voie d'initiative parlementaire. Ces règles sont constituées par une jurisprudence cohérente et précise élaborée, depuis 1959, par les présidents et les bureaux successifs de la commission des Finances de l'Assemblée nationale. Il est essentiel que les grandes lignes de la jurisprudence résultant de l'application de l'article 40 de la Constitution soient connues de tous les députés, étant donné l'impossibilité matérielle de fournir les justifications des décisions prises, amendement par amendement.

L'application au cas par cas de cette jurisprudence ne permet pas de la présenter intégralement, avec tous les exemples possibles et toutes les exceptions que l'on peut rencontrer. Le présent rapport rappelle donc les **grands principes applicables** et fournit un certain nombre d'exemples d'amendements recevables ou irrecevables. Ce rapport n'a cependant qu'une valeur informative : il ne saurait donner le sens d'une décision de recevabilité pour n'importe quel amendement, ni permettre de contester une décision prise, car chaque cas est en réalité un cas d'espèce.

Ce rapport est ainsi conçu comme un **guide pratique à destination des rédacteurs d'amendement**. Il ne revient pas sur toutes les étapes de construction de la jurisprudence, exposées dans les précédents rapports d'information sur la recevabilité financière présentés par plusieurs présidents successifs de la commission des Finances : M. Jean Charbonnel en 1971, M. Robert-André Vivien en 1980, M. Christian Goux en 1982 et 1983, et M. Jacques Barrot en 1994 ⁽¹⁾.

Un nouveau rapport sur le sujet est d'autant plus nécessaire aujourd'hui que des développements récents de la jurisprudence sont intervenus, notamment à l'occasion de la mise en œuvre de l'article 48, alinéa 3 de la Constitution s'agissant des propositions de loi, de la création des lois de financement de la sécurité sociale en 1996 et de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Sans introduire de bouleversements, ces évolutions ont permis de préciser certains points et de formaliser des ouvertures favorables au droit d'initiative financière des parlementaires. En particulier, la LOLF renouvelle en profondeur les finances publiques et les règles de recevabilité dans le cadre des lois de finances, par une extension du droit d'amendement parlementaire.

*

L'article 40 de la Constitution interdit aux parlementaires de proposer, d'une part, la création d'une charge publique, et, d'autre part, la diminution d'une ressource publique qui ne serait pas compensée. Cette limitation constitutionnelle du droit d'initiative financière des parlementaires vise à « éviter que des dispositions particulières ayant une incidence financière directe

(1) Voir respectivement Doc. AN n° 2064 (IV^e législature), n° 1860 (VI^e législature), n° 753 (VII^e législature), n° 1922 (VII^e législature) et n° 1273 (X^e législature).

puissent être votées sans qu'il soit tenu compte des conséquences qui pourraient en résulter sur l'ensemble des finances publiques »⁽¹⁾. Plutôt qu'un élément de rationalisation du travail parlementaire, puisqu'il existait des mécanismes similaires avant 1958, le contrôle de la recevabilité financière est donc avant tout un **outil de maîtrise de l'évolution des finances publiques, obligeant le Gouvernement à prendre ses responsabilités en ce qui concerne l'évolution du déficit et de la dette publics** – car il est le seul à être constitutionnellement autorisé à prendre l'initiative de les dégrader.

Les termes employés par la Constitution renvoient à une conception juridique plutôt que strictement financière de la « *conséquence* » que l'adoption d'une initiative parlementaire ne saurait avoir. Créer la possibilité juridique d'une dépense ou d'une diminution des recettes est ainsi tout autant prohibé qu'augmenter directement les crédits budgétaires. De même, l'examen de la recevabilité financière n'est pas assimilable à un « bilan économique » qui tendrait à apprécier la situation financière d'ensemble des personnes publiques concernées selon un raisonnement « avant l'amendement / après l'amendement » : dans la mise en œuvre de l'article 40, le raisonnement juridique prime le calcul économique.

L'irrecevabilité financière ne se limite cependant pas à l'application de l'article 40 de la Constitution. En effet, les initiatives parlementaires doivent aussi respecter la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽²⁾, ainsi que la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS). De nouvelles règles, plus favorables au droit d'initiative financière des parlementaires, s'appliquent en la matière, depuis l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2006.

*

Le contrôle de la recevabilité financière s'exerce, à l'Assemblée nationale, de manière systématique et *a priori*⁽³⁾. En effet, le Conseil constitutionnel a jugé de façon réitérée, s'agissant des propositions de loi, que l'article 40 de la Constitution « *établit une irrecevabilité de caractère absolu et fait donc obstacle à ce que la procédure législative s'engage à l'égard de propositions de loi irrecevables* »⁽⁴⁾ ; en conséquence, le Conseil exige « *qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité [financière] des propositions de loi [...] antérieurement à [...] leur dépôt [, mais aussi] que puisse être constatée, au cours de la procédure législative, l'irrecevabilité des propositions qui auraient, à tort, été déclarées recevables au moment où elles étaient formulées* »⁽¹⁾.

(1) Décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975 du Conseil constitutionnel.

(2) La loi organique relative aux lois de finances s'impose tant au législateur ordinaire (décision n° 60-8 DC du 11 août 1960) qu'au législateur organique (décision n° 94-355 DC du 10 janvier 1995).

(3) Ce n'est pas le cas au Sénat, dont le Règlement prévoit seulement la faculté, pour le Gouvernement, la commission des Finances, la commission saisie au fond ou n'importe quel sénateur, de soulever une exception d'irrecevabilité en séance, selon une pratique héritée de la IV^e République.

(4) Décision n° 78-94 DC du 14 juin 1978.

Il en est de même pour les amendements, le Conseil constitutionnel ayant réaffirmé que les procédures d'examen de la recevabilité financière « *doivent s'exercer au moment du dépôt d'un amendement* »⁽¹⁾.

Il incombe au **Bureau de la commission des Finances** d'apprécier la recevabilité des propositions de loi qui ont été mises en distribution, et au **Président de la commission des Finances** de vérifier la conformité des amendements, non seulement au regard de l'article 40 de la Constitution, mais aussi vis-à-vis des dispositions des lois organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

La procédure de contrôle de la recevabilité financière confie ainsi à des instances parlementaires le soin de statuer sur la question de la recevabilité au cours de la procédure législative. Les décisions prises ne peuvent être contestées que par la voie d'un recours *a posteriori* devant le Conseil constitutionnel, en application de l'article 61, alinéa 2 de la Constitution, donc après l'adoption définitive de la loi par le Parlement.

Le **Conseil constitutionnel** est en effet compétent pour apprécier s'il a été fait, au cours de la procédure législative, une application de l'article 40 de la Constitution « *conforme à la lettre et à l'esprit de cette disposition* »⁽²⁾. Le Conseil exige cependant que « *la question de la recevabilité de la proposition ou de l'amendement [ait été au préalable] soulevée devant la première assemblée parlementaire qui en a été saisie* »⁽³⁾ : pour les propositions de loi, la saisine du Bureau de la commission des Finances suffit, et, pour les amendements, il faut que l'application de l'article 40 ait fait l'objet d'une contestation préalable. Jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel a toujours confirmé les décisions prises par les présidents et les bureaux successifs de la commission des Finances de l'Assemblée nationale.

*

L'examen de la recevabilité financière s'exerce ainsi, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, selon des **critères objectifs**. L'application de l'article 40 ne peut en effet être acceptée de tous les députés que si elle est **impartiale**. Il n'y a donc pas de prise en considération de l'identité de l'auteur d'une initiative parlementaire : qu'il s'agisse d'un député de la majorité ou de l'opposition, la décision sera prise selon les mêmes critères. Il n'y a pas non plus de prise en considération de l'opportunité, sur le fond, de la disposition proposée : même si le Bureau ou le Président de la commission des Finances peuvent trouver la proposition ou l'amendement intéressants, ils doivent appliquer la Constitution.

(1) Décisions n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005 et n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, lesquelles reviennent sur la position « tolérante » qui fut celle du Conseil dans sa décision n° 96-381 DC du 14 octobre 1996, s'agissant du fait que le Sénat ne contrôle pas la recevabilité des amendements lors de leur dépôt.

(2) Décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975.

(3) Décision n° 2003-476 DC du 24 juillet 2003.

Enfin, l'appréciation de la recevabilité ne dépend pas de l'avis du Gouvernement : il ne suffit pas que le Gouvernement soit favorable à un amendement pour que celui-ci soit recevable, ou, inversement, qu'il y soit défavorable pour qu'il soit irrecevable ; outre le fait qu'une telle pratique avantagerait trop la majorité parlementaire du moment, elle est en tout état de cause contraire à la lettre de l'article 40, qui interdit le dépôt de toute initiative parlementaire coûteuse.

Le Président de la commission des Finances s'efforce de concilier au mieux respect de la Constitution et liberté de l'initiative parlementaire : il accorde ainsi le **bénéfice du doute** aux initiatives dont il n'est pas certain de la portée coûteuse pour les finances publiques. Appliquer l'article 40 avec le plus de souplesse possible, cela signifie en pratique n'opposer l'irrecevabilité qu'aux amendements dont l'incidence financière directe peut être établie avec certitude, à partir de leur dispositif ou de l'intention manifestée par leur exposé sommaire.

Cette tâche, lourde de responsabilités, s'exerce toujours dans des conditions de délai tendues. L'augmentation de l'activité législative, notamment depuis l'instauration de la session unique en 1995, a fortement accru le nombre d'amendements renvoyés pour avis au Président de la commission des Finances : alors que le nombre d'amendements examinés en recevabilité était d'environ 1.500 par an en moyenne au début de la décennie 1980, ce nombre est passé à plus de 2.800 par an sous la XI^e législature (1997-2002), et à près de 8.000 par an depuis le début de la XII^e législature, même si ce nombre est très variable d'un texte à l'autre, selon son caractère plus ou moins financier.

Le pourcentage d'amendements déclarés irrecevables est pourtant relativement stable. En moyenne, entre 1995 et 2006 ⁽¹⁾, **7 % des amendements parlementaires enregistrés ont été déclarés irrecevables**, avec cependant de très forts écarts selon les textes concernés : ainsi, alors que le nombre d'amendements irrecevables est assez important pour les projets à caractère social ou budgétaire, il l'est beaucoup moins pour les textes fiscaux, et devient souvent nul pour les textes relatifs au droit civil, pénal ou commercial, ou au droit du travail.

Ce taux global d'irrecevabilité n'est certes pas négligeable, mais il ne remet pas fondamentalement en cause le droit d'amendement des parlementaires. L'objet de ce rapport est d'aider les députés à exercer au mieux ce droit. Pour cela, il présente, après un bref rappel des règles de procédure applicables à l'Assemblée nationale, les conditions qu'une initiative parlementaire doit remplir pour respecter l'article 40 de la Constitution (I), la loi organique relative aux lois de finances (II) et la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (III).

(1) Voir les statistiques en annexe n° 1, page 103.

QUI EXAMINE LA RECEVABILITÉ FINANCIÈRE À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ?

L'article 40 de la Constitution est opposable aux « *propositions et amendements formulés par les membres du Parlement* ». Sont ainsi concernés, d'une part, les propositions de loi et les rapports faits par une commission sur celles-ci, et, d'autre part, les amendements, sous-amendements, ainsi que leurs éventuelles modifications en cours de débat. En revanche, l'article 40 n'est pas opposable :

– aux textes modifiant la Constitution elle-même (propositions de loi constitutionnelle et amendements à des projets ou des propositions de loi constitutionnelle) ;

– aux propositions de résolution (en vertu de l'article 82 du Règlement).

Les dispositions des lois organiques relatives aux lois de finances (LOLF) et aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) sont opposables dans les mêmes conditions que l'article 40, en vertu des articles 121 et 121-2 du Règlement.

1.– Qui examine la recevabilité financière des propositions de loi ?

a) Au stade du dépôt

L'article 81, alinéa 3 du Règlement prévoit le refus du dépôt, par une délégation du Bureau de l'Assemblée nationale, de propositions de loi « *lorsque leur irrecevabilité au sens de l'article 40 de la Constitution est évidente* ». Il n'est pourtant pas rare de noter le dépôt de propositions de loi manifestement irrecevables, comportant par exemple une aggravation de charge compensée par un « gage ». En effet, la délégation du Bureau chargée d'examiner la recevabilité financière, se conformant à la tradition parlementaire antérieure à 1958 qui autorisait la compensation d'une charge, a des critères d'appréciation plus souples que ceux qui sont appliqués par la commission des Finances, et ce afin de ne pas empêcher tout dépôt de propositions de loi. En pratique, aucun dépôt n'est donc aujourd'hui refusé, les auteurs des propositions de loi litigieuses étant invités à les « gager » si l'irrecevabilité est évidente, afin de bien identifier les conséquences financières de leurs initiatives.

b) Après mise en distribution

Les dispositions de l'article 40 de la Constitution peuvent être opposées, à tout moment, par le Gouvernement, par tout député ou par le Bureau de la commission des Finances de sa propre initiative, au texte initial de la proposition de loi ou au texte établi par la commission compétente au fond. Il appartient alors au Bureau de la commission des Finances, en application de l'article 92, alinéas 2 et 3 du Règlement, d'apprécier leur recevabilité financière, la discussion législative étant, le cas échéant, suspendue en l'état jusqu'à cette décision.

Le Bureau de la commission des Finances statue sur le texte « utile » selon le stade de la procédure législative, à savoir le cas échéant non plus nécessairement la proposition de loi initiale mais le texte du rapport de la commission compétente au fond qui seul sert de base à la discussion en séance publique s'il a été adopté, comme l'a précisé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994.

La décision est prise après avoir entendu l'auteur de la proposition de loi ou le rapporteur de la commission, le Bureau pouvant également demander au Gouvernement de présenter ses observations. L'irrecevabilité peut être totale ou partielle – c'est-à-dire, dans ce dernier cas, ne viser qu'un ou plusieurs articles du texte, s'ils sont dissociables des autres.

La saisine du Bureau de la commission des Finances est devenue plus fréquente depuis l'institution, en 1995, de la séance mensuelle réservée aux initiatives des groupes politiques en vertu de l'article 48, alinéa 3 de la Constitution. Le Gouvernement a notamment été amené à opposer l'article 40 pour écarter certaines propositions de loi. En pratique, le débat s'engage en séance publique jusqu'à ce que l'initiative débattue soit bloquée par l'invocation de l'article 40, à l'issue de la discussion générale.

Une liste des décisions du Bureau de la commission des Finances rendues depuis 1993 figure en annexe n° 2 au présent rapport d'information (voir page 104).

2.– Qui examine la recevabilité financière des amendements ?

a) Les amendements déposés en commission

Au stade de l'examen en commission, l'article 86, alinéa 4 du Règlement prévoit la compétence du président de la commission concernée et, en cas de doute, de son bureau pour statuer sur la recevabilité financière. Tout président de commission peut donc déclarer irrecevables des amendements. La mise en œuvre de cette procédure est systématique à la commission des Finances mais exceptionnelle dans les autres commissions permanentes. Lorsqu'une commission mixte paritaire se réunit à l'Assemblée nationale, cette disposition du Règlement est aussi applicable.

b) Les amendements déposés en séance publique

● **Au stade du dépôt**

L'article 98, alinéa 6 du Règlement donne compétence, pour statuer sur la recevabilité des amendements déposés en vue de leur examen en séance publique, au Président de l'Assemblée nationale, sur avis du Président de la commission des Finances, de son Rapporteur général, d'un membre de son Bureau, ou, à défaut d'avis, au Bureau de l'Assemblée nationale.

Dans la pratique, constante depuis 1959 et reprenant les règles applicables dès 1920, cette prérogative appartient en propre au Président de la commission des Finances, assisté dans cette tâche par le secrétariat de la commission des Finances qui prépare les dossiers pour que le Président puisse prendre ses décisions. La nécessité d'assurer l'unité d'application de l'article 40 et d'en assumer la responsabilité politique, tout comme les conditions de délai, justifient que cette compétence, exercée par délégation du Président de l'Assemblée, repose personnellement sur le seul Président de la commission des Finances, dont les avis valent décisions.

Tous les amendements parlementaires déposés sur le Bureau de l'Assemblée nationale ne sont pas renvoyés au Président de la commission des Finances. En effet, le service de la séance, chargé de les enregistrer, effectue un tri et ne transmet au Président de la commission des Finances que les amendements susceptibles d'avoir, de prime abord, une incidence financière. Les autres sont immédiatement mis en distribution.

Lorsque le Président de la commission des Finances conclut à l'irrecevabilité, un double de l'amendement dont le dépôt est refusé est renvoyé à son auteur par le service de la séance ; il n'est donc pas mis en distribution et ne sera pas appelé en discussion en séance publique. Afin cependant de favoriser l'exercice de l'initiative parlementaire, le Président de la commission des Finances peut indiquer qu'un amendement est recevable sous réserve d'une correction du dispositif (suppression ou modification du gage) ; le service de la séance procède alors à cette modification, à l'invitation du Président de la commission des Finances.

Toute autre modification du dispositif de l'amendement permettant de le rendre recevable ne peut être réalisée que par son auteur, le cas échéant à l'invitation, informelle, du Président de la commission des Finances. Le député concerné doit alors déposer au service de la séance une nouvelle version de son amendement (si l'avis d'irrecevabilité n'a pas encore été transmis) ou un autre amendement (si le premier a déjà été déclaré irrecevable), sous réserve que le déroulement de la procédure parlementaire le permette encore.

- **Après mise en distribution**

L'irrecevabilité financière peut être opposée aux amendements après mise en distribution. Cette faculté, prévue par l'article 92, alinéa 1^{er} du Règlement, est reconnue aussi bien au Gouvernement qu'à tout député. Dans ce cas, l'appréciation de la recevabilité financière est portée dans les mêmes conditions que lors du dépôt, c'est-à-dire sur décision du Président de l'Assemblée prise selon l'avis, le cas échéant oral en séance publique, rendu par le Président de la commission des Finances.

En pratique, l'exception d'irrecevabilité est très rarement invoquée à ce stade de la procédure législative, puisque la première vérification, faite au moment du dépôt, devrait avoir éliminé d'office les initiatives encourageant l'irrecevabilité.

I.- L'APPLICATION DE L'ARTICLE 40 DE LA CONSTITUTION

L'article 40 autorise la diminution d'une ressource publique, sous réserve qu'elle soit correctement compensée, mais interdit toute création ou aggravation d'une charge publique. En effet, la Constitution emploie le pluriel pour les ressources et le singulier pour la charge. Cette distinction entre *ressources* (au pluriel) et *charge* (au singulier) est absolument fondamentale ; voulue par les rédacteurs de la Constitution – comme le prouvent les travaux préparatoires ⁽¹⁾ –, elle se traduit concrètement comme suit :

– la diminution d'une ressource publique peut être compensée simultanément par l'augmentation d'une autre ressource publique. Tel est l'objet du gage. C'est le niveau global *des ressources publiques* qui est alors apprécié. Il est ainsi permis, par amendement parlementaire, d'instaurer un taux réduit de TVA applicable à une certaine catégorie de services marchands, à la condition de gager simultanément cette perte de recettes pour le budget de l'État ;

– en revanche, la création ou l'aggravation *d'une charge publique* est impossible à un parlementaire, quand bien même elle serait compensée par la diminution d'une autre charge publique ou par la création d'une ressource *ad hoc*. On ne peut en aucun cas gager une création ou une aggravation de charge. Par exemple, un amendement parlementaire inscrivant au budget de l'État une subvention aux entreprises d'un secteur d'activité donné est irrecevable, même si le coût de la subvention est couvert par l'augmentation d'un impôt d'État ou par la suppression des subventions destinées à un autre secteur.

En pratique, il faut bien constater que l'article 40 favorise les dépenses fiscales au détriment des dépenses budgétaires, car l'interdiction absolue de créer une charge, si minime soit-elle, est contrebalancée par la possibilité de proposer des exonérations fiscales ou sociales, qu'il est somme toute relativement facile de gager pour passer le cap de la recevabilité financière.

Afin de respecter l'article 40 de la Constitution, tout rédacteur d'amendement doit donc se poser les questions suivantes lorsqu'il souhaite formaliser son initiative :

(1) M. Gilbert Devaux, Directeur du budget, indiquait ainsi devant la commission du Conseil d'État chargée de l'examen du projet de réforme constitutionnelle, les 25 et 26 août 1958 : « Généralement, ce qui gênait, notamment dans le texte de la loi des maxima, c'était la pratique de dérogation appelée : "opération compensée". C'est-à-dire qu'un parlementaire proposait, soit une économie en contrepartie d'une dépense, soit une dépense en contrepartie d'une économie ou soi-disant économie, soit une diminution de recettes en contrepartie d'une augmentation de recettes. Le texte que vous avez là empêche les opérations compensées, à tout le moins dans le domaine des dépenses, puisqu'il dit : "soit la création ou l'aggravation d'une charge publique". Par conséquent, il atteint vraiment l'initiative parlementaire des dépenses. Par contre, il laisse – et c'est admissible – la possibilité d'une proposition compensée en matière de ressources [...] ». Cette rédaction répondait au souhait exprimé au sein du comité consultatif constitutionnel, le 8 août 1958, par M. Paul Reynaud, alors Président de la commission des Finances : « Nous ne pouvons pas accepter l'idée de "propositions compensées". [...] Admettre [...] des propositions de dépenses compensées [, ...] c'est la ruine des finances publiques, il n'y a plus de réforme [...] ».

– l’organisme auquel son initiative a vocation à s’appliquer figure-t-il dans le champ de l’article 40, c’est-à-dire est-il ou non « public » ?

– par rapport à quel état du droit son initiative a-t-elle une conséquence ?

– si une diminution de recettes est proposée, est-elle correctement gagée ?

– s’il s’agit au contraire d’une création de charge, relève-t-elle des cas où son incidence financière est suffisamment indirecte pour qu’elle puisse être recevable ?

A.– À QUOI L’ARTICLE 40 S’APPLIQUE-T-IL ?

L’article 40 ayant pour objectif la protection des finances publiques, il est logique qu’il s’applique au périmètre des institutions et organismes entrant dans le calcul des déficits et dettes publics, dont le Gouvernement est responsable vis-à-vis des institutions de l’Union européenne, dans le cadre du respect du pacte de croissance et de stabilité.

Sont donc essentiellement concernées par l’application de l’article 40 les finances de l’**État**, des **collectivités territoriales** et de la **sécurité sociale**, ainsi que celles de l’ensemble de leurs opérateurs, ce qui correspond au **champ des administrations publiques** au sens de la comptabilité nationale.

Au-delà de cette définition institutionnelle et comptable, il faut aussi tenir compte de la place du secteur public en France. Cela nécessite d’analyser de manière détaillée la situation vis-à-vis des finances publiques de tous les organismes relevant de la **sphère publique et parapublique**, ce qui aboutit à un périmètre plus large, qu’il faut souvent définir au cas par cas.

En revanche, l’article 40 ne protège que les finances publiques internes, et non pas celles de l’Union européenne ou de toute autre organisation internationale.

1.– Quelles sont les administrations publiques concernées ?

En comptabilité nationale, les administrations publiques (APU) constituent un secteur institutionnel comprenant l’ensemble des organismes dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d’effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles sont décomposées en trois sous-secteurs : les administrations publiques centrales, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale.

a) L’État et les administrations publiques centrales

L’article 40 s’applique bien évidemment à toutes les opérations engagées par l’**État**, qu’elles soient retracées dans le budget général, les budgets annexes ou les comptes spéciaux, y compris lorsqu’il s’agit d’opérations de trésorerie.

Sont concernés tant les institutions constitutionnelles que les services, centraux et déconcentrés, des différents ministères, ainsi que les autorités administratives indépendantes ⁽¹⁾.

Certaines missions de l'État sont mises en œuvre par des organismes dotés d'une personnalité juridique distincte et disposant de l'autonomie financière. Ces organismes peuvent avoir une place prépondérante dans la mise en œuvre de certaines politiques de l'État (notamment dans les domaines de l'agriculture, de l'emploi, de l'enseignement supérieur, de l'équipement ou de la culture) ; ils ont donc naturellement vocation à figurer dans le champ d'application de l'article 40.

Selon la nomenclature de la comptabilité nationale, il s'agit d'**organismes divers d'administration centrale** (ODAC). Ces organismes sont, pour la plupart, des « *opérateurs de l'État* » au sens des projets annuels de performances (PAP) joints aux projets de loi de finances. En première analyse, il convient donc de se reporter aux fascicules budgétaires bleus pour savoir si tel ou tel organisme est bien dans le champ de l'article 40.

Les statuts de ces organismes sont divers et variés : il s'agit souvent d'établissements publics administratifs (EPA), mais aussi d'établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), de groupements d'intérêt public (GIP), ou même d'associations ou de fondations. Ils sont en principe placés sous le contrôle direct de l'État et contribuent à la mise en œuvre d'une politique définie par ce dernier ; à ce titre, ils bénéficient le plus souvent de subventions pour charges de service public inscrites en loi de finances.

On se contentera de donner un aperçu, non exhaustif, de ces organismes (il en existe plus de 800 à la date de publication du présent rapport).

PRINCIPAUX ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE

➤ Dans le domaine de l'**action économique** : l'association française de normalisation (AFNOR), le fonds d'investissement dans les DOM (FIDOM), l'institut français du pétrole (IFP), l'institut national de la propriété industrielle (INPI), les offices agricoles (l'agence unique de paiement, l'office de l'élevage,...) ou l'établissement public OSÉO et l'ensemble de ses filiales (OSÉO ANVAR, OSÉO BDPME, OSÉO Services et OSÉO SOFARIS).

➤ Dans le domaine **social** : l'agence nationale pour l'emploi (ANPE), l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), le fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (CMUC) ou l'office national des anciens combattants (ONAC).

(1) Par exemple, l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), le médiateur de la République,...

➤ Dans le domaine **sanitaire** : l'académie de médecine, l'agence de biomédecine (ABM), les agences régionales de l'hospitalisation (ARH), les agences sanitaires (l'agence française de sécurité sanitaire des aliments – AFSSA, l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé – AFSSAPS,...), la haute autorité de santé (HAS), l'institut national de la transfusion sanguine (INTS) ou l'office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI).

➤ Dans le domaine **culturel** : l'association pour le soutien du théâtre privé, les bibliothèques nationales, la cinémathèque française, la comédie-française, les musées et orchestres nationaux, la réunion des musées nationaux (RMN) ou les théâtres nationaux (dont l'opéra national de Paris).

➤ Dans le domaine **éducatif** : le centre national d'enseignement à distance (CNED), les écoles nationales (l'école nationale d'administration – ENA, l'école nationale de la magistrature – ENM,...), les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (notamment les universités) ou les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM).

➤ Dans le domaine de la **recherche** : l'agence nationale de la recherche (ANR), le commissariat à l'énergie atomique (CEA), les établissements publics à caractère scientifique et technologique (le centre national de la recherche scientifique – CNRS, le centre national d'études spatiales – CNES, l'institut national d'études démographiques – INED,...) ou l'institut de France.

➤ Dans le domaine du **logement** : l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), le fonds national d'aide au logement (FNAL) ou le fonds national de l'habitat (FNH).

➤ Dans le domaine de l'**équipement** et des **transports** : l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), l'institut géographique national (IGN), météo-France, la société nationale de sauvetage en mer (SNSM) ou voies navigables de France (VNF).

➤ Dans le domaine de l'**environnement** : l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) ou les parcs nationaux.

➤ Dans le domaine de la **garantie de certains risques** : le fonds de compensation des risques de l'assurance construction (FCRAC), le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) ou le fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA).

➤ Dans le domaine de la **gestion de la dette publique** : la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), le consortium de réalisation (CDR) ou l'établissement public de financement et de restructuration (EPFR).

b) Les collectivités territoriales et les administrations publiques locales

Même si elles disposent d'une autonomie financière garantie par la Constitution, les 50.000 collectivités territoriales (avec leurs groupements) relèvent aussi de l'article 40, leurs recettes et leurs dépenses étant indiscutablement de nature publique. Les incidences financières des initiatives parlementaires les concernant sont évaluées par niveau de collectivités, pour :

– les **communes** et sections de communes, auxquelles sont assimilés leurs régies ayant une activité non marchande et tous les **établissements publics de coopération intercommunale** (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, syndicats intercommunaux) ;

– les **départements** et leurs regroupements institutionnels ;

– les **régions** et leurs regroupements institutionnels ;

– chaque collectivité territoriale d'**outre-mer** à statut particulier.

Relèvent également des administrations publiques locales, au sens de la comptabilité nationale, les **organismes divers d'administration locale** (ODAL), qui sont le plus souvent des établissements publics, locaux ou nationaux, à caractère administratif. L'article 40 s'applique à tous ces organismes, dans la mesure où ils mettent en œuvre des politiques publiques au niveau local. On peut citer, sans être exhaustif :

- les agences de l'eau ;
- les associations foncières (urbaines ou de remembrement) ;
- les caisses de crédit municipal ;
- les caisses des écoles ;
- les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS) ;
- les centres de gestion de la fonction publique territoriale ;
- les centres régionaux de la propriété forestière ;
- les établissements publics d'aménagement du territoire ;
- les établissements publics locaux d'enseignement (collèges et lycées) ;
- les organismes consulaires (chambres d'agriculture, chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers) ;
- les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ;
- les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ;
- le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).

c) Les administrations de sécurité sociale

Avec l'État et les collectivités territoriales, le troisième sous-secteur institutionnel des administrations publiques en comptabilité nationale est constitué par les administrations de sécurité sociale (ASSO), qui regroupent les divers régimes d'assurance sociale et des organismes dépendant des assurances sociales.

Le caractère public des recettes et dépenses de ces régimes et organismes sociaux a été affirmé par le Conseil constitutionnel dès 1961 ⁽¹⁾, conformément aux travaux préparatoires de la Constitution.

Les **régimes obligatoires de base** de la sécurité sociale relèvent bien évidemment de l'article 40 de la Constitution : leur liste figure dans une annexe triennale au projet de loi de financement de la sécurité sociale (on distingue notamment le régime général, les régimes agricoles, les régimes autonomes et les régimes spéciaux). Tous les **fonds de financement** de ces régimes, ou financés par ces régimes, relevant de la loi de financement de la sécurité sociale, sont aussi soumis à l'article 40 : par exemple, le fonds d'aide à la qualité des soins de ville (FAQSV), le fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA), le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), le fonds pour la modernisation des établissements de santé (FMES), le fonds de solidarité vieillesse (FSV) ou l'office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM).

En revanche, les **régimes complémentaires** de sécurité sociale, même légalement obligatoires, n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 40, dans la mesure où ils ressortissent à la seule compétence des partenaires sociaux, sans intervention financière ou réglementaire de l'État ⁽²⁾. Sont concernés les régimes complémentaires d'assurance vieillesse (association générale des institutions de retraite des cadres – AGIRC, association des régimes de retraite complémentaire – ARRCO,...), ou le régime local d'assurance maladie d'Alsace-Moselle. L'article 40 s'applique cependant de nouveau quand un tel régime bénéficie d'un soutien public (par exemple le régime de retraite complémentaire obligatoire des exploitants agricoles), ou lorsqu'une initiative parlementaire a pour effet de mettre à la charge d'un tel régime des dépenses n'en relevant pas normalement, dès lors qu'un financement public devra être trouvé.

Le caractère paritaire et privé de la gestion du **régime d'assurance chômage**, par l'union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), a pu conduire, comme pour les régimes complémentaires, à l'exclure du champ d'application de l'article 40. Cependant, en raison de la nature de son financement et des prestations qu'il verse et compte tenu de la garantie financière accordée par l'État à ce régime – qui a déjà été amenée à jouer compte tenu de la situation financière difficile de l'UNEDIC –, son caractère public est aujourd'hui incontestable, comme l'a confirmé le Bureau de la commission des Finances ⁽³⁾, en décidant de lui appliquer l'article 40 en tant que régime de protection sociale obligatoire.

(1) *Décision n° 60-11 DC du 20 janvier 1961, visant les charges « des divers régimes d'assistance et de sécurité sociale ».*

(2) *Cette règle a été appliquée de manière constante par tous les présidents successifs de la commission des Finances, mais le Conseil constitutionnel n'a pas eu l'occasion de la confirmer.*

(3) *Décisions des 15 janvier 1997 et 3 décembre 1998.*

Enfin, les **établissements de santé**, qu'ils soient publics (CHU, CHR, hôpitaux locaux) ou privés participant au service public hospitalier (PSPH), de même que les groupements de coopération interhospitaliers, relèvent de l'article 40, car ils sont financés par la sécurité sociale.

2.– Jusqu'où l'article 40 s'applique-t-il dans la sphère publique et parapublique ?

L'article 40 peut aussi trouver à s'appliquer au-delà du champ, déjà vaste, des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Il faut en effet tenir compte de la diversité des situations juridiques, résultant de la multiplication des modalités d'intervention économique et sociale de la puissance publique. Pour apprécier si de tels mécanismes, mis en œuvre par des institutions et organismes des plus variés, sont susceptibles ou non de relever de la sphère des finances publiques, et donc de se voir appliquer l'article 40, il faut recourir à la méthode du faisceau d'indices. En effet, **ne considérer que le seul critère de l'activité commerciale d'un organisme ne suffit pas pour savoir s'il relève ou non de l'article 40** ; ainsi, les services de l'État constitués sous la forme de budgets annexes, qui relèvent bien évidemment de l'article 40, ont à titre principal une activité commerciale de production de biens ou de prestation de services.

Sont ainsi pris en compte, pour chaque organisme existant ou susceptible d'être créé par un texte de loi ou une initiative parlementaire :

– son statut juridique (alors que tous les établissements publics à caractère administratif sont soumis à l'article 40, la situation doit s'apprécier au cas par cas pour les établissements publics à caractère industriel et commercial, notamment lorsque leur activité marchande est majoritaire dans leurs ressources) ;

– son activité (a-t-il un but d'intérêt général ou commercial ?) ;

– ses modalités de fonctionnement en relation avec les autorités publiques (qui nomme ou agréé ses organes dirigeants ? quel contrôle public est organisé sur son budget et ses actes de gestion ?) ;

– les moyens mis à sa disposition pour atteindre son but (prérogatives de puissance publique, monopole légal, statut du personnel, régime des biens exploités par l'organisme ?) ;

– la nature et l'origine de ses ressources (prélèvements obligatoires de nature fiscale, redevances ou prix, subventions publiques pour couvrir un déficit d'exploitation structurel ?).

À l'aune de l'ensemble de ces critères, il est possible d'établir une classification indicative et non exhaustive entre organismes, selon qu'ils ont vocation à entrer ou non dans le champ d'application de l'article 40.

a) Les organismes relevant de l'article 40

– Les **institutions financières publiques** (la banque de France, la caisse des dépôts et consignations), ainsi que les établissements de crédit pour les seuls **placements et prêts garantis par l'État** qu'ils gèrent (les fonds collectés par les CODEVI, l'épargne logement ou le livret A, les prêts du crédit foncier,...).

– Les **organismes du secteur public audiovisuel**, financés au moyen de la redevance dont le produit est réparti entre eux chaque année en loi de finances, dans le cadre d'un compte de concours financier.

– L'établissement public **Réseau ferré de France (RFF)**. Il ne figure pas dans le champ des administrations publiques, car ses recettes commerciales – constituées par les péages acquittés par la SNCF ou d'autres entreprises ferroviaires – représentent plus de la moitié de ses charges d'exploitation. Il bénéficie cependant de dotations budgétaires annuelles (contribution aux charges d'infrastructure, subvention de désendettement) qui le font entrer dans le champ d'application de l'article 40.

– Les **ports autonomes**, financés sur crédits budgétaires.

– Les **organismes auxquels l'État a accordé sa garantie financière** : lorsque l'État octroie sa garantie financière à un organisme, celui-ci a vocation à entrer dans le champ d'application de l'article 40, compte tenu du risque pour les finances publiques de devoir supporter, tôt ou tard, les conséquences financières de dépenses nouvelles. Il s'agit en effet d'une charge publique éventuelle, qui doit faire l'objet d'une autorisation explicite en loi de finances. Il suffit donc de se reporter aux dispositions des lois de finances qui listent les organismes concernés pour connaître ceux qui relèvent de l'article 40 ⁽¹⁾.

b) Les organismes ne relevant pas, sauf exception, de l'article 40

Il va de soi que les entreprises privées qui exercent une activité industrielle ou commerciale ne relèvent pas des finances publiques ; toute initiative parlementaire accroissant leurs charges est donc, par nature, recevable. Même les entreprises privées qui ont passé avec des personnes publiques des **partenariats public-privé (PPP)** ⁽²⁾ n'ont pas vocation à se voir appliquer l'article 40 de la Constitution. En revanche, dans certaines conditions, des entreprises, ou certaines activités liées au monde du travail, peuvent se voir opposer l'irrecevabilité financière.

(1) À la date de publication du présent rapport, on peut notamment consulter l'article 80 de la loi de finances rectificative pour 2003.

(2) Selon la décision Eurostat 18/2004 du 11 février 2004, lorsque le partenaire privé supporte le risque de construction et au moins un risque supplémentaire, celui de disponibilité du service ou celui de demande de trafic, l'endettement n'est pas considéré comme public. En revanche, les paiements annuels effectués par la puissance publique pèsent sur le déficit public.

- **Les « entreprises publiques »**

La notion d'« entreprise publique » est difficile à cerner : il ne s'agit pas d'une catégorie juridique. Les établissements publics industriels et commerciaux dont l'activité a un caractère marchand, les exploitants publics (La Poste) et les sociétés à capital partiellement ou exclusivement public (sociétés anonymes ou sociétés d'économie mixte locales – SEML), même si elles sont concessionnaires de service public, ne relèvent en principe pas de l'article 40, à partir du moment où plus de la moitié de leur chiffre d'affaires est réalisée dans des conditions concurrentielles, sans soutien financier public pour leur exploitation générale.

Des amendements concernant leur organisation interne ou leur activité commerciale, financée au moyen de prix de marché, n'ont donc pas d'incidence financière au sens de l'article 40. Si des obligations de service public pesant sur ces entreprises sont financées par mutualisation au sein du secteur concerné, c'est-à-dire qu'elles pèsent directement ou indirectement sur les consommateurs, elles n'ont pas, non plus, vocation à se voir appliquer l'article 40.

Par exemple, s'agissant des charges imputables aux missions de service public assignées aux opérateurs gaziers ou électriques (EDF notamment), la compensation prend aujourd'hui la forme de contributions dues par les consommateurs finals d'électricité, calculées au prorata de la quantité d'électricité consommée. Il s'agit donc d'une contribution annexe au prix de l'électricité. Il en est de même pour les fonds de péréquation de l'électricité ou du gaz, alimentés par des prélèvements sur les recettes d'exploitation des organismes de distribution d'énergie. De manière similaire, dans le secteur des communications, les obligations de service public sont compensées au travers du fonds de service universel des communications électroniques ou du fonds de compensation du service universel postal, alimentés par des contributions proportionnelles au chiffre d'affaires des différents opérateurs.

En revanche, tomberait sous le coup de l'irrecevabilité financière toute initiative parlementaire qui imposerait à une « entreprise publique » des sujétions de service public ou des missions d'intérêt général dont la nature et le coût impliqueraient une prise en charge directe par une collectivité publique.

Dans ce sens, des amendements demandant à la SNCF d'appliquer de nouveaux tarifs sociaux ou de maintenir en service des lignes déficitaires – ce qui implique une compensation par l'État ou par les régions –, modifiant les conditions de gestion de sa dette (dont une partie est cantonnée au sein du service annexe d'amortissement de la dette – SAAD –, lequel bénéficie d'une subvention budgétaire annuelle) ou concernant son régime spécial de retraite (qui est un régime obligatoire de base de la sécurité sociale) relèvent de l'article 40.

De même, pour La Poste, des amendements concernant les fonctionnaires qui y sont affectés, le fonds postal national de péréquation territoriale (financé au moyen du produit d'impôts locaux) ou l'aide publique au transport et à la distribution de la presse (financée sur crédits budgétaires) sont susceptibles d'avoir une incidence financière au sens de l'article 40.

- **La formation professionnelle et l'apprentissage**

Le financement de la formation professionnelle continue repose, pour l'essentiel, sur une participation financière des employeurs ; cette participation s'apparente à une pénalité, dans la mesure où elle n'est due, pour partie, que si l'entreprise ne finance pas elle-même certaines actions de formation en faveur de ses salariés (congrès de formation, droits individuels à la formation ou validation des acquis de l'expérience par exemple). La participation des employeurs est versée à des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et à un fonds unique de péréquation (FUP), qui ne sont pas dans le champ de l'article 40.

En revanche, l'article 40 a vocation à s'appliquer dès qu'il est prévu spécifiquement une aide financière de l'État ou des régions, notamment pour la rémunération de certains stagiaires de la formation professionnelle. De même, le produit de la **taxe d'apprentissage**, même si certaines dépenses de formation sont libératoires et donc déductibles de la taxe, constitue une ressource publique au regard de l'article 40, et donc il en va de même, par capillarité, pour l'utilisation du produit de cette taxe, qui est affecté, soit directement au fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage, soit, *via* le Trésor public, aux fonds régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue. En conséquence, les centres de formation d'apprentis (CFA) et les sections d'apprentissage, financés au moyen de cette taxe, relèvent aussi de l'article 40.

- **Le logement social et l'effort de construction**

Le financement du logement social repose en partie sur une participation des employeurs à l'effort de construction (le « 1 % logement »), dont le produit est collecté et géré par des comités interprofessionnels du logement (CIL), regroupés au sein de l'union d'économie sociale du logement (UESL). Cette participation n'est due que si les entreprises ne réalisent pas elles-mêmes certaines dépenses, sous forme d'aides à la pierre ou à la personne au bénéfice de leurs salariés ; elle s'apparente donc à une pénalité et ne constitue pas une ressource publique au sens de l'article 40. Il en va de même, en conséquence, pour les dépenses financées au moyen de ces fonds ⁽¹⁾, ainsi que pour les organismes gestionnaires.

Toujours dans le domaine du logement social, les organismes intervenant pour la construction, la gestion ou le financement d'**habitations à loyer modéré (HLM)** sont de nature diverse, tant publique que privée : on y trouve, à la fois, des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial (les offices

(1) Sauf, bien sûr, lorsque l'État prélève lui-même une partie de ces fonds, ou pour la part qui est attribuée à l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

publics de l'habitat – OPH) et des sociétés anonymes ou des sociétés d'économie mixte. En dépit de leur mission de service public administratif et des aides publiques qui leur sont accordées (notamment sous la forme de prêts), leurs ressources proviennent essentiellement des loyers payés par les locataires et, à ce titre, ces organismes ne relèvent pas non plus du champ de l'article 40.

En revanche, toute intervention de l'État – directement ou indirectement *via* des opérateurs publics financés sur crédits budgétaires (ANRU, ANAH par exemple) – ou des collectivités territoriales relève classiquement des règles d'application de l'article 40. Ainsi une initiative parlementaire ne peut-elle pas demander à l'État ou aux communes de construire ou de réhabiliter plus de logements sociaux, au moyen de subventions ou de prêts aidés.

Toujours dans le secteur du logement social, relèvent aussi bien évidemment de l'article 40 les **aides personnelles au logement**, notamment l'allocation de logement à caractère social (ALS) – financée par le fonds national d'aide au logement (FNAL) – et l'aide personnalisée au logement (APL) – financée par le fonds national de l'habitat (FNH).

- **Les organismes privés**

Au-delà du monde de l'entreprise, tout organisme privé, même s'il a un but d'intérêt général ou s'il exerce une action collective, n'a pas vocation à se voir appliquer l'article 40. On peut mentionner à ce titre :

- les **fondations et associations**, même si elles sont reconnues d'utilité publique et reçoivent des subventions de personnes publiques, à condition qu'elles ne dépendent pas essentiellement de la sphère publique du point de vue financier (c'est-à-dire notamment que les subventions qui leur sont accordées ne représentent pas une part déterminante de leurs ressources) ;

- les **ordres professionnels et groupements de producteurs**, même financés par des cotisations volontaires obligatoires (CVO) et chargés de la gestion d'un service public administratif, de même que les **centres techniques industriels** et autres organismes professionnels (le centre technique du cuir, l'institut des corps gras, l'institut français du textile et de l'habillement,...) ;

- les sociétés de perception et de répartition des **droits d'auteur** et des droits des artistes-interprètes, et donc tant la rémunération pour copie privée perçue par ces sociétés civiles que les aides qu'elles accordent aux producteurs ;

- les **organisations syndicales et patronales** ;

- tout **organisme à caractère mutualiste**, même de la fonction publique.

B.— QUELLE EST LA BASE DE REFERENCE POUR L'EXAMEN DE LA RECEVABILITE FINANCIERE ?

Pour pouvoir apprécier l'incidence financière d'une initiative parlementaire, il faut disposer d'un point de comparaison pour savoir si un amendement ou une proposition de loi est coûteux. Le choix de la base de référence à prendre en considération est une question assez complexe, même si elle repose sur des considérations de bon sens.

Deux bases de référence sont possibles :

– soit le droit existant, constitué par la législation en vigueur mais aussi les textes réglementaires ou la jurisprudence, voire certaines situations de fait ;

– soit le droit proposé, constitué par le texte de loi en discussion (dans l'état qui est le sien au moment de l'appréciation de la recevabilité ou dans celui qui a pu être le sien à un moment antérieur de la navette parlementaire) ou, le cas échéant, une intention clairement exprimée par le Gouvernement, sans aucune équivoque possible.

Pour choisir entre ces différentes bases possibles, on se réfère toujours à celle qui est la plus favorable à l'initiative parlementaire.

1.— Qu'est-ce que le droit existant ?

a) La référence par principe au droit existant

La référence au droit existant est la base qui s'applique de manière générale. Il s'agit en effet de la seule solution logique pour apprécier la recevabilité des propositions de loi (et des rapports faits sur ces propositions), mais aussi de la solution communément retenue pour les amendements à tout texte en discussion. Ainsi un amendement parlementaire est-il toujours recevable lorsqu'il s'oppose à l'augmentation de ressources ou à la diminution de charge proposée dans un projet de loi, car le droit existant demeure en vigueur jusqu'à l'entrée en application des nouvelles dispositions.

La création d'un impôt nouveau ouvre ainsi une large plage à l'initiative parlementaire, car il est toujours possible de refuser, au nom du droit existant, tout ou partie de l'augmentation de ressources proposée. Cependant, cas en pratique le plus fréquent, lorsque cet impôt nouveau se substitue à un impôt déjà existant, la référence au droit en vigueur fixe un plancher à l'initiative parlementaire : un amendement non gagé ne peut donc pas alléger la charge fiscale en deçà du niveau de recettes déjà perçu.

De même, en matière de création de charge, si un projet de loi diminue les remboursements de l'assurance maladie (par exemple en instaurant une franchise d'un euro sur tous les remboursements de soins de ville), il est tout à fait possible, par voie d'amendement parlementaire, de maintenir inchangé le niveau des

remboursements par la sécurité sociale, ou de proposer de nombreux cas d'exonérations de cette franchise nouvelle : dans tous les cas, il n'y a en effet aucune création de charge par rapport au droit existant, à savoir l'absence de franchise avant l'adoption de ce projet de loi.

b) Le contenu du droit existant

Le contenu du droit existant est très large. Au-delà de la législation en vigueur, il peut s'agir de dispositions réglementaires ou conventionnelles, de décisions de justice, voire exceptionnellement de situations de fait.

- **La législation en vigueur**

L'état de la législation en vigueur au moment où s'engage la délibération parlementaire constitue, de manière générale, le droit existant, qu'il résulte d'une loi ou d'une ordonnance, même non ratifiée. Les mesures fiscales permanentes, bien que formellement soumises à autorisation parlementaire annuelle en loi de finances, font aussi partie du droit en vigueur.

Pour les mesures transitoires, la portée de l'initiative parlementaire s'apprécie par rapport à la date légale d'échéance. Ainsi est-il possible de s'opposer à une demande de reconduction d'un dispositif devant arriver à son terme. En revanche, vouloir proroger au-delà de sa date d'échéance un dispositif transitoire coûteux est irrecevable.

- **La réglementation en vigueur**

Un amendement reprenant littéralement (c'est-à-dire sans aucune modification) une disposition réglementaire coûteuse déjà en vigueur ne serait pas contraire à l'article 40, même si l'article 41 de la Constitution peut lui être opposé – en raison justement de son caractère réglementaire.

Tous les textes réglementaires applicables (décrets, arrêtés, circulaires, instructions ministérielles) font en effet aussi partie de la base de référence au titre du droit existant. De même, les réponses ministérielles aux questions écrites, en matière fiscale notamment, peuvent permettre d'apprécier le droit existant ⁽¹⁾.

En revanche, il est interdit à l'initiative parlementaire de valider des textes réglementaires coûteux et illégaux. Par exemple, est irrecevable un amendement validant des mesures réglementaires de revalorisation indiciaire qui seraient dépourvues de base légale. Cette appréciation de la légalité d'une disposition réglementaire repose, le plus souvent, sur la prise en compte de la jurisprudence.

(1) En effet, si en principe les réponses aux questions écrites ne lient pas l'administration, elles font partie de la « doctrine » opposable à l'administration fiscale en application de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales.

- **La jurisprudence des juridictions**

La jurisprudence, issue des décisions de justice devenues définitives, fait aussi partie de la base de référence au titre du droit existant. En vertu de l'article 62 de la Constitution, toute décision du Conseil constitutionnel s'impose pour l'appréciation de la recevabilité financière. Il en est de même pour une décision d'une juridiction suprême française (Conseil d'État ou Cour de cassation). Par exemple, lorsqu'une juridiction a reconnu un droit à indemnisation par l'État en des termes généraux, la reprise littérale de cette jurisprudence par un amendement parlementaire est recevable, même si elle est coûteuse.

- **Les traités internationaux régulièrement ratifiés**

Conformément à l'article 55 de la Constitution, les traités ou accords internationaux régulièrement ratifiés ou approuvés s'imposent à la France et constituent donc une source de droit. Une initiative parlementaire reprenant une disposition inconditionnelle et suffisamment précise d'un traité déjà ratifié, ou d'un texte communautaire applicable en France, est donc recevable, même si cette disposition est coûteuse.

- **Des situations de fait**

Certains éléments de fait peuvent aussi être intégrés dans la base de référence au regard de l'article 40, à condition qu'il s'agisse d'une pratique constante et continue constitutive d'une coutume et qu'apprécierait comme telle le Président ou le Bureau de la commission des Finances. Dans ce cas, des situations existantes et coûteuses peuvent exceptionnellement être légalisées par une initiative parlementaire. Par exemple, lorsqu'un certain nombre de collectivités territoriales financent des dépenses dans le silence de la loi et en vertu de leur pouvoir général d'intervention en ce qui concerne l'économie locale, il est possible de formaliser cette pratique coûteuse dans la loi.

En revanche, la prise en compte de situations de fait qui seraient clairement contraires à la loi ou à un règlement n'est pas possible. Par exemple, la loi du 15 mars 1850, dite « loi Falloux », interdit expressément aux collectivités territoriales d'accorder des aides à l'investissement pour les établissements d'enseignement privés ; dès lors, toute initiative parlementaire visant à légaliser une telle pratique coûteuse et *contra legem* est irrecevable.

2.- Qu'entend-on par droit proposé ?

Si le droit en vigueur constitue la base de référence la plus souvent retenue pour l'application de l'article 40, il peut aussi être fait référence au droit proposé, dans certains cas spécifiques : lorsque le texte qui sert de base à la discussion parlementaire prévoit, soit la diminution des ressources existantes, soit la création d'une charge ou l'aggravation d'une charge existante, la recevabilité des amendements parlementaires à ce texte est appréciée par rapport au droit proposé.

En effet, bien qu'il y ait dégradation de l'état des finances publiques par rapport au droit en vigueur, l'incidence financière de ces initiatives parlementaires peut être moins onéreuse que celle du texte qui sert de base de référence. Ce raisonnement a été admis par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾.

a) Les textes en discussion

Lorsque la base de référence la plus favorable est constituée par le texte en discussion, on peut prendre comme point de comparaison :

– soit le **projet de loi** déposé par le Gouvernement (auquel l'article 40 n'est, bien évidemment, pas opposable) ;

– soit le texte de la **proposition de loi**, ou celui du rapport de la commission saisie au fond sur cette proposition, lorsqu'ils sont inscrits à l'ordre du jour (ces textes sont donc présumés recevables tant que l'article 40 n'a pas été opposé à leur rencontre) ;

– soit l'un quelconque des **textes transmis par l'une des assemblées** à l'autre au cours de la navette parlementaire (en vertu de l'article 42 de la Constitution, lequel dispose en effet, en son second alinéa, qu'« *une assemblée saisie d'un texte voté par l'autre assemblée délibère sur le texte qui lui est transmis* ») ⁽²⁾. Le champ des initiatives recevables peut donc s'élargir pendant le déroulement de la procédure parlementaire, à partir du moment où le texte initial a été modifié par des amendements qui en ont aggravé l'incidence financière. Par exemple, un amendement portant une prestation à 120 est irrecevable en première lecture à l'Assemblée nationale s'il va au-delà du texte initial (augmentant cette prestation de 100 à 110). Il est cependant recevable en deuxième lecture s'il se situe en deçà du texte voté par le Sénat (portant la prestation à 130).

Toujours au titre du droit proposé, un amendement qui augmente une ressource publique ou diminue une dépense publique constitue lui-même le texte en discussion, qui sert alors de base de référence pour l'application de l'article 40 aux **sous-amendements** à cet amendement. Il est donc possible de proposer, par voie de sous-amendement, une moindre augmentation des recettes ou une moindre réduction de la dépense que celle prévue par l'amendement.

(1) Décision n° 60-11 DC du 20 janvier 1961.

(2) Si ce texte a pour origine une proposition de loi déposée par un sénateur, le texte des conclusions de la commission saisie au fond au Sénat, s'il est plus favorable à l'initiative parlementaire, peut servir de base de référence, conformément à la décision du Conseil constitutionnel n° 93-329 DC du 13 janvier 1994.

En revanche, **ne rentrent pas dans la base de référence**, au titre du droit proposé :

– une proposition de loi distribuée et non inscrite à l’ordre du jour. Ainsi, un amendement reprenant une proposition de loi n’est pas nécessairement recevable, car les instances parlementaires chargées d’examiner la recevabilité financière ne sont pas les mêmes et appliquent des règles différentes en matière de compensation ;

– un amendement parlementaire déposé au Sénat et non adopté. Si un tel amendement est redéposé à l’identique à l’Assemblée nationale, il n’est pas non plus nécessairement recevable, car les procédures d’examen de la recevabilité financière ne sont pas les mêmes à l’Assemblée nationale et au Sénat.

b) Les intentions du Gouvernement

Au-delà du texte inscrit à l’ordre du jour, la notion de droit proposé peut aussi recouvrir les intentions du Gouvernement, si et seulement si elles sont clairement exprimées, sans aucune ambiguïté possible. Cette notion fait en effet l’objet d’une appréciation stricte, car chacun sait qu’une intention n’est jamais éternelle et que le vœu d’un ministre, même exprimé publiquement, n’est pas nécessairement la position officielle du Gouvernement, telle qu’issue des arbitrages interministériels.

Lorsque l’intention du Gouvernement est claire et suffisamment précise, il est possible à un parlementaire de la reprendre à son compte. Par exemple, il peut introduire dans un texte inscrit à l’ordre du jour une disposition d’un projet de loi non encore examiné, ou préciser dans le corps de la loi des mesures d’application que le pouvoir réglementaire s’appête à prendre.

Comme il est toujours délicat d’écarter l’application de règles claires – comme le sont celles de l’article 40 – en fonction d’une intention qui peut s’être manifestée en dehors du débat parlementaire, la notion d’intention du Gouvernement est appréhendée d’une manière très restrictive. Ne sont ainsi susceptibles d’entrer dans la base de référence pour l’examen de la recevabilité financière, au titre des intentions du Gouvernement, que les éléments suivants :

– le dispositif et l’exposé des motifs de tout projet de loi déposé par le gouvernement en fonction ⁽¹⁾ ;

– un amendement du Gouvernement ⁽²⁾ qui n’a pas été retiré ou qui a été rejeté par une assemblée au cours de la navette parlementaire ;

(1) Pour qu’il représente toujours les intentions du Gouvernement, le projet de loi en cause ne doit pas avoir été retiré. En cas de changement de gouvernement, seuls les projets de loi déposés par l’ancien gouvernement qui sont inscrits à l’ordre du jour prioritaire par le nouveau gouvernement entrent encore dans la base de référence.

(2) Décision du Bureau de la commission des Finances du 11 avril 2006, se référant au dépôt d’un amendement du Gouvernement dont l’exposé sommaire indiquait, sans aucune équivoque possible, qu’il acceptait la totalité de la charge résultant de l’ensemble des mesures de la proposition de loi.

– un projet de décret ou d’ordonnance transmis officiellement au Parlement ;

– l’intervention d’un ministre en commission ou en séance publique. Sur cette base, des amendements parlementaires au projet de loi d’orientation pour l’avenir de l’école, examiné en février 2005, ont pu reprendre la programmation budgétaire annoncée par le ministre de l’éducation nationale en commission : ces amendements explicitaient dans un rapport annexé les données chiffrées clairement exposées par le ministre.

En revanche, **une déclaration d’un ministre dans la presse ne constitue pas un engagement ferme et opposable au Parlement.**

Surtout, **la simple évocation de la possible acceptation par le Gouvernement d’un amendement parlementaire ne saurait rendre celui-ci recevable**, car l’appréciation de la recevabilité financière ne serait alors plus objective, mais dépendrait du bon vouloir du Gouvernement, en particulier en faveur de sa majorité. Il revient donc au Gouvernement de déposer lui-même l’amendement qu’il prétend appeler de ses vœux, car il assumera ainsi sa responsabilité en ce qui concerne l’évolution des finances publiques, conformément aux principes qui sous-tendent l’article 40.

3.– Quelle base de référence choisir ?

a) Le choix de la base la plus favorable

La base de référence choisie pour l’examen de la recevabilité financière est toujours celle qui est **la plus favorable à l’initiative parlementaire**. Ainsi, un amendement parlementaire peut-il toujours proposer une diminution de charge publique moins importante que celle prévue par le texte en discussion. De même est-il loisible à l’initiative parlementaire de proposer une moindre augmentation de ressources que celle qui résulte du texte en discussion, sans gager cette initiative, à condition de ne pas tomber au-dessous du niveau du droit en vigueur.

Le tableau figurant page suivante, déjà présenté dans les rapports de M. Christian Goux sur la recevabilité financière des amendements, récapitule bien les différents cas de figure possibles.

CAS PRATIQUES DE CHOIX DE LA BASE DE REFERENCE

Type d'initiative du texte en discussion	Catégorie d'amendement parlementaire	Justification
<p><i>A. Diminution de ressources :</i> Le dispositif diminue un impôt de 100 à 80</p> <p>La base de référence est le texte en discussion</p>	1. L'amendement <i>ne peut pas</i> diminuer l'impôt en deçà de 80	Il y aurait diminution des ressources par rapport au texte en discussion et par rapport au droit existant
	2. L'amendement <i>peut</i> augmenter l'impôt au-delà de 100	Il y a création de ressources
	3. L'amendement <i>peut</i> alléger l'impôt à un niveau intermédiaire entre 100 et 80, sans gage	Il y a diminution des ressources par rapport au droit existant, <i>mais non par rapport au texte en discussion</i>
<p><i>B. Augmentation de ressources :</i> Le dispositif augmente un impôt de 100 à 120</p> <p>La base de référence est le droit existant</p>	1. L'amendement <i>ne peut pas</i> diminuer l'impôt en deçà de 100 sans gage	Il y aurait diminution des ressources par rapport au texte en discussion et par rapport au droit existant
	2. L'amendement <i>peut</i> augmenter l'impôt au-delà de 120	Il y a création de ressources
	3. L'amendement <i>peut</i> n'augmenter l'impôt qu'à un niveau intermédiaire entre 100 et 120	Il y a diminution de ressources par rapport au texte en discussion, <i>mais non par rapport au droit existant</i>
<p><i>C. Diminution de charge :</i> Le dispositif diminue une prestation de 100 à 80</p> <p>La base de référence est le droit existant</p>	1. L'amendement <i>ne peut pas</i> augmenter la prestation au-delà de 100	Il y aurait aggravation de charge par rapport au droit existant et par rapport au texte en discussion
	2. L'amendement <i>peut</i> diminuer la prestation en deçà de 80	Il y a réduction de charge
	3. L'amendement <i>peut</i> ne diminuer la prestation qu'à un niveau intermédiaire entre 100 et 80	Il y a aggravation de charge par rapport au texte en discussion, <i>mais non par rapport au droit existant</i>
<p><i>D. Augmentation de charge :</i> Le dispositif augmente une prestation de 100 à 120</p> <p>La base de référence est le texte en discussion</p>	1. L'amendement <i>ne peut pas</i> augmenter la prestation au-delà de 120	Il y aurait aggravation de charge par rapport au texte en discussion et par rapport au droit existant
	2. L'amendement <i>peut</i> diminuer la prestation en deçà de 100	Il y a réduction de charge
	3. L'amendement <i>peut</i> n'augmenter la prestation qu'à un niveau intermédiaire entre 100 et 120	Il y a aggravation de charge par rapport au droit existant, <i>mais non par rapport au texte en discussion</i>

b) Les limites du choix : « le beurre et l'argent du beurre »

Le choix de la base de référence ne va pas cependant jusqu'à autoriser un parlementaire à combiner à la fois droit existant et droit proposé, pour contourner l'article 40 : comme le dit la sagesse populaire, on ne peut pas avoir « le beurre et l'argent du beurre » !

Ainsi, dans le cas de dispositifs entièrement nouveaux ou d'une réforme d'ensemble d'un dispositif existant, il n'est pas possible de s'opposer à une mesure spécifique diminuant une charge publique, au nom du droit existant, tout en acceptant une mesure connexe aggravant une autre charge publique, au nom du droit proposé. Par exemple, dans le cadre d'un projet de loi instituant une couverture maladie universelle (à la charge de l'État) tout en supprimant l'aide médicale gratuite (qui était financée par les départements), il n'est pas possible, par amendement parlementaire, de maintenir l'aide médicale gratuite, au nom du droit existant, tout en acceptant la création de la couverture maladie universelle, au nom du droit proposé, car il en résulterait alors globalement une augmentation des charges publiques, au-delà du droit en vigueur et du droit proposé.

De même en matière de recettes, si le Gouvernement propose dans un projet de loi un dispositif équilibré d'allègement et d'alourdissement d'éléments d'un même impôt, il n'est pas possible de supprimer sans gage les seules augmentations de recette tout en conservant la réduction proposée, car il en résulterait globalement une diminution des ressources publiques, tant par rapport au droit existant que par rapport au droit proposé. Par exemple, si un texte propose d'augmenter l'assiette d'un impôt en contrepartie d'une réduction du taux de cet impôt, un amendement non gagé supprimant uniquement l'augmentation d'assiette proposée est irrecevable.

LA RÈGLE DE L'UNITÉ DE VOTE

Les textes de loi étant divisés en articles, qui sont en principe discutés et mis aux voix séparément, la règle de l'unité de vote tend à aligner le droit d'amendement des parlementaires sur leur droit de vote, c'est-à-dire à considérer comme recevable de droit, selon une règle de procédure, tout amendement dont l'adoption aurait la même conséquence qu'un vote. De ce fait, **les amendements de suppression totale d'un article d'un projet ou d'une proposition de loi sont toujours recevables**, puisqu'ils sont équivalents au rejet de cet article lors de sa mise aux voix.

Dans la grande majorité des cas, cette règle de procédure aboutit en fait à maintenir la situation juridique existante. Cependant, compte tenu de la structuration de plus en plus complexe des projets de loi, elle peut permettre de diminuer une recette publique tout en supprimant la mesure de compensation figurant dans un autre article du projet. De même, en matière de loi de finances, l'article 40 n'empêche pas d'augmenter le déficit budgétaire, si des amendements parlementaires suppriment des ressources nouvelles proposées en contrepartie de dépenses nouvelles qui, elles, sont maintenues. En vertu du principe d'universalité budgétaire, il n'existe pas en effet de lien juridique entre ressources et dépenses, en dehors des mécanismes qui permettent de telles affectations.

C.- À QUELLES CONDITIONS DES DIMINUTIONS DE RESSOURCES PUBLIQUES SONT-ELLES RECEVABLES ?

Le champ d'application de l'article 40 et la base de référence à utiliser ayant été déterminés, il convient de détailler les mécanismes de sa mise en œuvre, en les déclinant sous les deux aspects que distingue la lettre même de l'article 40 : les diminutions de ressources publiques, d'une part, et les créations ou aggravations de charge publique, d'autre part.

Au sein de la première catégorie, l'illustration concrète de ce qu'est une initiative parlementaire diminuant les ressources publiques doit permettre de distinguer les cas où l'article 40 s'applique des cas où il n'est pas opposable. Et lorsque l'article 40 s'applique, un gage est nécessaire pour rendre recevable une telle initiative.

1.- Qu'est-ce qu'une diminution des ressources publiques ?

La variété des situations rencontrées invite à décliner en trois temps la notion de diminution des ressources publiques au sens de l'article 40 : les pertes de recettes directes, les opérations que la jurisprudence assimile à des pertes de recettes, et, enfin, une série d'opérations qui, là encore à la lumière de la jurisprudence, ne sont pas considérées comme des diminutions de ressources.

a) Les pertes de recettes directes

- **La notion de perte de recettes est juridique et non pas seulement financière**

Dans la grande majorité des cas, l'appréciation de la perte de recettes, une fois la base de référence et le champ d'application identifiés, ne pose pas de difficulté : une diminution des taux ou une réduction de l'assiette d'un impôt, le relèvement du plafond de dépenses ouvrant droit à une réduction d'impôt, l'élargissement d'un abattement fiscal, une réfaction de DGF pour une catégorie de collectivités territoriales, la suppression d'une redevance perçue par un établissement public administratif constituent autant de diminutions des ressources publiques.

Mais il est des cas plus subtils où l'appréciation de la notion ne présente pas le même caractère d'évidence. Le critère qui prévaut est alors, quand la base de référence applicable est le droit existant, celui du **droit en vigueur**, y compris parfois de façon seulement théorique, et non la situation de fait, financière ou économique, qui peut être fort différente.

Trois types d'exemples permettent d'illustrer ce point. En premier lieu, peut se présenter une situation de **discordance entre le droit et la situation de fait**. Tel est le cas où une loi créant un nouvel impôt d'État vient d'entrer en vigueur, mais n'a pas encore eu d'effet concret, dans l'attente de la parution d'une instruction fiscale détaillant ses modalités pratiques. Un amendement

parlementaire diminuant le taux de cet impôt peut s'analyser de deux façons : économiquement, il n'a pas pour effet de diminuer, en l'état, les ressources publiques. Mais, juridiquement, il a bien cet objectif et cet effet. C'est cette seconde interprétation qui s'applique : l'amendement doit être gagé pour être recevable.

Le deuxième exemple type concerne l'**allégation du maintien global du niveau des ressources publiques**. Une initiative parlementaire réduisant l'assiette des cotisations de sécurité sociale tout en expliquant que le produit global de ces cotisations ne doit pas baisser – puisque cet allègement du coût du travail incitera les employeurs à embaucher, et augmentera par conséquent le volume des cotisations payées – est peut-être fondée sur un raisonnement valide au plan économique. Mais, à droit constant, il constitue manifestement une perte de recettes pour les régimes sociaux, d'autant plus évidente qu'elle est immédiate alors que l'éventuel effet positif est, lui, différé.

Le troisième cas de figure repose sur l'**existence supposée de mécanismes préservant de façon automatique le produit d'un impôt**. Une initiative parlementaire réduisant l'assiette d'un impôt local, en expliquant que les collectivités lésées auront toujours la possibilité de maintenir le produit de cet impôt *via* une augmentation de taux si elles le souhaitent, constitue à l'évidence également, du point de vue du droit en vigueur, une perte de recettes.

- **La perte de recettes doit être directe**

Le principe général du « bénéfice du doute », qui doit profiter à l'initiative parlementaire, trouve aussi à s'appliquer dans l'appréciation de la diminution des ressources publiques. On ne considère donc pas comme une perte de recettes la conséquence très incertaine ou trop indirecte d'une initiative parlementaire, ou celle qui est manifestement étrangère à la finalité de l'amendement ou de la proposition de loi.

En premier lieu, les **formulations trop vagues**, qui sont dénuées de portée normative, ne constituent pas une perte de recettes directe et ne peuvent donc pas se voir opposer l'irrecevabilité. Par exemple, un dispositif du type : « *Le Gouvernement s'attachera à la promotion des énergies renouvelables par la mise en œuvre d'une fiscalité adaptée* » relève davantage de la déclaration d'intentions que d'une volonté manifeste de réduire les ressources publiques ; d'ailleurs, la « *fiscalité adaptée* » peut très bien consister en un réaménagement d'assiette qui ne dégrade pas, ni en droit ni en fait, le niveau des recettes fiscales.

La perte de recettes n'est pas non plus considérée comme suffisamment directe quand l'initiative parlementaire présente un **effet trop incertain**. Le doute doit ainsi profiter à un amendement parlementaire dont on ne peut affirmer avec certitude, en raison de l'aléa pesant sur la mise en œuvre de la loi future, qu'il diminuera les ressources publiques.

Par exemple, autoriser les communes classées comme stations touristiques à moduler leurs taux de taxe professionnelle dans une fourchette légèrement plus large que ce que permet le droit existant ne peut, *ex ante*, être considéré comme une initiative entraînant une indubitable perte de recettes, même si celle-ci est mathématiquement possible.

Il est également des cas où la **perte de recettes est trop indirecte**. On ne peut pas considérer qu'une initiative parlementaire tendant à modifier le droit de la famille, par exemple pour faciliter l'adoption, ou le régime des successions et libéralités, dans le cadre d'une réforme du code civil, se fixe comme objet direct de diminuer le produit des droits de succession. En revanche, l'amendement dont l'unique objet consiste à réduire, même de façon modeste, les droits de mutation à titre gratuit dans tel ou tel cas précis, tombe bien sous le coup de l'article 40.

Dans un autre domaine, une modification du calcul des bénéfices des petites entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ayant pour but de les inciter à modifier leur comportement d'investissement peut, certes, avoir des conséquences indirectes sur l'assiette de leurs cotisations sociales et donc sur leur produit ; on n'exige pas cependant, en pareil cas, que l'amendement compense la perte de recettes pour les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

- **La perte de recettes peut n'être qu'aléatoire**

Que la perte de recettes soit directe n'implique pas forcément qu'elle soit d'effet immédiat. À partir du moment où une initiative parlementaire a pour objet une diminution de ressources publiques, même facultative ou future, cette diminution doit être compensée. Là encore, le raisonnement juridique prévaut : **créer, en droit, la possibilité d'une perte de recettes directe oblige à prévoir simultanément une compensation de cette perte.**

Un premier exemple type est celui de l'**avantage fiscal facultatif** : un amendement parlementaire aux termes duquel une commune ou un EPCI *peut* accorder un dégrèvement de taxe professionnelle dans tel cas particulier n'emporte aucune conséquence sur les ressources publiques aussi longtemps qu'aucune collectivité ne fait usage de cette faculté ; pour autant, un tel amendement doit être gagé, puisqu'il modifie l'état du droit dans un sens coûteux pour les finances publiques.

Le même amendement que celui de l'exemple précédent, qui n'ouvrirait la possibilité de dégrèvement que dans un délai de cinq ans après la publication de la loi dans laquelle il s'insère, devrait, lui aussi, être gagé au stade de son dépôt. En effet, une **perte de recettes future** n'en demeure pas moins une perte de recettes.

Un autre cas de figure fréquent en matière de perte aléatoire de recettes est celui de la **perte en trésorerie**. Le décalage dans le temps du paiement d'un impôt entraîne mécaniquement un coût pour la personne publique qui doit subir les effets de ce décalage.

Dès lors, même quand ce décalage est bref et limité, et peut par conséquent être considéré non comme une *charge* de trésorerie mais comme un simple manque à gagner, il doit être gagé, s'il provient d'une initiative parlementaire⁽¹⁾.

b) Les opérations assimilées à des pertes de recettes

Au-delà des diminutions directes de ressources publiques, certaines opérations plus complexes sont traitées, par convention, comme des opérations sur recettes, susceptibles d'être gagées, et non comme des dépenses publiques, dont l'augmentation est par nature irrecevable ; cette jurisprudence, favorable à l'initiative parlementaire, est désormais solidement établie, mais connaît quelques exceptions.

• **Les remboursements et dégrèvements d'impôts**

Regroupés au sein d'une mission du budget général dotée de crédits évaluatifs⁽²⁾, les remboursements et dégrèvements d'impôts figurent également dans l'article d'équilibre de la loi de finances, où ils concrétisent la différence entre recettes fiscales brutes et dépenses brutes d'une part, et recettes fiscales nettes et dépenses nettes d'autre part. Pour autant, du point de vue de l'article 40, une initiative parlementaire augmentant ces remboursements ou dégrèvements peut presque toujours être gagée et rendue recevable.

Ces deux notions doivent être distinguées :

– certains impôts font l'objet de **remboursements** : le montant brut d'impôt perçu doit alors être corrigé d'autant. Le cas le plus fréquent est celui de la TVA, et ce mécanisme explique le passage de la TVA brute à la TVA nette dans l'état A annexé au projet de loi de finances de l'année. Un remboursement plus important, ou anticipé, ne s'analyse pas comme une charge pour le budget de l'État, mais comme une moindre recette : le passage du « brut » au « net », tant qu'il n'est pas massif⁽³⁾, n'est pas considéré comme un décaissement, mais comme une minoration des rentrées fiscales, qui peut par conséquent être gagée ;

– d'autres impôts font l'objet de **dégrèvements** : certains redevables sont dispensés, en tout ou partie, d'office ou sur recours gracieux, du paiement de l'impôt, mais la spécificité du dégrèvement réside dans le fait que, *même si le texte ne le précise pas*, la perte de recettes est automatiquement compensée par le budget de l'État à la personne publique qui subit la perte de recettes.

(1) Pour les cas de charge de trésorerie, voir page 54.

(2) La mission « Remboursements et dégrèvements » est, en volume, la plus importante du budget de l'État : elle représente plus de 68 milliards d'euros en loi de finances pour 2006, soit plus de 20 % des crédits du budget général.

(3) Par « massif », on entend par exemple la suppression complète et immédiate du décalage d'un mois dans le remboursement de la TVA aux entreprises qui peuvent la déduire : adoptée en loi de finances rectificative pour 1993 sous la forme d'une créance amortissable en vingt ans, cette mesure ne pouvait, compte tenu de son coût de trésorerie considérable (15 milliards d'euros), être rendue immédiate par amendement parlementaire. Le caractère massif de cette mesure en faisait une charge, non une moindre recette.

En pratique, ce mécanisme joue surtout au bénéfice des collectivités territoriales : si un amendement élargit le champ des redevables de la taxe professionnelle pouvant bénéficier d'un dégrèvement, il y a compensation automatique par le budget de l'État aux collectivités lésées. On pourrait en inférer que tout dégrèvement, en laissant inchangé l'état des finances locales, crée mécaniquement une charge pour le budget de l'État, mais en réalité il s'agit bien d'une perte de recettes. En effet, le circuit de recouvrement par les services de l'État des impôts locaux étant distinct du circuit de versement aux collectivités de l'équivalent des produits votés par elles, le dégrèvement se traduit bien par un moindre recouvrement de la part de l'État. C'est la raison pour laquelle, selon une jurisprudence solidement établie depuis 1979 mais non validée par le Conseil constitutionnel, **un dégrèvement d'impôt peut toujours être gagé pour l'État et doit l'être pour lui seul**, une telle initiative parlementaire étant alors recevable.

- **Les prélèvements sur recettes**

– *Qu'est-ce qu'un prélèvement sur recettes ?*

C'est parce que la technique du prélèvement sur les recettes de l'État constitue une entorse au principe d'universalité budgétaire qu'elle est circonscrite par l'article 6 de la LOLF⁽¹⁾ à deux catégories de bénéficiaires. Chacune de ces catégories fait l'objet d'un article de première partie de la loi de finances de l'année. Par conséquent, sauf modification de la LOLF, la liste des prélèvements existants ne semble pas appelée à s'étoffer ; elle comprend à ce jour :

– le prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes ;

– les prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales⁽²⁾, à savoir :

- le prélèvement au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qu'il soit pris dans son ensemble ou pour l'une de ses composantes (dotation forfaitaire, dotation de solidarité urbaine [DSU], dotation de solidarité rurale [DSR],...) ;
- le prélèvement au profit du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) ;
- le prélèvement au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale ;

(1) « Un montant déterminé de recettes de l'État 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. [...] ».

(2) Il faut noter que les concours de l'État aux collectivités territoriales, s'ils prennent majoritairement la forme de prélèvements sur recettes, ne prennent pas toujours cette forme ; ce sont parfois des crédits budgétaires, auquel cas leur augmentation n'est pas possible sur initiative parlementaire, car elle aggraverait une charge publique (voir page 53).

- le prélèvement au profit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) ;
- le prélèvement au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) ;
- la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle ;
- la dotation élu local ;
- le prélèvement au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs ;
- le prélèvement au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse.

Dans une moindre mesure, il existe des prélèvements sur les recettes de personnes publiques autres que l'État, notamment entre différents niveaux de collectivités territoriales.

– Quelle est la latitude laissée à l'initiative parlementaire en matière de prélèvements sur recettes ?

Un amendement parlementaire qui minore le montant d'un prélèvement sur recettes doit être gagé pour le bénéficiaire du prélèvement, si celui-ci entre dans le champ de l'article 40 : par exemple, une diminution de la DGF sur initiative parlementaire doit être gagée pour les collectivités territoriales.

Un amendement parlementaire qui majore le montant d'un prélèvement sur recettes doit être gagé pour le financeur du prélèvement : ainsi, une majoration de DGF doit être gagée pour l'État. Les amendements recevables – car gagés – les plus typiques sont ceux qui visent à faire prendre en charge par l'État une exonération plus importante de fiscalité locale, ou qui prévoient une compensation plus généreuse de l'exercice d'une compétence par une collectivité. Toutefois, pour être recevable, un tel amendement ne saurait constituer la contrepartie d'une création ou d'une aggravation de charge : la création d'une compétence nouvelle pour les communes ne devient pas recevable sous prétexte qu'elle serait financée par l'augmentation de la DGF.

Il est possible, par amendement parlementaire, de modifier la répartition d'un prélèvement sur recettes entre plusieurs de ses bénéficiaires, sous réserve de ne pas dégrader le niveau de ressources d'un bénéficiaire. Concrètement, la modification de la répartition d'un prélèvement entre communes, entre communes et EPCI, entre départements ou entre régions est recevable sans gage. En revanche, une modification ayant pour effet d'augmenter la part perçue par une catégorie de collectivités au détriment d'une autre catégorie de collectivités (par exemple, augmenter spécifiquement la DGF des communes sans augmenter globalement la DGF, donc au détriment des départements et des régions) doit être assortie d'un gage pour les collectivités « lésées ».

Enfin, comme il a déjà été dit, **la possibilité de prévoir un nouveau bénéficiaire pour un prélèvement sur les recettes de l'État est interdite par l'article 6 de la LOLF** qui les réserve aux Communautés européennes et aux collectivités territoriales. Dès lors, la marge de manœuvre des parlementaires en la matière est nettement circonscrite : par exemple, un amendement parlementaire qui créerait un prélèvement sur les recettes de l'État au profit des organismes de sécurité sociale serait irrecevable, même gagé.

En revanche, à partir du moment où il ne s'agit pas des recettes de l'État, il est possible, avec un gage approprié, de créer un prélèvement sur recettes, par exemple, entre différents niveaux de collectivités territoriales – sous réserve évidemment, là encore, de ne pas créer par ce biais une charge compensée.

- **Les crédits d'impôt et autres mécanismes de restitution ou de récupération fiscale**

Les crédits d'impôt et autres mécanismes assimilés constituent eux aussi des opérations de nature ambivalente, qui font l'objet d'une jurisprudence libérale au titre de l'article 40.

– Dans quelles conditions une initiative parlementaire étendant ou créant un crédit d'impôt est-elle recevable ?

Un crédit d'impôt présente en quelque sorte une double nature : en s'imputant sur l'impôt dû, il constitue une perte de recettes directe pour la personne publique affectataire de cet impôt. Ainsi du crédit d'impôt sur le revenu pour l'achat de certains équipements destinés à l'habitation principale des particuliers, ou du crédit d'impôt pour dépenses de recherche effectuées par les entreprises : un amendement parlementaire qui tend à étendre l'éligibilité à un tel crédit d'impôt, ou à en relever le taux ou le plafond, est recevable à la condition d'être gagé pour l'État.

Dans ce qui précède, il n'y a, du point de vue de l'article 40, aucune différence entre le crédit d'impôt et l'exonération, l'abattement ou la réduction qui concernerait le même impôt. La spécificité du crédit d'impôt réside dans le caractère *restituable* de l'excédent éventuellement constaté : lorsque la valeur du crédit d'impôt dépasse le montant de l'impôt dû, le contribuable détient une créance sur le Trésor public, qui peut se matérialiser de différentes manières (imputation du dépassement sur l'impôt dû au titre des années suivantes, chèque,...). Dans le cas d'une restitution de l'excédent sous forme de chèque, on serait fondé à qualifier cette opération de charge publique. Cependant, dans la mesure où la frontière entre la minoration de l'impôt dû et le décaissement pour le Trésor est propre à la situation particulière de chaque contribuable, s'est développée une jurisprudence favorable à l'initiative parlementaire, aux termes de laquelle :

– l'extension d'un crédit d'impôt existant est recevable sous réserve d'être correctement gagée, et à la double condition d'être toujours en lien

avec le mécanisme initial et de rester, par son montant, dans des limites raisonnables, qui maintiennent le crédit dans la « zone grise » entre moindre recette et reversement de l'excédent ;

– *a fortiori*, **l'extension d'un crédit d'impôt est recevable lorsque, correctement gagée, l'initiative parlementaire (ou le dispositif existant) précise en outre que l'excédent n'est pas restituable**. En pareil cas en effet, le contribuable « épuise » son crédit d'impôt en ramenant son impôt dû à zéro : même lorsque les modalités de calcul du crédit d'impôt pourraient lui ouvrir droit à une créance sur le Trésor public, il ne peut pas prétendre au bénéfice de cette créance ;

– **la création d'un crédit d'impôt** par un parlementaire doit, pour être recevable, obéir aux mêmes règles que celles qui viennent d'être énoncées : le lien avec l'impôt considéré, un montant raisonnable et, bien sûr, un gage correct. Là encore, le caractère non restituable de l'excédent éventuel rend la recevabilité plus certaine.

– *À partir de quand l'extension ou la création d'un crédit d'impôt risque-t-elle de devenir irrecevable ?*

La réponse à cette question découle des règles que l'on vient d'énoncer. En dehors de la question de l'adéquation du gage, abordée ultérieurement, on peut indiquer à titre d'exemple que sont irrecevables :

– un amendement parlementaire instituant un crédit d'impôt sur le revenu pour certains rapatriés, sous la forme d'une prime de plus de 1.000 euros due en tout état de cause aux personnes concernées qui sont faiblement ou non imposables, car il s'agit en réalité d'une aide publique déguisée ;

– un amendement parlementaire créant un crédit d'impôt sur les sociétés égal à 100 % du montant des dons effectués au profit d'une fondation reconnue d'utilité publique, sans plafond, l'excédent éventuel pouvant s'imputer sur l'impôt dû au titre des dix années suivantes, car il s'agit là aussi en fait d'une subvention.

Un cas particulier mérite examen, celui de la **prime pour l'emploi (PPE)**. La PPE est un « *droit à récupération fiscale* »⁽¹⁾. Elle doit donc s'analyser comme une opération sur recettes, qui minore l'impôt sur le revenu, et non pas comme une charge. Le dispositif présente cependant une spécificité qui apparente ce droit à récupération au crédit d'impôt tel qu'il vient d'être décrit : lorsque le bénéficiaire n'est pas redevable de l'impôt sur le revenu, ou lorsque le montant de l'impôt dû est inférieur à celui de la prime, la différence est versée aux intéressés.

Ce versement constitue, matériellement, une dépense pour le budget de l'État. Surtout, c'est le montant des sommes en cause comme le caractère prépondérant, en nombre de foyers fiscaux bénéficiaires, des versements du Trésor

(1) Article 200 sexies du code général des impôts.

public – environ 3/5^e des foyers – par rapport aux minoration d'impôt sur le revenu – environ 2/5^e des foyers – qui font sortir, à l'heure actuelle, la PPE de la « zone grise » précédemment évoquée et favorable aux crédits d'impôt. Par conséquent, un amendement étendant le champ ou le montant de la prime pour l'emploi est irrecevable, sauf s'il comporte explicitement, en plus du gage traditionnel, la mention selon laquelle « *l'excédent n'est pas restituable* »⁽¹⁾.

Enfin, certains dispositifs apparemment voisins des précédents ne peuvent pourtant être étendus sur initiative parlementaire. Il en est ainsi du « **bouclier fiscal** » voté en loi de finances pour 2006 : bien qu'étant formellement un « *droit à restitution fiscale* »⁽²⁾, ce plafonnement global des impôts des particuliers se matérialise sous la forme d'un chèque versé par le Trésor public l'année suivant celle du paiement de l'impôt, et ne s'impute jamais sur l'impôt dû. Ce dispositif ne peut donc pas être considéré comme une opération sur recettes, et tout « renforcement » du bouclier fiscal (*via* l'abaissement de son taux ou l'inclusion d'impôts supplémentaires dans son calcul) constitue par conséquent une augmentation de charge publique, *ipso facto* irrecevable.

c) Les opérations qui sont recevables sans gage

L'application de l'article 40 de la Constitution a permis de dégager certains types d'opérations qui, à première vue, constituent des pertes de recettes directes et certaines, mais auxquelles les parlementaires peuvent procéder sans assortir leurs amendements ou propositions d'un quelconque gage.

• **Les sanctions, amendes et pénalités**

Toute initiative parlementaire qui diminue le montant de l'amende pénale due pour telle infraction ou qui supprime telle contravention se traduit, effectivement, par de moindres recettes non fiscales pour le budget de l'État. Un gage semble *a priori* nécessaire. Pourtant, on mesure bien la singularité des amendes et autres condamnations pécuniaires : idéalement, leur produit devrait être nul et l'intention de l'auteur de l'initiative précitée n'est pas, à l'évidence, de dégrader le niveau des ressources publiques en cause. C'est pourquoi **la diminution ou la suppression d'une amende pénale n'est pas considérée comme une perte de recettes directe au sens de l'article 40, et n'a donc pas à être gagée**. Ce raisonnement vaut à la fois :

– pour **les amendes pénales *stricto sensu*** (typiquement, les amendes forfaitaires de la police de la circulation), les condamnations pécuniaires prévues par la loi ou les sanctions fiscales (les intérêts de retard, par exemple) ;

– pour **les versements libératoires d'une obligation légale de faire, qui s'apparentent à des « sanctions » prenant une forme pécuniaire**, comme la

(1) Cette doctrine a été fixée lors de la création de la PPE (voir le compte rendu de la réunion de la commission des Finances du 1^{er} février 2001) et maintenue pendant la législature suivante (voir le compte rendu de la réunion de la commission du 8 octobre 2003).

(2) Article 1649-0 A du code général des impôts.

participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue ou à l'effort de construction, le prélèvement sur les ressources fiscales des communes ne remplissant pas leur obligation légale de disposer d'un quota de logements sociaux sur leur territoire, ou encore la contribution versée au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés par les employeurs qui ne s'acquittent pas directement de l'obligation légale d'emploi d'un certain nombre de travailleurs handicapés.

Ainsi, un amendement parlementaire permettant à une commune de remplir plus facilement l'obligation légale de disposer d'un pourcentage minimum de logements sociaux est recevable sans gage : son objet n'est pas en effet de priver les établissements publics bénéficiaires du prélèvement sur les ressources de la commune, mais d'atténuer la rigueur de ce mécanisme de prélèvement, assimilable à une sanction.

Bénéficient logiquement de la même jurisprudence favorable toutes les initiatives parlementaires visant à **modifier le mode de recouvrement des amendes et pénalités ou leur affectation**.

- **Les modalités de recouvrement des impôts et le contrôle fiscal**

Certaines initiatives parlementaires qui ont pour but de modifier les modalités de recouvrement d'un impôt ou de cotisations sociales – en réduisant le délai de reprise en cas d'infraction par exemple –, ou encore d'alléger le contrôle fiscal dans tel cas précis, peuvent se traduire par un moindre « rendement » financier de l'activité de contrôle ou de recouvrement. Mais la perte de recettes pour les personnes publiques concernées n'est ici qu'indirecte et aléatoire, et elle n'est pas l'objet premier des initiatives en cause. Dès lors, celles-ci peuvent être assimilées à de simples modifications de procédures et n'ont donc pas besoin d'être gagées pour être recevables.

2.- Comment gager une diminution des ressources publiques ?

Pour qu'un amendement ou une proposition de loi tendant à diminuer le niveau des ressources publiques soit recevable, un gage est indispensable ⁽¹⁾. S'il a en principe vocation à être « levé », le gage n'est pas de pure forme et ses contours ont été clairement tracés par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Matériellement, le gage est constitué d'un ou plusieurs paragraphes distincts dans le dispositif de l'amendement. Le Gouvernement peut ainsi facilement « lever le gage » des amendements qu'il accepte en séance publique, juste avant leur adoption, c'est-à-dire ne retenir que la « partie utile » de l'amendement, en supprimant lesdits paragraphes. Mais cette procédure n'a rien d'automatique et l'amendement peut très bien être adopté sans que le Gouvernement lève le gage.

(1) On rappellera qu'en revanche **un amendement ne peut en aucun cas comporter un gage de charge**.

Dans son contenu, le gage doit satisfaire aux conditions posées par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ : il faut ainsi « *que la ressource destinée à compenser la diminution d'une ressource publique [...] bénéficie aux mêmes collectivités ou organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution* », que cette ressource de compensation « *soit réelle* » et « *que la compensation soit immédiate* ».

Le gage typique se rédige de façon binaire. On vise d'abord le bénéficiaire (« *La perte de recettes pour...* »), puis on précise la technique de compensation (« *est compensée par...* »).

a) « *La perte de recettes pour...* » : *pour qui gager ?*

Le gage doit compenser une perte de recettes pour l'organisme qui la subit. Dès lors, il suffit de suivre deux étapes logiques et indispensables : identifier la personne publique « lésée », puis la désigner correctement lors de la rédaction du gage.

- **Qui subit la perte de recettes ?**

Rechercher, au stade de la rédaction de l'amendement ou de la proposition, quelles sont les entités lésées par la diminution de ressources publiques, ne pose généralement pas de difficulté. Ainsi, diminuer, sur initiative parlementaire, le produit attendu de l'impôt sur le revenu (en réduisant par exemple l'ampleur de la tranche supérieure du barème), oblige à prévoir une compensation pour le budget de l'État.

Mais il est des cas plus complexes. Par exemple, lorsque l'on diminue le « rendement » de certains droits de mutation, il faut savoir qu'à l'heure actuelle le produit des droits de mutation à titre gratuit (les « droits de succession » et les « droits de donation », dans le langage courant) est affecté au budget de l'État, tandis que le produit des droits de mutation à titre onéreux (droits d'enregistrement perçus à l'occasion de la vente d'un bien immobilier, d'un fonds de commerce, *etc.*) est partagé entre l'État et les départements.

De même, en matière de fiscalité locale, lorsque l'on crée un dégrèvement nouveau ou que l'on étend un dégrèvement existant, il faut connaître les implications du mécanisme du dégrèvement (c'est-à-dire une compensation automatique par le budget de l'État, voir page 39) : ce type d'amendement ou de proposition doit donc être gagé pour l'État, et pour lui seul.

En outre, il peut arriver que l'affectataire du produit d'un impôt varie au cours du temps ; les rédacteurs de gages doivent évidemment en tenir compte. Par exemple, le produit du droit de consommation sur les alcools ⁽²⁾ a été successivement affecté à l'État avant 1993 (gage pour l'État), au fonds de

(1) Décision n° 76-64 DC du 2 juin 1976.

(2) Article 403 du code général des impôts.

solidarité vieillesse (FSV) de 1993 à 1997 (gage pour le FSV), au FSV et aux régimes d'assurance maladie de 1997 à 1999 (gage pour le FSV et gage pour les organismes de sécurité sociale), au FSV, au FOREC et à la CNAM en 2000 (gage pour le FSV, gage pour le FOREC et gage pour la CNAM), au FOREC et à la CNAM de 2001 à 2003 (gage pour le FOREC et gage pour la CNAM), à l'État en 2004 et 2005 (gage pour l'État) et, à l'heure actuelle (en 2006), ce produit est affecté à l'ACOSS (gage pour les organismes de sécurité sociale) ⁽¹⁾.

- **Comment viser le ou les bénéficiaires du gage ?**

L'identification de la personne ou des personnes publiques lésées par la diminution de ressources guide mécaniquement la rédaction du gage. Il y a donc en théorie autant de gages possibles que d'entités entrant dans le champ de l'article 40. Mais dans l'immense majorité des cas, on procède par « regroupements », sous forme de catégories, plus ou moins composites, de personnes publiques :

- sont gagées « *pour l'État* » les pertes de recettes pour le budget de l'État dans toutes ses composantes, c'est-à-dire pour le budget général bien sûr, mais aussi pour toute entité qui n'est pas distincte de l'État comme personne morale ;

- sont gagées « *pour les collectivités territoriales* » les pertes de recettes pour une ou plusieurs catégories de collectivités territoriales. Si la perte de recettes est circonscrite aux seuls départements, ou aux seuls EPCI, etc., il est nettement préférable, par symétrie, de préciser quels sont les bénéficiaires du gage ;

- sont gagées « *pour les organismes de sécurité sociale* » les pertes de recettes pour un ou plusieurs régimes de sécurité sociale, pour une ou plusieurs branches du régime général, pour une ou plusieurs caisses nationales ou locales. Toutefois, des gages plus précis (pour tel régime, voire pour telle branche du régime général) peuvent être nécessaires dans le cadre d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale ou d'un texte qui, par exemple, réformerait spécifiquement l'organisation de la sécurité sociale ;

- d'autres regroupements sont possibles, dès lors qu'une ressource bénéficie à une catégorie d'entités bien définie. On peut par exemple gager une perte de recettes « *pour les agences de l'eau* ».

Pour le reste, les gages sont individuels : pour tel budget annexe, pour tel établissement public, pour tel fonds doté de la personnalité morale et entrant dans le champ de l'article 40...

Si un même amendement parlementaire a pour conséquence une diminution des ressources de plusieurs entités ou catégories de personnes publiques, il doit comporter autant de gages que d'entités ou de catégories

(1) À défaut de connaître parfaitement toutes ces subtilités, on peut, sinon faire systématiquement l'effort de recherche correspondant, du moins consulter, en première approximation, le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, joint au projet de loi de finances de l'année, prévu par l'article 52 de la LOLF. Ce rapport comporte in fine une liste simplifiée des impôts et taxes constitutifs des prélèvements obligatoires.

lésées. Ainsi, un amendement qui, pour accroître le soutien à l'activité économique dans certaines zones du territoire en difficulté particulière, procède à la fois à une exonération d'impôt local, à une diminution du taux d'un impôt d'État et à des allègements de cotisations sociales, doit comporter un gage pour les collectivités territoriales, un autre gage pour l'État, et un troisième gage pour les organismes de sécurité sociale.

b) ... « est compensée par... » : *quel mécanisme de compensation ?*

Une fois identifiée l'entité qui subit une perte de recettes et par conséquent le bénéficiaire du gage, la question qui se pose à l'auteur d'un amendement ou d'une proposition de loi porte sur le moyen technique de réaliser la compensation exigée, afin d'en assurer la « réalité », conformément à l'exigence constitutionnelle :

– dans tous les cas, comment choisir entre la majoration d'une ressource publique existante et la création d'une nouvelle ressource ? et comment s'assurer du caractère opératoire du gage (consistance, montant adéquat, immédiateté) ?

– dans chaque cas d'espèce, quelles sont les particularités du gage correct ?

- **Quelles ressources utiliser pour bien gager ?**

Il s'agit d'analyser le système des prélèvements obligatoires pour mettre en cohérence les deux parties du gage. Dès lors, la technique la plus simple consiste à **majorer une ressource** bénéficiant à l'organisme qui subit la perte de recettes. Par exemple, pour l'État, il suffit d'augmenter à due concurrence le taux d'un impôt d'État.

En revanche, un gage du type « *La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par l'augmentation des taux du barème de l'impôt sur le revenu* » n'est pas recevable : le produit de l'impôt sur le revenu abonde le budget de l'État, et non celui des collectivités territoriales. N'est pas non plus recevable un amendement parlementaire qui, par exemple, exonère certains revenus de CSG, en compensant cette perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale par l'affectation d'une partie du produit de l'ISF, majoré à cet effet. Une telle construction n'est pas possible en loi ordinaire : seule une loi de finances peut ainsi affecter une part du produit de l'ISF – impôt d'État – à une autre personne morale que l'État.

C'est la raison pour laquelle une technique classique consiste, au lieu de majorer une ressource publique existante, à **instaurer une taxe additionnelle** à une telle ressource. En effet, la création d'une taxe relevant des impositions de toutes natures est possible en loi ordinaire, et puisqu'il s'agit d'une imposition nouvelle, elle peut être librement affectée.

La question du **montant adéquat du gage** ne présente, en pratique, aucune difficulté. Compte tenu d'une pratique constante et favorable à l'initiative

parlementaire, l'auteur d'un amendement ou d'une proposition de loi n'est pas tenu de calculer avec précision la perte de recettes résultant de son initiative. L'utilisation communément admise de la formule « *à due concurrence* » pour spécifier le montant de la compensation conduit, il est vrai, à un certain formalisme, sans toutefois qu'elle porte préjudice à la qualité juridique des amendements.

Par ailleurs, la **consistance** du gage doit toujours être établie, car on ne peut pas « gager sur du sable ». Une recette non pérenne (une privatisation), ou le produit des amendes pénales qui s'apparentent à des sanctions et non à des ressources publiques, n'ont pas ce caractère consistant et ne peuvent donc pas servir de gage. Par exemple, il n'est pas possible, sur initiative parlementaire, de compenser l'instauration d'un taux réduit de TVA par le relèvement à due concurrence du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation.

Dans tous les cas, **la compensation, quelle qu'en soit la forme, doit être effective en même temps qu'intervient la perte de recettes**. Ainsi, l'instauration d'un taux réduit de TVA à compter du 1^{er} janvier de l'année *n*, ne saurait être gagée par une majoration de l'impôt sur le revenu qui sera recouvré au cours de l'année *n+1*.

- **Quelques modèles de gage**

Même s'il existe une solution « quasi universelle » pour bien gager une perte de recettes (la création d'une imposition additionnelle à un impôt existant), il n'est pas interdit d'être plus précis... ou plus inventif. Les exemples de rédaction cités ci-après ne sont en aucun cas une liste exhaustive, laquelle, par définition, est impossible à établir.

– *Comment gager pour l'État ?*

Lorsqu'il s'agit de compenser une perte de recettes pour l'État, l'exercice est simple : il suffit de majorer un impôt d'État ou de créer une imposition additionnelle à n'importe quel impôt existant. Les possibilités de gage sont pléthore :

Exemple de gage sur l'IS : *La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par le relèvement du taux de l'impôt sur les sociétés.*

Exemple de gage sur les « droits alcools » : *La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle au droit visé à l'article 403 du code général des impôts ⁽¹⁾.*

Exemple de gage utilisant la taxe sur les conventions d'assurances : *La perte de recettes pour l'État est compensée à due concurrence par la majoration du tarif de la taxe mentionnée à l'article 991 du code général des impôts.*

(1) S'agissant d'un impôt dont l'attributaire n'est pas l'État, il convient de créer une taxe additionnelle.

– *Comment gager pour les collectivités territoriales ?*

Dans ce cas, la marge de manœuvre du législateur est plus limitée : il ne lui est pas possible d'augmenter directement le taux de tel ou tel impôt local, décision qui relève des seules collectivités territoriales, pour compenser une exonération de tel ou tel autre impôt local.

La technique de la taxe additionnelle peut servir, là encore :

Exemple de gage sur la TIPP : *La perte de recettes pour les régions est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à la taxe visée à l'article 265 du code des douanes.*

Il est cependant fréquent que l'initiative parlementaire tende à faire prendre en charge par l'État la perte de recettes locales. Grâce à l'importance des transferts de l'État au profit des collectivités qui s'effectuent sous forme de prélèvements sur recettes (voir page 40), l'exercice est aisé, et prend l'aspect de ce que l'on appelle un « double gage » :

– dans un premier temps, la perte de recettes pour les collectivités (par exemple une exonération de taxe professionnelle) est compensée par le relèvement à due concurrence d'un prélèvement sur recettes (le plus souvent la DGF) ;

– dans un second temps, la diminution de ressources qui résulte pour l'État du relèvement du montant du prélèvement sur ses recettes, la DGF en l'espèce, est à son tour compensée par le relèvement, toujours à due concurrence, d'un impôt d'État (ou par la création au profit de l'État d'une taxe additionnelle à un impôt existant).

Exemple de « double gage » pour les collectivités territoriales : *La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée par la majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement, et corrélativement pour l'État par la majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.*

– *Comment gager pour les organismes de sécurité sociale ?*

Le problème de la compétence du législateur se pose dans ce cas également, puisque la plupart des recettes des organismes de sécurité sociale ne sont pas totalement de son ressort : la fixation des taux de cotisations sociales relève du pouvoir réglementaire. Mais l'obstacle peut être aisément contourné par la création, au profit des organismes concernés, d'une imposition additionnelle à un impôt existant. ⁽¹⁾

(1) Cette technique permet d'ailleurs d'éviter la question des affectations de recettes au sein des organismes de sécurité sociale.

Exemple de gage sur les « droits tabacs » : *La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.*

Exemple de gage utilisant la CSG sur les jeux : *La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la création d'une contribution additionnelle à la contribution visée à l'article L. 136-7-1 du code de la sécurité sociale.*

S'agissant de la compensation d'une exonération de cotisations sociales, le raisonnement est, en réalité, en deux temps. Tout d'abord, il faut postuler que le mécanisme de compensation automatique par le budget de l'État, institué par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale ⁽¹⁾, ne joue pas car, à défaut, tout allègement spécifique de cotisations sociales serait irrecevable au motif qu'il créerait automatiquement une charge pour le budget de l'État.

Par conséquent, lorsqu'un parlementaire assortit son initiative d'un gage pour les organismes de sécurité sociale, il s'agit d'une dérogation – implicite – au principe posé par l'article L. 131-7 précité. Le second temps, c'est celui de la compensation « dérogatoire » effectuée par le gage, sous forme de recette directement affectée aux organismes de sécurité sociale lésés.

– *Comment gager pour une autre personne publique ?*

Hormis les cas les plus fréquents de l'État, des organismes de sécurité sociale ou des collectivités territoriales, chaque cas d'espèce se réglera par un gage approprié, parfois quelque peu acrobatique à élaborer. En effet, il n'est pas rare qu'un établissement public situé dans le champ de l'article 40 ne soit bénéficiaire que d'une seule ressource publique. Si une initiative parlementaire en dégrade le niveau, le gage ne peut évidemment pas augmenter la même ressource... La solution consiste alors à affecter à cet établissement public le produit d'une imposition additionnelle à un impôt existant.

Exemple de gage pour une catégorie d'établissements publics : *La perte de recettes pour les agences de l'eau est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.*

Exemple de gage pour un établissement public unique : *La perte de recettes pour le centre national de la cinématographie est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.*

(1) « Toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale [...] donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application. [...] ».

c) *Quelques erreurs à éviter dans la rédaction des gages*

- **Le gage systématique n'est pas souhaitable**

Il est tout à fait illusoire de croire qu'assortir systématiquement du gage le plus large possible tout amendement, qu'il soit coûteux ou non, suffit à se conformer aux exigences de l'article 40. Un amendement qui est gagé alors qu'il ne provoque aucune perte de recettes comporte une disposition inopérante. Pour assurer la cohérence du débat en séance publique, il est préférable de supprimer le gage superflu.

- **La compensation « à due concurrence » n'est pas illimitée**

La banalisation de la compensation « à due concurrence » ne dispense pas de veiller à son caractère réel : si cette formule conduit à majorer une imposition ou à en créer une nouvelle dans des proportions manifestement exorbitantes, l'initiative est irrecevable. Par exemple, il n'est pas envisageable de compenser la suppression de l'ISF (3,3 milliards d'euros de produit attendu en 2006) par le relèvement à due concurrence de la taxe sur les métaux précieux, les bijoux, les objets d'art, de collection et d'antiquité (30 millions d'euros attendus en 2006).

- **La présence d'un gage dans un amendement ne dispense pas de gager les sous-amendements coûteux**

Un sous-amendement parlementaire ayant pour effet de diminuer des ressources publiques doit bien sûr être gagé. Mais il doit l'être même quand l'amendement qu'il modifie est déjà gagé.

Prenons l'exemple d'un amendement, gagé, appliquant un taux réduit de TIPP aux carburants qui incorporent une liste exhaustive de substances végétales ; un sous-amendement qui ajoute une substance végétale à cette liste ne peut être considéré comme « couvert » par le gage de l'amendement auquel il se rapporte. Il doit être gagé pour lui-même. La levée du gage, si elle a lieu, doit s'appliquer explicitement au sous-amendement puis à l'amendement – et cette « double levée de gage » n'a rien d'automatique.

Selon le même raisonnement, un amendement parlementaire « coûteux » à un article d'un texte en navette, déjà assorti d'un gage qui n'aurait pas été levé au cours des lectures précédentes, devrait lui-même être gagé pour être recevable.

D.– DANS QUELLE MESURE DES CREATIONS DE CHARGE PUBLIQUE SONT-ELLES IRRECEVABLES ?

Alors qu'il est possible de gager une perte de recettes publiques pour rendre recevable une initiative parlementaire coûteuse, l'irrecevabilité est automatique et incontournable dès qu'une charge est créée. La protection des finances publiques opérée par l'article 40 est ici la plus manifeste et la plus réductrice du droit d'initiative des parlementaires.

Comme il a déjà été dit (voir page 17), c'est la rédaction même de l'article 40 de la Constitution qui prohibe toute création ou augmentation de dépense publique, sans compensation possible. **Ni un raisonnement économique, ni un quelconque gage ne sont susceptibles de rendre recevable une initiative parlementaire créatrice de charge.** Encore faut-il savoir quels sont les critères permettant de déterminer le caractère coûteux ou non d'une initiative parlementaire.

1.- Quelles créations ou aggravations de charge publique sont interdites ?

La rigueur du mécanisme de l'article 40 dans le champ des dépenses fait que, au-delà du cas évident des dépenses directes, de nombreuses autres opérations sont assimilées à une création ou à une aggravation de charge publique.

a) Les dépenses directes et certaines

Les créations manifestes de charge ne nécessitent pas de longs développements, même si elles représentent, statistiquement, les cas d'irrecevabilité les plus fréquents. Un amendement parlementaire comportant une formule du type « *l'État accorde une subvention exceptionnelle aux conchyliculteurs pour les dommages occasionnés par la marée noire du...* », alors qu'aucun texte préexistant ne le prévoit et qu'aucun engagement n'a été pris par le Gouvernement visant à abonder les mécanismes normaux d'indemnisation, est évidemment irrecevable.

Sont tout aussi irrecevables les initiatives parlementaires créant ou étendant une compétence attribuée à une entité située dans le champ de l'article 40 : exercer une compétence, pour une personne publique, c'est devoir engager les dépenses correspondantes. Ainsi, confier à l'État l'entretien de tous les navires de commerce battant pavillon français est interdit à un parlementaire. Il est également irrecevable de proposer une augmentation des recrutements effectués par un organisme relevant de l'article 40. De même la création, sur initiative parlementaire, d'une nouvelle allocation servie par un régime de base de sécurité sociale est-elle, évidemment, irrecevable.

Certaines initiatives créent ou aggravent une charge de manière moins manifeste, mais toujours directe.

Pour l'**État**, il est des opérations créant des charges certaines et qui pourtant ne sont pas toujours clairement perçues comme telles par leurs auteurs. S'agissant de l'**emploi public**, tout recrutement d'un fonctionnaire titulaire en lieu et place d'un contractuel, ou tout recrutement, par un organisme inclus dans le champ de l'article 40, de deux personnels à mi-temps en lieu et place d'une personne à temps plein est, par principe, considéré comme créateur de charge publique.

S'agissant des **concours financiers de l'État aux collectivités territoriales**, la prépondérance des prélèvements sur recettes, des dégrèvements et des compensations d'exonérations fiscales ne doit pas faire perdre de vue l'existence de concours qui prennent la forme de crédits budgétaires, regroupés pour l'essentiel dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du budget général de l'État. Tel est le cas, à l'heure actuelle :

- de la dotation globale d'équipement (DGE) ;
- de la dotation de développement rural (DDR) ;
- de la dotation générale de décentralisation (DGD) ;
- des dotations d'équipement scolaire (dotation départementale d'équipement des collèges [DDEC] et dotation régionale d'équipement scolaire [DRES]) ;
- de divers concours spécifiques (aux communes minières, aux communes forestières, aux communes en difficulté, *etc.*).

Toute initiative parlementaire ayant pour objet ou pour effet l'augmentation de l'un de ces concours est irrecevable, car elle aggrave une charge publique.

Les ouvertures de droits sociaux sont toujours créatrices de charge pour les régimes sociaux qui doivent assumer la couverture de nouveaux ayants droit : ainsi, tout amendement parlementaire prévoyant une affiliation obligatoire à un régime de base de sécurité sociale, par exemple pour les conjoints, concubins ou pacsés, est irrecevable, car les régimes concernés vont devoir verser un surcroît de prestations à ces nouveaux affiliés. Que la nouvelle affiliation s'accompagne du versement de cotisations nouvelles est indifférent : la création de charge, même compensée, est irrecevable en elle-même.

Il n'est pas davantage possible à un parlementaire de prolonger la durée légale d'un congé indemnisé par les régimes sociaux, d'abaisser l'âge de départ à la retraite ⁽¹⁾ ou d'autoriser un cumul de prestations versées par la sécurité sociale au-delà du droit existant ou du droit proposé.

Toujours dans le cadre des régimes de sécurité sociale, toutes les mesures concernant les remboursements de soins, y compris les « franchises » comme le forfait hospitalier, se situent, du point de vue de ces régimes, dans le champ des dépenses et non dans celui des recettes : augmenter un remboursement ou réduire un déremboursement, c'est aggraver les charges publiques. Par exemple, étendre la catégorie des personnes ou des actes ne donnant pas lieu à la franchise d'un euro, tout comme proposer la suppression de cette franchise dont le principe a été posé par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, constitue une charge pour les régimes d'assurance maladie car ils devraient alors rembourser davantage les assurés.

(1) Décisions du Bureau de la commission des Finances des 20 décembre 2001 et 11 mars 2003.

La catégorie des **charges de trésorerie** mérite d'être mentionnée, et distinguée de la perte de recettes liée, par exemple, à un léger décalage dans l'encaissement du produit d'un impôt qui serait induit par un amendement. Lorsque le décalage d'encaissement devient tel qu'il crée une charge publique, la recevabilité n'est plus admise. La frontière n'est pas toujours aisée à tracer. Mais par exemple, l'initiative parlementaire tendant à étaler sur dix ans le paiement de l'impôt sur les sociétés dû par toutes les entreprises dont le bénéfice imposable n'aura pas progressé de plus de 15 % une année donnée, est manifestement irrecevable.

En lien avec un coût de trésorerie, le **décaissement plus précoce** d'une prestation, par exemple *via* une entrée en vigueur anticipée des droits ouverts par une loi – *a fortiori* si cette entrée en vigueur est rétroactive –, ou encore *via* la mensualisation d'une prestation versée trimestriellement, tombe sous le coup de l'article 40 s'il résulte d'une initiative parlementaire : il s'agit en quelque sorte d'une charge anticipée, donc d'une aggravation de charge.

b) Les dépenses éventuelles ou facultatives

Au-delà des créations de charges directes et certaines, toute une série d'initiatives parlementaires doivent être déclarées irrecevables, du seul fait qu'elles créent une **possibilité juridique de dépense publique nouvelle**, quand bien même cette faculté de dépense ne serait pas exercée dans la réalité, ou serait subordonnée à une délibération d'un conseil élu. Peu importe, du point de vue de l'article 40, qu'une commune rurale puisse, « *si elle le souhaite* », accorder des aides à l'installation de médecins sur son territoire, du moment que cette dépense devient possible. Là encore, c'est le raisonnement juridique et l'intention de l'auteur de l'amendement qui priment la situation de fait.

Sont à ranger dans cette catégorie les **garanties financières accordées par une personne publique** : par exemple, un amendement parlementaire qui accorde la garantie de l'État (en loi de finances) ou d'une collectivité territoriale à un emprunt, n'est pas recevable. Quand bien même cette garantie serait purement théorique ou de simple précaution, l'inclure dans la loi alors qu'elle n'était pas prévue auparavant crée une situation de droit nouvelle, et l'intention de l'auteur d'une telle initiative est bien de créer une possibilité de dépense pour une entité située dans le champ de l'article 40.

Sont également irrecevables les initiatives parlementaires qui mettent en place des **mécanismes d'indexation** plus favorables que le droit existant, par exemple l'indexation d'une prestation incluse dans le champ de l'article 40. Ainsi, une revalorisation automatique de l'allocation aux adultes handicapés ou de l'allocation de recherche – qui sont financées sur crédits budgétaires –, alignant leur montant sur l'évolution du SMIC, ne peut être proposée par un parlementaire. Le fait que ce type d'allocation fasse régulièrement l'objet, dans les faits, d'une revalorisation, ne « couvre » absolument pas l'inscription dans la loi d'un mécanisme automatique et indubitablement coûteux pour le budget de l'État.

Les **expropriations, servitudes et droits de préemption** au profit de personnes publiques ne peuvent être créés ou étendus sur initiative parlementaire, car ils emportent mécaniquement une indemnisation du propriétaire lésé par la personne publique expropriatrice. Il faut, une fois encore, souligner que cette irrecevabilité n'est pas contestable juridiquement, même si le bilan économique de l'opération proposée est globalement profitable aux personnes publiques en cause.

Par exemple, un amendement parlementaire qui donne, dans une zone de montagne prisée par les promoteurs immobiliers, un droit de préemption nouveau à une commune (ou à une SAFER) afin de lui permettre de racheter à bas prix un terrain agricole constructible plutôt que de devoir acquitter un prix de marché, est irrecevable du seul fait qu'il crée pour ladite commune (ou ladite SAFER) une faculté de dépenser qui n'existerait pas autrement. Quand bien même l'amendement se bornerait à prévoir que l'expropriation nécessite une délibération du conseil municipal ou qu'elle n'existe que pour certains types d'opérations, et n'est donc aucunement automatique, l'irrecevabilité ne fait aucun doute : la possibilité de dépense, elle, est certaine, et la raison d'être de l'amendement est bien de permettre à la commune ou à la SAFER d'acheter un terrain, alors qu'elle n'aurait pas pu le faire au prix du marché et s'en serait donc abstenue.

Un cas particulier de dépense indirecte mais certaine est celui que représentent les **lois d'habilitation**. On pourrait en effet se demander si, par nature, les amendements parlementaires à un projet de loi d'habilitation, déposé en vertu de l'article 38 de la Constitution, ne devraient pas bénéficier d'un traitement plus souple au regard de l'article 40. Mais tant la jurisprudence des présidents successifs de la commission des Finances que celle du Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ conduisent à appliquer l'article 40 à un projet de loi d'habilitation de la même manière qu'à un projet de loi ordinaire : habiliter le Gouvernement à mettre en œuvre, par ordonnance, un régime d'aides financières publiques aux étudiants impécunieux revient au même, du point de vue de l'article 40, que prévoir directement cette dépense dans le code de l'éducation.

Un autre type de texte pourrait susciter une certaine hésitation quant à l'application de l'article 40 : les projets de **loi de programme ou de programmation**. Là encore, le doute n'est pas permis : tout amendement parlementaire qui prolonge la mise en œuvre d'une programmation budgétaire pluriannuelle, ou qui augmente les montants figurant dans les tableaux du projet, ou encore qui propose des dépenses supplémentaires – chiffrées ou non –, même quand le texte précise que les ouvertures de crédits correspondantes se feront « *dans les conditions prévues par la loi de finances* », est irrecevable. L'intention coûteuse de tels amendements ne fait aucun doute. Il importe peu, au regard de

(1) *Décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982* : « considérant que, selon les auteurs de la saisine, l'article 40 de la Constitution ne serait pas applicable en matière de lois d'habilitation ; que l'irrecevabilité tirée de cet article a cependant été opposée à trois amendements déposés par un député [...] ; considérant que les mesures proposées par les amendements auxquels a été opposée l'irrecevabilité instituée sans aucune réserve par l'article 40 de la Constitution étaient toutes génératrices de dépenses ; qu'elles constituaient ainsi une autorisation, indirecte mais certaine, de créer ou d'aggraver la charge publique ».

l'article 40, que l'amendement coûteux porte sur le dispositif du projet ou sur un rapport annexé dont un article du texte prévoit l'approbation.

c) Les créations de nouvelles structures coûteuses

Toute création de structure publique nouvelle et coûteuse constitue une création de charge au sens de l'article 40. Chaque décision d'irrecevabilité est ainsi l'occasion de rappeler qu'à vouloir multiplier les structures spécialisées, on dégrade directement et durablement l'état des finances publiques.

Les cas de figure sont nombreux ; il est néanmoins possible d'établir une typologie des exemples les plus fréquemment rencontrés :

- les **établissements publics**. Sauf lorsque l'établissement public dont la création est proposée sur initiative parlementaire appartient à une catégorie qui n'est pas dans le champ de l'article 40, l'irrecevabilité s'impose ;
- les **groupements d'intérêt public**. Il n'est pas possible pour un parlementaire de proposer, par exemple, la création d'agences régionales de santé, même par le regroupement d'organismes déjà existants. La mise en place de la structure publique, si elle a une quelconque réalité, est en elle-même créatrice de charge ;
- les « **fonds** » innommés. Par définition, un fonds a vocation à dépenser. Dès lors, sa création implique *a priori* une création de charge, sinon du fait du fonctionnement du fonds lui-même – généralement public et/ou percevant des recettes publiques –, du moins du fait de son activité dépensière. Toutefois, cela ne vaut pas si le fonds en cause relève exclusivement de la sphère privée, notamment du fait des ressources qu'il perçoit, par exemple s'il s'agit d'un fonds de mutualisation professionnel.

d) Les transferts de charge ou de compétence

Même si la création de charge peut paraître moins évidente dans un tel cas, un transfert de compétence ou un changement de financeur pour l'exercice d'une même compétence constitue bien un motif d'irrecevabilité lorsqu'il émane d'une initiative parlementaire. Encore une fois, c'est le raisonnement juridique qui prime : peu importe que l'auteur d'une semblable initiative soutienne que telle catégorie de collectivités territoriales exercera telle compétence à un moindre coût que l'État, donc à un moindre coût final pour les finances publiques, dès lors que le résultat consiste à faire assumer par les collectivités en cause une compétence qu'elles n'assumaient pas auparavant.

Deux hypothèses d'initiative parlementaire irrecevable sont à distinguer :

- **entre personnes publiques, tout transfert est prohibé**. Tel est typiquement le cas, précité, d'un transfert de compétence de l'État vers une catégorie de collectivités territoriales, même s'il ne s'agit que d'une

extension de compétence. Tel est également le cas d'un retour à l'État d'une compétence précédemment décentralisée, y compris lorsque, dans les faits, la décentralisation n'avait pas encore été opérée. Il faut souligner également qu'un transfert entre régimes de sécurité sociale ou entre branches du régime général tombe sous le coup de l'article 40 car leurs comptes sont distincts, même si, au sein du régime général, la gestion de la trésorerie est unifiée et si, entre régimes, des transferts financiers existent ;

- **entre collectivités territoriales de niveau différent, tout transfert est aussi interdit.** Les catégories en cause sont actuellement : les régions, les départements, les communes (y compris les EPCI), ainsi que chaque collectivité d'outre-mer à statut particulier. Ainsi, un transfert de compétence entre communes et départements n'est pas possible par amendement parlementaire.

Entre personnes publiques d'une même catégorie ou au sein d'une même personne morale, en revanche, un transfert de charge est en principe recevable (voir page 63).

e) La compensation d'une charge par des ressources nouvelles ou par une autre charge

Rappelons qu'il résulte de l'écriture au singulier du mot « charge » dans l'article 40 de la Constitution que toute opération de compensation dans le domaine des charges, par amendement parlementaire⁽¹⁾, est irrecevable. Le Conseil constitutionnel l'a exprimé on ne peut plus clairement en jugeant que l'article 40 « *fait obstacle à toute initiative se traduisant par l'aggravation d'une charge, fût-elle compensée par la diminution d'une autre charge ou par une augmentation des ressources publiques* »⁽²⁾.

- **La compensation charge / recettes**

Il n'est pas rare que les parlementaires auteurs d'amendements ou de propositions de loi oublient, de bonne foi, que toute compensation d'une charge nouvelle par des recettes nouvelles leur est interdite.

Un exemple de compensation charge / recettes est celui de la création ou de l'extension de droits sociaux en contrepartie du versement de cotisations nouvelles : est ainsi irrecevable un amendement parlementaire tendant à affilier de nouveaux bénéficiaires à un régime de sécurité sociale au motif que les cotisations couvriraient le coût des éventuelles prestations supplémentaires. Il est également irrecevable de proposer une possibilité nouvelle de rachat de trimestres non cotisés au titre de l'assurance vieillesse en vue d'obtenir la liquidation d'une pension de retraite à taux plein, quand bien même ce rachat s'effectuerait à un coût garantissant aux régimes la neutralité actuarielle de l'opération.

(1) Ou dans une proposition de loi si le Bureau de la commission des Finances est amené à le constater.

(2) Décision n° 85-203 DC du 28 décembre 1985.

De même, l'augmentation d'un impôt d'État n'est pas recevable sur initiative parlementaire si elle est présentée comme la contrepartie d'une dépense nouvelle : tel serait le cas, par exemple, d'une hausse des tarifs de la TIPP expressément destinée à financer des aides aux véhicules « propres ». Même si cette compensation charge / recettes n'apparaissait clairement que dans l'exposé sommaire de l'amendement et non dans son dispositif, **l'intention manifestement coûteuse** de son auteur, appréciée comme telle par le Président de la commission des Finances, rendrait certaine l'irrecevabilité.

- **La compensation charge / charge**

En matière de compensation entre charges, il faut à nouveau se départir de tout raisonnement économique pour s'en tenir au droit : il est donc impossible de se prévaloir du fait que les finances publiques ne sont pas globalement dégradées pour rendre recevable une création de charge publique.

Les exemples sont nombreux de cette application littérale de la Constitution. La politique de l'emploi l'illustre bien : l'initiative parlementaire tendant à créer des emplois aidés au motif que des économies au moins équivalentes en résulteraient du fait de la diminution corrélative du nombre de chômeurs indemnisés, est irrecevable. Indépendamment du problème de l'éventuel transfert de charge ainsi opéré – tout dépend du mode de financement des aides à l'emploi mises en place –, la création de charge est manifeste pour le régime d'assurance chômage. De même, toute proposition de report de l'âge de la retraite d'une certaine catégorie de fonctionnaires, même si elle permet de faire l'économie immédiate de leurs pensions de retraite et du recrutement de leurs remplaçants, se voit opposer l'article 40 : la poursuite du versement du traitement et des indemnités d'un fonctionnaire, au-delà de l'âge limite d'exercice de ses fonctions, caractérise l'aggravation d'une charge inscrite au budget de l'État.

2.– Quels sont les cas où la création de charge n'est pas constituée ?

Si variées que soient ses formes et si rigoureuse que soit son application, l'interdiction faite à un parlementaire de créer ou d'aggraver une charge publique n'en est pas pour autant absolue. L'application de l'article 40 se voit ainsi tempérée dans un certain nombre de cas, qui constituent autant de jurisprudences permettant de rendre recevables des initiatives parlementaires.

Souvent d'ailleurs, le caractère incertain d'une charge peut provenir de la rédaction même de l'amendement ou de la proposition, dont le manque de précision des termes permet d'en admettre le dépôt « au bénéfice du doute », en l'absence de création certaine et caractérisée d'une charge publique.

a) Les dispositions non normatives

La recevabilité est toujours la règle face à des **dispositions dont la portée est principalement politique ou qui revêtent une faible portée normative**. Elle

s'appliquera mécaniquement à des textes flous, à des velléités fugitives de réforme, à la simple formulation de vœux, ou même à des renvois très vagues aux lois de finances. Il en est ainsi des amendements parlementaires dont la rédaction n'impose pas explicitement l'intervention de la puissance publique ou ne fixe pas les modalités précises de cette intervention, ou bien des amendements qui affirment des principes si généraux qu'ils paraissent dépourvus de conséquences pratiques. On constate d'ailleurs que ces amendements sont d'autant plus nombreux que les projets de loi qui en sont le support ont eux-mêmes une portée plus indicative que juridique.

Par exemple, un amendement visant à ce que le Gouvernement prenne les mesures propres à l'amélioration de la qualité de l'air, ou rappelant le caractère « prioritaire » du développement de telle ou telle activité, ne sera donc pas appréhendé sous l'angle de la création matérielle d'une charge publique liée à la mise en œuvre concrète d'une telle politique, mais sous celui d'une disposition dénuée de normativité, donc de coût.

La recevabilité demeure également la règle pour les initiatives parlementaires tendant à formuler des **injonctions au Gouvernement** de prendre telle ou telle mesure, de déposer un projet de loi dans tel ou tel délai, ou simplement de mettre en œuvre une politique donnée. Dans la mesure où de telles injonctions ont une portée politique et non juridique, il n'est pas nécessaire de distinguer entre la demande de dépôt de projets de lois de programme ou de programmation – lesquelles ont une portée plus évidemment financière – et celle portant sur d'autres projets de loi.

C'est ainsi qu'un amendement prévoyant que le Gouvernement dépose un projet de loi de programme déterminant les modalités de prise en charge et de résorption des difficultés des exploitants agricoles surendettés peut, au bénéfice du flou de la formule et de la possibilité vraisemblable de recourir – au moins en partie – à un financement privé des mesures nécessaires, être recevable, quelle que soit par ailleurs l'appréciation que l'on peut porter sur sa constitutionnalité.

b) Les demandes de rapport

La jurisprudence de la recevabilité ayant évolué sur ce point dans un sens bienveillant, **les amendements prévoyant une demande de rapport d'évaluation ou de prospective sont toujours considérés comme recevables** et constituent souvent une solution de repli à laquelle les parlementaires ont recours pour évoquer l'opportunité d'une réforme induisant une charge potentielle pour les finances publiques, sans traiter cette question de manière directe (au risque de tomber alors sous le coup de l'article 40).

Ainsi un amendement parlementaire peut-il demander au Gouvernement la remise d'un rapport d'évaluation sur la mise en place d'une subvention nouvelle en faveur du secteur associatif ou d'un nouveau groupement de coopération interhospitalier, alors même qu'il lui est impossible de proposer directement la

création de cette subvention ou de cette structure. De la même façon, alors qu'un amendement donnant à une commune un droit de préemption nouveau est irrecevable, un amendement exigeant un rapport de prospective sur l'ouverture d'un tel droit est recevable.

Dans le cas – extrêmement rare – où un amendement serait rédigé en des termes tels qu'il constituerait un détournement de procédure manifeste, autant dire un abus de droit, il ne serait évidemment pas illégitime de lui opposer l'article 40. Tel serait le cas, par exemple, d'un amendement exigeant du Gouvernement la production, sans limitation de durée, d'un rapport hebdomadaire détaillé sur l'application d'une loi, qu'il devrait adresser aussitôt à chaque citoyen... La production du rapport en elle-même engendrerait un coût administratif très important.

Abstraction faite de cette hypothèse aussi improbable qu'extrémiste, un parlementaire est toujours en droit de matérialiser son pouvoir de contrôle par le dépôt d'un amendement demandant un rapport à une entité publique. En effet, **la demande d'un rapport sur un sujet coûteux n'est pas en elle-même coûteuse** : le Gouvernement n'est pas obligé d'en suivre les conclusions. Elle s'appuie généralement sur des moyens matériels et humains existants, qui peuvent être mobilisés de sorte à ne pas se traduire par une suractivité telle qu'elle dépasserait le simple cadre de la charge de gestion.

c) Les charges de gestion

Il est admis qu'une mesure, proposée sur initiative parlementaire, dont le coût pour les finances publiques pourrait manifestement être pris en charge par la mobilisation de moyens administratifs déjà existants soit jugée recevable. On parle alors de **charge de gestion**.

Cette position traditionnelle et constante des présidents et bureaux successifs de la commission des Finances a été pleinement confirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision relative au PACS ⁽¹⁾ : si « *l'augmentation des dépenses pouvant résulter, pour les services compétents, des tâches de gestion imposées par la proposition de loi [ou l'amendement n'est] ni directe, ni certaine* », il n'y a alors aucune charge publique au sens de l'article 40. Le Conseil a ainsi jugé que l'exigence d'un enregistrement du PACS ne faisait pas peser sur les autorités – en l'espèce, les tribunaux d'instance – chargées d'assurer à la fois cet enregistrement et la gestion des divers droits qui s'y rattachent une aggravation de charge publique.

De manière générale, on considère que la charge de gestion qui résulte, pour un service public, de l'accroissement limité de ses missions n'entraîne pas l'irrecevabilité lorsque la mesure peut être mise en œuvre par redéploiement des moyens d'un même service ou d'une même entité administrative. La qualification

(1) *Décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999, qui valide la décision du Bureau de la commission des Finances du 28 octobre 1998.*

d'une charge de gestion, qui constitue une marge de souplesse intéressante dans l'interprétation de l'article 40 de la Constitution, relève alors de l'appréciation du Président ou du Bureau de la commission des Finances, statuant au cas par cas.

Ainsi, les amendements ayant pour effet de mettre en place des **observatoires** et **autres conseils ou commissions** font l'objet d'une analyse nuancée, eu égard aux formes concrètes de leur mise en œuvre, compte tenu du rôle tenu par des entités déjà existantes, en fonction également de l'étendue des compétences ou des moyens de l'organisme qu'il s'agit de créer, ou encore en prenant en compte l'intention de l'auteur de l'amendement. Un observatoire à monter de toutes pièces, doté de compétences étendues, de moyens importants et d'un réseau décentralisé n'a ainsi rien de commun avec un observatoire unique dépourvu de secrétariat permanent et ne se réunissant qu'une fois l'an... On peut citer, à titre d'exemple, la recevabilité d'amendements parlementaires créant :

– un observatoire national de l'énergie et de l'effet de serre, chargé de définir un plan national de maîtrise et d'utilisation rationnelle de l'énergie en s'appuyant sur un réseau d'observatoires régionaux ;

– diverses délégations interministérielles, lorsque ne leur sont pas confiées de compétences trop étendues, car elles peuvent puiser dans le vivier des fonctionnaires d'administration centrale et des inspections générales ;

– un correspondant médical pour chaque patient au sein des établissements de santé, car les personnels hospitaliers sont en mesure d'exercer une mission supplémentaire sans création de poste.

Le **contenu des enseignements** constitue aussi un cas topique d'application de cette jurisprudence. Ainsi, un amendement parlementaire prévoyant qu'un enseignement d'histoire du fait religieux est dispensé dans les écoles élémentaires, les collèges et les lycées est recevable dans la mesure où l'enseignement en question peut parfaitement s'intégrer dans le volume horaire du service public de l'éducation et où il peut être dispensé par les professeurs des écoles ou les professeurs d'histoire déjà en fonction.

Les initiatives parlementaires portant sur la **procédure juridictionnelle** ou sur les **sanctions en matière judiciaire ou administrative** constituent également un terreau fertile pour l'application de cette jurisprudence. Est ainsi recevable un amendement tendant à étendre les cas de recours au bracelet électronique pour le placement sous surveillance de personnes condamnées, dont l'impact n'est appréhendé qu'en termes de charge de gestion. De même, un amendement facilitant le droit au regroupement familial est recevable, quand bien même il aurait comme conséquence indirecte une augmentation de prestations sociales. On rappellera, du reste, que l'introduction dans le code de procédure pénale de la possibilité de faire appel des arrêts de condamnation rendus par une cour d'assises en premier ressort s'est faite par amendement parlementaire. Au demeurant, une sanction pénale, intrinsèquement liée à la régulation des comportements individuels – lesquels peuvent idéalement être tous vertueux –, échappe par principe au champ d'application de l'article 40, l'intention des auteurs

d'amendements n'étant d'ailleurs jamais de créer une charge nouvelle pour les services de l'État.

d) Le réaménagement d'une même charge ou de l'exercice d'une compétence

L'initiative parlementaire dispose d'une certaine marge pour réaménager une charge publique, tant que ne sont touchés ni le montant de la dépense, ni sa nature, ni l'étendue des droits des bénéficiaires de cette dépense. On ne doit donc pas confondre ces réaménagements de charge avec les transferts de compétence, qui demeurent par principe irrecevables en tant que transferts de charge (voir page 57).

Ainsi, le seul fait de **réaffirmer le principe d'une action qu'une personne publique est déjà en mesure de mettre en œuvre** ne saurait être considéré comme coûteux. À titre d'exemple, un amendement parlementaire prévoyant la mise en place d'une politique publique d'information et de communication sur l'énergie est recevable, dans la mesure où l'État peut déjà mener des campagnes d'information sur tout sujet d'intérêt général, en s'appuyant sur les structures administratives existantes pour mettre en œuvre cette compétence.

On relèvera que la simple **précision d'une modalité de mise en œuvre d'une compétence que détient déjà une personne publique** ne constitue pas une création ou une aggravation de charge publique. Ainsi, un amendement se contentant d'affirmer que les commandes de munitions au bénéfice des forces armées s'étaleront sur plusieurs années est recevable dans la mesure où il vise les modalités d'exécution d'une dépense, par ailleurs déjà prévue, sans toucher à sa substance.

Par ailleurs, **au sein d'une même personne morale**, on se trouve, en règle générale, en présence d'un simple réaménagement de charge. Un transfert entre sections d'une même commune constitue un bon exemple d'amendement parlementaire recevable. Citons encore l'hypothèse d'un amendement réalisant un transfert au sein d'une même branche du régime général de sécurité sociale, qui serait tout aussi recevable.

De même, un **réaménagement de charge entre personnes publiques d'une même catégorie** est en principe possible. Si le cas le plus fréquent est celui des collectivités territoriales, on peut aussi mentionner celui de transferts au sein d'une même catégorie d'établissements publics, par exemple entre différents services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ou entre différents lycées. Il s'agit alors, non d'un transfert de charge, mais d'un réaménagement de charge, recevable.

Plus délicate, enfin, est la recevabilité des mesures liées aux conditions de **délégation de l'exercice d'une compétence** : le financeur restant le même, on considère, par conséquent, qu'il n'y a pas de transfert de charge au sens de

l'article 40, mais seulement une délégation de gestion. En outre, pour le bénéficiaire de la délégation, seule une charge de gestion doit pouvoir être constatée. Ainsi, des amendements parlementaires créant ou étendant une délégation de compétence de l'État vers les collectivités territoriales, par exemple en matière d'attribution des aides à la pierre ou de gestion des crédits d'entretien des monuments historiques, ont pu être déclarés recevables. De même, une initiative parlementaire prévoyant un principe général permettant de déléguer aux communes des compétences normalement exercées par les départements ou les régions est également recevable, dans la stricte mesure où elle précise que les communes exercent cette compétence au nom et pour le compte des collectivités délégataires.

e) L'autorisation encadrée de dépenser

Dans certains cas précis, la dépense que propose l'initiative parlementaire s'insère dans un contexte normatif tel qu'il serait abusif de conclure à la création ou à l'aggravation d'une charge publique. Certes, le raisonnement économique consistant à appréhender une charge comme financée « à enveloppe constante » n'est pas conforme à l'article 40, qui prohibe la création d'une charge publique quand bien même des économies seraient réalisées par ailleurs. Cependant, peuvent être admises certaines initiatives parlementaires dans le cas bien particulier où une telle **enveloppe est normée ou prédéterminée**, c'est-à-dire quand l'autorité chargée de dépenser l'enveloppe ne maîtrise pas elle-même la définition du montant de cette enveloppe.

Ainsi, lorsqu'une enveloppe destinée à financer des conventions pouvant être signées au titre de contrats aidés est expressément déterminée à l'avance par accord formalisé entre l'État et le conseil général, un amendement parlementaire augmentant le champ des publics éligibles à ces contrats n'est pas, en lui-même, irrecevable. Mais il le deviendrait dès lors que seraient prévus des mécanismes de révision de l'enveloppe en fonction du nombre de contrats conclus. De même, un amendement réaménageant la dotation globale d'équipement (DGE), en augmentant la part des communes touristiques, est recevable dans la mesure où mécaniquement cette augmentation se traduira par une minoration de la part destinée aux autres communes, le volume global de la DGE restant inchangé.

Au-delà, une évolution des critères de la recevabilité financière, favorable à l'initiative parlementaire, a parfois conduit à considérer que les amendements tendant à proposer une **expérimentation, autorisée ou menée par l'État**, et pouvant conduire à une création ou une aggravation de charge, peuvent être admis sous de strictes conditions. Ce principe est toutefois d'essence prétorienne et n'a pas été confirmé par le Conseil constitutionnel.

Il est important de préciser que la technique de l'expérimentation ne permet de rendre recevable un amendement parlementaire créateur de charge qu'à partir du moment où, en quelque sorte, le Gouvernement se porte caution de l'expérimentation en l'autorisant. Le Gouvernement joue ainsi un rôle de

« verrou » entre l'application de l'amendement parlementaire et la création effective de la charge. L'article 40 est bien respecté puisque la charge publique correspondant à l'expérimentation ne peut être créée que par le Gouvernement.

Cette évolution de la jurisprudence est récente. Elle coïncide avec l'introduction, dans la Constitution, du quatrième alinéa de l'article 72 – disposant que « *les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque [...] la loi [...] l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* » –, et de l'article 37-1, en vertu duquel « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* »⁽¹⁾.

Ainsi, une initiative parlementaire se contentant de demander au Gouvernement de mener une expérimentation visant à créer une nouvelle structure, par exemple une agence régionale de santé ou des établissements publics locaux d'enseignement, est recevable dans la mesure où elle laisse totalement au Gouvernement l'initiative de proposer une telle mesure, sur la base du volontariat des acteurs concernés.

La recevabilité des amendements parlementaires au titre des expérimentations n'est cependant admise que pour la création de nouvelles structures, et non pas pour l'ouverture d'un droit à prestation. En tout état de cause, le simple ajout de la mention d'une expérimentation ne saurait suffire à rendre recevable une initiative coûteuse : il faut que l'expérimentation porte sur un objet strictement défini, soit limitée dans le temps et demeure soumise à autorisation explicite de l'État.

f) Les charges susceptibles d'affecter à la fois des personnes publiques et des personnes privées : l'« État employeur »

Bien évidemment, et par cohérence avec le fait que les entreprises privées ne relèvent pas du champ d'application de l'article 40 de la Constitution, la recevabilité d'un amendement se traduisant par la création ou l'augmentation d'une charge pour des personnes privées va de soi.

Par extension, l'article 40 ne trouve traditionnellement pas à s'appliquer aux initiatives parlementaires portant sur des charges qui touchent à la fois des personnes privées et des personnes publiques, sans concerner exclusivement ces dernières. On considère alors que le caractère « général » de l'**application d'une mesure à des personnes tant privées que publiques** a pour effet de soustraire cette mesure à tout type de raisonnement en termes de charge publique.

C'est parce qu'elle a été dégagée en matière de législation du travail que cette règle est désignée comme celle de « l'État employeur ». Toute mesure coûteuse imposée à l'ensemble des entreprises par le code du travail pèse, en effet,

(1) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

d'abord sur le secteur privé, même si elle touche également des entités placées dans le champ de l'article 40, en particulier celles dont le personnel relève d'un statut de droit privé. La recevabilité des initiatives renforçant les obligations et les devoirs de *l'ensemble* des employeurs est donc généralement admise, quand bien même certains d'entre eux sont des personnes publiques relevant de l'article 40.

L'exemple le plus éloquent est peut-être celui des amendements ou propositions revalorisant le salaire minimum de croissance (SMIC), traditionnellement jugés recevables au motif de leur portée essentiellement privée, même s'ils peuvent entraîner des charges supplémentaires pour des personnes publiques (de nombreuses rémunérations d'agents publics ou de contractuels étant établies par référence directe ou indirecte au SMIC, lequel, de surcroît, entre dans le calcul de certains droits à prestations sociales). En d'autres termes, le fait que des employeurs publics puissent être affectés de manière accessoire ou incidente ne peut prévaloir sur le caractère essentiellement privé des charges créées ou aggravées par de tels amendements.

Au-delà de sa dénomination première, ce raisonnement ne s'applique pas qu'aux dispositions relatives à l'emploi ou aux conditions de travail des salariés, mais peut aussi être utilisé dans d'autres contextes où les personnes publiques et les personnes privées sont également et indistinctement concernées. Un exemple peut être trouvé dans la recevabilité d'amendements parlementaires imposant une obligation de mise aux normes de bâtiments afin d'en améliorer l'accessibilité aux personnes handicapées, la charge ainsi imposée ne l'étant pas spécifiquement à des personnes publiques, mais à des organismes, public ou privés, accueillant du public. De même, un amendement créant une obligation de sous-titrage sur les chaînes hertziennes au bénéfice des personnes sourdes et mal entendant est recevable, dans la mesure où la charge qu'il impose concerne à la fois des chaînes publiques et des chaînes privées.

Cette jurisprudence ne peut cependant couvrir des initiatives dont le but manifeste est d'étendre l'application de dispositions coûteuses à des personnes publiques qui en étaient précédemment exemptées. L'application pratique du critère de « l'État employeur » peut donc conduire à **mesurer la part des collectivités publiques au sein d'un groupe** d'organismes ou d'entreprises affectés par une mesure législative. Ainsi, l'article 40 ne fait pas obstacle à ce qu'une initiative parlementaire impose une obligation nouvelle de conditionnement des déchets radioactifs de haute activité, dans la mesure où les propriétaires de ces déchets sont très majoritairement des personnes qui n'entrent pas dans le champ de l'article 40 (à commencer par l'entreprise EDF). De même, la jurisprudence de « l'État employeur » permettrait de rendre recevable un même amendement concernant des organismes intervenant pour la construction, la gestion ou le financement d'habitations à loyer modéré, ces organismes regroupant à la fois des personnes publiques et des personnes privées.

II.- L'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

L'article 47 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « *les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables* », les articles 92 et 121 du Règlement de l'Assemblée nationale précisant que cette irrecevabilité est appréciée dans les mêmes conditions que celles qui valent pour l'article 40 de la Constitution ⁽¹⁾.

Ainsi, tout amendement parlementaire doit non seulement être conforme à l'article 40, mais également à la loi organique relative aux lois de finances, le Président de la commission des Finances étant chargé d'apprécier la recevabilité dans les deux cas et le contrôle s'exerçant de manière systématique et *a priori*.

Comme pour le respect de l'article 40, la conformité des amendements à la LOLF est appréciée sous le contrôle du Conseil constitutionnel. La loi organique relative aux lois de finances est en effet intégrée aux normes de référence constitutionnelles et le Conseil veille au respect de ses dispositions par toute loi adoptée par le Parlement lorsqu'elle lui est déférée. Cette conformité est même soulevée d'office par le Conseil et, en l'espèce, il n'est pas nécessaire que la question ait été préalablement soulevée en séance publique.

La loi organique est ainsi opposable aux lois ordinaires car elle permet de protéger le domaine exclusif des lois de finances, c'est-à-dire les dispositions qui ne peuvent figurer qu'en loi de finances.

Elle est évidemment également opposable aux lois de finances elles-mêmes : elle permet de protéger celles-ci contre l'intrusion de dispositions qui n'y ont pas leur place (ce que l'on appelle les « cavaliers budgétaires ») ; elle garantit aussi le respect de la division en deux parties des lois de finances ; elle encadre enfin l'exercice du droit d'amendement parlementaire en matière de crédits budgétaires, droit qui a été significativement renforcé par la LOLF.

(1) La LOLF a succédé depuis le 1^{er} janvier 2006 à l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959, l'article 34 de la Constitution disposant que « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ». Si la LOLF a significativement renouvelé le cadre d'examen des lois de finances, elle n'a pas remis en cause les grands principes budgétaires posés par l'ordonnance de 1959. Aussi les décisions prises sur son fondement par les présidents successifs de la commission des Finances comme celles du Conseil constitutionnel restent-elles, pour la plupart, valables.

A.– COMMENT LA PROTECTION DU DOMAINE DES LOIS DE FINANCES EST-ELLE ASSURÉE ?

L'opposabilité de la loi organique relative aux lois de finances permet avant tout de protéger le domaine des lois de finances. Cette protection a essentiellement deux objectifs : d'une part, empêcher qu'une loi ordinaire n'empiète sur le domaine exclusif des lois de finances ; d'autre part, veiller, compte tenu de la procédure d'examen spécifique aux lois de finances, à ce que ne figurent en loi de finances que les dispositions autorisées par la loi organique, à l'exclusion de toute autre.

Trois axes peuvent être ainsi dégagés pour l'initiative parlementaire : le domaine exclusif des lois de finances, le domaine partagé entre les lois de finances et les lois ordinaires et, enfin, le domaine « interdit » aux lois de finances, c'est-à-dire les cavaliers budgétaires.

1.– Le domaine exclusif : quelles sont les dispositions ne pouvant figurer qu'en loi de finances ?

Certaines dispositions doivent **obligatoirement** figurer dans chaque loi de finances de l'année, chaque loi de finances rectificative ou chaque loi de règlement. Ce sont, pour l'essentiel, les dispositions proprement budgétaires, c'est-à-dire celles relatives à l'autorisation de perception des impôts, à l'évaluation des ressources de l'État, à la détermination des plafonds de dépenses et d'emplois autorisés ainsi qu'à l'équilibre budgétaire et à la trésorerie. Ces dispositions figurent nécessairement dans le projet de loi de finances.

Il s'agit d'un domaine non seulement obligatoire mais également exclusif des lois de finances : même si un tel cas de figure semble improbable, un amendement à une loi ordinaire qui souhaiterait, par exemple, modifier la répartition des crédits entre les programmes d'une mission serait bien sûr irrecevable car il empiéterait sur le domaine exclusif des lois de finances.

Si elles ne figurent pas nécessairement dans chaque projet de loi de finances préparé par le Gouvernement, un certain nombre d'autres dispositions peuvent aussi être introduites exclusivement en loi de finances. Ce sont principalement :

– les dispositions relatives aux **affectations de recettes** : seule une disposition de loi de finances peut affecter des recettes **au sein du budget de l'État**, par exemple créer un compte d'affectation spéciale ou un budget annexe et lui affecter une recette en respectant les conditions posées par la LOLF. Son article 21 précise ainsi que, pour un compte d'affectation spéciale, ces recettes doivent être « *en relation directe* » avec les dépenses du compte⁽¹⁾. De même,

(1) *Tel n'est pas le cas, par exemple, du produit des amendes provenant des contrôles des radars automatiques, qui n'est pas, selon le Conseil constitutionnel, en relation directe avec la compensation versée aux établissements de crédit au titre des prêts souscrits en vue de faciliter le financement de la préparation au permis de conduire (décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005).*

l'affectation à **une autre personne morale** d'une ressource établie au profit de l'État ne peut se faire qu'en loi de finances, conformément à l'article 36 de la LOLF ⁽¹⁾. Un amendement parlementaire proposant, en loi ordinaire, d'affecter une fraction supplémentaire de la TVA à la sécurité sociale serait donc irrecevable ;

– l'évaluation des **prélèvements sur recettes** au profit des collectivités territoriales ou de l'Union européenne, qui ne peut se faire qu'en loi de finances ;

– l'octroi de garanties de l'État, la prise en charge des dettes de tiers et le régime des dérogations à l'obligation de dépôt au Trésor public des disponibilités des collectivités territoriales.

S'il empiète sur le domaine exclusif – même facultatif – des lois de finances, un amendement parlementaire à une loi ordinaire est donc irrecevable, quand bien même il ne serait pas contraire à l'article 40. Ainsi, lors de la discussion d'une loi ordinaire, des amendements visant à attribuer une recette du budget général de l'État à un compte d'affectation spéciale ou à en prévoir une affectation particulière faisant « *obstacle aux prérogatives du Gouvernement en matière d'exécution de la loi de finances* » ⁽²⁾ seraient irrecevables. De même, un amendement souhaitant minorer la prise en charge par l'État de la dette d'un tiers ne peut pas être déposé en loi ordinaire.

Comme il existe un domaine exclusif des lois de finances de l'année, il existe également un domaine exclusif des lois de finances rectificatives et des lois de règlement, sur lequel une loi ordinaire ou une autre loi de finances ne saurait empiéter. Ainsi, **seule une loi de finances rectificative peut modifier une disposition budgétaire afférente à l'année en cours.**

2.– Le domaine partagé : quelles sont les dispositions pouvant figurer indifféremment en loi de finances ou en loi ordinaire ?

Certaines dispositions peuvent être inscrites en loi de finances (de l'année ou rectificative) sans que celle-ci en ait le monopole. Un amendement parlementaire intervenant dans ces matières est donc recevable, au regard de la LOLF, aussi bien en loi de finances qu'en loi ordinaire.

a) Les dispositions fiscales

La principale de ces compétences partagées concerne les dispositions fiscales. Il résulte en effet de la LOLF, qui reflète une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, que s'il appartient à la seule loi de finances de prévoir le montant des recettes de l'État et de définir l'équilibre budgétaire, cela ne fait pas obstacle à ce que soit votée une loi ordinaire comportant des dispositions fiscales

(1) De plus, s'il s'agit d'une imposition de toutes natures, elle ne peut être affectée à un tiers « qu'à raison des missions de service public confiées à lui » (article 2 de la LOLF).

(2) Décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2000 qui a censuré, au nom des pouvoirs budgétaires du Gouvernement, une disposition d'une loi ordinaire prévoyant l'affectation, en loi de finances, des crédits issus d'une diminution de l'aide publique versée aux partis politiques.

qui affectent les ressources budgétaires de l'année en cours, mais à condition que les conséquences sur l'équilibre financier en soient tirées dans la plus prochaine loi de finances afférente à cette année.

À défaut, le législateur ne pourrait pas exercer pleinement les compétences qu'il tient de la Constitution – dont l'article 34 prévoit précisément que le législateur ordinaire est chargé de fixer les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ». Surtout, cela priverait le Parlement de son droit d'initiative en matière fiscale, puisque seul le Gouvernement peut déposer un projet de loi de finances.

Dès lors, **un amendement parlementaire relatif à l'assiette, au taux ou aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, est recevable, au regard de la LOLF, aussi bien en loi de finances qu'en loi ordinaire.** C'est également le cas de dispositions relatives à la procédure fiscale.

b) Les dispositions affectant les dépenses budgétaires de l'année

L'article 34 de la LOLF précise que la loi de finances peut comporter des « *dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année* ». Il s'agit de définir les mesures qui n'ont pas un caractère essentiellement financier mais qui ont un effet direct sur les charges de l'État. Au fil du temps, le Conseil constitutionnel a dégagé deux principes simples, au moins dans leur énoncé :

– les dispositions en cause doivent avoir une incidence « *directe* » sur les charges de l'État ou « *concerner leur détermination* »⁽¹⁾. Ainsi, une disposition ayant des conséquences en termes de création/réduction d'emplois ou d'ouverture/diminution de crédits peut figurer en loi de finances ;

– sont également admises les mesures qui, sans avoir elles-mêmes cet effet, forment avec des dispositions ayant leur place en loi de finances les « *éléments indivisibles d'un dispositif* »⁽²⁾, ce qui est plus délicat à apprécier.

Le Conseil constitutionnel accepte ainsi régulièrement la présence en loi de finances de dispositions dont le caractère n'est pas essentiellement financier mais qui ont des conséquences budgétaires directes. En voici quelques exemples :

– prolongation, loi de finances après loi de finances, du congé de fin d'activité au profit des fonctionnaires, celui-ci ayant une incidence « *directe et immédiate sur les charges de l'État* »⁽³⁾ ;

– autorisation des associés collecteurs de l'union d'économie sociale du logement à verser 427 millions d'euros au budget de l'État à partir des fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction⁽⁴⁾ ;

(1) Décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996.

(2) Décision n° 85-201 DC du 28 décembre 1985.

(3) Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997 : dispositif, aujourd'hui disparu, qui permettait à certains fonctionnaires de partir à la retraite de façon anticipée.

(4) Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001.

- création d'un fonds spécifique pour les journalistes, non doté de crédits mais destiné à avoir des effets financiers sur le budget de l'État ⁽¹⁾ ;
- modification des modalités de calcul des subventions versées aux offices agricoles.

On notera que certaines de ces dispositions sont d'origine gouvernementale : un parlementaire n'aurait pas pu proposer de telles mesures, non en raison de la LOLF mais tout simplement parce qu'elles sont créatrices de charge, et donc contraires à l'article 40.

c) Les dispositions relatives au contrôle parlementaire

Peut également figurer en loi de finances, ou en loi ordinaire, **toute disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques** ⁽²⁾.

Sont ainsi régulièrement acceptées par le Conseil constitutionnel des dispositions prévoyant la remise au Parlement d'un rapport sur tel ou tel champ de la dépense publique. De même, le Conseil constitutionnel a accepté une disposition d'origine parlementaire prévoyant la transmission au Parlement, avant leur signature, des contrats d'objectifs et de moyens des sociétés de l'audiovisuel public : ces contrats comportent effectivement une partie très importante sur le financement de ces sociétés par la redevance et sont donc un élément de la « *gestion des finances publiques* ».

d) Les autres dispositions

Le domaine partagé entre loi de finances et loi ordinaire comprend également les dispositions suivantes :

- la définition des modalités de répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales ⁽³⁾ ;
- l'approbation des conventions financières ;
- les dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ⁽²⁾.

3.– Les cavaliers budgétaires : quelles sont les dispositions ne pouvant pas figurer en loi de finances ?

Le domaine des lois de finances est clairement défini par la LOLF s'agissant des périmètres exclusif et facultatif. Toute disposition qui ne trouve sa place, ni dans l'un, ni dans l'autre, ne doit pas figurer en loi de finances, et un amendement parlementaire allant dans ce sens sera irrecevable. Cette règle simple,

(1) Décision n° 96-385 DC du 30 décembre 1996.

(2) Seules ces dispositions relèvent du domaine partagé et non obligatoire d'une loi de règlement, en application de l'article 37 de la LOLF.

(3) Avant l'entrée en vigueur de la LOLF, il n'était pas possible de modifier en loi de finances la répartition de la DGF, dès lors que le montant global de cette dotation n'était pas modifié.

souvent vécue comme une contrainte par les députés, est avant tout une mesure de protection des droits du Parlement, car elle encadre le caractère dérogatoire de la procédure d'adoption des lois de finances.

En effet, l'article 47 de la Constitution prévoit une procédure particulière pour l'examen des lois de finances, qui vise à en garantir l'adoption dans des délais stricts : une seule lecture dans chaque assemblée, adoption définitive du texte dans un délai de soixante-dix jours. Il est donc dans l'intérêt même du Parlement de prévoir une protection rigoureuse du contenu matériel des lois de finances ; il s'agit d'éviter que des dispositions dont l'adoption n'est pas nécessaire au fonctionnement financier de l'administration durant l'exercice budgétaire bénéficient d'une procédure d'adoption qui « force la main » au Parlement.

Cette censure des « cavaliers budgétaires » peut intervenir à deux moments de la procédure : s'agissant des amendements parlementaires, il revient au Président de la commission des Finances de veiller au respect du domaine des lois de finances et donc de déclarer irrecevable un amendement ne ressortissant pas au domaine des lois de finances. Ensuite, lorsqu'il est saisi, le Conseil constitutionnel veille à ce que cette règle soit respectée, cette fois en ne distinguant pas entre les dispositions d'origine gouvernementale ou parlementaire.

C'est avec la formule suivante que le Conseil constitutionnel justifie la censure des cavaliers budgétaires : *« considérant que ces dispositions ne concernent ni les ressources, ni les charges, ni la trésorerie, ni les emprunts, ni la dette, ni les garanties ou la comptabilité de l'État ; qu'elles n'ont pas trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État ; qu'elles n'ont pas pour objet de répartir des dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ; qu'elles ne sont pas relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ou à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ; qu'ainsi, elles sont étrangères au domaine des lois de finances tel qu'il résulte de la loi organique du 1^{er} août 2001 »*⁽¹⁾. C'est donc en négatif que se définit le cavalier budgétaire.

La plupart des dispositions citées ci-après qui ont été censurées par le Conseil constitutionnel comme étrangères au domaine des lois de finances le sont sans que soit précisée leur origine, gouvernementale ou parlementaire. En effet, le respect de la LOLF s'impose aussi bien aux parlementaires qu'au Gouvernement. Pour autant, un amendement d'origine parlementaire devra toujours respecter à la fois la loi organique et l'article 40 de la Constitution : il ne pourra donc pas créer de charges pour le budget de l'État, quand bien même sa place serait justifiée en loi de finances.

(1) Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005.

A contrario, un amendement parlementaire à une disposition d'un projet de loi de finances (ou un sous-amendement à un amendement du Gouvernement) dont la place en loi de finances semble particulièrement incertaine bénéficiera, au stade du contrôle parlementaire, d'une présomption de recevabilité, à charge pour le Conseil constitutionnel de censurer cette disposition, éventuellement modifiée par le Parlement.

a) Les dispositions n'affectant pas les dépenses budgétaires de l'année

On a vu que pouvaient figurer en loi de finances des dispositions affectant les dépenses budgétaires de l'année, cette catégorie étant définie strictement par le Conseil constitutionnel. C'est dans cet espace que tentent parfois de s'insérer, en loi de finances, des dispositions dont la place n'est pas évidente.

Le Conseil a ainsi régulièrement déclaré cavalières des dispositions de loi de finances n'ayant pas d'effet sur les charges de l'État. Ont ainsi été censurés l'extension des compétences de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et l'élargissement des missions du fonds de gestion de l'espace rural ⁽¹⁾. De même, un dispositif définissant les règles de représentation des caisses d'épargne et de prévoyance régionales au conseil de surveillance de la caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance a-t-il été annulé par le Conseil constitutionnel ⁽²⁾. Autre exemple, un amendement parlementaire prévoyant l'inscription de la mention « Algérie » sur la soie des drapeaux des régiments ayant participé à la guerre d'Algérie a été déclaré irrecevable ⁽³⁾.

Des dispositions relatives au statut de la fonction publique ont également été régulièrement censurées car elles n'avaient pas de conséquences sur le nombre d'emplois publics ou sur les charges de l'État. Le Conseil constitutionnel a ainsi censuré des dispositions relatives aux statuts particuliers de certains corps de fonctionnaires et au statut des militaires ⁽⁴⁾. De même a été censuré un dispositif prévoyant de réserver, sur des emplois créés par la loi de finances, un certain nombre de postes pour permettre la nomination de certains agents à des conditions particulières ⁽⁵⁾. Enfin, le Conseil a considéré que l'intégration au sein du corps des instituteurs de personnels enseignant dans les classes bilingues d'associations était un cavalier budgétaire car la loi ne comportait, pour l'application de cette disposition, ni création d'emplois ni ouverture de crédits ⁽⁶⁾.

Plus généralement, l'article 34 de la LOLF fait explicitement référence aux « dépenses budgétaires de l'année » ; dès lors, les dispositions à effet différé sont irrecevables si elles n'ont aucun impact financier sur l'année à venir. De la même façon, la loi organique interdit de faire figurer en collectif de fin d'année

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

(2) Décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003.

(3) Décision du Président de la commission des Finances, contestée en séance publique le 6 novembre 2003.

(4) Décision n° 76-74 DC du 28 décembre 1976.

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

(6) Décision n° 85-201 DC du 28 décembre 1985.

des dispositions budgétaires permanentes, si elles n'ont pas d'effet sur les dépenses de l'année en cours.

b) Certaines dispositions concernant les collectivités territoriales

Si peuvent figurer en seconde partie de loi de finances des dispositions relatives à la fiscalité locale ou à la répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales, le Conseil constitutionnel a régulièrement censuré des dispositions diverses relatives aux compétences des collectivités territoriales, celles-ci étant sans conséquences sur les charges de l'État. Voici quelques exemples de dispositifs :

– frais de représentation de la questure du conseil de Paris et de la région Île-de-France ⁽¹⁾ ;

– utilisation du produit de la taxe départementale des espaces naturels sensibles ⁽²⁾ ;

– possibilité pour les collectivités territoriales d'attribuer des subventions de fonctionnement aux syndicats ⁽²⁾ ;

– affectation du produit de la taxe de séjour perçue par les communes et rapport du maire au conseil municipal sur sa perception ⁽³⁾ ;

– date d'effet d'un arrêté préfectoral relatif au périmètre des communautés urbaines et des communautés d'agglomération ⁽³⁾ ;

– attribution de compensations versées pour des établissements publics de coopération intercommunale ⁽³⁾ ;

– règles de passation des marchés publics de grandes villes ⁽³⁾.

Par ces censures, le Conseil a voulu éviter que n'importe quelle disposition concernant les collectivités territoriales puisse trouver sa place en loi de finances et bénéficie ainsi de la procédure d'examen accélérée que prévoit la Constitution.

c) Les dispositions concernant la sécurité sociale

En application tant de la LOLF que de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, une loi de finances ne peut pas empiéter sur le domaine exclusif des lois de financement de la sécurité sociale. Ce qui est vrai pour le volet « dépenses » des lois de financement l'est bien sûr également pour ce qui concerne toute recette exclusive de la sécurité sociale, notamment les cotisations sociales.

Un amendement parlementaire dont la seule conséquence serait une perte de recettes pour la sécurité sociale n'a pas sa place en loi de finances : en effet, conformément à une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, les

(1) Décision n° 86-209 DC du 3 juillet 1986.

(2) Décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000.

(3) Décision n° 2001-456 DC du 27 décembre 2001.

cotisations sociales ne sont pas des impositions de toutes natures, contrairement à la contribution sociale généralisée (CSG). En revanche, un amendement qui entraînerait des pertes de recettes à la fois pour la sécurité sociale et pour l'État est recevable en loi de finances, notamment en ce qui concerne un impôt partagé comme le droit de consommation sur les tabacs.

d) Les dispositions ne concernant pas le contrôle parlementaire

Si peuvent figurer en loi de finances des dispositions relatives au contrôle parlementaire des finances publiques, le Conseil constitutionnel a censuré certaines dispositions dont le lien avec celui-ci a été jugé trop lointain : a ainsi été invalidée une disposition organisant le processus de décision pour les subventions d'investissements allouées par le ministère des affaires étrangères en zone de solidarité prioritaire, la présence de parlementaires au sein du comité directeur ne suffisant pas à justifier la présence de cette disposition en loi de finances ⁽¹⁾.

De même, bien que l'article 47 de la Constitution prévoit que la Cour des comptes « assiste le Parlement et le Gouvernement dans l'exécution des lois de finances », toutes les mesures concernant la Cour des comptes n'ont pas nécessairement vocation à figurer en loi de finances. Ainsi une disposition élargissant les compétences de la Cour aux œuvres et organismes faisant appel à la générosité publique pour soutenir des causes scientifiques, humanitaires et sociales a-t-elle été censurée par le Conseil constitutionnel ⁽²⁾. De même, la transformation du conseil des impôts en conseil des prélèvements obligatoires, organisme rattaché à la Cour des comptes, a été censurée ⁽³⁾ car, même si un tel conseil peut contribuer à l'information et au contrôle du Parlement, telle n'est pas sa finalité première.

B.– QUELLES SONT LES IMPLICATIONS DE LA DIVISION EN DEUX PARTIES DES LOIS DE FINANCES ?

Réaffirmée dès le premier alinéa de l'article 34 de la LOLF, la division de la loi de finances en deux parties constitue l'un des principes fondamentaux des finances publiques. Ce principe permet d'organiser la discussion budgétaire en fonction d'un **article d'équilibre** qui, en fixant en fin de première partie l'évaluation des recettes et le montant du solde budgétaire, définit un plafond de dépenses que la deuxième partie doit respecter.

Cette bipartition est un des fondements de notre droit budgétaire, protecteur des finances publiques. En subordonnant la fixation des crédits à la définition préalable d'un équilibre sur lequel il n'est pas possible de revenir, elle interdit de dépenser au-delà d'un niveau de recettes et de charges, donc de déficit, préalablement défini. Le Conseil constitutionnel a rappelé l'importance de ce

(1) Décision n° 99-424 DC du 29 décembre 1999.

(2) Décision n° 90-285 DC du 28 décembre 1990.

(3) Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004.

principe en 1979, lorsqu'il a censuré la loi de finances pour 1980⁽¹⁾ au motif que la première partie, bien que mise aux voix, n'avait pas été adoptée par l'Assemblée nationale.

La structuration en deux parties a des conséquences sur la procédure d'examen du projet de loi de finances⁽²⁾ : une mesure relevant de la seconde partie ne peut être adoptée avant la fixation de l'équilibre, et une mesure modifiant l'équilibre ne peut plus être adoptée après l'adoption de la première partie. Il s'agit aussi d'assurer la cohérence du débat budgétaire : il ne semble effectivement pas souhaitable que deux amendements identiques puissent faire l'objet de deux débats distincts, sous prétexte que l'un aurait été déposé sur la première partie du projet de loi de finances et l'autre sur la seconde. D'où le principe selon lequel **un amendement ne peut nécessairement trouver place que dans l'une ou l'autre partie de la loi de finances**, la recevabilité en cas de dépôt sur l'une de ces parties entraînant d'elle-même une irrecevabilité symétrique en cas de dépôt sur l'autre.

L'irrecevabilité résultant du non-respect de la distinction entre les deux parties de la loi de finances ne saurait être opposée qu'aux amendements portant articles additionnels, et non à ceux se rattachant à des articles du projet de loi. Quand bien même ces derniers n'auraient pas été placés par le Gouvernement dans la partie adéquate, et comme dans le cas des articles cavaliers, on ne saurait conclure à l'irrecevabilité des amendements qui les modifieraient.

1.– Quels sont les amendements devant être déposés en première partie ?

Ne doivent être déposés en première partie que les amendements ayant une incidence sur l'article d'équilibre. La première partie de la loi de finances de l'année arrête, conformément à l'article 34 de la LOLF, « *les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre* ». Ce tableau fixe les montants globaux de ressources et de dépenses pour les différents comptes de l'État (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux) et les soldes en résultant.

Ainsi, tous les amendements parlementaires ayant une incidence sur les ressources de l'État pour l'exercice concerné par le projet de loi de finances en discussion doivent être déposés en première partie. Ils sont en effet susceptibles, en réduisant ou en augmentant le niveau des recettes, de modifier le solde inscrit à l'article d'équilibre. Cette règle simple permet en outre que, pour l'essentiel, les débats relatifs à la **fiscalité d'État**⁽³⁾ aient lieu lors de l'examen de la première partie, sauf à ce que le Gouvernement ait jugé nécessaire de prendre, dès l'automne de l'année n, des engagements concernant la fiscalité au-delà de l'année n+1. Tel fut par exemple le cas de la réforme de l'impôt sur le revenu dans la loi

(1) Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979.

(2) C'est pour cette raison que, lors de l'examen du projet de loi de finances de l'année, les amendements sont classés selon une double numérotation : l'une pour ceux examinés en première partie, l'autre pour ceux examinés en seconde partie.

(3) À l'exception de ceux qui concernent le recouvrement de l'impôt et qui figurent donc en seconde partie.

de finances initiale pour 2006, portant sur les revenus perçus au cours de cette même année, qui a donc figuré en seconde partie de cette loi de finances.

Des amendements souhaitant créer un taux réduit de TVA sur telle ou telle activité, majorer l'impôt sur les sociétés ou modifier l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune doivent être déposés en première partie s'ils s'appliquent dès l'année n+1. Il en est de même pour un amendement tendant à modifier avec effet immédiat l'assiette ou le barème de l'impôt sur le revenu : en effet, tirant les conséquences du mode de recouvrement spécifique de cet impôt (on paie l'année n+1 l'impôt sur les revenus perçus l'année n), l'article 1^{er} du projet de loi de finances de l'année prévoit traditionnellement que la loi de finances pour n+1 s'applique aux revenus perçus au cours de l'année n.

En outre, doivent figurer en première partie les amendements portant sur le **montant des prélèvements sur recettes** au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes, ceux prévoyant **l'affectation de recettes de l'État à des tiers** ou ceux relatifs à la **trésorerie** de l'État.

Enfin, les amendements parlementaires portant sur les **affectations de recettes au sein du budget de l'État** doivent impérativement figurer en première partie car ils modifient l'article d'équilibre. Par exemple, des amendements modifiant la structure des recettes d'un compte d'affectation spéciale ou d'un budget annexe doivent être déposés en première partie pour être recevables.

2.- Quels sont les amendements devant être déposés en seconde partie ?

À l'instar de la première partie qui n'est pas consacrée qu'aux ressources de l'État puisqu'elle fixe également les plafonds de dépenses du budget de l'État, la seconde partie ne se limite pas aux charges. Si son principal objet est bien de répartir entre missions et programmes les plafonds de dépenses fixés en première partie, elle comporte aussi toutes les dispositions, notamment de recettes, qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire.

a) Les amendements ayant un effet sur les charges ou, de manière différée, sur les ressources de l'État

L'article d'équilibre qui clôt la première partie ne concernant que l'année n+1, les **dispositions concernant la fiscalité d'État n'ayant d'incidence que sur l'année n+2 ou sur des années ultérieures** doivent figurer en seconde partie. Dans cette catégorie, on trouve toutes les initiatives qui mentionnent une date d'entrée en vigueur postérieure à l'année n+1, par exemple la création d'un taux réduit de TVA à partir de l'année n+2, mais aussi celles qui, en matière d'impôt sur le revenu, s'appliquent aux revenus perçus lors de l'année n+1, du fait du décalage d'un an existant entre l'assiette imposable et le paiement de l'impôt. Par exemple, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, ont figuré en seconde partie les amendements portant sur la TVA mais dont l'application était

différée à 2007 ; il en était de même pour des amendements à l'impôt sur le revenu dû au titre de l'année 2006, payé en 2007.

Cette spécificité de l'impôt sur le revenu explique qu'un amendement créant un crédit d'impôt ait vocation à être déposé en seconde partie : seuls les revenus perçus au cours de l'année n+1 sont concernés et cela n'a d'incidence que sur l'équilibre budgétaire de l'année n+2. Un amendement souhaitant créer ou modifier un crédit d'impôt sur le revenu doit ainsi être déposé en seconde partie, en mentionnant une date d'entrée en vigueur appropriée.

Cette possibilité de discuter de fiscalité d'État en seconde partie du projet de loi de finances, si l'équilibre de l'année n+1 n'est pas modifié, fait qu'il est en pratique toujours possible de redéposer, à ce stade, un amendement discuté en première partie en changeant sa date d'entrée en vigueur.

Ont également leur place en seconde partie du projet de loi de finances les amendements de **procédure fiscale**, c'est-à-dire les dispositions dépourvues d'incidence significative sur le rendement de l'impôt. Ainsi, un amendement visant à modifier les droits du contribuable face à l'administration fiscale ou les règles de recouvrement de l'impôt (sans affecter de manière massive la trésorerie) trouve tout à fait légitimement sa place en seconde partie.

Enfin, c'est en seconde partie du projet de loi de finances que figurent toutes les **dispositions affectant les dépenses budgétaires de l'année**, sous la forme d'**articles rattachés** à une mission. Un amendement parlementaire modifiant les conditions d'éligibilité à un contrat aidé par l'État dans le cadre de la politique de l'emploi doit donc être déposé en seconde partie et être rattaché à la mission « Travail et emploi ». De même, des propositions de modification du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre doivent être rattachées à la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

b) Les amendements relatifs à la fiscalité locale et à la répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales

Les dispositions de **fiscalité locale** n'ayant *a priori* pas d'impact sur l'article d'équilibre, elles doivent nécessairement figurer en seconde partie. Cette règle simple permet de mieux organiser les débats parlementaires et de concentrer les questions de fiscalité locale à ce stade du débat.

La présence, en seconde partie, d'un amendement élargissant l'assiette d'un impôt local ne soulève pas de difficultés puisqu'il est absolument sans effet sur l'article d'équilibre. En revanche, pour des amendements entraînant une perte de ressources pour les collectivités locales, ce placement peut soulever des difficultés.

En effet, pour être recevables, ces amendements doivent être correctement gagés, trois types de gage étant possibles :

- soit une augmentation à due concurrence d'un autre impôt local, par création d'un impôt nouveau ou par un élargissement d'assiette d'un impôt existant ;
- soit une augmentation d'un prélèvement sur recettes, comme la dotation globale de fonctionnement ;
- soit un dégrèvement, par définition pris en charge par l'État.

Ces deux derniers cas doivent inclure, en compensation, une augmentation des recettes de l'État. Un tel gage, s'il n'était pas levé par le Gouvernement, serait susceptible d'avoir un effet sur l'article d'équilibre, puisque celui-ci prend en compte aussi bien les prélèvements sur recettes que les dégrèvements. Néanmoins, la disposition principale visée par l'amendement est un allègement de fiscalité locale, le gage n'est qu'accessoire et tous ces amendements doivent être déposés en seconde partie de la loi de finances.

S'agissant des **concours de l'État aux collectivités territoriales**, si leur montant est, pour l'essentiel, fixé en première partie de la loi de finances, leur répartition entre les collectivités relève de la seconde partie. En effet, cette répartition est sans effet sur l'article d'équilibre. Ainsi des amendements parlementaires tendant à modifier les règles de calcul des prélèvements sur recettes ou des dotations budgétaires figurant dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » doivent-ils être déposés en seconde partie du projet de loi de finances.

c) Les amendements relatifs à la fiscalité affectée

Peuvent figurer en seconde partie les dispositions concernant les **impositions de toutes natures bénéficiant à des personnes morales autres que l'État** et les collectivités territoriales. Par exemple, un amendement modifiant l'assiette de la redevance sur l'emploi de la reprographie, affectée au centre national du livre, ne serait recevable qu'en seconde partie. De même, un amendement modifiant l'assiette de la taxe piscicole dont bénéficie le conseil supérieur de la pêche doit être déposé en seconde partie. C'est également vrai pour la redevance d'archéologie préventive, affectée à l'institut national de recherche en archéologie préventive, ou encore pour les redevances perçues par les agences de l'eau. De telles dispositions peuvent, la plupart du temps, être rattachées à une mission budgétaire, même si ce rattachement n'est pas indispensable.

d) Les amendements prévoyant des mesures de contrôle des finances publiques

Tous les amendements parlementaires visant à renforcer l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques doivent être déposés en seconde partie de loi de finances, même s'ils concernent les recettes.

e) Diverses dispositions pouvant figurer en seconde partie

Peuvent également figurer en seconde partie du projet de loi de finances des dispositions relatives aux règles comptables de l'État et à la responsabilité pécuniaire des agents des services publics. Tel est également le cas de l'octroi des garanties de l'État ou de l'autorisation de prendre en charge des dettes de tiers.

De telles dispositions ne peuvent, néanmoins, qu'être d'origine gouvernementale (soit dans le projet initial, soit par voie d'amendement), dans la mesure où il s'agit évidemment de charges pour le budget de l'État et qu'un amendement parlementaire de ce type serait, bien sûr, contraire à l'article 40, quand bien même il serait déposé au « bon endroit », c'est-à-dire en seconde partie du projet de loi de finances. Il en va de même pour l'approbation des conventions financières qui seraient créatrices de charge. Un amendement d'origine parlementaire peut par contre tout à fait revenir sur l'octroi d'une garantie ou minorer une reprise de dettes.

3.- Comment le principe de bipartition s'applique-t-il aux lois de finances rectificatives ?

L'article 35 de la LOLF, qui définit le contenu et la structure des lois de finances rectificatives, dispose que celles-ci « *sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année* ». Elles sont donc également divisées en deux parties ⁽¹⁾. Certes, en pratique, cette distinction a moins d'importance puisque le débat parlementaire sur le projet de loi de finances rectificative n'est pas scindé en deux d'une manière aussi formelle que pour la loi de finances initiale. Néanmoins, un amendement parlementaire portant article additionnel doit être correctement placé au sein du texte, sans quoi il serait irrecevable.

Les mêmes règles générales que celles décrites ci-dessus s'appliquent aux lois de finances rectificatives, le critère étant alors l'incidence de la mesure sur l'équilibre du budget de l'État durant l'exercice en cours, et non pas l'exercice à venir comme pour la loi de finances initiale.

La principale difficulté concerne la date d'entrée en vigueur des amendements relatifs à la fiscalité d'État déposés sur les projets de lois de finances rectificatives. Pour le **collectif budgétaire de fin d'année**, l'usage est que toutes les mesures fiscales doivent figurer en seconde partie, puisque l'on présume qu'elles n'entreront en vigueur qu'à la date de promulgation du texte, soit à la toute fin de l'année. En revanche, si une date d'entrée en vigueur antérieure est explicitement indiquée dans l'amendement, celui-ci doit alors être placé en première partie.

(1) *Décision n° 92-309 DC du 9 juin 1992.*

En revanche, pour une **loi de finances rectificative examinée au cours du premier semestre de l'année**, le raisonnement est inverse. Un amendement portant sur la fiscalité d'État doit donc dans ce cas figurer en première partie, sauf à ce qu'il soit explicitement dit qu'il est d'application différée.

C.- COMMENT REDIGER LES AMENDEMENTS DE CREDITS ?

L'examen de la première partie de la loi de finances se conclut par le vote de l'article d'équilibre qui fixe, notamment, un plafond de dépenses pour le budget de l'État. Ce plafond est ensuite réparti en seconde partie entre les différentes missions qui composent le budget de l'État⁽¹⁾. Ces **missions** sont définies par l'article 7 de la LOLF comme comprenant « *un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». Chaque mission est donc composée de plusieurs **programmes**, qui constituent l'unité de spécialité budgétaire, la mission étant l'unité de vote.

Quelles sont les marges de manœuvre des parlementaires dans la répartition des crédits entre missions et programmes ? L'article 47 de la LOLF dispose qu'« *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* ». Cette disposition encadre l'exercice du droit d'amendement des parlementaires s'agissant des amendements de crédits⁽²⁾.

1.- Dans quelle mesure peut-on modifier la nomenclature budgétaire par amendement parlementaire ?

Le budget de l'État est décomposé en missions et programmes. L'article 7 de la LOLF précise que **la création d'une mission est une compétence exclusive du Gouvernement**. La mission étant définie comme une charge, au sens de l'article 40 de la Constitution, il est cohérent qu'un parlementaire ne puisse pas créer une nouvelle charge. Un amendement parlementaire proposant la création d'une nouvelle mission, par exemple en scindant en deux une mission jugée trop vaste, est irrecevable.

Cette interdiction s'applique indistinctement à toutes les missions, même celles qui sont hors du budget général. L'article 20 de la LOLF indique en effet que « *chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47* ». Il est donc impossible pour un parlementaire de créer un

(1) Article 34 de la LOLF :

« [...] II.- Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

« 1° Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ; [...]

« 3° Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ; [...] ».

(2) La LOLF est plus souple en ce domaine que ne l'était l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, puisque celle-ci interdisait tout mouvement de crédits d'origine parlementaire entre les unités de spécialité d'alors, à savoir les chapitres budgétaires.

nouveau compte spécial. Il en est de même pour un budget annexe en vertu de l'article 18 de la loi organique.

En revanche, un parlementaire dispose de pouvoirs étendus quant à la structuration en programmes des missions proposées par le Gouvernement. Il peut en effet proposer la **création de nouveaux programmes au sein d'une mission** donnée, sous réserve de ne pas augmenter les crédits de ladite mission. Il s'agit là d'une prérogative essentielle qui permet au Parlement de définir comme il l'entend la portée de son autorisation budgétaire, le programme constituant l'unité de spécialité des crédits. Ainsi, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, le Parlement a créé un programme *Audiovisuel extérieur* au sein de la mission « Action extérieure de l'État ».

À l'inverse, un parlementaire peut aussi proposer la **fusion de plusieurs programmes au sein d'une même mission**. Une limite toutefois : cette fusion ne peut aboutir à ce que la mission en question ne comporte plus qu'un seul programme. En effet, l'article 7 de la LOLF précise bien qu'une mission comprend un « *ensemble de programmes* ». Comme l'a confirmé le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾, « *une mission ne saurait comporter un programme unique* ». Un tel amendement serait contraire à la loi organique, et donc irrecevable.

Un parlementaire ne peut pas proposer une modification des **actions** qui composent chaque programme : la répartition des crédits entre actions d'un programme étant purement indicative, la création ou la suppression de telle ou telle action serait inopérante. Un tel amendement est donc irrecevable. De même, il n'est pas possible à un parlementaire de proposer de nouveaux **objectifs** ou **indicateurs** pour le dispositif de performance figurant au sein du projet annuel de performances. Il s'agit d'annexes budgétaires dont le contenu n'est pas modifiable par amendement parlementaire. L'autorisation parlementaire porte sur des crédits, non sur les objectifs qu'ils poursuivent.

2.– Dans quelle mesure peut-on déplacer des crédits entre programmes d'une même mission ?

En assimilant la mission à la charge au sens de l'article 40 de la Constitution, les dispositions de l'article 47 de la LOLF, « *combinées avec celles figurant à l'article 7, offrent aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotations inclus dans une mission, à condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci* » ⁽²⁾. En se contentant de toucher à la répartition des crédits au sein d'une mission sans en augmenter le montant, l'on ne modifie pas, à la hausse, le plafond de dépenses inscrit à l'article d'équilibre.

(1) Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005.

(2) Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

Pour accompagner la mise en œuvre de cette compétence, les services de l'Assemblée nationale élaborent et mettent à la disposition des députés des tableaux reprenant chacune des missions figurant dans un projet de loi de finances et indiquant tous les programmes qui les composent. Un exemple de dispositif d'un amendement de crédits utilisant un de ces tableaux ⁽¹⁾ figure ci-dessous :

Article XX
État B
Mission « Justice »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(En euros)

Programmes	+	-
Justice judiciaire <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>	50 000 000 0	
Administration pénitentiaire <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>		25 000 000 0
Protection judiciaire de la jeunesse <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>		25 000 000 0
Accès au droit et à la justice <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés <i>dont titre 2 Dépenses de personnel</i>		
TOTAUX	50 000 000	50 000 000
SOLDE	0	

a) *Les différents cas de figure envisageables*

Il est possible à un parlementaire de proposer une modification de la **répartition des crédits entre les programmes d'une même mission**, par la majoration de l'un et la diminution de l'autre. Par exemple, il peut proposer de transférer 50 millions d'euros du programme *Administration pénitentiaire* au programme *Protection judiciaire de la jeunesse*.

Cette diminution/augmentation peut concerner plusieurs programmes à la fois en un seul amendement : il est possible de proposer une diminution de 25 millions d'euros du programme *Administration pénitentiaire*, une diminution

(1) *Tel que proposé pour le projet de loi de finances pour 2006.*

de 25 millions d'euros du programme *Protection judiciaire de la jeunesse*, tout en majorant de 50 millions d'euros le programme *Justice judiciaire*.

En outre, un même amendement peut à la fois créer un programme et l'abonder en transférant des crédits provenant de programmes existants. C'est d'ailleurs indispensable, car on ne peut pas créer un programme non doté de crédits.

Il est également toujours possible à un parlementaire de proposer une diminution de la charge, donc des crédits inscrits sur telle ou telle mission : un amendement parlementaire peut simplement prévoir de diminuer de 50 millions d'euros la dotation du programme *Administration pénitentiaire*, sans que cela ne se traduise par une augmentation de la dotation d'un autre programme.

De même, un parlementaire peut proposer un transfert se traduisant par un solde négatif : il diminue de 50 millions d'euros le programme *Administration pénitentiaire* mais il n'augmente que de 20 millions d'euros le programme *Justice judiciaire*, ce qui aboutit à un solde négatif de 30 millions d'euros. La charge est alors réduite.

Il est en revanche interdit à un parlementaire de proposer certains autres mouvements de crédits. **Les soldes positifs sont ainsi absolument prohibés** : un amendement diminuant de 20 millions d'euros le programme *Justice judiciaire* pour augmenter de 50 millions d'euros le programme *Administration pénitentiaire* est irrecevable car, avec un solde positif de 30 millions d'euros, il se traduirait par un alourdissement de la charge, à savoir le montant total des crédits de la mission « Justice ».

En outre, même si cela peut paraître évident, il convient de rappeler qu'un amendement parlementaire **ne peut pas proposer un transfert de crédits entre missions ou entre programmes de missions différentes**, quand bien même ces programmes relèveraient du même ministère. Seul un amendement gouvernemental peut proposer une telle modification.

Enfin, il n'est pas possible de ramener les crédits d'un programme à zéro : seule la **suppression du programme** est autorisée.

b) Les différents types de crédits concernés

S'agissant des dépenses, l'autorisation parlementaire se décompose en **autorisations d'engagement** (qui traduisent une capacité d'engager une dépense) et en **crédits de paiement** (qui permettent le paiement des dépenses). Chaque programme est donc doté à la fois d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Dès lors, un parlementaire peut proposer :

- soit la modification des seules autorisations d'engagement ;
- soit la modification des seuls crédits de paiement ;

- soit la modification concomitante des autorisations d’engagement et des crédits de paiement pour des montants différents ;
- soit, cas le plus simple et le plus fréquent, la modification concomitante et identique des autorisations d’engagement et des crédits de paiement.

Par ailleurs, il peut être utile de préciser le statut des **crédits évaluatifs** au regard de l’article 47 de la LOLF. Ces crédits sont définis de façon exhaustive par l’article 10 de la LOLF (ils ne concernent que les charges de la dette de l’État, les remboursements, restitutions et dégrèvements et la mise en jeu des garanties accordées par l’État) et présentent cette spécificité, par rapport aux crédits limitatifs qui sont le « droit commun » de l’autorisation budgétaire, que les dépenses auxquelles ils s’appliquent peuvent s’imputer au-delà des crédits ouverts, ce qui est bien sûr impossible pour des dépenses financées sur des crédits limitatifs.

L’article 10 de la LOLF précise également que ces crédits sont ouverts « *sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs* ». Si une mission comporte à la fois des programmes dotés de crédits évaluatifs et des programmes dotés de crédits limitatifs⁽¹⁾, il va de soi qu’un amendement parlementaire transférant des crédits des premiers vers les seconds serait irrecevable, puisque la diminution des crédits évaluatifs serait sans portée tandis que l’augmentation des crédits limitatifs serait, elle, bien réelle⁽²⁾.

c) Le cas des dépenses de personnel

L’autorisation parlementaire de dépenser est double : elle concerne les dépenses en général et, au sein de celles-ci, spécifiquement les dépenses de personnel. Celles-ci sont rassemblées au sein du **titre 2**⁽³⁾ ; or, si le responsable de programme peut indifféremment utiliser des crédits du titre 2 pour financer des dépenses d’intervention, l’inverse n’est pas vrai : c’est ce que l’on appelle la « *fongibilité asymétrique* ». Ainsi, tout programme finançant des dépenses de personnel est doté de deux plafonds : un plafond global et un plafond pour le titre 2. C’est pourquoi il est systématiquement précisé dans le tableau qui constitue le dispositif de tout amendement de crédits « *dont titre 2* ».

Un parlementaire peut proposer de modifier le plafond de dépenses de personnel prévu pour tel ou tel programme, par exemple réduire les dépenses de personnel de la protection judiciaire de la jeunesse et augmenter les dépenses d’investissement de l’administration pénitentiaire. Il doit alors le préciser dans le

(1) C’était le cas, dans la loi de finances pour 2006, de la mission « Engagements financiers de l’État », dont les programmes Charge de la dette et trésorerie de l’État ainsi que Appels en garantie de l’État étaient dotés de crédits évaluatifs, tandis que les programmes Épargne, Majoration de rentes et Versement à la caisse nationale d’allocations familiales comportaient des crédits limitatifs.

(2) En revanche, il est possible de transférer des crédits limitatifs vers des crédits évaluatifs.

(3) Les titres (définis à l’article 5 de la LOLF) constituent une classification de la dépense par nature : dotations des pouvoirs publics, dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement, charges de la dette de l’État, dépenses d’investissement, dépenses d’intervention et dépenses d’opérations financières.

dispositif de l'amendement⁽¹⁾. Un parlementaire peut également modifier la répartition des crédits d'un même programme entre les dépenses de personnel et les autres dépenses.

En revanche, les **plafonds des autorisations d'emplois** prévus par l'article 34 de la LOLF pour chaque ministère ne peuvent pas faire l'objet de modifications : par exemple, un amendement proposant de réduire le plafond des autorisations d'emplois du ministère de la défense au profit de celui de la justice est irrecevable. Seul un amendement se contentant de réduire le plafond d'emplois du ministère de la défense serait recevable, puisqu'il diminue les charges de l'État.

d) Quelle est la base de référence pour les amendements de crédits ?

En matière de crédits budgétaires, la base de référence obéit à des règles spécifiques. En effet, l'autorisation parlementaire de dépenser est régie par le principe d'annualité et il n'y a pas de reconduction automatique des crédits : selon l'article 15 de la LOLF, « *les crédits ouverts [...] au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes* ». Le montant des crédits votés pour l'année n ne constitue donc en aucune façon le droit existant pour l'année n+1. Dès lors, un amendement parlementaire qui souhaiterait rétablir, à la hausse, le montant des crédits votés l'année précédente sur tel ou tel programme serait irrecevable.

Les crédits mis à la disposition du Gouvernement constituent par ailleurs un plafond et non un plancher : conformément à l'article 14 de la LOLF, le Gouvernement peut donc, par décret, annuler des crédits « *afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire* » ou si ces crédits sont « *devenus sans objet* ». Un parlementaire ne peut pas proposer, par exemple lors de l'examen du collectif de fin d'année, de revenir sur ces annulations : comme l'a jugé le Conseil constitutionnel, cela constituerait « *une augmentation des charges publiques telles qu'elles s'établissaient à la suite des annulations de crédits* »⁽²⁾.

Enfin, dans le cadre de la navette parlementaire lors de l'examen du projet de loi de finances, il n'est possible de rétablir des crédits modifiés par le Sénat que dans la limite du projet de loi de finances initial, éventuellement modifié par l'Assemblée nationale. Par exemple, si le Sénat a réduit le montant d'un programme de 50 millions d'euros et augmenté un autre de 30 millions d'euros, l'Assemblée nationale pourra, en nouvelle lecture, augmenter le premier programme à concurrence de 20 millions d'euros, soit un solde positif pour l'amendement de crédits correspondant, mais sans augmentation du montant de la mission par rapport au texte voté par l'Assemblée nationale en première lecture.

(1) Même si la modification proposée ne concerne pas les dépenses de personnel, le parlementaire doit d'ailleurs le préciser en inscrivant : « 0 » devant la ligne : « dont titre 2 ».

(2) Décision n° 85-203 DC du 28 décembre 1985.

En revanche, si le Gouvernement a proposé, lors de l'examen du projet de loi de finances au Sénat, de modifier la répartition des crédits entre missions, il n'est pas possible à un député de proposer, en nouvelle lecture, le rétablissement des crédits de la mission minorée sans prévoir explicitement la diminution des crédits de la mission majorée (il doit alors, formellement, déposer deux amendements différents).

3.– Comment se conformer à l'obligation de motivation ?

L'exigence de motivation est, bien sûr, applicable à tous les amendements, quels que soient le projet ou la proposition de loi auquel ils s'appliquent. Il s'agit d'une règle générale prévue par l'article 98, alinéa 3 du Règlement. Mais cette exigence prend un relief tout particulier dans le cas des amendements de crédits : le deuxième alinéa de l'article 47 de la LOLF indique que « *tout amendement doit être motivé et accompagné des moyens qui le justifient* ». Un amendement de crédits se contentant d'indiquer qu'il « *se justifie par son texte même* » est donc clairement irrecevable.

En effet, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, cette motivation doit notamment permettre, « *dans le cadre des procédures d'examen de la recevabilité financière, de vérifier la réalité de la compensation* »⁽¹⁾. Il est en effet essentiel que la diminution de crédits imputée sur un programme, miroir de l'augmentation de la dotation d'un autre programme, ne soit pas considérée comme un simple « gage », un procédé formel permettant la recevabilité de l'amendement mais ayant vocation à être levé par le Gouvernement.

Chaque mouvement de crédits doit donc être expliqué pour soi-même, à la hausse comme à la baisse. En particulier, **la diminution du montant d'un programme doit renvoyer à une réalité et à une imputation précise** et être la traduction d'un choix du parlementaire qui estime que des crédits seraient plus utiles pour financer telle politique plutôt que telle autre. Ainsi, un débat peut s'engager avec le Gouvernement⁽²⁾.

Concrètement, cela suppose que l'auteur de l'amendement justifie dans l'exposé sommaire pourquoi il souhaite le cas échéant augmenter les crédits d'un programme, et comment il compte financer la diminution de crédits concomitante. Différentes solutions peuvent être envisagées : préciser sur quelle action s'imputera cette diminution, prévoir une réduction des dépenses de personnel, repousser à plus tard telle ou telle dépense d'investissement. Il n'est pas exigé du parlementaire un exposé complet, détaillé et exhaustif⁽³⁾ mais, à tout le moins, une imputation précise.

(1) Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

(2) D'ailleurs, si le Gouvernement décide d'accepter l'augmentation de la dotation d'un programme mais refuse la diminution, il devra déposer un nouvel amendement, mais il ne pourra pas se contenter de « lever le gage » comme en matière de recettes.

(3) En particulier concernant les amendements créant un programme, il n'est pas nécessaire que le parlementaire indique l'ensemble des objectifs et des indicateurs de performance qui pourraient être utilisés. Une telle exigence serait manifestement excessive.

III.— L'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE

L'article L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale dispose que « *les amendements non conformes aux dispositions du présent chapitre [le chapitre I^{er} bis du titre I^{er} du livre I^{er} où est codifiée la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale] sont irrecevables* », l'article 121-2 du Règlement de l'Assemblée nationale précisant que cette irrecevabilité est appréciée dans les mêmes conditions que pour l'article 40 de la Constitution.

Ainsi tout amendement parlementaire doit-il non seulement être conforme à l'article 40 et à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), mais également aux dispositions organiques régissant les lois de financement de la sécurité sociale⁽¹⁾, le Président de la commission des Finances étant chargé d'apprécier dans tous les cas et le contrôle s'exerçant de manière systématique et *a priori*.

Comme pour le respect de l'article 40 et de la LOLF, la conformité des amendements parlementaires à ces dispositions est appréciée sous le contrôle du Conseil constitutionnel. La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) est en effet intégrée aux normes de référence constitutionnelles et le Conseil veille au respect de ses dispositions par toute loi adoptée par le Parlement lorsqu'elle lui est déférée. Cette conformité est même soulevée d'office par le Conseil et, en l'espèce, il n'est pas nécessaire que la question ait été préalablement soulevée en séance publique.

Les dispositions organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale sont ainsi opposables aux lois ordinaires car elles permettent de protéger le domaine exclusif des lois de financement, c'est-à-dire les dispositions qui ne peuvent figurer qu'en loi de financement.

Elles sont évidemment également opposables aux lois de financement de la sécurité sociale elles-mêmes : elles permettent de protéger celles-ci contre l'intrusion de dispositions qui n'y ont pas leur place (ce que l'on appelle les « cavaliers sociaux ») ; elles garantissent aussi le respect de la division en quatre parties des lois de financement ; elles encadrent enfin l'exercice du droit d'amendement parlementaire en matière d'objectifs de dépenses de la sécurité sociale.

(1) La loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a succédé à la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996, l'article 34 de la Constitution disposant que « les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ». Si la loi organique du 2 août 2005 a sensiblement renouvelé le cadre d'examen des lois de financement, elle n'a pas remis en cause les grands principes posés par la loi organique de 1996. Aussi les décisions prises sur son fondement par les présidents successifs de la commission des Finances comme celles du Conseil constitutionnel restent-elles, pour l'essentiel, valables.

A.— COMMENT LA PROTECTION DU DOMAINE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE EST-ELLE ASSUREE ?

L'existence constitutionnelle d'une catégorie particulière de lois relatives au financement de la sécurité sociale nécessite d'en protéger le domaine réservé. Certaines dispositions législatives ne peuvent figurer qu'en loi de financement de la sécurité sociale : il s'agit donc de protéger le domaine exclusif de ces lois. En revanche, certaines dispositions peuvent figurer aussi bien en loi ordinaire qu'en loi de financement de la sécurité sociale : il s'agit du domaine partagé. Enfin, certaines dispositions ne peuvent pas figurer dans une loi de financement : il s'agit des « cavaliers sociaux », qui ne relèvent ni de son domaine obligatoire, ni de son domaine exclusif, ni de son domaine partagé.

1.— Le domaine exclusif : quelles sont les dispositions ne pouvant figurer qu'en loi de financement de la sécurité sociale ?

Au-delà du domaine obligatoire des lois de financement de la sécurité sociale – d'initiative exclusivement gouvernementale –, qui consiste à déterminer les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, il existe aussi un domaine facultatif et exclusif des lois de financement, à savoir des dispositions qui ne peuvent être adoptées que dans une telle loi.

Un amendement à une loi ordinaire qui comporterait une disposition relevant du domaine exclusif, obligatoire ou facultatif, des lois de financement de la sécurité sociale serait irrecevable.

a) La modification des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale

Seule une loi de financement de la sécurité sociale peut déterminer les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Comme l'a précisé le Conseil constitutionnel, cette restriction du droit d'initiative financière « *a pour objet de faire obstacle à ce que les conditions générales de l'équilibre financier, telles qu'elles résultent de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, modifiée le cas échéant, par des lois de financement rectificatives, ne soient compromises par l'application de textes législatifs ou réglementaires dont les incidences sur les conditions de cet équilibre, dans le cadre de l'année, n'auraient pu, au préalable, être appréciées et prises en compte par une des lois de financement susmentionnées* »⁽¹⁾. Tout amendement à un autre texte de loi qui aurait donc pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale serait donc irrecevable.

À ce titre, est bien entendu irrecevable tout amendement modifiant directement, dans une loi ordinaire, une des dispositions relevant du **domaine obligatoire** d'une loi de financement, lesquelles sont le support des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

(1) Décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998.

Sont ainsi concernés :

- les modalités d’emploi des excédents ou de couverture des déficits des régimes obligatoires de base et de leurs fonds de financement ;
- l’objectif d’amortissement de la dette sociale ;
- les prévisions de recettes des régimes obligatoires de base et de leurs fonds de financement ;
- les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base, ainsi que l’objectif national de dépenses d’assurance maladie (ONDAM) et les charges prévisionnelles des fonds de financement ;
- les plafonds d’avances de trésorerie des régimes obligatoires de base et de leurs fonds de financement.

Serait aussi irrecevable une mesure proposée dans le cadre d’une loi ordinaire ou d’une loi de finances (par exemple une modification de l’assiette de la CSG) qui, de manière indirecte, aurait pour effet de modifier de façon substantielle les conditions générales de l’équilibre financier de la sécurité sociale sans qu’une loi de financement n’en répercute les effets pour l’exercice concerné. Il existe en la matière une **marge d’appréciation**, en fonction de l’importance de la mesure proposée : dans sa décision relative à la loi de finances rectificative pour 2000 ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a ainsi censuré un transfert de 460 millions d’euros de « droits tabacs » du budget de l’État vers la sécurité sociale car son impact financier « *affecterait les conditions générales de l’équilibre financier de la sécurité sociale pour l’année 2000, alors qu’aucune loi de financement de la sécurité sociale n’[avait] pris en compte cette incidence et qu’aucune ne [pouvait] plus le faire d’ici à la fin de l’exercice* » ; il a en revanche validé une disposition similaire dont le montant était limité à 50 millions d’euros car elle « *n’[avait] pas sur les conditions générales de l’équilibre financier de la sécurité sociale pour l’année 2000 une incidence telle qu’elle aurait dû, au préalable, être prise en compte par une loi de financement de la sécurité sociale.* ». Un simple aménagement des conditions générales de l’équilibre financier de la sécurité sociale est recevable, alors qu’une modification substantielle de celles-ci est irrecevable.

Le moyen d’éviter tout risque d’irrecevabilité à ce titre consiste, pour tout auteur d’amendement, à **reporter l’entrée en vigueur de la disposition proposée au 1^{er} janvier de l’année suivante**, afin de permettre à une loi de financement ultérieure de prendre en compte son incidence financière sur l’équilibre de la sécurité sociale. Une telle technique a notamment été utilisée pour la création des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale liées à la réduction du temps de travail.

(1) Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000.

b) L'affectation à un tiers de recettes de la sécurité sociale

En vertu du III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, l'affectation à un tiers d'une recette des organismes relevant du champ des lois de financement de la sécurité sociale (régimes obligatoires de base et fonds de financement) ne peut résulter que d'une disposition d'une loi de financement. Cette exclusivité de la loi de financement de la sécurité sociale en matière d'affectation de recettes sociales, nouveauté de la loi organique du 2 août 2005, est une conséquence logique de la détermination, en loi de financement, des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

Relèvent donc du domaine exclusif et facultatif d'une loi de financement :

– **l'affectation à un tiers d'une recette exclusive des régimes et fonds sociaux**. Par exemple, l'affectation d'une fraction de la CSG aux départements devrait faire l'objet d'un amendement en loi de financement de la sécurité sociale ;

– la **modification des clefs d'affectation d'une recette partagée** entre la sécurité sociale et un ou plusieurs organismes ne relevant pas du champ des lois de financement, en faveur d'un de ces autres organismes, qui est assimilée par la loi organique à une désaffectation d'une recette sociale et ne peut donc se faire qu'en loi de financement. Par exemple, la modification de l'affectation d'une recette sociale partagée avec l'État (en 2006, le droit de consommation sur les tabacs, la taxe sur les salaires,...), en faveur de l'État, doit figurer en loi de financement de la sécurité sociale, à charge pour le Gouvernement de réaliser les coordinations nécessaires dans la plus prochaine loi de finances. En sens inverse, une affectation supplémentaire de l'État vers la sécurité sociale doit figurer en loi de finances, conformément à l'article 36 de la LOLF.

Le moyen d'éviter tout risque d'irrecevabilité en loi ordinaire consiste à prévoir l'affectation, au tiers concerné, d'une **taxe additionnelle** à l'imposition affectée à la sécurité sociale.

c) La création de dispositifs d'exonération non compensée de cotisations sociales

La loi organique du 2 août 2005 a interdit la création ou la modification, hors d'une loi de financement, de toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations ou contributions sociales non compensée aux régimes obligatoires de base ou à leurs fonds de financement. Parmi les dispositifs existants en 2006, on peut citer les contrats d'accompagnement dans l'emploi et les contrats d'avenir.

Or, en application de l'article 40 de la Constitution, toute proposition parlementaire de réduction ou d'exonération de cotisations ou contributions sociales doit être compensée pour être recevable. **Il est donc toujours possible à un amendement parlementaire bien gagé de proposer de nouvelles mesures d'exonérations dans d'autres textes qu'une loi de financement de la sécurité sociale.** Le Gouvernement prend la responsabilité de faire financer cette mesure

par le budget de l'État s'il lève le gage : en effet, en l'absence de toute disposition spécifique et explicite contraire, la règle générale de compensation des exonérations par le budget de l'État s'applique (voir page 51).

A fortiori, un amendement ayant pour effet de réduire la portée d'un dispositif d'exonération non compensée serait recevable dans tout texte de loi, car il aurait pour conséquence une augmentation des recettes sociales, et ne tomberait donc pas sous le coup de l'interdiction prévue par la loi organique.

2.- Le domaine partagé : quelles sont les dispositions pouvant figurer indifféremment en loi de financement de la sécurité sociale ou en loi ordinaire ?

Certaines dispositions peuvent figurer en loi de financement de la sécurité sociale, sans que celle-ci en ait le monopole. Un amendement parlementaire intervenant dans ces matières est donc recevable aussi bien en loi de financement qu'en loi ordinaire. Il faut cependant faire attention, pour un amendement déposé sur un projet de loi de financement, à respecter certaines conditions particulières de recevabilité.

Tout d'abord, l'amendement doit concerner un organisme relevant du **champ institutionnel** d'une loi de financement : les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, ainsi que les organismes concourant à leur financement (à savoir, en 2006, le fonds de solidarité vieillesse – FSV – et le fonds de financement des prestations sociales agricoles – FFIPSA), à l'amortissement de leur dette (la caisse d'amortissement de la dette sociale – CADES) ou à la mise en réserve de recettes à leur profit (le fonds de réserve pour les retraites – FRR), et les organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'ONDAM (il n'y en a qu'un actuellement, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie – CNSA).

Ensuite, l'amendement en cause doit porter sur des matières précises :

– soit il a un **impact financier** sur les recettes et les dépenses des régimes et organismes dans le champ de la loi de financement. Cet impact financier peut concerner l'année en cours, l'année à venir ou les années ultérieures si les mesures proposées ont un caractère permanent. À ce titre, toute modification des règles relatives aux cotisations et contributions sociales peut figurer en loi de financement de la sécurité sociale ;

– soit il concerne la **trésorerie** ou la **comptabilité** des régimes et organismes dans le champ ;

– soit il modifie les règles relatives à la **gestion des risques** par les régimes obligatoires de base ou les règles d'**organisation** ou de **gestion interne** des régimes et organismes dans le champ de la loi de financement, si ces modifications ont pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. À ce titre, ont pu être déclarés recevables des amendements concernant les relations conventionnelles entre les

médecins et les caisses d'assurance maladie, y compris en ce qui concerne les dépassements d'honoraires non remboursés, car il s'agissait d'inciter les professionnels de santé à mettre en œuvre des bonnes pratiques de soins, pour permettre à l'assurance maladie de réaliser des économies significatives ;

– soit il améliore **l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale**. À ce titre, le Conseil constitutionnel a pu valider⁽¹⁾ la création d'un conseil de surveillance (comprenant des parlementaires) pour la branche accidents du travail et de l'office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (OPEPS).

3.– Les cavaliers sociaux : quelles sont les dispositions ne pouvant pas figurer en loi de financement de la sécurité sociale ?

Le domaine des lois de financement de la sécurité sociale, défini par la loi organique, se limite aux domaines exclusif (obligatoire et facultatif) et partagé de ces lois. Un amendement parlementaire portant une disposition qui ne trouve sa place, ni dans l'un, ni dans l'autre, est donc irrecevable.

Comme en matière de lois de finances, cette règle constitue une mesure de protection des droits du Parlement, car elle encadre le caractère dérogatoire de la procédure d'adoption des lois de financement de la sécurité sociale, prévue par l'article 47-1 de la Constitution. Il s'agit ainsi d'éviter que la loi de financement ne se transforme en texte portant diverses mesures d'ordre social (DMOS) ou en loi de santé publique.

Cette censure des « cavaliers sociaux » peut intervenir à deux moments de la procédure : s'agissant des amendements parlementaires, il revient au Président de la commission des Finances de veiller au respect du domaine des lois de financement de la sécurité sociale, et donc de déclarer irrecevable un amendement ne ressortissant pas au domaine des lois de financement. Ensuite, lorsqu'il est saisi, le Conseil constitutionnel veille à ce que cette règle soit respectée, en ne distinguant pas entre les dispositions d'origine gouvernementale ou parlementaire.

Constituent donc des cavaliers sociaux des dispositions qui, soit ne concernent pas des régimes et organismes relevant du champ des lois de financement de la sécurité sociale, soit ont un impact financier ou organisationnel trop faible, soit n'améliorent pas le contrôle parlementaire.

a) Les dispositions ne concernant pas les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et leurs fonds de financement

Le champ des lois de financement de la sécurité sociale est strictement défini par la loi organique : seuls les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et les organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, ainsi que les organismes qui

(1) Décision n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002.

financent et gèrent des dépenses relevant de l'ONDAM, relèvent des lois de financement de la sécurité sociale.

De ce fait, des dispositions concernant, notamment, les **régimes complémentaires** – d'assurance maladie ou d'assurance vieillesse –, qu'ils soient facultatifs (mutuelles, institutions de prévoyance) ou obligatoires (régime local d'Alsace-Moselle, AGIRC et ARRCO), ne peuvent pas figurer en loi de financement. Il en est de même pour toute mesure concernant un dispositif d'**aide sociale**, par exemple les prestations versées aux personnes âgées dépendantes (allocation personnalisée d'autonomie – APA) ou aux personnes handicapées (prestation de compensation du handicap – PCH). Seule la **couverture maladie universelle** complémentaire – qui relève pourtant aussi de l'aide sociale – peut figurer en loi de financement, en raison de l'évolution de son mode de financement (prise en charge à titre principal par les régimes d'assurance maladie).

Parce qu'il les a considérées comme hors champ de la loi de financement de la sécurité sociale, le Conseil constitutionnel a ainsi censuré des dispositions :

– mettant à la charge du FSV la validation, par des organismes de retraite complémentaire, de périodes de chômage et de préretraite indemnisées par l'État, alors que les organismes bénéficiaires des versements résultant de cette disposition ne sont pas des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ⁽¹⁾ ;

– autorisant les conseils généraux des départements d'outre-mer, qui perçoivent une taxe sur la consommation des cigarettes, à fixer un minimum de perception, cette disposition n'ayant une incidence que sur les ressources de ces collectivités ⁽²⁾ ;

– permettant aux organisations les plus représentatives des organismes d'assurance maladie complémentaire de signer la convention définissant les modalités de mise en œuvre, par les assureurs, des recours des organismes de sécurité sociale contre les tiers responsables, ou prévoyant que ces mêmes organismes seront informés par les caisses d'assurance maladie de la mise en œuvre des procédures de recours contre tiers ⁽³⁾.

b) Les dispositions ayant un effet trop indirect sur l'équilibre financier de la sécurité sociale

Si des dispositions qui ont un effet sur les recettes ou les dépenses des régimes obligatoires de base ou de leurs fonds de financement peuvent figurer en loi de financement, les mesures ayant un « *effet trop indirect* » ⁽³⁾ sur l'équilibre financier de ces régimes et organismes sont considérées comme des cavaliers sociaux. À ce titre, le Conseil constitutionnel paraît retenir un seuil implicite de

(1) Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000.

(2) Décision n° 2003-486 DC du 11 décembre 2003.

(3) Décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005.

l'ordre de **15 millions d'euros** : une mesure concernant l'ensemble des régimes obligatoires de base dont l'impact financier est inférieur à 15 millions d'euros n'a, de manière générale, pas d'incidence suffisante sur les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale pour pouvoir figurer en loi de financement. Mais ce montant ne résulte que de la pratique de la jurisprudence.

On peut ainsi relever comme exemple de cavaliers sociaux – le plus souvent d'origine gouvernementale – censurés par le Conseil constitutionnel :

– concernant les *recettes* : l'interdiction de la vente de paquets de moins de vingt cigarettes (ayant trop peu d'effet sur les « droits tabacs ») ⁽¹⁾ ou l'accroissement des obligations de contrôle des donneurs d'ordre sur les entreprises sous-traitantes, en matière de lutte contre l'emploi d'étrangers ne disposant pas d'un titre les autorisant à exercer une activité salariée en France ⁽²⁾ ;

– concernant la *branche vieillesse* : l'abrogation de la « loi Thomas » relative aux plans d'épargne retraite, car cette loi n'était pas entrée en vigueur et n'avait donc pas pu avoir d'impact financier sur la sécurité sociale ⁽³⁾ ;

– concernant la *branche accidents du travail* : la reconnaissance, comme accident de trajet pris en charge au titre des accidents du travail, de l'accident survenu à un salarié pendant le trajet entre les établissements de deux employeurs d'un même groupement d'employeurs ⁽⁴⁾ ou la prise en compte, pour la définition des accidents de trajet des salariés agricoles, des détours entre le domicile et le lieu de travail rendus nécessaires dans le cadre d'un covoiturage régulier ⁽⁴⁾ ;

– concernant la *branche maladie* : l'autorisation, pour les praticiens hospitaliers exerçant une activité libérale à l'hôpital, de percevoir leurs honoraires directement et non plus seulement par l'intermédiaire de l'administration de l'hôpital ⁽⁵⁾, la suspension du contrat de travail lorsque l'accouchement intervient plus de six semaines avant la date prévue pour l'accouchement et exige l'hospitalisation postnatale de l'enfant ⁽¹⁾, l'élargissement du champ du régime dérogatoire des recherches biomédicales visant à évaluer les soins courants ⁽²⁾ ou l'augmentation de la durée du congé de maternité dans la fonction publique ⁽²⁾ ;

– concernant la *branche famille* : la majoration, pour un coût de 4 millions d'euros, de la prime prévue en cas d'adoption ⁽¹⁾.

Même si la loi organique du 2 août 2005 a prévu un nouveau critère de recevabilité, en faisant référence aux règles relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base, ainsi qu'aux règles d'organisation ou de gestion interne de ces régimes et de leurs fonds de financement, il faut cependant qu'un impact financier significatif puisse être mesuré. De simples **procédures**

(1) Décision n° 2004-508 DC du 16 décembre 2004.

(2) Décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005.

(3) Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000.

(4) Décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001.

(5) Décision n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002.

d'information ne peuvent donc pas être considérées comme ayant un lien suffisant avec la gestion du risque pour produire des effets financiers. Le Conseil constitutionnel a notamment censuré à ce titre des dispositions concernant la compétence des conciliateurs exerçant dans les caisses locales d'assurance maladie⁽¹⁾ ou complétant celles de la haute autorité de santé en matière de certification des logiciels d'aide à la prescription médicale⁽¹⁾.

c) Les dispositions ne concernant pas le contrôle parlementaire

La notion de contrôle parlementaire en matière de financement de la sécurité sociale s'entend de manière assez précise : un simple contrôle parlementaire sur un élément d'une politique sociale ne concerne pas nécessairement le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Il faut que la disposition en cause ait un lien suffisamment direct avec le financement de la sécurité sociale.

Le Conseil constitutionnel a ainsi censuré des dispositions prévoyant la remise par le Gouvernement au Parlement de **rapports** ne se rattachant pas à « l'application » des lois de financement de la sécurité sociale. Ainsi, constituent des cavaliers sociaux des demandes de rapport : sur les techniciens de laboratoires hospitaliers⁽²⁾, sur le financement de la télémédecine⁽³⁾, sur les différents instruments fiscaux permettant de diminuer le prix relatif des fruits et des légumes⁽¹⁾ ou sur l'influence des laits de substitution dans le développement de l'obésité infantile⁽¹⁾.

La création d'une **structure de contrôle parlementaire** doit aussi être directement liée aux recettes et dépenses de la sécurité sociale. De ce fait, un amendement créant un conseil de prévention et de modération de l'alcoolisme, bien que comprenant des parlementaires, a-t-il été déclaré irrecevable, en raison de son lien trop indirect avec l'application des lois de financement de la sécurité sociale, et le Conseil constitutionnel a censuré la création d'un comité ayant pour mission principale d'évaluer l'application de la tarification à l'activité dans les hôpitaux car il était placé auprès du ministre chargé de la santé⁽⁴⁾.

B.– QUELLES SONT LES IMPLICATIONS DE LA DIVISION EN QUATRE PARTIES DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE ?

Sur le modèle des lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale sont, depuis la loi organique du 2 août 2005, construites en quatre parties distinctes. Cette partition s'articule autour de la notion d'équilibre financier de la sécurité sociale.

(1) Décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005.

(2) Décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001.

(3) Décision n° 2004-508 DC du 16 décembre 2004.

(4) Décision n° 2003-486 DC du 11 décembre 2003.

Les I et V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale déterminent l'objet et le contenu, obligatoire et facultatif, de chacune des **quatre parties** de la loi de financement, relatives, respectivement, au dernier exercice clos, à l'année en cours, et, en ce qui concerne l'année à venir, aux recettes et à l'équilibre général, d'une part, et aux dépenses, d'autre part.

Le respect de ce découpage en quatre parties est une des conditions de recevabilité des amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale. Il va de soi que tout amendement modifiant le dispositif d'un article du projet de loi est, par construction, recevable, puisque le Gouvernement doit respecter cette distinction dans le projet de loi. En revanche, la question se pose pour les dispositions additionnelles qui sont proposées au cours du débat parlementaire. Si une telle disposition est proposée dans une partie inadéquate, elle est irrecevable.

Doit ainsi figurer en **première partie** toute disposition concernant le **dernier exercice clos** (c'est-à-dire l'année n-1 dans le cadre du projet de loi de financement pour l'année n+1, discuté à l'automne de l'année n) : il s'agit de mesures relatives aux modalités d'emploi des excédents ou de couverture des déficits de l'année n-1.

Doit figurer en **deuxième partie** toute disposition concernant l'**année en cours** (c'est-à-dire l'année n dans le cadre du projet de loi de financement pour l'année n+1) : il s'agit de mesures ayant un effet sur les recettes ou les dépenses des régimes et organismes relevant du champ des lois de financement de la sécurité sociale.

Doit figurer en **troisième partie** toute disposition concernant les **recettes et l'équilibre général pour l'année à venir** (c'est-à-dire l'année n+1 dans le cadre du projet de loi de financement pour l'année n+1) : il s'agit de mesures ayant un effet, pour l'année à venir ou les années ultérieures, sur les recettes des régimes et organismes relevant du champ des lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que de toute disposition relative à la trésorerie et à la comptabilité de ces régimes et organismes.

Doit enfin figurer en **quatrième partie** toute disposition concernant les **dépenses pour l'année à venir** (c'est-à-dire l'année n+1 dans le cadre du projet de loi de financement pour l'année n+1) : il s'agit de mesures ayant un effet, pour l'année à venir ou les années ultérieures, sur les dépenses des régimes et organismes relevant du champ des lois de financement, ainsi que de toute disposition relative à l'organisation ou la gestion interne de ces régimes et organismes, concernant la gestion des risques, ou améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, y compris en matière de recettes.

C.– COMMENT REDIGER LES AMENDEMENTS AUX OBJECTIFS DE DEPENSES DE LA SECURITE SOCIALE ?

En loi de financement de la sécurité sociale, les dépenses, qui figurent dans les deuxième et quatrième parties du texte, sont regroupées par objectifs, eux-mêmes éventuellement déclinés en sous-objectifs. Il est possible de modifier par amendement parlementaire le montant des sous-objectifs de dépenses figurant dans un projet de loi de financement de la sécurité sociale. Toutes proportions gardées, il s'agit d'une transposition de la logique de l'article 47 de la LOLF.

L'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale dispose en effet : « [...] *Au sens de l'article 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale s'appliquant aux objectifs de dépenses, de chaque objectif de dépenses par branche ou de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie. [...]* ». En d'autres termes, on tend à assimiler, pour l'application de l'article 40 de la Constitution, le couple « objectif / sous-objectifs de dépenses » au couple « mission / programmes budgétaires », symétrie reprise à son compte par le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la loi organique du 2 août 2005 ⁽¹⁾ : « [ces dispositions] *offrent aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant le montant d'un ou plusieurs sous-objectifs inclus dans un objectif, à condition de ne pas augmenter le montant de celui-ci* ».

Toutefois, le droit d'amendement des parlementaires dans le champ des dépenses inscrites dans un projet de loi de financement est triplement encadré :

- l'initiative parlementaire ne peut pas créer de nouveau sous-objectif ;
- les amendements ne peuvent que réaménager les dépenses au sein d'un même objectif ;
- l'auteur d'un amendement doit clairement motiver son initiative.

1.– Quelles sont les implications de l'interdiction de créer de nouveaux sous-objectifs ?

L'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale distingue :

- les objectifs de dépenses par branche de l'ensemble des régimes obligatoires de base ;
- de manière spécifique, les objectifs de dépenses par branche du régime général ;
- l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

Alors que ce dernier doit obligatoirement être décliné en sous-objectifs (au nombre de cinq au minimum), le découpage est purement facultatif pour tous les autres objectifs de dépenses.

(1) *Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005.*

Pour la totalité des objectifs, la détermination de la liste et du périmètre des sous-objectifs de dépenses est une **compétence exclusive du Gouvernement**. Par conséquent, tout amendement parlementaire qui crée une liste de sous-objectifs lorsqu'elle n'a pas été prévue par le Gouvernement, ou qui modifie une liste existante, par exemple pour scinder un sous-objectif en deux ou pour créer un nouveau sous-objectif *ex nihilo*, est irrecevable. En toute logique, la suppression d'un sous-objectif n'est pas davantage possible par amendement parlementaire, non plus qu'un changement du nom d'un sous-objectif.

La seule marge de manœuvre des parlementaires porte donc sur des transferts entre enveloppes prédéfinies.

2.– Dans quelle mesure peut-on déplacer des dépenses entre sous-objectifs de dépenses ?

Deux types d'amendements aux objectifs de dépenses, très voisins dans la forme, sont susceptibles d'être déposés par des parlementaires :

– des **amendements modifiant le montant d'un ou de plusieurs sous-objectifs d'un objectif de dépenses d'une branche**, à la double condition que l'objectif en question soit effectivement décliné en sous-objectifs dans le projet de loi de financement, d'une part, et que l'amendement n'aboutisse pas à majorer le montant global de l'objectif figurant dans le projet, d'autre part ;

– des **amendements modifiant le montant d'un ou de plusieurs sous-objectifs de l'ONDAM**. Cet objectif étant obligatoirement décliné en sous-objectifs dans le projet de loi de financement, ne subsiste que la condition de ne pas dépasser le montant global de l'ONDAM.

En pratique, la rédaction du dispositif de l'amendement suit un modèle inspiré des amendements de crédits aux projets de loi de finances :

– sur le fond, doivent figurer dans le dispositif les trois éléments que sont l'objectif concerné, l'ensemble de ses sous-objectifs et le montant en euros des *variations* proposées (les montants initiaux ou consolidés n'apparaissent pas) ;

– sur la forme, des modèles de tableaux sont élaborés et mis à la disposition des députés par les services de l'Assemblée nationale, en fonction du projet déposé et des objectifs « amendables » qu'il contient.

Pour la première mise en œuvre de cette procédure à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, seul l'ONDAM était décliné par le Gouvernement en sous-objectifs. Le tableau figurant page suivante reprend le modèle alors élaboré, en fournissant un exemple de modification possible.

Article XX
Objectif national de dépenses d'assurance maladie

Modifier ainsi les montants des sous-objectifs :

(en milliards d'euros)

Sous-objectifs	+	-
Dépenses de soins de ville		
Dépenses relatives aux établissements de santé tarifés à l'activité	5	
Autres dépenses relatives aux établissements de santé		5
Contribution de l'assurance maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes âgées		
Contribution de l'assurance maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes handicapées		
TOTAUX	5	5
SOLDE	0	

Encore théorique aujourd'hui, le cas d'un amendement parlementaire modifiant le montant des sous-objectifs d'un objectif de dépenses d'une branche pourrait contenir les dispositions suivantes :

– au sein de la branche famille, une diminution du sous-objectif retraçant les dépenses de prestations hors condition de ressources et une augmentation du sous-objectif consacré aux prestations sous condition de ressources ;

– au sein d'une branche quelconque, une diminution du sous-objectif qui identifierait les dépenses de gestion administrative propres à la branche et une augmentation d'un sous-objectif regroupant des dépenses de prestations.

Bien sûr, conformément aux principes généraux de l'article 40, une diminution nette est toujours possible, de même qu'une série de diminutions et d'augmentations d'ampleur inégale, puisqu'un même amendement peut éventuellement modifier plus de deux sous-objectifs à la fois. Le solde doit être soit nul, soit négatif ; il ne peut jamais être positif.

Enfin, en cohérence avec l'impossibilité pour un parlementaire de supprimer un sous-objectif, un amendement parlementaire qui entendrait ramener à zéro le montant d'un sous-objectif serait irrecevable.

3.– Comment se conformer à l'obligation de motivation ?

Le tableau utilisé page précédente à titre d'exemple constitue à lui seul le dispositif de l'amendement, qui ne doit pas comporter d'autres mentions. L'exposé sommaire doit expliciter la motivation de la modification proposée. En l'espèce, la loi organique du 2 août 2005 a repris une formule inspirée de l'article 47 de la LOLF : « *Tout amendement doit être motivé et accompagné des justifications qui en permettent la mise en œuvre.* »

Concrètement, l'appréciation de la correcte motivation d'un amendement relève à l'évidence d'un examen au cas par cas. De façon certaine, une motivation sommaire sur le mode : « *Cet amendement se justifie par son texte même* » est irrecevable. Comme en matière d'amendements de crédits à un projet de loi de finances, la discipline qui s'impose aux auteurs d'amendements consiste à justifier *tous* les mouvements de dépenses proposés, aussi bien à la hausse qu'à la baisse.

Par exemple, pour reprendre le cas théorique d'un réaménagement de l'objectif de dépenses de la branche famille entre différents types de prestations, hors et sous condition de ressources, la motivation de l'amendement doit comporter à la fois la justification de l'augmentation et la justification de la diminution. Ce sont bien deux mouvements de dépenses qu'il s'agit d'opérer et non un seul, sous la forme d'une augmentation qui serait « gagée » par une diminution. Le défaut de motivation de l'un quelconque des mouvements de dépenses proposés dans un amendement rend celui-ci *ipso facto* irrecevable.

ANNEXES

1. STATISTIQUES SUR LA RECEVABILITE DES AMENDEMENTS

Sessions ordinaires et extraordinaires	Nombre d'amendements parlementaires déposés	Nombre d'amendements irrecevables	% d'amendements irrecevables
<i>1995-1996</i>	11.256	352	3,1 % ⁽¹⁰²⁾
<i>1996-1997</i>	5.956	566	9,5 %
<i>1997-1998</i>	10.157	480	4,7 %
<i>1998-1999</i>	13.239	627	4,7 %
<i>1999-2000</i>	11.583	804	6,9 %
<i>2000-2001</i>	7.625	658	8,6 %
<i>2001-2002</i>	5.093	363	7,1 %
<i>2002-2003</i>	34.956	2.901	8,2 %
<i>2003-2004</i>	26.372	1.892	7,2 %
<i>2004-2005</i>	25.924	645	2,5 % ⁽¹⁰³⁾
<i>2005-2006</i>	9.690	791	8,2 %

(102) 5,8 % compte non tenu des 5.207 amendements déposés sur le projet de loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale.

(103) 5,7 % compte non tenu des 14.688 amendements sur le projet de loi relatif à la régulation des activités postales qui ont été déclarés irrecevables au regard de l'article 41 de la Constitution.

2. DÉCISIONS DU BUREAU DE LA COMMISSION DES FINANCES SUR LA RECEVABILITÉ DES PROPOSITIONS DE LOI

Le Bureau de la commission des Finances, de l'économie générale et du Plan, statuant conformément à l'article 92, alinéa 2 du Règlement de l'Assemblée nationale, a été amené, depuis 1993, à se prononcer, au regard de l'article 40 de la Constitution, sur la recevabilité financière des propositions de loi suivantes :

Dates de réunion du Bureau	Propositions de loi concernées	Décisions rendues
26 juin 1993 30 juin 1993	Conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales	<i>Recevable</i>
30 juin 1994	Clarifier le rôle et les conditions d'intervention des associations intermédiaires	<i>Recevable</i>
15 novembre 1995	Étendre aux collectivités locales et à leurs groupements l'accès aux prêts distribués à partir des fonds établis par les CODEVI	<i>Recevable</i>
27 mars 1996	Assurer le droit à réparation des anciens combattants et victimes de guerre dans le respect de l'égalité des générations	<i>Irrecevabilité partielle</i>
29 mai 1996	Épargne retraite	<i>Irrecevabilité partielle</i>
15 janvier 1997	Chômeurs âgés de moins de 60 ans ayant 40 annuités de cotisations d'assurance vieillesse	<i>Irrecevable</i>
9 octobre 1998	PACS	<i>Irrecevabilité partielle</i>
28 octobre 1998	PACS (nouvelle version)	<i>Recevable</i>
3 décembre 1998	Limiter les licenciements et améliorer la situation au regard de la retraite des salariés de plus de 50 ans	<i>Irrecevabilité partielle</i>
25 avril 2001	Amélioration de la couverture des non salariés agricoles contre les accidents du travail, de la vie privée et les maladies professionnelles	<i>Recevable</i>
20 décembre 2001 11 mars 2003	Ouvrir le droit à la retraite à taux plein pour les salariés ayant cotisé 40 annuités avant d'atteindre l'âge de 60 ans	<i>Irrecevable</i>
17 janvier 2002	Dédommager les commerçants de proximité et artisans pour la mission qui leur a été confiée d'introduction et de diffusion auprès du public des pièces et billets en euro	<i>Irrecevable</i>
11 avril 2006	Accès des jeunes à la vie active en entreprise	<i>Recevable</i>

INDEX

(les numéros renvoient aux pages du présent rapport)

A

Action (budgétaire) : 82, 87.

Administrations publiques : 18, 21, 23, 24.

Administrations de sécurité sociale : 21-23.

Affectation :

- dans le cadre d'un gage : 48.
- d'une amende ou d'une pénalité : 45.
- d'une recette à une dépense : 35, 68, 69, 74, 77.
- d'une recette de l'État à un tiers : 69, 77.
- d'une recette de la sécurité sociale à un tiers : 92.

Agence de biomédecine (ABM) : 20.

Agences de l'eau : 21, 47, 51, 79.

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) : 20.

Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) : 20.

Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) : 20, 73.

Agence nationale pour l'emploi (ANPE) : 19.

Agence nationale de la recherche (ANR) : 20.

Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) : 20, 26, 27.

Agences régionales de l'hospitalisation (ARH) : 20.

Agences régionales de santé (ARS) : 57, 65.

Agences de sécurité sanitaire (AFSSA, AFSSAPS...) : 20.

Agence unique de paiement (AUP) : 19.

AGIRC et ARRCO (régimes obligatoires de retraite complémentaire) : 22.

Aggravation, augmentation de charge : *voir* Charge.

Amendes, pénalités et sanctions :

- dans le champ des recettes : 26, 44-45, 49.
- dans le champ des dépenses : 26, 62.

Amendement :

- accepté par le Gouvernement (base de référence) : 10-11, 33.
- en commission : 14.
- de crédits : 81-87, 100, 102.
- déposé au Sénat (base de référence) : 32.
- dispositif : 15, 45, 59, 86, 100, 102.
- droit d'amendement : 8, 11, 35, 67, 81, 89, 99.
- examen de la recevabilité : 9-11, 13-15.
- exposé sommaire : *voir* Exposé sommaire des amendements.

- du Gouvernement : 32, 73, 80.
- à un objectif de dépenses : *voir* Objectifs de dépenses.
- obligation de motivation : *voir* Exposé sommaire des amendements.
- portant article additionnel : *voir* Article additionnel.
- de suppression d'article : 35.

Apprentissage : *voir* Formation professionnelle.

Article : *voir aussi* Constitution et Loi organique relative aux lois de finances.

- additionnel : 76, 80.
- d'équilibre (loi de finances) : *voir* Équilibre.
- d'un projet ou d'une proposition de loi : 14, 35, 52, 57.
- d'un projet de loi de finances : 40, 76, 77.
- d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale : 98.
- rattaché (loi de finances) : 78.

Associations : 19, 20, 21, 27, 73, 104.

Association française de normalisation (AFNOR) : 19.

Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) : 19.

Assurance :

- chômage : 22, 59.
- construction : 20.
- maladie : *voir* Sécurité sociale.

Audiovisuel public : 24, 71, 82.

Autorisation :

- d'emplois : 86.
- accordée en loi de finances : 24, 29, 68, 70, 80, 82, 84, 85, 86.
- encadrée de dépenser : 64.
- d'engagement (en loi de finances) : 83, 84, 85.

Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) : 19.

Autorités administratives indépendantes (AAI) : 19.

Avances : *voir* Prêts et avances.

Avis du Président de la commission des Finances : *voir* Président de la commission des Finances.

B

Base de référence : 27-35, 86.

« Bleus » budgétaires : 19.

« Bouclier fiscal » (droit à récupération fiscale) : 44.

Budgets annexes : 18, 23, 47, 68, 76, 77, 81.

Bureau :

- de l'Assemblée nationale : 13, 14, 15.
- de la commission des Finances : 7, 8, 10, 13, 14, 22, 30, 61, 62, 104.
- des commissions : 14.

C

Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) : 20, 93.

Caisses de crédit municipal : 21.

Caisse des dépôts et consignations (CDC) : 24.

Caisses des écoles : 21.

Caisses d'épargne : 73.

Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) : 19.

Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) : 19, 93.

Caisses de sécurité sociale : *voir* Sécurité sociale.

Catégories :

– de collectivités territoriales : 36, 41, 47, 57, 58.

– d'établissements publics : 47, 51, 57, 63.

– de personnes publiques : 47, 58, 63.

Cavaliers :

– budgétaires : 67, 68, 71-73, 76.

– sociaux : 89, 90, 94-97.

Charge :

– anticipée : 55.

– création, aggravation, augmentation : 8, 13, 17, 18, 22, 24, 25, 28, 30, 34-36, 39-44, 51-55, 57-66, 71, 72.

– diminution : 28, 33, 34, 35.

– de gestion : 61-62, 64.

– interdiction de compenser : 13, 41, 42, 54, 58-59.

– dans le cadre d'un projet de loi de finances : 24, 70, 72-75, 77, 80, 81- 82, 84-86.

– dans le cadre d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale : 91, 99.

– réaménagement : 63.

– de service public (compensation pour) : 19, 24, 25.

– transfert : 57-58, 63.

– de trésorerie : 38, 54-55.

Collectif budgétaire : *voir* Loi de finances rectificative.

Collectivités territoriales : 7, 18, 21, 27, 30, 36, 37, 38, 55, 69, 74, 95, 104, *voir aussi* Concours de l'État aux collectivités territoriales, Dégrèvements d'impôt, Délégation de compétences, Expérimentations, Gage pour les collectivités territoriales, Prélèvements sur recettes, Réaménagement de charge *et* Transfert de compétences.

Commission :

– création d'une commission non parlementaire : *voir* Structures.

– des Finances : *voir* Bureau de la commission des Finances *et* Président de la commission des Finances.

– mixte paritaire (CMP) : 14.

– parlementaire saisie au fond : 13, 14, 31, 32.

Communes : *voir* Collectivités territoriales.

Compensation :

- entre charges : 17, 58-59.
- entre charge et ressource : 13, 17, 31, 41-42, 54, 58-59.
- entre ressources : 8, 17, 35, 40, *voir aussi* Gage.
- des exonérations de cotisations sociales : *voir* Exonérations de cotisations sociales.
- d'exonérations de fiscalité locale : 40-41, 50, 54, *voir aussi* Concours de l'État aux collectivités territoriales, Gage pour les collectivités territoriales *et* Prélèvements sur recettes.
- d'un transfert de compétences : 41.
- d'une charge de service public : *voir* Charge.

Comptes d'affectation spéciale et autres comptes spéciaux : 18, 24, 68-69, 76, 77, 81.

Concours de l'État aux collectivités territoriales : 36, 40-42, 46, 50, 53, 54, 69, 71, 72, 77-79, *voir aussi* Prélèvements sur recettes.

Conseil :

- constitutionnel : 7, 9-10, 14, 22, 29, 30, 40, 45, 46, 56, 58, 61, 64.
- constitutionnel et lois de finances : 67, 69, 70, 71-75, 82, 86, 87.
- constitutionnel et lois de financement de la sécurité sociale : 89, 90, 91, 94-97, 99.
- création d'un conseil : *voir* Structures.
- d'État : 29.
- élu d'une collectivité territoriale : 55-56, 64.

Constitution :

- Article 34 : 70, 81.
- Article 37-1 : 65.
- Article 38 : *voir* Loi d'habilitation.
- Article 41 : 7, 29.
- Article 42 : *voir* Navette parlementaire.
- Article 47 : 72, 74, 75.
- Article 47-1 : 90, 94.
- Article 48 : 8, 14.
- Article 55 : 30.
- Article 61 : 10.
- Article 62 : 29.
- Article 72 : 65.

Contrôle :

- de l'application des lois de financement de la sécurité sociale : 89, 94, 97, 98.
- de constitutionnalité : *voir* Conseil constitutionnel.
- fiscal : 45.
- sur la gestion des finances publiques : 61, 71, 72, 75, 79.

Cotisations :

- sociales : 37, 38, 45, 48, 50, 54, 58, 74, 75, 93, 104. *voir aussi* Exonérations de cotisations sociales.
- volontaires obligatoires (CVO) : 27.

Couverture maladie universelle (CMU) : 19, 35, 95.

Création :

- de charge : *voir* Charge.
- d’emplois : *voir* Emplois publics.
- de structures (commission, conseil, observatoire,...) : *voir* Structures.

Crédits :

- budgétaires : 9, 24, 26, 27, 54, 55, 56, 68, 70, 71, 73, 75, 86, *voir aussi* Amendement de crédits *et* Autorisation d’engagement.
- évaluatifs : 39, 85.
- d’impôt : 42-44, 78.
- limitatifs : 85.
- de paiement : 83, 84-85.
- du titre 2 (dépenses de personnel, en loi de finances) : *voir* Dépenses de personnel.

D

Date d’entrée en vigueur : 29, 77, 78, 80.

Dégrèvements d’impôt : 39-40, 46, 79, 85.

Délégation de compétences : 63-64.

Demande de rapport : *voir* Rapport.

Départements : *voir* Collectivités territoriales.

Dépenses :

- fiscales : *voir* Crédits d’impôt.
- de personnel (en loi de finances) : 85-86.
- publiques : *voir* Charge.
- de sécurité sociale : *voir* Sécurité sociale.

Dépôt :

- des amendements : 14, 38, 76.
- des propositions de loi : 13.

Deuxième partie :

- d’un projet de loi de finances : *voir* Seconde partie.
- d’un projet de loi de financement de la sécurité sociale : 98.

Diminution des ressources publiques : 36-52, *voir aussi* Gage.

Discussion :

- en commission : 14.
- en séance publique : 13, 15, 76.

Dispositions non normatives : 59.

Domaine exclusif ou partagé des lois de finances : 68-71, *voir aussi* Cavaliers budgétaires.

Domaine exclusif ou partagé des lois de financement de la sécurité sociale : 90-94, *voir aussi* Cavaliers sociaux.

Dotation :

- de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) : 41.
- départementale d'équipement des collèges (DDEC) : 54.
- élu local : 41.
- générale de décentralisation (DGD) : 54.
- globale d'équipement (DGE) : 54, 64.
- globale de fonctionnement (DGF) : 40, 50, 79.
- de développement rural (DDR) : 54.
- régionale d'équipement scolaire (DRES) : 54.
- de solidarité rurale (DSR) : 40.
- de solidarité urbaine (DSU) : 40.
- spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) : 41.

Droit existant : 28-30, 34, 38, 54, 86.

Droit de préemption : *voir* Préemption.

E

Emplois :

- aidés : 59, 78, 92.
- publics : 53, 59, 68, 70, 73, 86.

Emprunt : 55, 72.

Entreprises publiques : 25.

Enveloppe constante prédéterminée : 64.

Équilibre :

- article d'équilibre (loi de finances) : 39, 68-70, 75-80.
- financier de la sécurité sociale : 90-91, 93, 95, 97-98.

Établissements de crédit : 24.

Établissements publics : *voir aussi* Gage pour d'autres personnes publiques.

- à caractère administratif (EPA) : 19.
- à caractère culturel, scientifique et professionnel (EPCSP) : 20.
- à caractère industriel et commercial (EPIC) : 19, 23, 25.
- à caractère scientifique et technologique (EPST) : 20.
- de coopération intercommunale (EPCI) : 21.
- locaux : 21.
- création : 57.
- de santé : *voir* Hôpitaux.

État :

- champ des administrations publiques centrales : 18.
- jurisprudence de l'« État employeur » : 65-66.

Exonérations :

- de cotisations sociales : 91-93.
- fiscales : *voir* Impôts.

Expérimentations : 64-65.

Exposé sommaire des amendements : 11, 59, 87, 102.

Expropriation : 56.

F

Fiscalité :

- générale : *voir* Impôts.
- locale : 40, 46, 74, 78.

Fonctionnaires :

- recrutement : 53, 59.
- report de limite d'âge : 59.

Fonds :

- création : 57, 71.
- de compensation pour la TVA (FCTVA) : 40.
- national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) : 41.

Formation professionnelle : 26.

Franchise (en matière de sécurité sociale) : 28, 54.

G

Gage :

- consistance : 49.
- définition : 36-44.
- exemples de rédaction : 49-51.
- levée du gage : 45, 53.
- pour les collectivités territoriales : 47, 50.
- pour l'État : 47, 49.
- pour les organismes de sécurité sociale : 47, 51.
- pour d'autres personnes publiques : 47, 51.

Garantie d'emprunt : *voir* Emprunt.

Garantie financière (accordée par l'État ou une autre personne publique) : 24, 55, 69, 80, 85.

Gouvernement : 7, 9, 11, 13-14, 16, 31, 45, 56, 68, 76, 86, 100, *voir aussi* Amendement du Gouvernement, Demande de rapport, Gage (levée du gage), Injonction au Gouvernement *et* Intentions du Gouvernement.

Groupements d'intérêt public (GIP) : 19, 57.

H

Habilitation : *voir* Loi d'habilitation.

Habitations à loyer modéré (HLM) : *voir* Logement social.

Haute autorité de santé : 20, 97.

Hôpitaux : 23, 96.

I

Impôts : 17, 28, 35-38, 45-46, 48-51, 59, 68, 75, 77-79, *voir aussi* Contrôle fiscal, Crédits d'impôt, Dégrèvements d'impôt, Exonérations fiscales *et* Remboursements d'impôt.

Imputation budgétaire : 88.

Incidence financière : 8, 11, 18, 25, 28, 30, 70, 92.

Indexation : 55.

Indicateurs de performance : *voir* Performance.

Injonction au Gouvernement : 60.

Intentions du Gouvernement : 32-33.

J

Jurisprudence des tribunaux : 29.

Justification : *voir* Motivation.

L

Levée du gage : *voir* Gage.

Logement social : 26.

Loi :

- constitutionnelle : 13.
- de financement de la sécurité sociale (LFSS) : 9, 22, 47, 74, 89-102.
- de finances : 9, 19, 24, 29, 35, 39, 40, 47, 48, 56, 67-87, 92.
- de finances rectificative (LFR) : 68, 69, 80.
- d'habilitation (ordonnances) : 56.
- d'orientation, de programme ou de programmation : 56, 60.
- de règlement : 68, 71.

Loi organique :

- relative aux lois de finances (LOLF) : 8, 9, 13, 40, 42, 47, 67-87, 92.
 - Article 2 : 69.
 - Article 5 : 85.
 - Article 6 : *voir* Prélèvements sur recettes.
 - Article 7 : 81, 82.

- Article 10 : *voir* Crédits évaluatifs.
 - Articles 14 et 15 : 86.
 - Article 18 : *voir* Budgets annexes.
 - Articles 20 et 21 : *voir* Comptes d'affectation spéciale et autres comptes spéciaux.
 - Article 34 : 70, 73, 75-80, 81, 86.
 - Article 35 : *voir* Loi de finances rectificative.
 - Article 36 : 69, 92.
 - Article 37 : *voir* Loi de règlement.
 - Article 47 : 67, 81-87.
 - Article 52 : 47.
- relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) : 8, 9, 13, 74, 89-102.

M

Mission (budgétaire) :

- création, définition : 81.
- modification du montant (à la baisse uniquement) : 84, 86.

Motivation :

- des amendements : *voir* Exposé sommaire des amendements.
- des avis et décisions de recevabilité : 8.

N

Navette parlementaire : 31, 32, 52, 86-87.

Normatif : *voir* Dispositions non normatives.

O

Objectifs :

- de dépenses (figurant dans un PLFSS) : 91, 99-102.
- de performance (dans le cadre du PLF) : *voir* Performance.
- national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) : 91, 99-102.

Observatoire (création) : 62.

Opérateurs de l'État : 19, 27.

Ordonnances : 29, 32, *voir aussi* Loi d'habilitation.

Ordres professionnels : 27.

Organismes divers d'administration centrale (ODAC) : 19-20.

OSÉO : 19.

P

Partenariats public-privé (PPP) : 24.

Participation des employeurs :

- au développement de la formation professionnelle : *voir* Formation professionnelle.
- à l'effort de construction : *voir* Logement social.

Partie : *voir* Première partie, Deuxième partie, Troisième partie, Quatrième partie *et* Seconde partie.

Pénalités : *voir* Amendes, pénalités et sanctions.

Performance : 82, 87.

Personnel : *voir* Dépenses de personnel.

Perte de recettes : *voir* Diminution des ressources publiques.

Plafond des autorisations d'emplois (en loi de finances) : 68, 86.

Poste (La) : 25.

Préemption : 56, 61.

Prélèvements :

- libératoires : *voir* Versement libératoire.
- obligatoires : 23, 47, 48.
- sur recettes : 40-42, 69, 77, *voir aussi* Gage pour les collectivités territoriales.

Première partie :

- d'un projet de loi de finances : 75-77, 80, 81.
- d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale : 98.

Président :

- de l'Assemblée nationale : 14, 15.
- de la commission des Finances : 7, 8, 10, 11, 14-15, 67, 72, 89, 94.
- des commissions parlementaires : 14.

Prêts et avances : 24, 26, 27, 91.

Prime pour l'emploi (PPE) : 43-44.

Prix : 23, 25, 56.

Programmation : *voir* Loi d'orientation, de programme ou de programmation.

Programme (budgétaire) :

- création, suppression : 82, 84.
- définition : 81.
- modification du montant : 68, 82-84, 86, 87.

Projet de loi :

- cas général : 28, 31, 32, 35, 60.
- de finances (PLF) : *voir* Loi de finances.
- de finances rectificative (PLFR) : *voir* Loi de finances rectificative.
- de financement de la sécurité sociale (PLFSS) : *voir* Loi de financement.
- d'habilitation : *voir* Loi d'habilitation.

Proposition :

- de loi : 8, 9, 10, 13-14, 28, 31, 32, 58, 104.
- de résolution : 13.

Q R

Quatrième partie (PLFSS) : 98, 99.

Radars routiers : 44, 68.

Rapport :

- annexé à un projet de loi : 35, 56-57.
- fait par une commission parlementaire sur une proposition de loi : 13-14, 28, 31.
- demande de rapport au Gouvernement : 60-61, 71, 97.

Réaménagement de charge : *voir* Charge.

Recettes publiques : *voir* Ressources.

Recours devant le Conseil constitutionnel : 10, 67, 89, *voir aussi* Conseil constitutionnel.

Redevance :

- audiovisuelle : 24, 71.
- pour service rendu : 23, 24, 36, 79.

Réduction : *voir* Diminution des ressources publiques.

Référence : *voir* Base de référence.

Régimes de base, complémentaires : *voir* Sécurité sociale.

Régions : *voir* Collectivités territoriales.

Règlement de l'Assemblée nationale : 13-15, 67, 87, 89, 104.

Remboursements d'impôt : 39, 85.

Répartition des concours de l'État aux collectivités territoriales : *voir* Concours de l'État aux collectivités territoriales.

Réseau ferré de France (RFF) : 24.

Ressources publiques : 17, 35, 36-52, 58, *voir aussi* Diminution des ressources publiques.

S

Salairé minimum de croissance (SMIC) : 55, 66.

Sanctions : *voir* Amendes, pénalités et sanctions, *voir aussi* Participation des employeurs.

Servitude : 56.

Seconde partie (PLF) : 74, 76, 77-80, 81.

Sécurité sociale : 21-23, 25, 28, 37, 38, 42, 46-48, 50-51, 53-54, 58, 63, 69, 74-75, *voir aussi* Loi de financement de la sécurité sociale.

Sénat :

- procédure applicable en matière de recevabilité : 9-10, 32.
- texte adopté au cours de la navette parlementaire : *voir* Navette parlementaire.

Service public : 18, 22, 25, 26, 27, 61-62, 69, 71, 72, 80, *voir aussi* Charge.

Sociétés :

- d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) : 21, 56.
- d'économie mixte (SEM) : 25.
- nationale des chemins de fer français (SNCF) : 24, 25-26.

Sous-amendement : 13, 31, 52, 73, *voir aussi* Amendement.
Sous-objectifs : *voir aussi* Objectifs de dépenses *et* ONDAM.
– création, suppression : 99-100.
– modification du montant : 99, 100-101.
Statistiques de recevabilité des amendements : 11, 103.
Structures (création) : 57, 60-61, 62, 65, 97.
Suppression d'article : *voir* Amendement de suppression d'article.

T

Taxe :
– additionnelle : 48-51, 92.
– d'apprentissage : *voir* Formation professionnelle.
Texte en discussion : *voir* Base de référence.
Titre 2 (en loi de finances) : *voir* Dépenses de personnel.
Transfert :
– de charge : *voir* Charge.
– de compétences : 57-58.
– de crédits : 50, 82-86, 91, 100-101.
Trésorerie : 18, 77, 91, 93, 98.
– charge : 54-55.
– perte de recettes pouvant être gagée : 38-39.
Troisième partie (PLFSS) : 98.

U

Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) : *voir* Assurance chômage.

Unité de vote :
– principe : 35.
– en loi de finances : 81.
Universalité budgétaire : 35, 40.

V

Versement libératoire : 26, 44-45.
Vœux : 59-60.
Vote : *voir* Unité de vote.

N° 3247 – Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des finances sur la recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée nationale et présenté par M. Pierre Méhaignerie