



N° 2168

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 juillet 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, EN NOUVELLE LECTURE, SUR LE PROJET DE LOI
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018
REJETÉ PAR LE SÉNAT (n° 2137),

PAR M. JOËL GIRAUD

Rapporteur général,
Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : **1947, 1990** et T.A. **295**.
Commission mixte paritaire : **2143**.
Nouvelle lecture : **2137**.

Sénat : 1^{ère} lecture : **589, 625** et T.A. **133** (2018-2019).
Commission mixte paritaire : **670** et **671** (2018-2019).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
TRAVAUX DE LA COMMISSION	7
DISCUSSION GÉNÉRALE	7
EXAMEN DES ARTICLES	8
<i>Article liminaire</i> : Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2018	8
<i>Article 1^{er}</i> : Résultats du budget de l'année 2018	8
<i>Article 2</i> : Tableau de financement de l'année 2018.....	9
<i>Article 3</i> : Résultat de l'exercice 2018 – Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe.....	9
<i>Article 4</i> : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	9
<i>Article 5</i> : Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	10
<i>Article 6</i> : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes.....	11
<i>Article 7</i> : Ratification du décret n° 2018-1073 du 3 décembre 2018 relatif à la rémunération de services rendus par le ministère de la défense et par les formations musicales de la gendarmerie nationale et du décret n° 2018-1274 du 26 décembre 2018 relatif aux redevances des services de navigation aérienne	11
<i>Article 8</i> : (article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005) Liste des opérateurs considérés ou non comme des organismes divers d'administration centrale.....	12

INTRODUCTION

Le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 comporte, dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale le 19 juin 2019 après engagement de la procédure accélérée, neuf articles, dont, en application de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ⁽¹⁾, un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année concernée, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements, l'un modifiant l'article liminaire afin de tenir compte de la publication du compte provisoire 2018 complet par l'INSEE fin mai, et l'autre portant article additionnel après l'article 7 afin d'améliorer l'information du Parlement relative à la qualification des opérateurs de l'État en organismes divers d'administration centrale (ODAC).

*

* *

Lors de sa séance du 11 juillet 2019, le Sénat a finalement rejeté le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 dans son ensemble, après en avoir adopté tous les articles.

Le groupe Les Républicains et le groupe Socialiste et Républicain du Sénat, se sont, en effet, largement prononcés contre l'adoption du texte.

Le rejet par le Sénat du projet de loi de règlement se produit pour la première fois depuis 2016. Pourtant, la nature même de ce texte ne prête pas à l'expression d'un désaccord politique : il s'agit d'approuver les comptes de l'exercice passé. Ce rejet est d'autant plus étonnant que les résultats budgétaires de 2018 arrêtés par le présent projet de loi sont meilleurs que ceux prévus en loi de finances initiale. L'exercice 2018 a de plus été marqué par une amélioration notable du respect de l'autorisation parlementaire et de la qualité de l'exécution budgétaire. Au demeurant, tous les articles du projet de loi ont été successivement adoptés par le Sénat : le contenu du projet de loi n'est pas en cause.

(1) Article 8 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Historiquement, c'est la huitième fois que le Sénat rejette un projet de loi de règlement adopté par l'Assemblée nationale. Les sept précédents projets de lois de règlement ainsi rejetés portaient sur les exercices 1981, 1983, 1998 et 2012 à 2015 ⁽¹⁾. Depuis deux exercices budgétaires, le Sénat avait fait le choix de renouer avec une pratique institutionnelle raisonnable, consistant à apprécier ou critiquer la politique budgétaire du Gouvernement lors du débat d'orientation des finances publiques (DOFP), qui, au Sénat, précède traditionnellement l'examen du projet de loi de règlement de l'année antérieure.

*

* *

Le 16 juillet 2019, la commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à un accord sur l'ensemble des dispositions restant en discussion et a conclu à l'échec de ses travaux. Une telle conclusion était au demeurant inévitable, dès lors que le projet de loi de règlement a été rejeté dans son ensemble par le Sénat.

*

* *

Le présent rapport retrace les travaux de la commission qui s'est réunie le 17 juillet 2019, en vue de l'examen, en nouvelle lecture, du présent projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018.

(1) Par ailleurs, le seul cas connu de rejet de l'exécution des comptes par les deux chambres remonte à 1833, le Parlement refusant de ratifier les dépenses engagées en 1830 par le baron de Montbel, alors ministre de l'intérieur, pour inciter les troupes à combattre les insurgés des Trois Glorieuses.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa séance du 17 juillet 2019, la commission a examiné, en nouvelle lecture, le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 (n° 2137).

M. Laurent Saint-Martin, président. Mes chers collègues, nous sommes appelés à examiner, en nouvelle lecture, le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018. Je vous rappelle que le Sénat, en séance publique, l'a rejeté jeudi 11 juillet et que la commission mixte paritaire qui s'est réunie hier n'est pas parvenue à un accord.

Je vous indique qu'à l'issue de l'examen de ce texte, le rapporteur général nous présentera son rapport d'information sur l'application des lois fiscales.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Le Sénat a adopté successivement chacun des articles du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018, pour finalement émettre un vote négatif sur l'ensemble du projet... C'est une première.

Cette situation originale nous contraint donc à une navette, la CMP n'étant pas parvenue à un accord. Un certain nombre de sénateurs ont d'ailleurs précisé que leur vote ne visait pas le contenu du texte mais traduisait une critique à l'encontre de la politique du Gouvernement en matière de finances publiques.

Je vous propose donc simplement de voter ce texte dans la version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture et qui, au demeurant, n'a pas été modifiée par les sénateurs – d'où le caractère quelque peu ubuesque de cette nouvelle lecture.

M. Laurent Saint-Martin, président. S'il n'y a pas de demande de prise de parole, nous en venons au vote des articles.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Article liminaire

Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2018

Le présent article met en œuvre l'article 8 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ⁽³⁾. Il contient un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2018, les soldes prévus par la loi de finances pour 2018 (LFI 2018) ⁽⁴⁾ et par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (LFPF 2018-2022) ⁽⁵⁾, ainsi que l'écart aux soldes prévus.

Le tableau présenté a été modifié, à l'Assemblée nationale, par un amendement du Rapporteur général adopté en séance publique. Il s'agit d'une mise à jour induite par la prise en compte de la publication du compte provisoire 2018 complet par l'INSEE le 29 mai 2019. En particulier, la nouvelle estimation du PIB en volume a conduit à revoir le partage du solde nominal exécuté en 2018 entre ses composantes conjoncturelle et structurelle.

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article sans modification.

La commission adopte l'article liminaire sans modification.

*

* *

Article 1^{er}

Résultats du budget de l'année 2018

Conformément au paragraphe I de l'article 37 de la LOLF ⁽⁶⁾, le présent article arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État en 2018, duquel découle le résultat budgétaire ou le solde d'exécution des lois de finances.

(3) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

(4) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(5) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(6) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article sans modification.

La commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

*
* *

Article 2

Tableau de financement de l'année 2018

Conformément au paragraphe II de l'article 37 de la LOLF, le présent article arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2018.

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article sans modification.

La commission adopte l'article 2 sans modification.

*
* *

Article 3

Résultat de l'exercice 2018 – Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe

Le présent article soumet à l'approbation du Parlement les états financiers de l'État. Aux termes du paragraphe III de l'article 37 de la LOLF, « *la loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées* » et « *elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes* ».

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article sans modification.

La commission adopte l'article 3 sans modification.

*
* *

Article 4

**Budget général – Dispositions relatives aux autorisations
d’engagement et aux crédits de paiement**

Le présent article arrête les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d’engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) consommés sur le budget général.

Aux termes du 2° du IV de l’article 37 de la LOLF, le présent article « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l’annulation des crédits n’ayant été ni consommés ni reportés* ».

Le Rapporteur général propose d’adopter le présent article sans modification.

La commission adopte l’article 4 sans modification.

*

* *

Article 5

**Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations
d’engagement et aux crédits de paiement**

Le présent article arrête les montants définitifs, par mission et par programme, des AE et des CP consommés sur les budgets annexes *Contrôle et exploitation aériens* et *Publications officielles et information administrative*.

En application du 2° du IV de l’article 37 de la LOLF, le présent article procède également à l’annulation d’AE non engagées et non reportées et de CP non consommés et non reportés au titre de l’exercice 2018.

Le Rapporteur général propose d’adopter le présent article sans modification.

La commission adopte l’article 5 sans modification.

*

* *

Article 6

Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes

Le présent article arrête le montant des AE consommées sur les comptes spéciaux, au 31 décembre 2018, par mission et programme. Il arrête les résultats des comptes spéciaux au 31 décembre 2018 par mission et programme et modifie les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2019. Il reporte enfin ces soldes à la gestion 2019 à l’exception de certains d’entre eux.

Le Rapporteur général propose d’adopter le présent article sans modification.

La commission adopte l’article 6 sans modification.

*

* *

Article 7

Ratification du décret n° 2018-1073 du 3 décembre 2018 relatif à la rémunération de services rendus par le ministère de la défense et par les formations musicales de la gendarmerie nationale et du décret n° 2018-1274 du 26 décembre 2018 relatif aux redevances des services de navigation aérienne

En application de l’article 4 de la LOLF, le présent article procède à la ratification de deux décrets, afin de prévenir leur caducité.

L’article 4 de la LOLF prévoit en effet que « *la rémunération de services rendus par l’État peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d’État pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l’absence d’une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l’année concernée* ».

Le Rapporteur général propose d’adopter le présent article sans modification.

La commission adopte l’article 7 sans modification.

*

* *

Article 8

(article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005)

**Liste des opérateurs considérés ou non comme des organismes divers
d'administration centrale**

Cet article a été introduit, à l'Assemblée nationale, à l'initiative de M. Michel Lauzzana et de plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche. Il complète l'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005.

Il prévoit que l'annexe générale au projet de loi de finances de l'année, récapitulant par mission et programme l'ensemble des opérateurs de l'État et leurs ressources, soit enrichie de la liste des opérateurs qui sont des organismes divers d'administration centrale (ODAC) selon les normes de la comptabilité nationale et de la liste des opérateurs qui ne sont pas des ODAC.

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article sans modification.

La commission adopte l'article 8 sans modification.

*

* *

La commission adopte l'ensemble du projet de loi sans modification.

*

* *