

Document mis
en distribution
le 30 septembre 2005



N° 2545

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 septembre 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (N° 2450) DE M. JEAN-LOUIS DEBRÉ, *tendant à modifier les dispositions du **Règlement de l'Assemblée nationale** relatives à la discussion des **lois de finances**,*

PAR M. Philippe HOUILLON,

Député.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. — LE CADRE RÉNOVÉ DES FINANCES PUBLIQUES | 6 |
| A. LE BUDGET DE L'ÉTAT : LES APPORTS DE LA LOI ORGANIQUE DU 1 ^{ER} AOÛT 2001 . | 6 |
| 1. Une nouvelle présentation des crédits placée sous le signe de l'efficacité | 7 |
| <i>a) Une logique d'objectifs</i> | 7 |
| <i>b) Une mesure de la performance</i> | 11 |
| 2. Un aménagement de la procédure budgétaire justifié par le renforcement de l'autorisation parlementaire..... | 13 |
| <i>a) Une information plus complète</i> | 13 |
| <i>b) Une discussion mieux maîtrisée</i> | 16 |
| B. LES FINANCES SOCIALES : LES APPORTS DE LA LOI ORGANIQUE DU 2 AOÛT 2005 .. | 19 |
| 1. Un champ élargi..... | 20 |
| <i>a) Un contenu enrichi</i> | 20 |
| <i>b) Une préparation affinée</i> | 20 |
| 2. Un examen et une exécution approfondis..... | 21 |
| <i>a) Une procédure précisée et un droit d'amendement parlementaire élargi</i> | 21 |
| <i>b) Un suivi de l'exécution renforcé</i> | 22 |
| II. — L'ADAPTATION DU RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX DISPOSITIONS ORGANIQUES RELATIVES AUX LOIS DE FINANCES ET AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | 23 |
| A. LES DISPOSITIONS EN VIGUEUR | 23 |
| 1. L'examen des lois de finances | 23 |
| 2. L'examen des lois de financement de la sécurité sociale..... | 25 |

| | |
|---|-----------|
| B. LES MODIFICATIONS NÉCESSAIRES DU RÈGLEMENT | 26 |
| 1. La proposition de résolution initiale : les modifications du règlement imposées par la loi organique relative aux lois de finances..... | 27 |
| <i>a) Une mise à jour terminologique et procédurale.....</i> | <i>27</i> |
| <i>b) Une meilleure prise en compte du droit d'amendement</i> | <i>30</i> |
| 2. La prise en compte des modifications de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale : le choix d'une adaptation <i>a minima</i> | 32 |
| C. L'EXAMEN EN COMMISSION..... | 33 |
| TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION | 35 |
| TABLEAU COMPARATIF | 39 |

MESDAMES, MESSIEURS,

D'initiative parlementaire, la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), prise sur le fondement du premier alinéa de l'article 47 de la Constitution qui dispose que « *le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* », est entrée en vigueur pour l'ensemble de ses articles le 1^{er} janvier 2005 ⁽¹⁾. Elle s'appliquera donc au prochain projet de loi de finances initiale pour 2006 dont la discussion aura lieu cet automne. Elle se substitue à l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances qui a été abrogée le 1^{er} janvier 2005 et qui ne trouvera plus à s'appliquer qu'aux lois de finances afférentes aux années 2004 (loi de règlement) et 2005 (loi de finances rectificative et loi de règlement).

Compte tenu de cet impératif temporel, les modifications de présentation et de procédure introduites par la LOLF nécessitent d'adapter à cette nouvelle donne, dans les meilleurs délais, le Règlement de l'Assemblée nationale, à l'instar du Sénat qui a modifié le sien *a minima* le 10 mai dernier ⁽²⁾.

Levier de la réforme de l'État, la LOLF substitue dans l'approche du budget de l'État une logique d'objectifs à une logique de moyens. Pour atteindre ce but, l'administration s'est engagée, depuis plusieurs années, dans un processus de modification de son organisation, de ses procédures, mais aussi de son mode de pensée. L'enjeu est de diffuser en son sein cette culture du résultat et de la responsabilité si nécessaire à l'amélioration du service public et sur laquelle la très grande majorité des acteurs s'est rassemblée au moment de l'adoption de la LOLF.

Cette logique d'efficacité trahirait ce qui fait l'essence des finances publiques si elle n'était pas subsumée à l'exigence de meilleur contrôle démocratique du processus d'élaboration et de mise en œuvre du budget de l'État, exigence commandée notamment par l'article XIV de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en vertu duquel « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ».

(1) Les dispositions de la loi organique entrent en vigueur progressivement selon un échéancier déterminé par ses articles 61 à 67. Elles seront dans leur ensemble applicables à l'examen des lois de finances de l'année 2006.

(2) Modification déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-515 DC du 19 mai 2005.

Sous l'empire de la LOLF, la discussion de chaque loi de finances devra permettre à la fois de mieux analyser les évolutions passées, de donner au Parlement les moyens de prendre la décision la plus conforme possible à la volonté politique qui s'exprimera à travers les débats et d'offrir une plus grande visibilité sur les évolutions qui résulteront de cette décision, créant ainsi au fil des lois de finances successives un chaînage vertueux entre prévision, décision et évaluation.

La plupart des dispositions de la LOLF étant d'application directe et ne nécessitant pas de mesures spécifiques pour pouvoir entrer en vigueur, la modification proposée de notre Règlement ne constitue pas une révolution, mais une réforme *a minima* qui ne retient que l'indispensable et peut, pour cette raison, recueillir un large consensus, si nécessaire lorsqu'il est question de modifier nos règles de fonctionnement interne, notre code de bonne conduite, notre loi intérieure.

La présente proposition de résolution constitue également l'occasion de mettre à jour, et avec le même souci d'une réforme *a minima*, les dispositions de notre Règlement relatives aux lois de financement de la sécurité sociale après l'adoption de la loi n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Le rapporteur relève néanmoins que ces modifications s'accompagnent, à l'instar du processus engagé par l'administration exécutive, d'une réforme substantielle des structures de l'administration de l'Assemblée, fondée sur l'exigence de mutualisation des moyens et de renforcement de ses capacités de contrôle.

Enfin, le caractère strictement nécessaire des modifications proposées ne doit pas nous interdire d'opérer ultérieurement des modifications plus profondes de notre Règlement, lorsque les premières expériences de discussion sur le fondement des nouvelles dispositions organiques auront été faites.

I. — LE CADRE RÉNOVÉ DES FINANCES PUBLIQUES

A. LE BUDGET DE L'ÉTAT : LES APPORTS DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001

La réussite de la LOLF dépend des équilibres qui seront trouvés entre une double tension, qui doit concilier, d'une part, la liberté laissée aux gestionnaires et la responsabilité qu'ils devront assumer en contrepartie de cette plus grande liberté, et, d'autre part, la plus grande efficacité permise par la réalisation de ce couple liberté-responsabilité et une plus grande légitimité des orientations fixées dans les lois de finances et des moyens accordés en conséquence par un Parlement mieux à même d'évaluer les conséquences de ses décisions.

Cette recherche d'équilibre passe par les instruments que sont une nouvelle présentation des crédits gouvernée par la logique d'objectifs et de performance et un aménagement des outils mis à la disposition du Parlement commandé par la revalorisation de l'autorisation budgétaire.

1. Une nouvelle présentation des crédits placée sous le signe de l'efficacité

L'ordonnance de 1959 répartissait les crédits en fonction des structures administratives (affaires étrangères, agriculture, écologie...) et en fonction de la nature des crédits en cause (fonctionnement, intervention, investissement), selon une logique de moyens. Sous l'empire de la LOLF, la construction du budget se fera selon une logique de politique publique, associée à des objectifs.

Sous le régime de l'ordonnance de 1959, la bonne exécution du budget s'analysait de manière comptable sur le fondement d'un simple rapprochement entre les prévisions inscrites dans les lois de finances initiales et les réalisations. La LOLF, par la mesure des performances qu'elle impose aux responsables des politiques publiques, donnera un contenu qualitatif à l'analyse de la bonne exécution du budget.

a) Une logique d'objectifs

La structure générale du projet de loi de finances de l'année est maintenue par l'article 34 de la LOLF. La première partie autorise la perception des ressources, fixe le plafond des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre financier, tandis que la seconde fixe le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ainsi que « *toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques* ».

Si la structure générale est maintenue, en revanche, la présentation des crédits est modifiée de manière substantielle. Sous le régime de l'ordonnance du 2 janvier 1959, elle répondait à une logique de moyens. Les crédits étaient répartis par nature : par titre (fonctionnement, intervention, investissement...) et par chapitre (rémunérations principales, cotisations sociales...).

Sous l'empire de la LOLF, les crédits seront classés selon des objectifs incarnés dans des missions, des programmes et, de manière indicative, dans des actions.

Une mission regroupe un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie, par exemple la sécurité. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission. Elle constitue l'unité de vote des crédits budgétaires. L'article 7 de la LOLF institue deux missions spécifiques, qui dérogent à cette définition générale : une mission regroupant les dotations des pouvoirs publics et une mission regroupant les dotations pour dépenses accidentelles et imprévisibles d'une part, pour mesures générales en matière de rémunération d'autre part. Une mission est dite « interministérielle » lorsqu'elle regroupe des programmes de ministères différents, « ministérielle » lorsqu'elle regroupe l'ensemble des programmes d'un même ministère et « infraministérielle » lorsqu'elle ne regroupe qu'une partie des programmes d'un ministère.

La maquette du budget général jointe au projet de loi de finances pour 2005 en application du paragraphe I de l'article 66 de la LOLF comprend 34 missions, dont 9 missions interministérielles ⁽¹⁾. Cette maquette a été mise à jour et présentée dans le *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques* distribué par le Gouvernement à l'occasion du dernier débat d'orientation budgétaire en juin dernier.

Le nombre global de mission est resté le même, seule leur composition a été légèrement remaniée. Le nombre de mission interministérielle est ainsi passé de 9 à 8. En effet, la nouvelle maquette prévoit la création d'une mission « Conseil et contrôle de l'État » qui regroupe trois programmes consacrés aux juridictions administratives, au Conseil économique et social et aux juridictions financières, ce qui a conduit à supprimer la mission monoprogramme « Conseil économique et social ». La mission « Médias » a été transformée en mission ministérielle en raison de la suppression du programme « Audiovisuel », qui comprenait les crédits de compensation d'exonération de redevance, et de la réforme de la redevance. L'intitulé de la mission « Mémoire et liens avec la nation » a été modifié en « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ».

(1) Action extérieure de l'État, Administration générale et territoriale de l'État, Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales, Aide publique au développement, Conseil économique et social, Culture, Défense, Développement et régulation économiques, Direction de l'action du Gouvernement, Écologie et développement durable, Engagements financiers de l'État, Enseignement scolaire, Gestion et contrôle des finances publiques, Justice, Médias, Mémoire et liens avec la nation, Outre-mer, Politique des territoires, Pouvoirs publics, Provisions, Recherche et enseignement supérieur, Régimes sociaux et de retraite, Relations avec les collectivités territoriales, Remboursements et dégrèvements, Santé, Sécurité, Sécurité civile, Sécurité sanitaire, Solidarité et intégration, Sport, jeunesse et vie associative, Stratégie économique et pilotage des finances publiques, Sports, Travail, Ville et logement.

Le programme ⁽¹⁾ remplace le chapitre comme unité de spécialité budgétaire. Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation sur le fondement de l'article 7 précité.

Chaque programme est ministériel, il correspond à une politique publique et à un responsable identifié. Par exemple, la mission « Sécurité » sera divisée en programme « Police nationale » sous l'autorité du ministre de l'intérieur et en programme « Gendarmerie nationale » sous celle du ministre de la défense. Cette politique publique, associée à des objectifs assortis d'indicateurs de résultats, fait ainsi l'objet d'une mesure de la performance. La maquette du budget général découpe les 34 missions en 132 programmes, qui succèdent aux 848 chapitres budgétaires.

Les actions forment les composantes d'un programme. Dans le cadre de la présentation de la loi de finances en missions et programmes, le contenu des programmes est explicité dans le projet annuel de performances par la présentation des actions qui le composent. Une action doit s'inscrire dans les objectifs du programme ; elle peut viser un public plus restreint que celui du programme, ou un mode d'intervention particulier de l'administration. Elle est présentée divisée en titre. Cette répartition par nature de dépenses reste cependant indicative. Le coût de chaque action doit être prévu de manière indicative dans le budget et suivi *ex post* sur le fondement de l'article 51 de la LOLF. Une action peut être assortie d'objectifs et d'indicateurs qui lui soient spécifiques parmi ceux qui définissent le programme, mais il ne s'agit pas d'une condition nécessaire ; en revanche, au plan opérationnel et vis-à-vis des opérateurs chargés de sa mise en œuvre, une action doit être déclinée en termes d'objectifs intermédiaires à atteindre.

Au sein des actions et de manière indicative, les crédits sont répartis par titre selon leur nature : dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement, dépenses d'investissement, dépenses d'intervention.

L'exemple présenté ci-après sous forme de tableau montre que le passage de l'ordonnance de 1959 à la loi organique de 2001 permettra de présenter de manière plus lisible et plus conforme à la logique d'objectifs des crédits destinés à la police nationale et à la gendarmerie nationale, éclatés entre deux sections aujourd'hui, réunis dans une même mission demain.

(1) *Le programme est appelé dotation au sein de la mission relative aux pouvoirs publics et au sein de la mission qui regroupe les crédits pour dépenses accidentelles et imprévisibles et pour mesures générales en matière de rémunération.*

**EXEMPLE DE CHANGEMENT DE NOMENCLATURE
LES CRÉDITS DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE**

| Ordonnance de 1959 | | |
|------------------------------|--|--|
| Sections | Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales | Défense |
| Titres | <ul style="list-style-type: none"> – Moyens des services – Investissements exécutés par l'État – Subventions d'investissement accordées par l'État | <ul style="list-style-type: none"> – Moyens des services – Investissements exécutés par l'État – Subventions d'investissement accordées par l'État |
| Chapitres (1) | <ul style="list-style-type: none"> – Administration centrale et services techniques communs-Rémunérations principales (<i>pro parte</i>) – Administration centrales et services techniques communs-Indemnités et allocations diverses (<i>pro parte</i>) – Police nationale. Rémunérations principales – Police nationale. Indemnités et allocations diverses – Personnels ouvriers. Salaires et accessoires de salaires (<i>pro parte</i>) – Emplois de proximité. Dépenses de personnel – Autres agents non titulaires. Rémunérations et vacations (<i>pro parte</i>) – Cotisations sociales. Part de l'État (<i>pro parte</i>) – Prestations sociales versées par l'État (<i>pro parte</i>) – Autres dépenses d'action sociale (<i>pro parte</i>) – Police nationale. Moyens de fonctionnement – Dépenses d'informatique et de télématique (<i>pro parte</i>) – Participation de l'État aux dépenses des services de police et d'incendie de la ville de Paris (<i>pro parte</i>) – Instituts d'études et autres organismes (<i>pro parte</i>) – Programme « Police nationale »-Expérimentation – Équipement immobilier (<i>pro parte</i>) – Équipement matériel (<i>pro parte</i>) – Informatique, télématique et transmissions. Dépenses d'équipement (<i>pro parte</i>) – Contribution aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaire du ministère (<i>pro parte</i>) – Subvention d'équipement et achèvement d'opérations en cours (<i>pro parte</i>) | <ul style="list-style-type: none"> – Personnels militaires des armées et de la gendarmerie. Rémunérations principales (<i>pro parte</i>) – Personnels militaires des armées et de la gendarmerie. Indemnités et allocations diverses (<i>pro parte</i>) – Volontaires. Rémunérations principales (<i>pro parte</i>) – Volontaires. Indemnités et allocations diverses (<i>pro parte</i>) – Autres rémunérations (<i>pro parte</i>) – Cotisations sociales. Part de l'État (<i>pro parte</i>) – Prestations sociales versées par l'État (<i>pro parte</i>) – Gendarmerie. Fonctionnement – Gendarmerie. Maintien de l'ordre – Alimentation (<i>pro parte</i>) – Dotations globalisées des formations de la marine, de la gendarmerie et de la délégation générale pour l'armement (<i>pro parte</i>) – Équipement communs, interarmées et gendarmerie (<i>pro parte</i>) – Infrastructure (<i>pro parte</i>) – Soutien des forces (<i>pro parte</i>) – Entretien programmé des matériels (<i>pro parte</i>) – Participation à des travaux d'équipement civil et subvention d'équipement social intéressant la collectivité militaire (<i>pro parte</i>) |
| Loi organique de 2001 | | |
| Mission | Sécurité | |
| Programmes | Police nationale | Gendarmerie nationale |
| Actions | <ul style="list-style-type: none"> – Ordre public et protection de la souveraineté – Sécurité et paix publiques – Sécurité routière – Police des étrangers et sûreté des transports internationaux – Police judiciaire et concours à la justice – Commandement, formation et logistique | <ul style="list-style-type: none"> – Ordre et sécurité publics – Renforcement de la sécurité routière – Contribution à la justice – Recrutement, formation, commandement, logistique – Exercice des missions militaires |

(1) Les crédits étant classés par nature, de très nombreux chapitres ne sont consacrés que pour partie à la police nationale et à la gendarmerie nationale, sans qu'il soit toujours possible de les isoler de manière décisive.

Source : « bleus » Défense et Intérieur du projet de loi de finances pour 2005 et Présentation, à titre indicatif, des crédits du budget général selon les principes retenus par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances jointe au projet de loi de finances pour 2005.

Ce changement de nomenclature a non seulement pour vertu de découper le budget selon une vision téléologique plus conforme à ce qu'on peut attendre d'une démocratie moderne mais aussi d'offrir aux gestionnaires une plus grande marge de manœuvre quotidienne, selon une démarche qui avait été déjà amorcée sous l'empire de l'ordonnance de 1959 avec la globalisation des crédits opérée par fusion de chapitres. En effet, le caractère limitatif de l'autorisation de dépenser s'impose au seul programme sans considération de la nature de la dépense. Ainsi, sous réserve de règles particulières applicables aux crédits de personnel, les gestionnaires auront la possibilité au sein d'un même programme de redéployer les crédits. Des crédits de fonctionnement pourront être utilisés pour financer des dépenses d'investissement et inversement. Cette liberté nouvelle de gestion s'accompagne d'une plus grande responsabilisation des gestionnaires soumis à des impératifs de performance.

Cette liberté de redéploiement des crédits au sein d'un programme connaît une limite. En effet les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature. Selon une logique dite de « *fongibilité asymétrique* », les crédits de personnel de chaque programme ne peuvent être abondés par des crédits relevant d'un autre titre ; en revanche, les économies réalisées sur le titre des dépenses de personnel pourront être utilisées pour abonder les crédits des autres titres. La loi de finances fixera un plafond d'emploi limitatif par ministère. Au sein de chaque programme qui comporte des dépenses de personnel, seront ouverts les crédits correspondant aux dépenses de personnel concourant à ce programme.

b) Une mesure de la performance

La mesure de la performance des politiques budgétaires fera partie intégrante de l'examen des projets de lois. Elle constituera à la fois le baromètre de la pertinence des décisions prises et l'instrument de leur amélioration. Elle associera objectifs et indicateurs. Dans la maquette jointe au projet de loi de finances initiale pour 2005, ont ainsi été présentés 672 objectifs et 1 327 indicateurs.

Trois catégories de critères de performance ont été définies. En premier lieu, le critère de l'efficacité socio-économique appréhende l'impact final des actions sur l'environnement économique ou social. Il permet d'évaluer la pertinence de la politique, et non la performance de sa mise en œuvre. Il devra être mesuré à partir de données statistiques relatives à la gestion administrative, complétées par des enquêtes spécifiques, par exemple, sur les acquis des élèves à différents stades du cursus scolaire. En deuxième lieu, le critère de la qualité du service rendu à l'utilisateur suppose le suivi de paramètres internes, tels que la continuité du service ou le taux de dysfonctionnement constaté, mais également la réalisation d'enquêtes externes. En troisième lieu, le critère de l'efficacité de la gestion des ressources rapporte les produits des activités de l'État aux moyens consommés, en recourant par exemple au coût unitaire par usager ou à une analyse des écarts entre bénéficiaires.

Les possibilités de pondération entre les trois critères dépendent de la nature des dépenses en cause. Les dépenses d'intervention pourront assez facilement être mesurées par leur efficacité socio-économique. De même, les critères de qualité et d'efficacité devraient être utilisés pour les prestations de services. En revanche, pour les crédits de moyens (rémunération des agents et fonctionnement courant du service), il sera difficile de recourir à d'autres analyses que celle de l'efficacité de la gestion des ressources.

Ces indicateurs, mesures de la performance, accompagneront l'ensemble du cycle des lois des finances.

L'article 48 impose au Gouvernement de présenter au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant, notamment, la liste des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

L'article 51 de la LOLF prévoit que sera joint au projet de loi de finances initiale un projet annuel de performances offrant pour chaque programme la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié.

L'article 54 de la LOLF prévoit que sont joints au projet de loi de règlement des rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement, les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés.

L'application de ces dispositions exige une préparation importante. L'architecture des 34 missions et 132 programmes a été présentée le 16 juin 2004 prenant en compte les avis émis par le Parlement. Les propositions parlementaires concernant, par exemple, la mission Sécurité, la mission Ville et logement ou encore la mission Politique des territoires ont été retenues. Choisis parmi les secrétaires généraux, les directeurs d'administration centrale ou les chefs de service des ministères, les responsables des 132 programmes ont été désignés le 29 juin. Dès septembre 2004, était présenté pour information le projet de loi de finances pour 2005 au format imposé par la LOLF, associé aux premiers avant-projets annuels de performances. En 2004, tous les ministères avaient mené au moins une expérimentation préfigurant la mise en œuvre de la réforme. Les expérimentations de la LOLF ont été généralisées à plus de cinq cents services en 2005. Aux mois d'octobre et de novembre 2004, les projets annuels de performances comprenant les stratégies, les objectifs et les indicateurs de chaque programme ont été présentés. Au cours du premier trimestre 2005, le Parlement a donné son avis sur les avant-projets annuels de performances.

Nos collègues Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, dans leur dernier rapport sur la mise en œuvre de la LOLF, ont ainsi relevé que « *les administrations, du moins au niveau central, se sont beaucoup impliquées depuis deux ans dans la mise en œuvre de la loi organique et le dossier de la performance a bénéficié de cette forte implication. Pour autant, le dispositif est encore imparfait et il existe de réelles marges de progression (...). Mais, plus fondamentalement, est apparue l'idée que la mise en place d'un dispositif de performance ne pourrait être que l'aboutissement d'un processus itératif de moyen terme dans lequel l'ensemble des acteurs de la gestion publique (...) aura un rôle à jouer.* »⁽¹⁾

2. Un aménagement de la procédure budgétaire justifié par le renforcement de l'autorisation parlementaire

Une plus grande maîtrise exercée par le Parlement sur la décision budgétaire et sur son exécution est la condition *sine qua non* d'une plus grande légitimité des aménagements engagés par l'administration en vue d'accroître l'efficacité des finances publiques.

a) Une information plus complète

Plusieurs dispositions de la LOLF consacrent une information du Parlement en matière budgétaire plus riche et plus adaptée. Ces avancées interviennent à la fois en amont, pendant et en aval de la discussion de la loi de finances de l'année.

— La préparation de la loi de finances de l'année

La LOLF institutionnalise le débat d'orientation budgétaire (DOB) créé en 1996. Comme on l'a vu, aux termes de l'article 48 de la LOLF, le Gouvernement doit présenter, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Ce rapport doit comporter à la fois une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport économique joint au projet de loi de finances de l'année, une description des grandes orientations de la politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France, une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges réparties par grandes fonctions et la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

Le DOB doit aussi être, par anticipation sur le débat du projet de loi de règlement, le moment d'un premier compte rendu sur l'exécution de la loi de finances de l'année précédente. C'est pourquoi, le rapport d'orientation doit être accompagné d'un rapport préliminaire de la Cour des comptes portant sur les premiers résultats d'exécution de l'année antérieure.

(1) Rapport fait au nom de la commission des finances, Assemblée nationale, XII^e législature, n° 2161, 16 mars 2005, page 19.

En outre, l'article 49 fixe des délais impératifs en matière de questionnaires budgétaires : ils doivent être adressés avant le 10 juillet de chaque année et, conformément aux modifications apportées à la LOLF par l'article 3 de la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, les réponses doivent parvenir au Parlement avant le 10 octobre.

— *La discussion de la loi de finances de l'année*

En élargissant le champ de la loi de finances, la LOLF accroît les informations mises à la disposition du Parlement.

Désormais, les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à l'équilibre financier seront évaluées et présentées dans un tableau de financement, tandis que sera fixé le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an⁽¹⁾. L'octroi de garanties et la prise en charge d'emprunts émis par des organismes publics ou privés devront être explicitement autorisés. La loi de finances devra également évaluer les recettes des fonds de concours, retracer l'affectation des ressources établies au profit de l'État à une autre personne morale, ratifier les décrets établissant des rémunérations pour services rendus et prévoir les dérogations à l'obligation de dépôt auprès de l'État des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

En outre, lors du dépôt du projet de loi de finances de l'année, le Gouvernement doit transmettre, par rapport au régime de l'ordonnance de 1959, des informations supplémentaires, à savoir une présentation à structure constante du projet de loi de finances – ce qui permettra de mesurer les conséquences des changements de périmètre –, une présentation en deux sections relatives au fonctionnement et à l'investissement des dépenses et des recettes de l'État sur le modèle de ce qui est imposé aux budgets des collectivités territoriales, une annexe comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions affectées à des personnes morales autres que l'État et, enfin, une évaluation chiffrée de l'incidence de chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'État.

Les annexes générales (les « jaunes ») destinées à l'information et au contrôle du Parlement sont déposées sur le bureau des assemblées et distribuées au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte.

Enfin, la LOLF consacre le rôle des commissions chargées des finances qui sont saisies du projet de loi de l'année, là où l'ordonnance de 1959 ne précisait rien et laissait la possibilité de réunir une commission spéciale.

(1) En conséquence, le Conseil constitutionnel, depuis sa décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004 sur la loi de finances pour 2005, mentionne dans le considérant qu'il consacre traditionnellement aux « cavaliers budgétaires », les dispositions ayant trait à des opérations de trésorerie parmi celles qui peuvent figurer dans les lois de finances.

— *L'exécution de la loi de finances de l'année*

En associant plus étroitement le Parlement à l'exécution budgétaire par le biais de procédures d'informations ou d'avis, la LOLF renforce la capacité du législateur financier à contrôler la bonne application de l'autorisation qu'il accorde.

Plusieurs articles du chapitre II du titre II de la LOLF organisent, au profit des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des autres « commissions concernées », des procédures d'information relatives à la gestion des crédits et à leurs modifications par voie réglementaire. Par exemple, les commissions chargées des finances sont informées sur les motifs des dépassements de crédits évaluatifs, tandis que les décrets de virement et de transfert ⁽¹⁾ leur sont transmis, avant signature, pour information.

Par ailleurs, l'article 13 de la LOLF prévoit que la commission chargée des finances de chaque assemblée dispose d'un délai de sept jours pour donner au Premier ministre un avis préalable sur les projets de décrets d'avance pris en cas d'urgence sans affecter l'équilibre budgétaire (décrets « gagés »). En revanche, dans le cas des décrets d'avance pris en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national et affectant l'équilibre budgétaire (décrets « non gagés »), les commissions chargées des finances ne sont qu'informées.

L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES MESURES D'EXÉCUTION DU BUDGET

| Mesure (article de la LOLF) | Condition de mise en œuvre | Intervention du Parlement | Acte | Plafonnement ou limite |
|-----------------------------------|--|---|---------------------------------|--|
| Transfert (article 12) | Entre programmes distincts | Information préalable et compte rendu | Décret | Pas d'abondement du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre |
| Virement (article 12) | Entre programmes d'un même ministère | Information préalable et compte rendu | Décret | 2 % des crédits de la loi de finances initiale Pas d'abondement du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre |
| Avance gagée (article 13) | Urgence Gage par annulation de crédits ou constatation de recettes supplémentaires | Avis suspensif (7 jours) et validation | Décret | 1% des crédits de la loi de finances initiale |
| Avance non gagée (article 13) | Urgence et nécessité impérieuse d'intérêt national | Information préalable et dépôt immédiat d'un projet de loi de finances portant ratification | Décret en Conseil des ministres | — |
| Annulation (article 14) | Deux motifs : prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire ; annuler un crédit devenu sans objet | Information préalable | Décret | 1,5 % des crédits ouverts sur le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux |
| Report (article 15) | — | — | Arrêté conjoint | 3 % des crédits de la loi de finances initiale, hors fonds de concours, et à l'exception des autorisations d'engagement sur le titre des dépenses de personnel |

(1) Les virement peuvent modifier l'objet de la dépense. Les transferts ne modifient que le service responsable de la dépense, l'emploi des crédits transférés devant « correspondre à des actions du programme d'origine ».

Les commissions chargées des finances sont investies de la charge de suivre et de contrôler l'exécution des lois de finances et de procéder à « *l'évaluation de toute question relative aux finances* ». Pour ce faire, les présidents, rapporteurs généraux et spéciaux de ces commissions bénéficient d'un droit d'accès à tout renseignement et document d'ordre financier et administratif, du droit d'auditionner toute personne qui se voit déliée du secret professionnel et de la possibilité de demander à la Cour des comptes de réaliser toute enquête. Le Gouvernement se voit dans l'obligation de répondre dans un délai de deux mois à toute observation notifiée par une mission de contrôle et d'évaluation.

Enfin, la Cour des comptes apporte au Parlement des informations complémentaires de celles du Gouvernement. Elle doit ainsi joindre un rapport préliminaire sur l'exécution au rapport d'orientation budgétaire, un rapport sur l'exécution au projet de loi de règlement et un rapport spécifique aux décrets d'avance dont la ratification est demandée.

b) Une discussion mieux maîtrisée

La LOLF ne modifie pas le calendrier et les délais de discussion du projet de loi de finances. En revanche, son interprétation de la notion de charge budgétaire, telle que mentionnée par les articles 34 et 40 de la Constitution, ouvre un champ nouveau aux amendements parlementaires. Par ailleurs, la redéfinition des votes devrait permettre de mieux éclairer le Parlement sur les choix qu'il aura à faire.

— Le maintien de la contrainte des délais constitutionnels

Inspiré par les dérives constatées sous la Quatrième République, l'alinéa 2 de l'article 47 de la Constitution impose au législateur financier un délai. L'Assemblée nationale doit s'être prononcée en première lecture en quarante jours. Le Sénat dispose lui d'un délai de quinze jours, délai étendu à vingt jours par l'ordonnance de 1959. Passé ces délais, le Gouvernement réunit la commission mixte paritaire. L'alinéa 3 de l'article 47 dispose, en outre, que « *si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance* ».

La LOLF, dans ses articles 39 et 40, est venue préciser ces dispositions. Le projet de loi de finances est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Le rapporteur fait observer que cette disposition a fait l'objet de la plus importante réserve émise par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001. Si, en raison des circonstances, tout ou partie d'un document soumis à l'obligation de distribution ⁽¹⁾ venait à être mis à la disposition des parlementaires après la date prévue, les dispositions de l'article 39 ne sauraient être comprises comme interdisant d'entreprendre l'examen du projet de loi de finances. La conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de

(1) *Rapport d'orientation budgétaire, rapport économique, social et financier, « jaunes », projets de performances, rapports de la Cour des comptes, rapport sur les prélèvements obligatoires, réponses aux questionnaires parlementaires, évaluation chiffrée de toute disposition d'un projet de loi de finances...*

la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen de la loi de finances pendant toute la durée de cet examen (considérant 75 de la décision précitée).

Par ailleurs, la LOLF reprend l'extension de quinze à vingt jours du délai accordé au Sénat par l'article 39 de l'ordonnance de 1959 pour se prononcer en première lecture sur un projet de loi de finances initiale ou rectificative dès lors que l'Assemblée nationale a respecté le délai de quarante jours. Elle prévoit, en outre, les cas dans lesquels l'Assemblée ou le Sénat ne se serait pas prononcé dans les délais qui leur sont impartis.

De surcroît, dans ses articles 41 et 42 entrés en vigueur dès le 1^{er} janvier 2002, la LOLF dispose, d'une part, que le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote, par celle-ci, en première lecture, du projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances et, d'autre part, consacrant une jurisprudence du Conseil constitutionnel, que la seconde partie du projet de loi de finances ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie ⁽¹⁾.

Si les contraintes temporelles qui s'imposent au législateur financier sont maintenues, en revanche, des marges de manœuvre lui ont été ouvertes en matière de droit d'amendement.

— *L'ouverture de marges de manœuvre en matière de recevabilité financière des amendements*

Depuis le 1^{er} janvier 2005, les exceptions d'irrecevabilité financière sur le fondement de l'article 40 de la Constitution ⁽²⁾ doivent l'être en application de la LOLF et non plus de l'ordonnance de 1959.

La LOLF, dans son article 47, a précisé que la charge, au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, devait s'entendre, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission. Cette précision sémantique, qualifiée par le Conseil constitutionnel de « *faculté nouvelle* » pour l'initiative parlementaire ⁽³⁾, a son importance : elle permettra en effet aux parlementaires de proposer au sein d'une même mission une augmentation de crédits sur un programme compensée par une réduction de crédits sur un autre programme là où il ne pouvait jusqu'à aujourd'hui ne présenter que des amendements de réduction de crédits.

(1) *L'ordonnance de 1959 exigeait de manière littérale un simple vote. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979 déclarant la loi de finances pour 1980 contraire à la Constitution, a interprété ce simple vote comme une adoption préalable de la première partie.*

(2) « Les propositions et les 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. »

(3) *Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, considérant 96.*

Selon le deuxième alinéa, « *tout amendement devra être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient* ». Ainsi, par exemple, au sein de la mission « Sécurité », composé du programme « Police nationale » et du programme « Gendarmerie nationale », un député pourra proposer de diminuer les moyens de l'un au profit de l'autre dès lors qu'il le motive de manière explicite.

— *La plus grande lisibilité des votes*

L'article 43 de la LOLF définit de nouvelles règles de vote.

Un vote d'ensemble devra intervenir pour les évaluations de recettes du budget général, des budgets annexes et comptes spéciaux. L'ordonnance de 1959 séparait le vote pour le budget général du vote par budget annexe et du vote par catégorie de comptes spéciaux.

Un vote unique est prévu pour les évaluations des seules ressources et charges de trésorerie. L'ordonnance de 1959 ne prévoyait rien dans ce domaine.

Le vote des crédits interviendra dans la seconde partie par mission et non plus comme aujourd'hui, par un vote global pour les services votés⁽¹⁾ et par section et par titre pour les mesures nouvelles.

Le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État fera l'objet d'un vote unique. Il n'est pas prévu de vote formel sur la masse salariale par ministère, par mission, ou par programme. Mais le caractère limitatif des crédits de personnel au sein de chaque programme donnera force juridique au montant des crédits de personnel précisé dans les annexes explicatives.

Enfin, il est prévu un vote par budget annexe, comme c'est le cas déjà aujourd'hui, et un vote par compte spécial et non plus par catégorie de comptes spéciaux, comme cela était organisé sous l'empire de l'ordonnance de 1959.

(1) *La notion de services votés a été réduite aux cas de recours aux procédures d'ouverture de crédits en urgence en cas d'échec du vote de la loi de finances dans les délais constitutionnels : désormais, selon le dernier alinéa de l'article 45 de la LOLF, « les services votés (...) représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année. »*

**TABLEAU COMPARATIF DES RÉGIMES DE L'ORDONNANCE ORGANIQUE DE 1959
ET DE LA LOI ORGANIQUE DE 2001**

| Ordonnance organique de 1959 | Loi organique de 2001 |
|--|---|
| Nomenclature des crédits | |
| Crédits présentés par : – section (« fascicule budgétaire ») – titre – chapitre – paragraphe | Crédits présentés par : – mission – programme – action – titre |
| Unités | |
| Spécialité | |
| Chapitre | Programme |
| Discussion | |
| Section | Mission |
| Vote des crédits | |
| Titre | Mission |
| Procédure | |
| Examen de la première partie | |
| Renvoi à une commission spéciale ou à la commission des finances | Renvoi à la commission des finances |
| Vote des évaluations de recettes du budget général Vote des évaluations de recettes par budget annexe Vote des évaluations de recettes par catégorie de comptes spéciaux | Vote d'ensemble sur les évaluations de recettes pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux |
| – | Vote unique sur les évaluations de ressources et de charges de trésorerie |
| – | Vote unique sur le plafond d'emplois |
| Examen la seconde partie | |
| Amendements limités à la réduction des crédits | Amendements de réduction des crédits Amendements d'augmentation de crédits compensée par une réduction de crédits au sein d'une même mission |
| Vote unique des dépenses du budget général en ce qui concerne les services votés Vote par ministère et par titre en ce qui concerne les autorisations nouvelles. | Vote par mission des autorisations d'engagement et crédits de paiement |
| Vote des crédits par budget annexe | Vote des crédits par budget annexe |
| Vote par catégorie de comptes spéciaux | Vote des crédits par compte spécial |

B. LES FINANCES SOCIALES : LES APPORTS DE LA LOI ORGANIQUE DU 2 AOÛT 2005

Motivées par près de dix ans d'expérience de lois de financement de la sécurité sociale, les modifications apportées par la loi organique du 2 août 2005 s'appuient, notamment, sur plusieurs avancées réalisées dans le champ du budget de l'État grâce à la LOLF : adoption d'une logique d'adéquation des objectifs et des moyens appuyée sur une logique de performance mesurée par des indicateurs, exigence de transparence de l'information fournie au Parlement et de contrôle des dépenses publiques, contrainte de sincérité et de certification des comptes, subordination de la discussion des dépenses à celle des recettes et de l'équilibre, élargissement de l'initiative parlementaire.

1. Un champ élargi

a) Un contenu enrichi

S'agissant, en premier lieu, du contenu et de la présentation des lois de financement (article L.O. 111-3 du code précité), la loi de financement l'année sera désormais divisée en quatre parties, qui porteront sur les dispositions relatives à l'année précédente (première partie), à l'année en cours (deuxième partie) et à l'année à venir (troisième et quatrième parties concernant respectivement les recettes et l'équilibre général d'une part, les dépenses d'autre part).

Les lois de financement pourront fixer des sous-objectifs de dépenses pour chacune des branches de sécurité sociale, tandis que les sous-objectifs de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) seront au nombre minimal de cinq. Les commissions de chaque assemblée compétentes pour les lois de financement donneront leur avis sur ces sous-objectifs. Un plus grand nombre de dispositions relatives à la Caisse d'amortissement de la dette de la sécurité sociale (CADES) ainsi qu'au Fonds de réserve des retraites (FRR) devront être présentes dans la loi de financement. Le montant de la compensation des exonérations de cotisations et contributions sociales devra obligatoirement être approuvé en loi de financement de l'année.

Le champ des lois de financement rectificatives a été précisé. Devront désormais être respectés le principe de sincérité des comptes des régimes de sécurité sociale et des évaluations de l'équilibre financier pour l'année à venir.

Le nombre et la qualité des annexes fournies avec le projet de loi de financement ont été accrus (article L.O. 111-4). A été créé un nouveau rapport annexé décrivant les mesures d'affectation des excédents ou de couverture des déficits résultant du dernier exercice clos, qui sera approuvé chaque année en première partie de loi de financement. Selon la même logique de bonne gestion, il est fait obligation de compenser tout nouveau transfert de dette à la CADES par une augmentation des recettes de cette Caisse, de telle sorte que la durée d'amortissement de la dette sociale ne soit pas modifiée.

b) Une préparation affinée

S'agissant, en deuxième lieu, de la préparation des projets de loi de financement, la responsabilité en incombe désormais clairement au ministre chargé de la sécurité sociale. Pour ce faire, il aura le pouvoir d'accéder aux informations qui lui sont nécessaires. Le Gouvernement pourra présenter un rapport donnant éventuellement lieu à débat au printemps, avant l'élaboration du projet de loi de financement pour l'année suivante (article L.O. 111-5-2).

2. Un examen et une exécution approfondis

a) Une procédure précisée et un droit d'amendement parlementaire élargi

S'agissant, en troisième lieu, de l'examen et du vote des lois de financement, la loi organique du 2 août 2005 ne change rien par rapport au droit en vigueur relatif aux délais de dépôt du projet de loi de financement de l'année et à la procédure parlementaire d'examen dudit projet de loi.

En revanche, elle précise que chacune des quatre parties devra être adoptée avant que ne soit examinée la suivante (article L.O. 111-7-1) et elle élève au niveau organique les dispositions relatives aux votes sur les tableaux financiers. Elle organise également les votes correspondant aux autres parties selon l'enchaînement suivant :

NOMBRE ET NATURE DES VOTES EN LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

| Partie | Nombre de votes | Objets du vote |
|------------------------|-----------------------------------|--|
| 1 ^{re} partie | 2 | Dispositions relatives au dernier exercice clos |
| | 1 | Tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base Tableaux d'équilibre du régime général Tableaux d'équilibre des organismes concourant au financement Dépenses de l'ONDAM constatées Recettes affectées au FRR et montants d'amortissement de la CADES |
| | 1 | Rapport prévu au II <i>bis</i> de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale |
| 2 ^e partie | 4 | Dispositions relatives à l'exercice en cours |
| | 1 | Prévisions de recettes des régimes obligatoires de base Prévisions de recettes du régime général Prévisions de recettes des organismes concourant au financement Tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base Tableaux d'équilibre du régime général Tableaux d'équilibre des organismes concourant au financement |
| | 1 | Prévisions de recettes affectées au FRR et objectif d'amortissement de la CADES |
| | 1 | Objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base Objectifs de dépenses par branche du régime général |
| | 1 | ONDAM décomposé en sous-objectifs |
| 3 ^e partie | 8 | Dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre de l'année à venir |
| | 1 | Rapport prévu au II de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale |
| | 1 | Prévisions de recettes des régimes obligatoires de base Prévisions de recettes du régime général Prévisions de recettes des organismes concourant au financement |
| | 1 | Tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base |
| | 1 | Tableaux d'équilibre du régime général |
| | 1 | Tableaux d'équilibre des organismes concourant au financement |
| | 1 | Prévisions de recettes affectées au FRR et objectif d'amortissement de la CADES |
| | 1 | Habilitation à recourir à des ressources non permanentes |
| 1 | Compensation | |
| 4 ^e partie | 6 | Dispositions relatives aux dépenses de l'année à venir |
| | | Charges prévisionnelles des organismes concourant au financement |
| | 1 | Objectif de dépenses de la branche maladie des régimes obligatoires de base Objectif de dépenses de la branche maladie du régime général |
| | 1 | Objectif de dépenses de la branche accidents du travail/maladies professionnelles des régimes obligatoires de base Objectif de dépenses de la branche accidents du travail/maladies professionnelles du régime général |
| | 1 | Objectif de dépenses de la branche vieillesse des régimes obligatoires de base Objectif de dépenses de la branche vieillesse du régime général |
| | 1 | Objectif de dépenses de la branche famille des régimes obligatoires de base Objectif de dépenses de la branche famille du régime général |
| 1 | ONDAM décomposé en sous-objectifs | |
| Total | 20 | |

Cette structure des votes ne fait nullement obstacle à la possibilité d'amender individuellement chacun des tableaux ou montants inclus dans une même unité de vote. L'Assemblée se prononcera sur les ensembles définis par l'article L.O. 111-7-1 du code précité, une fois que chaque amendement aura été soit adopté, soit rejeté, soit retiré par son auteur.

Transposant *mutatis mutandis* les dispositions de l'article 47 de la LOLF, la loi organique du 2 août 2005 précise enfin les modalités d'application de l'article 40 de la Constitution aux lois de financement en disposant qu'au sens de cet article, la charge s'entend de chaque objectif de dépense par branche ou de l'ONDAM. Ainsi, elle permet les compensations au sein de l'ONDAM et des objectifs de dépense par branche. Le pouvoir d'amendement des parlementaires n'est donc contraint, s'agissant des dépenses, qu'à l'échelle de chaque unité de vote, dont le montant ne pourra être modifié au profit d'une autre unité de vote. Pour sa part, l'irrecevabilité de ce qu'il convient de nommer des « cavaliers sociaux » par analogie avec les « cavaliers budgétaires » en loi de finances demeure, mais sous le bénéfice de l'extension du champ des lois de financement organisée par la loi organique susmentionnée.

b) Un suivi de l'exécution renforcé

Enfin, pour renforcer le contrôle de l'exécution de la loi de financement, le Gouvernement devra transmettre au Parlement un état semestriel des dettes de l'État à l'égard des régimes obligatoires de base. Les commissions compétentes pourront faire cesser sous astreinte toute entrave à la communication de renseignement dans le cadre d'une mission d'évaluation et de contrôle des lois de financements de la sécurité sociale (article L.O. 111-9-1).

Les missions d'évaluation et de contrôle chargées de l'évaluation permanente des lois de financement de la sécurité sociales, créées par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance-maladie, sont élevées au rang organique (article L.O. 111-10).

Le Gouvernement ou un organisme de sécurité sociale devra répondre dans les deux mois à une observation qui lui aura été transmise par une mission d'évaluation et de contrôle (article L.O. 111-9-3). Enfin, les commissions saisies de la liste des sous-objectifs devront rendre un avis rendu sous quinze jours (article L.O. 111-10-2).

II. — L'ADAPTATION DU RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX DISPOSITIONS ORGANIQUES RELATIVES AUX LOIS DE FINANCES ET AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

A. LES DISPOSITIONS EN VIGUEUR

1. L'examen des lois de finances

Le Règlement de l'Assemblée nationale consacre ses chapitres VIII (article 117) et IX (articles 118 à 121) à la procédure de discussion des lois de finances, devant la commission des finances d'abord, en séance ensuite.

L'article 117 prévoit le renvoi du projet de loi de finances devant la commission des finances à défaut de la création d'une commission spéciale sur le fondement de l'article 43, alinéa premier, de la Constitution. Il permet à toute autre commission de désigner un ou plusieurs de ses membres pour suivre les travaux de la Commission des finances relatifs aux dispositions qui relèvent de sa compétence. Ainsi, la commission de la Défense peut désigner un de ses membres pour suivre l'examen devant la commission des finances des crédits de la défense. Sur le fondement de l'article 117, une commission autre que la commission chargée des finances peut également convoquer le rapporteur spécial de cette dernière afin que celui-ci lui présente un exposé et fasse mention dans son rapport des observations faites par ses membres.

Ces dernières dispositions ne présentent un intérêt que si les commissions autres que la commission des finances ne se saisissent pas pour avis de tel ou tel budget qui ressortit de leur compétence mais souhaitent être informées de manière spécifique. Dans la pratique, les commissions se saisissent pour avis des budgets qui les intéressent et désignent à cet effet plusieurs rapporteurs.

L'article 118 précise la procédure qui s'impose à la discussion du projet de loi de finances en séance.

Ainsi, il fixe les règles de délai applicables au dépôt des amendements. Pour les amendements relatifs à la première partie du projet de loi de finances et aux articles de la seconde partie dont la discussion n'est rattachée à aucun fascicule budgétaire (« articles non rattachés »), l'ouverture du délai de quatre jours ouvrables à l'issue duquel ils ne peuvent plus être présentés (premier alinéa de l'article 99 du Règlement) est commandée par la distribution du rapport général. Dans la pratique, un tome spécifique du rapport général est consacré aux articles non rattachés et distribué à la fin de l'examen des fascicules budgétaires. Le délai est fermé par l'ouverture de la discussion générale du projet de loi de finances et par celle de la discussion des articles non rattachés. Pour les amendements relatifs aux fascicules budgétaires et aux articles qui y sont rattachés, le délai de présentation des amendements est ouvert par la distribution de chaque rapport spécial ; il est fermé par l'ouverture de la discussion de chaque fascicule.

Tirant les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 79-110 DC du 24 décembre 1979 déclarant la loi de finances pour 1980 contraire à la Constitution parce que la première partie n'avait pas été adoptée avant le début de la discussion de la seconde partie ⁽¹⁾, l'article 118, dans son deuxième alinéa introduit par la résolution n° 334 du 27 juin 1980, qui vise à faciliter la mise en œuvre de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ⁽²⁾, prévoit de manière expresse la possibilité de procéder à une seconde délibération de tout ou partie de la première partie du projet de loi de finances avant de passer à l'examen de la seconde partie. Cette seconde délibération a lieu avant le commencement des explications de vote, à la demande du Gouvernement ou d'un député. Elle est accordée de droit si elle est demandée par le Gouvernement ou demandée ou acceptée par la commission des finances.

L'article 118, dans son dernier alinéa également introduit par la résolution n° 334 du 27 juin 1980, précise le contenu de la seconde délibération qui peut intervenir avant les explications de vote sur l'ensemble du projet de loi de finances. Compte tenu des prescriptions de l'article 40 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, cette seconde délibération ne peut modifier les dispositions adoptées dans la première partie. Cette interdiction connaît une exception : la prise en considération des conséquences sur la première partie des modifications apportées à la seconde partie. Ainsi l'article d'équilibre adopté en première partie peut être modifié par des réductions de crédits qui auraient été adoptées en seconde partie.

Le quatrième alinéa de l'article 118, introduit par la résolution n° 151 du 26 janvier 1994, dispose que le vote de l'ensemble de la première partie a lieu dans les mêmes conditions que sur l'ensemble d'un projet de loi. Cette disposition a pour conséquence d'assimiler le rejet de la première partie au rejet de l'ensemble du projet de loi de finances.

L'article 119 du Règlement précise le sort des « cavaliers budgétaires ». En effet, si une loi ne peut comporter de dispositions qui sont de la compétence exclusive des lois de finances, réciproquement une loi de finances ne peut comporter de dispositions étrangères au domaine assigné par la loi organique relative aux lois de finances. En conséquence, cet article prévoit que la disposition en cause est retirée du projet de loi et fait l'objet d'un débat distinct, et ce à trois conditions : la commission compétente au fond doit le demander, la disposition doit faire l'objet d'un projet ou d'une proposition de loi, le président, le rapporteur général ou un membre du bureau de la commission des finances doit l'accepter. Si ces trois conditions sont réunies, le débat est alors inscrit d'office à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale à la suite de la discussion du projet de loi de finances. En pratique, cette disposition n'a plus été utilisée depuis 1974, la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux « cavaliers budgétaires » lui ayant sans doute ôté une large part de son intérêt.

(1) *Le Gouvernement ayant fait rejeter un amendement à l'article d'équilibre tendant à porter de 200 millions à 2 milliards de francs le montant des économies que les Gouvernement était invité à réaliser par décret, l'article d'équilibre avait été supprimé, mais l'Assemblée nationale avait malgré tout commencé l'examen de la seconde partie.*

(2) « La seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie. »

L'article 120, créé par la résolution n° 151 du 26 janvier 1994, confiée à la Conférence des Présidents, le soin de fixer, pour la discussion des crédits inscrits dans la seconde partie du projet de loi de finances, les temps de parole attribués aux groupes et aux commissions ainsi que les modalités de leur répartition entre les discussions des différents fascicules. En modifiant son Règlement pour mettre en œuvre la LOLF, par sa résolution du 10 mai 2005 validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-515 DC du 19 mai 2005, le Sénat a adopté une disposition identique. Jusqu'à cette réforme, les pouvoirs confiés à la Conférence des Présidents du Sénat en matière de fixation des modalités particulières d'organisation de la discussion des lois de finances de l'année étaient fondés sur la tradition, sans base textuelle.

Enfin, l'article 121 dispose que les articles additionnels et les amendements contraires aux dispositions de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ⁽¹⁾, qui précisent celles de l'article 40 de la Constitution, sont déclarés irrecevables selon les modalités prévues, dans le Règlement, par l'article 92 relatif à l'opposition de l'irrecevabilité en cours de séance et l'article 98 relatif au contrôle de la recevabilité des amendements au moment de leur dépôt.

Par ailleurs, d'autres articles du Règlement font mention de la loi de finances. C'est le cas de l'article 32 qui exclut, dans le cas de l'examen d'un projet de loi de finances, la constitution de droit d'une commission spéciale à la demande des présidents de groupes formant ensemble une majorité. C'est aussi le cas de l'article 87 qui, dans son alinéa premier, prévoit la possibilité pour une commission permanente de se saisir pour avis de tout ou partie d'un crédit budgétaire. Enfin, l'article 146, dans son dernier alinéa, dispose que les travaux des rapporteurs spéciaux et du rapporteur général peuvent être utilisés pour les rapports faits par les commissions sur la loi de finances et la loi de règlement.

2. L'examen des lois de financement de la sécurité sociale

Dans un chapitre IX *bis* introduit par la résolution n° 582 du 3 octobre 1996, le Règlement de l'Assemblée nationale définit les règles de discussion des lois de financement de la sécurité sociale.

L'article 121-1 énumère les bases juridiques de la procédure applicable à ce type de lois.

Il s'agit, en premier lieu, des dispositions particulières de la Constitution qui dans son article 47-1 prévoit que l'Assemblée nationale dispose en première lecture d'un délai dans le délai de vingt jours après le dépôt du projet et que le Sénat doit statuer dans un délai de quinze jours. Faute d'un accord sur un texte iden-

(1) « Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques. Tout article additionnel et tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient. La disjonction des articles additionnels ou amendements qui contreviennent aux dispositions du présent article est de droit. »

tique entre les deux assemblées, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire. Si, au total, le délai d'examen dépasse cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

Il s'agit, en deuxième lieu, des conditions fixées par la loi organique prévue par l'article 47-1 de la Constitution. Cette loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 a été codifiée dans le code de la sécurité sociale. Ce dernier définit, dans son article L.O. 111-3, le contenu des lois de financement, le régime des lois de financement rectificatives et les conditions de la recevabilité des amendements. Elle fixe, dans son article L.O. 111-6, la date de dépôt du projet de loi de financement de l'année, et précise, dans son article L.O. 111-7, les dispositions de la Constitution relatives au calendrier d'examen.

Il s'agit, enfin, des dispositions du Règlement relatives à la procédure législative, mais aussi relatives à l'examen de recevabilité des amendements prévu par son article 121-2.

Ce dernier dispose que les amendements contraires aux dispositions de l'article L.O. 111-3 du code précité sont déclarés irrecevables dans les conditions prévues aux articles 92 et 98 du Règlement. Ainsi, doivent être déclarés comme tels les amendements qui n'entrent pas dans le champ des lois de financement tel que défini par le I de l'article L.O. 111-3, ceux qui n'affectent pas directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base ou qui n'améliorent le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement ou encore qui ne sont pas accompagnés des justifications qui en permettent la mise en œuvre.

B. LES MODIFICATIONS NÉCESSAIRES DU RÈGLEMENT

La présente proposition de résolution doit permettre d'adapter le fonctionnement interne de l'Assemblée nationale aux nouvelles règles imposées par la LOLF, avant que ne soit examiné cet automne le projet de loi de finances pour 2006, premier projet qui devra répondre à l'ensemble des prescriptions de la loi organique. En revanche, les dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 qui régissent aujourd'hui la présentation et l'examen des lois de finances en application du dix-huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution s'appliqueront à l'examen du ou des éventuels projets de loi de finances rectificative pour 2005 ainsi qu'à celui des lois de règlement des budgets de 2004 et de 2005.

Elle doit aussi permettre d'adapter notre Règlement aux nouvelles dispositions relatives aux lois de financement de la sécurité sociale adoptées dans le cadre de la loi du 2 août 2005, qui trouve à s'appliquer à compter du projet de loi de financement pour 2006.

La présente modification constituera la vingt-neuvième depuis l'adoption du Règlement en juillet 1959, la dernière en date du 12 février 2004 ayant créé, à l'initiative de notre collègue Jean-Luc Warsmann, les rapports sur la mise en application des lois et des recommandations des commissions d'enquête ⁽¹⁾.

1. La proposition de résolution initiale : les modifications du règlement imposées par la loi organique relative aux lois de finances

a) Une mise à jour terminologique et procédurale

— *Le renvoi du projet de loi de finances à la commission des finances*

L'ordonnance du 2 janvier 1959, dans son article 38, précisait que le projet de loi de finances de l'année était renvoyé à une commission parlementaire, sans plus de précision. Cette disposition laissait ouvert la possibilité d'en confier l'examen à une commission spéciale sur le fondement de l'article 43 de la Constitution.

Or, en vertu de l'alinéa premier de l'article 39 de la LOLF, le projet de loi de finances est d'office renvoyé à la commission chargée des finances qui est, à l'Assemblée nationale, la commission des finances, de l'économie générale et du plan. Le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 relative à la LOLF, tout en constatant que ce renvoi immédiat à la commission des finances dérogeait à l'article 43 de la Constitution, a fait observer que « *cette dérogation limitée trouve sa justification dans les particularités des lois de finances et constitue une règle de procédure que la loi organique est habilitée à fixer en vertu de l'article 47 de la Constitution* ». Justifiée par la pratique, cette précision permet, en outre, de prendre en compte l'urgence qui s'attache aux projets de loi de finances, la commission chargée des finances, commission permanente, pouvant commencer ses travaux dès l'adoption du projet en Conseil des ministres, alors que la constitution d'une commission spéciale demande un délai incompressible, peu compatible avec le calendrier budgétaire.

En toute hypothèse, la règle spéciale fixée par l'article 39 de la LOLF et qui déroge au mode normal de répartition des compétences entre commissions spéciales et permanentes s'applique de plein droit à compter du projet de loi de finances pour 2006.

Mais, pour plus de clarté, il est utile de transcrire les dispositions de l'article 39 précité dans notre Règlement. En conséquence, dans ses **articles 1^{er} et 2**, la présente proposition de résolution modifie les articles 30 et 32 du Règlement relatifs à la constitution des commissions spéciales, afin de prendre en compte cette précision introduite par la LOLF. Le rapporteur fait observer que l'article 32 avait déjà pris acte de la particularité de l'examen du projet de loi de finances en excluant à son propos la constitution d'une commission spéciale de droit à la demande d'un ou plusieurs présidents de groupes dont l'effectif global représente la majorité absolue des membres composant l'Assemblée.

(1) *Décision du Conseil constitutionnel du 26 février 2004.*

Pour la même raison, la présente proposition de résolution, dans son **article 4** abroge l'article 117 du Règlement, en particulier son premier alinéa qui prévoit que la commission des finances, de l'économie générale et du plan procède à l'examen des lois de finances.

Le Sénat a procédé à une modification identique de son Règlement par la résolution du 11 mai 2004 validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2004-495 DC du 18 mai 2004.

— *L'actualisation de la terminologie*

- La prise en compte de la nouvelle architecture de la loi de finances

L'ordonnance du 2 janvier 1959, dans son article 7, précise que les crédits sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou selon leur destination. Dans son article 31, elle dispose que le projet de loi de finances de l'année fixe, dans sa seconde partie, le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles par titre et par ministère. Ainsi la discussion de la seconde partie était organisée par section budgétaire, c'est-à-dire par « fascicule budgétaire » ou « fascicule ministériel ».

La LOLF, comme nous l'avons vu, redessine l'architecture du budget en regroupant les crédits par « programmes » eux-mêmes réunis dans des « missions », dont la définition s'abstrait de la référence ministérielle.

Pour éviter toute ambiguïté, la proposition de résolution, dans son **article 3**, propose de supprimer, dans le premier alinéa de l'article 87 du Règlement, la référence aux « crédits budgétaires ». La nouvelle rédaction qui en résulte permet à toute commission permanente de se saisir pour avis de tout ou partie d'un projet renvoyé à une autre commission permanente. Sans qu'il soit besoin d'introduire une référence expresse au projet de loi de finances, elle autorise donc une commission autre que la commission des finances, saisie d'office du projet de loi de finances, de se saisir d'une partie de ce dernier, d'une ou plusieurs missions par exemple.

Selon la même logique, la présente proposition de résolution, dans ses **articles 5 et 7**, supprime toute référence aux crédits budgétaires et aux fascicules budgétaires ou ministériels dans les articles 118 et 120 du Règlement relatifs aux pouvoirs d'organisation de la Conférence des Présidents en matière budgétaire.

- La référence aux projets de loi de finances de l'année et aux projets de loi de finances rectificative

La mise à jour de la terminologie concerne également les références à la « loi de finances » qui sont remplacées par une référence au « projet de loi de finances » plus conforme à l'état de la procédure visé par le Règlement.

Cette substitution est opérée, dans l'article 118 du Règlement, par l'**article 5** de la présente proposition de résolution ; elle est faite, dans l'article 119, par le II de l'**article 6** de la proposition ; l'**article 7** de la proposition y procède dans l'article 120 ; et, enfin, elle est réalisée par l'**article 8** de la proposition dans l'article 121 relatif à l'examen de la recevabilité financière des amendements.

Par assimilation des procédures applicables à la loi de finances de l'année, dite « loi de finances initiale », à la loi de finances rectificative, dite « collectif budgétaire », la référence à la loi de finances de l'année est complétée par une référence à la loi de finances rectificative.

Cette modification prend acte des dispositions de l'article 34 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui prévoyait que « *les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que les lois de finances de l'année* », telles que précisées par l'article 42 de la LOLF qui dispose que « *la seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de loi de finances rectificative, ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie* ».

Aussi la proposition de résolution, dans son **article 5**, complète les références au projet de loi de finances de l'année par une référence au projet de loi de finances rectificatives dans l'article 118 du Règlement.

- Le remplacement des références à l'ordonnance de 1959

Les références à l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 dans les articles 118, 119, 120, et 121 du Règlement sont remplacées, respectivement par les **articles 5, 6, 7 et 8** de la présente proposition de résolution, par une référence à la « loi organique relative aux lois de finances ».

Cette substitution à la référence à l'ordonnance du 2 janvier 1959 d'une référence à la loi organique relative aux lois de finances, qui est prévue par le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution, permet de prendre en compte non seulement la LOLF du 1^{er} août 2001 qui s'appliquera dans l'ensemble de ses dispositions à partir du projet de loi de finances initiale pour 2006, mais également l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui continuera à s'appliquer pour l'examen du ou des « collectifs » budgétaires éventuels de 2005 ainsi que pour les lois de règlement définitif des budgets de 2004 et 2005.

Cette modification offre l'avantage de rendre inutiles toute mesure transitoire, telles que celles que le Sénat a adoptées lorsqu'il a modifié son propre Règlement pour l'adapter à la LOLF.

- La suppression de dispositions devenues inutiles

Dans son **article 4**, la présente proposition de résolution supprime l'article 117 du Règlement, dont les dispositions sont devenues inutiles.

En premier lieu, le premier alinéa de cet article qui prévoyait le renvoi à la commission chargée des finances de l'examen des projets de loi de finances sous réserve de la constitution d'une commission spéciale est supprimé. Ce renvoi est en effet devenu inutile dès lors que, comme nous l'avons vu *supra*, la LOLF prévoit déjà l'attribution du projet de loi de finances à la commission des finances et supprime la possibilité de réunir une commission spéciale.

En deuxième lieu, il est proposé de supprimer le deuxième alinéa de l'article 117 qui prévoit la participation aux réunions de la commission des finances avec voix consultatives des membres des autres commissions. Cet alinéa est en effet inutile, puisque l'article 38, alinéa premier, du Règlement, introduit en 1994 en vue d'établir un meilleur équilibre entre le travail en commission et le travail en séance publique, prévoit cette faculté pour tous les projets de loi, y compris les projets de loi de finances. Par ailleurs, l'article 87 du Règlement, dans son troisième alinéa, prévoit que les rapporteurs des commissions saisies pour avis défendent devant la commission saisie au fond les amendements adoptés par leur commission.

En troisième lieu, il est proposé de supprimer le troisième alinéa de l'article 117 qui permet à une commission compétente pour un budget particulier de convoquer le rapporteur spécial de ce budget qui devra mentionner dans son rapport les observations présentées par les membres de celle-ci. Cette disposition n'est pas utilisée ; les rapporteurs spéciaux, comme tous les membres des autres commissions, peuvent se rendre sur le fondement de l'article 38 du Règlement, devant la commission considérée. La commission considérée s'est dans la pratique saisie pour avis ; elle est donc mise en position de présenter les observations de ses membres dans un rapport spécifique.

b) Une meilleure prise en compte du droit d'amendement

Au-delà de ces adaptations de forme, l'entrée en vigueur de la LOLF exige, pour qu'elle se déroule dans de bonnes conditions et selon la fluidité attendue du nouveau cadre budgétaire, une modification des règles de dépôt d'amendements aux projets de loi de finances inscrites dans l'article 118 du Règlement.

À ce titre, deux interrogations méritent une réponse adaptée.

En premier lieu, les possibilités nouvelles d'amendement ouvertes à l'initiative parlementaire par l'article 47 de la LOLF pourront se traduire par le dépôt d'amendements sur les missions plus nombreux que ceux qui étaient déposés, sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959, sur les titres de mesures nouvelles. Cette avancée se traduira par un traitement des amendements plus compliqué. Par exemple, il conviendra, en particulier au moment de l'examen de la recevabilité financière, de veiller à ce que la somme des réductions de crédits proposées par les amendements sur un programme en contrepartie d'augmentations des crédits d'un autre programme au sein de la même mission ne conduise, si tous les amendements étaient adoptés, à un total des crédits d'un programme négatif.

En second lieu, l'application du régime des amendements sur les articles de première partie du projet de loi de finances aux amendements sur les articles de seconde partie qui ne sont rattachés à aucun fascicule budgétaire pose des problèmes de délai. En effet, l'absence de discussion générale sur ces articles de seconde partie, compte tenu de la date – toujours très proche du début de la discussion – du dépôt du tome du rapport général les concernant, ouvre la possibilité de déposer des amendements jusqu'au début de la discussion du premier article, ce qui peut entraîner des difficultés pour l'examen de leur recevabilité et rendre moins claire la perception par les parlementaires comme par le Gouvernement des amendements qui peuvent être discutés. L'enchaînement des délais pourrait finir par imposer une certaine improvisation, nuisible au bon exercice du droit d'amendement.

Les questions ainsi posées incitent à proposer un traitement différencié en termes de délai de dépôt des amendements au projet de loi de finances de l'année selon qu'ils portent sur les articles de première partie, sur les missions de seconde partie ou sur les articles de seconde partie non rattachés à une mission.

Ainsi, en application de l'**article 5** de la présente proposition de résolution, les amendements à la première partie du projet de finances, comme dans l'état du droit, pourront être déposés dans un délai de quatre jours ouvrables suivant la distribution du rapport général et avant l'ouverture de la discussion générale si celle-ci intervient avant l'expiration du premier délai.

Les amendements des députés à une mission de la seconde partie seront recevables jusqu'à l'avant-veille de la discussion de la mission à 17 heures.

Les amendements des députés aux articles non rattachés à une mission seront recevables jusqu'à la veille de la discussion de ces articles à 17 heures.

Loin de constituer une limitation du droit d'amendement, qui ne manquerait pas d'être censurée par le Conseil constitutionnel, cette réponse graduée aux difficultés liées à telle ou telle catégorie d'amendements garantira, en permettant de prévenir les problèmes, un meilleur exercice de ce droit. Les parlementaires comme le Gouvernement pourront ainsi savoir au moment où débutera la discussion d'une mission ou des articles de seconde partie non rattachés quels auront été les amendements déclarés recevables au titre de l'article 40 de la Constitution et susceptibles d'être défendus et adoptés en séance.

En tout état de cause, le dispositif prévoit la possibilité pour la Conférence des Présidents d'exprimer sa volonté expresse de modifier en fonction des circonstances les délais de dépôt applicables aux amendements à la seconde partie du projet de loi de finances de l'année.

2. La prise en compte des modifications de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale : le choix d'une adaptation *a minima*

Les modifications récentes apportées au code de la sécurité sociale par la loi organique du 2 août 2005, dont certaines doivent entrer en vigueur dès l'examen du projet de loi de financement pour 2006, nécessitent de modifier les dispositions relatives aux lois de financement de la sécurité sociale dans le Règlement de l'Assemblée nationale. Cette adaptation apparaît d'autant plus pertinente que la loi organique du 2 août 2005 s'inspire, dans sa philosophie, de la LOLF.

Afin de prendre acte des apports de la loi organique du 2 août 2005 et compte tenu de la précision des dispositions de celle-ci relatives à la procédure d'examen des lois de financement, il n'est pas besoin de modifier profondément le Règlement.

Dans la logique de ce qui a été prévu pour l'examen des lois de finances, il pourrait être utile de compléter l'article 121-1 du Règlement, afin de préciser le délai de dépôt des amendements au projet de loi de financement de la sécurité sociale, délai qui pourrait être clos la veille de la discussion générale à 17 heures. Comme en matière de loi de finances, les contraintes constitutionnelles de délai d'examen des projets de loi de financement étant inchangées, cette disposition pourrait permettre à la commission compétente d'examiner les amendements dans les meilleures conditions possibles et éviter ainsi à leurs auteurs de les voir repousser au motif d'un manque de temps. Cette disposition aurait nécessairement des conséquences sur le bon déroulement de la séance publique.

L'article 121-2 doit également être modifié pour prendre en compte les changements du contenu de l'article L.O. 111-3 du code précité et l'inscription, dans un article L.O. 111-7-1 (nouveau), des règles applicables à la recevabilité des amendements aux lois de financement de la sécurité sociale.

En effet, le paragraphe IV de cet article introduit par l'article 7 de la loi organique du 2 août 2005 dispose que sont irrecevables les amendements non conformes aux dispositions du chapitre I^{er} *bis* du titre I^{er} du livre I^{er} du code de la sécurité sociale. Pour rendre efficace le renvoi contenu dans l'article 121-2, il suffit de viser ce même chapitre. Ce renvoi large, calqué sur la rédaction du IV de l'article L.O. 111-7-1, permettra, en outre, de limiter les modifications ultérieures du Règlement qui seraient commandées par la modification d'une seule disposition de ce chapitre, voire par une simple renumérotation de ses articles.

On peut en outre souligner que si le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2005-519 DC en date du 29 juillet 2005 sur la loi organique précitée, a tenu à préciser dans une réserve d'interprétation au considérant 28 que l'examen de la recevabilité des amendements doit s'exercer au moment du dépôt de l'amendement, cette exigence est déjà satisfaite à l'Assemblée nationale tant par la lettre de l'article 98 du Règlement, auquel renvoie l'article 121-2, que par la pratique constante de notre assemblée.

Enfin, par souci de parallélisme avec les dispositions relatives aux lois de finances, la Commission propose de compléter les dispositions du Règlement relatives aux lois de financement de la sécurité sociale par un article 121-3 (nouveau) qui précise, d'une part, les conditions d'une seconde délibération, et, d'autre part, l'enchaînement des votes sur chacune des parties. Il est ainsi prévu de faire procéder à un vote sur l'ensemble de chaque partie de la loi de financement, le rejet de la troisième partie du projet emportant le rejet de l'ensemble du projet de loi.

C. L'EXAMEN EN COMMISSION

Après l'exposé du rapporteur, M. Robert Pandraud, président, s'est élevé contre l'usage abusif des sigles et acronymes dans la vie publique et a dénoncé ce phénomène comme contribuant à obscurcir le dialogue entre responsables et citoyens.

Puis la Commission est passée à l'examen des articles.

La Commission a adopté les articles 1^{er}, 2, 6 à 8 dans le texte initial de la proposition de résolution.

Outre des modifications formelles portant sur les articles 3, 4 et 5 de la proposition de résolution, la Commission a complété celle-ci, à l'initiative du rapporteur, par trois articles modifiant les articles 121-1 et 121-2 du Règlement et créant un article 121-3, afin d'adapter les règles de fonctionnement de notre assemblée aux nouvelles dispositions du code de la sécurité sociale relatives à l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale issues de la loi organique du 2 août 2005.

L'**article 9** du texte adopté par la Commission remplace, dans l'article 121-1 du Règlement, la référence aux lois de financement par une référence aux projets de loi de financement. En outre, sur proposition du rapporteur relayant une initiative du président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, l'article 9 complète l'article 121-1. Il limite le délai de dépôt des amendements au projet de loi de financement de la sécurité sociale à la veille du début de la discussion générale à 17 heures, à moins que la Conférence des Présidents en ait décidé autrement.

En effet, l'assouplissement des conditions de recevabilité et l'élargissement du périmètre de la loi de financement ne se sont pas accompagnés d'une modification des délais constitutionnels dans lesquels le Parlement doit examiner et adopter la loi de financement. Dans ce contexte nouveau, le nombre accru d'amendements pourrait dégrader les conditions d'examen et de discussion du projet de loi de financement. Il est donc apparu de bonne méthode de prévoir un délai particulier à l'instar de ce qui est prévu pour les amendements au projet de loi de finances.

L'article 10 du texte adopté à l'initiative du rapporteur met à jour les références inscrites dans l'article 121-2 du Règlement et relatives aux conditions de recevabilité des amendements aux projets de loi de financement.

Adopté sur proposition du rapporteur, l'**article 11** crée un article 121-3 du Règlement qui précise, sur le modèle de ce qui est déjà prévu pour les lois de finances, les modalités d'organisation d'une seconde délibération et de vote des différentes parties du projet de loi de financement.

En conséquence, le **titre** initial de la proposition de la résolution a été modifié.

La Commission a *adopté*, à l'unanimité, l'ensemble de la proposition de résolution ainsi modifiée.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la présente proposition de résolution dans le texte figurant ci-après.

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

Proposition de résolution tendant à modifier les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale relatives à la discussion des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale

Article 1^{er}

Dans le premier alinéa de l'article 30, après le mot : « Constitution », sont insérés les mots : « et sous réserve de la loi organique relative aux lois de finances ».

Article 2

Au début de l'article 32, les mots : « d'un projet de loi de finances, » sont supprimés.

Article 3

Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 87, les mots : « , ou d'un crédit budgétaire, renvoyé à une autre commission permanente, » sont remplacés par les mots : « renvoyé à une autre commission permanente ».

Article 4

L'article 117 est abrogé.

Article 5

L'article 118 est ainsi modifié :

1° Les deux premiers alinéas sont ainsi rédigés :

« La discussion des projets de loi de finances s'effectue selon la procédure législative prévue par le présent Règlement et les dispositions particulières de la Constitution, de la loi organique relative aux lois de finances et des articles suivants du présent chapitre.

« Pour les amendements à la première partie du projet de loi de finances de l'année, le délai prévu au premier alinéa de l'article 99 s'apprécie à compter de la distribution du rapport général. Le délai prévu au troisième alinéa de l'article 99 s'entend de l'ouverture de la discussion générale du projet de loi de finances. » ;

2° Après le deuxième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Les amendements des députés aux missions de la seconde partie et aux articles qui leur sont rattachés du projet de loi de finances de l'année peuvent, sauf décision de la Conférence des Présidents, être présentés au plus tard l'avant-veille de la discussion de cette mission à 17 heures.

« Les amendements des députés aux articles de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année non rattachés à une mission peuvent, sauf décision de la Conférence des Présidents, être présentés au plus tard la veille de la discussion de ces articles à 17 heures. » ;

3° Au début du troisième alinéa, les mots : « de la loi de finances » sont remplacés par les mots : « du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificative » ;

4° Dans chacune des deux phrases du quatrième alinéa, après les mots : « projet de loi de finances », sont insérés les mots : « de l'année ou d'un projet de loi de finances rectificative » ;

5° Dans le cinquième alinéa, après les mots : « projet de loi de finances », sont insérés les mots : « de l'année ou d'un projet de loi de finances rectificative ».

Article 6

Le premier alinéa de l'article 119 est ainsi modifié :

1° Les mots : « l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée » sont remplacés par les mots : « la loi organique relative aux lois de finances » ;

2° Les mots : « de la loi de finances » sont remplacés par les mots : « de la discussion d'un projet de loi de finances ».

Article 7

L'article 120 est ainsi rédigé :

« *Art. 120.* — Outre celles prévues par la loi organique relative aux lois de finances, les modalités de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année sont arrêtées par la Conférence des Présidents. Celle-ci fixe notamment la répartition des temps de parole attribués aux groupes et aux députés n'appartenant à aucun groupe ainsi que ceux attribués aux commissions et leur répartition entre les discussions. »

Article 8

Dans l'article 121, les mots : « l'article 42 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée » sont remplacés par les mots : « la loi organique relative aux lois de finances ».

Article 9

L'article 121-1 est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa, les mots : « lois de financement » sont remplacés par les mots : « projets de loi de financement » ;

2° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les amendements des députés au projet de loi de financement de la sécurité sociale peuvent, sauf décision de la Conférence des Présidents, être présentés au plus tard la veille du début de la discussion générale à 17 heures. »

Article 10

Dans l'article 121-2, la référence : « III de l'article L. O. 111-3 » est remplacée par la référence : « chapitre I^{er} *bis* du titre I^{er} du livre I^{er} ».

Article 11

Après l'article 121-2, il est inséré un article 121-3 ainsi rédigé :

« *Art. 121-3.* — À l'issue de l'examen des articles d'une partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale, et avant de passer à l'examen de la suivante, il peut être procédé, dans les conditions prévues à l'article 101, à une seconde délibération.

« Il est procédé à un vote sur l'ensemble de chaque partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Lorsque l'Assemblée n'adopte pas la troisième partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale, l'ensemble du projet de loi est considéré comme rejeté.

« Si, conformément à l'article 101, il est procédé avant le commencement des explications de vote sur l'ensemble à une seconde délibération de tout ou partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale, il ne peut être apporté d'autres modifications aux dispositions de la troisième partie que celles nécessitées, pour coordination, par les votes intervenus sur la quatrième partie. »

TABLEAU COMPARATIF

| Texte de référence | Texte de la proposition de résolution | Propositions de la Commission |
|--|--|---|
| Règlement de l'Assemblée nationale | Proposition de résolution tendant à modifier les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale relatives à la discussion des lois de finances | Proposition de résolution tendant à modifier les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale relatives à la discussion des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale |
| <i>Art. 30.</i> — Les commissions spéciales sont constituées, en application de l'article 43 de la Constitution, à l'initiative soit du Gouvernement, soit de l'Assemblée, pour l'examen des projets et propositions. | Article 1 ^{er} Dans le premier alinéa de l'article 30, après le mot : « Constitution », sont insérés les mots : « et sous réserve de la loi organique relative aux lois de finances ». | Article 1 ^{er} (<i>Sans modification</i>). |
| La constitution d'une commission spéciale est de droit lorsqu'elle est demandée par le Gouvernement. Cette demande doit être formulée pour les projets de loi au moment de leur transmission à l'Assemblée nationale et pour les propositions dans le délai de deux jours francs suivant leur distribution. | Article 2 Au début de l'article 32, les mots : « d'un projet de loi de finances, » sont supprimés. | Article 2 (<i>Sans modification</i>). |
| <i>Art. 32.</i> — Sauf lorsqu'il s'agit d'un projet de loi de finances, d'un projet portant approbation des options du plan ou du plan lui-même, d'un traité ou accord visé à l'article 128, ou si l'Assemblée a déjà refusé la constitution d'une commission spéciale, cette constitution, à l'initiative de l'Assemblée, est de droit, lorsqu'elle est demandée, dans les délais prévus à l'article 31, alinéa premier, par un ou plusieurs présidents de groupes dont l'effectif global représente la majorité absolue des membres composant l'Assemblée. | | |

| Texte de référence | Texte de la proposition de résolution | Propositions de la Commission |
|--|--|--|
| <p><i>Art. 87.</i> — Toute commission permanente qui décide de se saisir pour avis de tout ou partie d'un projet ou d'une proposition, ou d'un crédit budgétaire, renvoyé à une autre commission permanente, en informe le Président de l'Assemblée. Cette décision est publiée au <i>Journal officiel</i> et annoncée à l'ouverture de la plus prochaine séance.</p> | <p>Article 3</p> <p>Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 87, les mots : « , ou d'un crédit budgétaire, » sont supprimés.</p> | <p>Article 3</p> <p>...budgétaire, renvoyé à une autre commission permanente, » sont remplacés par les mots : « renvoyé à une autre commission permanente ».</p> |
| <p>Lorsqu'un projet ou une proposition a été l'objet d'un renvoi pour avis, la commission saisie désigne un rapporteur qui a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie au fond. Réciproquement, le rapporteur de la commission saisie au fond a le droit de participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission saisie pour avis.</p> | | |
| <p>Les rapporteurs des commissions saisies pour avis défendent devant la commission saisie au fond les amendements adoptés par leur commission.</p> | | |
| <p>Les avis sont déposés, imprimés et distribués. Le défaut de dépôt ou de distribution d'un avis ne peut faire obstacle à la discussion d'une affaire, la commission qui a décidé de donner son avis pouvant toujours le donner verbalement au jour fixé pour la discussion du texte.</p> | | |
| <p><i>Art. 117.</i> — Sous réserve des dispositions de l'article 43, alinéa premier, de la Constitution, la Commission des finances, de l'économie générale et du plan procède à l'examen des lois de finances dans les conditions prévues au chapitre II du présent titre.</p> | <p>Article 4</p> <p>L'article 117 est supprimé.</p> | <p>Article 4</p> <p>...est abrogé.</p> |
| <p>Toute commission peut désigner un ou plusieurs de ses membres à l'effet de participer, avec voix consultative, aux travaux de la Commission des finances pendant l'examen des articles de loi ou des crédits ressortissant à sa compétence.</p> | | |

| Texte de référence | Texte de la proposition de résolution | Propositions de la Commission |
|--|--|---|
| <p>Avant l'examen de chaque budget particulier, le rapporteur spécial de la Commission des finances peut être convoqué devant la commission dont la compétence correspond à ce budget, afin d'y présenter un exposé de ses dispositions. Il doit mentionner dans son rapport les observations présentées par les membres de cette dernière commission. Il peut, en outre, suivre avec voix consultative l'ensemble des travaux de cette commission, aux séances de laquelle il doit être convoqué.</p> | <p>Article 5</p> <p>L'article 118 est ainsi modifié :</p> <p>I. — Les deux premiers alinéas sont ainsi rédigés :</p> | <p>Article 5</p> <p>(Alinéa sans modification).</p> <p>I. — (Alinéa sans modification).</p> |
| <p><i>Art. 118.</i> — La discussion des lois de finances s'effectue selon la procédure législative prévue par le présent Règlement et les dispositions particulières de la Constitution, de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et des articles 119 et 120.</p> | <p>« 1. La discussion des projets de loi de finances s'effectue selon la procédure législative prévue par le présent Règlement et les dispositions particulières de la Constitution, de la loi organique relative aux lois de finances et des articles suivants du présent chapitre.</p> | <p>(Alinéa sans modification).</p> |
| <p>Pour les amendements à la loi de finances de l'année, le délai prévu à l'article 99, alinéa premier, s'apprécie à compter de la distribution du rapport général pour les articles de la première partie de la loi de finances et les articles de la seconde partie dont la discussion n'est pas rattachée à un fascicule budgétaire, et à compter de la distribution de chaque rapport spécial pour les crédits d'un fascicule budgétaire et les articles qui lui sont rattachés. Le délai prévu à l'article 99, alinéa 3, s'entend respectivement de l'ouverture de la discussion générale du projet de loi de finances, de l'ouverture de la discussion des articles non rattachés et de l'ouverture de la discussion de chaque fascicule budgétaire.</p> | <p>« 2. Pour les amendements à la première partie du projet de loi de finances de l'année, le délai prévu à l'article 99, alinéa premier, s'apprécie à compter de la distribution du rapport général. Le délai prévu à l'article 99, alinéa 3, s'entend de l'ouverture de la discussion générale du projet de loi de finances. »</p> | <p>... prévu au premier alinéa de l'article 99 s'apprécie... ... prévu au troisième alinéa de l'article 99 s'entend...</p> |
| | <p>II. — Après le deuxième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« Les amendements des députés aux missions de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année peuvent, sauf décision de la Conférence des Présidents, être présentés au plus tard l'avant-</p> | <p>II. — (Alinéa sans modification).</p> <p>...partie et aux articles qui leur sont rattachés du ...</p> |

| Texte de référence | Texte de la proposition de résolution | Propositions de la Commission |
|---|---|------------------------------------|
| <p>A l'issue de l'examen des articles de la première partie de la loi de finances, et avant de passer à l'examen de la seconde partie, il peut être procédé, dans les conditions prévues à l'article 101, à une seconde délibération de tout ou partie de la première partie.</p> | <p>veille de la discussion de cette mission à 17 heures.</p> | <p>(Alinéa sans modification).</p> |
| <p>Il est procédé à un vote sur l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances dans les mêmes conditions que sur l'ensemble d'un projet de loi. Lorsque l'Assemblée n'adopte pas la première partie du projet de loi de finances, l'ensemble du projet de loi est considéré comme rejeté.</p> | <p>III. — Au début du troisième alinéa, les mots : « de la loi de finances » sont remplacés par les mots : « du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificative ».</p> | <p>III. — (Sans modification).</p> |
| <p>Si, conformément à l'article 101, il est procédé avant le commencement des explications de vote sur l'ensemble à une seconde délibération de tout ou partie du projet de loi de finances, il ne peut être apporté d'autres modifications aux dispositions de la première partie que celles nécessitées, pour coordination, par les votes intervenus sur les articles de la seconde partie.</p> | <p>IV. — Dans chacune des deux phrases du quatrième alinéa, après les mots : « projet de loi de finances », sont insérés les mots : « de l'année ou d'un projet de loi de finances rectificative ».</p> | <p>IV. — (Sans modification).</p> |
| <p>Art. 99. — Des amendements peuvent être présentés par les députés aux textes servant de base à la discussion dans un délai de quatre jours ouvrables suivant la distribution du rapport.</p> | <p>V. — Dans le cinquième alinéa, après les mots : « projet de loi de finances », sont insérés les mots : « de l'année ou d'un projet de loi de finances rectificative ».</p> | <p>V. — (Sans modification).</p> |
| <p>Toutefois, lorsque la discussion d'un texte est inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée au cours d'une session autre que celle durant laquelle le rapport a été distribué, il est ouvert un nouveau délai de deux jours ouvrables à compter de cette inscription à l'ordre du jour.</p> | | |

| Texte de référence | Texte de la proposition de résolution | Propositions de la Commission |
|--|--|---|
| <p>Les amendements des députés cessent d'être recevables dès le début de la discussion générale, si celui-ci intervient avant l'expiration des délais susvisés.</p> | | |
| <p>Après l'expiration de ces délais, sont seuls recevables :</p> | | |
| <p>1° Les amendements déposés par le Gouvernement ou la commission saisie au fond, ou ceux dont l'un ou l'autre accepte la discussion ;</p> | | |
| <p>2° Les amendements déposés au nom d'une commission saisie pour avis.</p> | | |
| <p>Les délais prévus au présent article ne sont pas applicables :</p> | | |
| <p>1° Aux sous-amendements ;</p> | | |
| <p>2° Aux amendements portant sur des articles sur lesquels le Gouvernement ou la commission saisie au fond a déposé un ou plusieurs amendements après l'expiration de ces délais ;</p> | | |
| <p>3° Aux amendements susceptibles d'être mis en discussion commune avec des articles additionnels présentés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond après l'expiration de ces délais.</p> | | |
| <p><i>Art. 119.</i> — Tout article ou amendement contenant des dispositions autres que celles prévues par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée doit être retiré de la loi de finances et faire l'objet d'un débat distinct, si la commission permanente qui aurait été compétente pour en connaître au fond, au cas où cette disposition aurait fait l'objet d'un projet ou d'une proposition de loi, le demande, et si le président ou le rapporteur général ou un membre du bureau, spécialement désigné à cet effet, de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan l'accepte.</p> | <p style="text-align: center;">Article 6</p> <p>Le premier alinéa de l'article 119 est ainsi modifié :</p> <p>I. — Les mots : « l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée » sont remplacés par les mots : « la loi organique relative aux lois de finances ».</p> <p>II. — Les mots : « de la loi de finances » sont remplacés par les mots : « de la discussion d'un projet de loi de finances ».</p> | <p style="text-align: center;">Article 6</p> <p><i>(Sans modification).</i></p> |

| Texte de référence | Texte de la proposition de résolution | Propositions de la Commission |
|---|--|--|
| <p>Ce débat est inscrit d'office à l'ordre du jour de l'Assemblée à la suite de la discussion de la loi de finances s'il s'agit d'un article du projet de loi de finances.</p> | <p>Article 7</p> <p>L'article 120 est ainsi rédigé :</p> | <p>Article 7</p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p> |
| <p><i>Art. 120.</i> — La discussion des crédits inscrits dans la deuxième partie de la loi de finances est organisée, outre les dispositions prévues par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée, par décisions de la Conférence des Présidents, qui fixe, à cet effet, les temps de parole attribués aux groupes et aux commissions et les modalités de leur répartition entre les discussions des différents fascicules ministériels.</p> | <p>« Outre celles prévues par la loi organique relative aux lois de finances, les modalités de la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances de l'année sont arrêtées par la Conférence des Présidents. Celle-ci fixe notamment la répartition des temps de parole attribués aux groupes et aux députés n'appartenant à aucun groupe ainsi que ceux attribués aux commissions et leur répartition entre les discussions. »</p> | <p>Article 8</p> <p>(<i>Sans modification</i>).</p> |
| <p><i>Art. 121.</i> — Les articles additionnels et amendements contraires aux dispositions de l'article 42 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée sont déclarés irrecevables dans les conditions prévues aux articles 92 et 98.</p> | <p>Article 8</p> <p>Dans l'article 121, les mots : « l'article 42 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée » sont remplacés par les mots : « la loi organique relative aux lois de finances ».</p> | <p>Article 9</p> <p><i>L'article 121-1 est ainsi modifié :</i></p> |
| <p><i>Art. 121-1</i> — La discussion des lois de financement de la sécurité sociale s'effectue selon la procédure législative prévue par le présent Règlement, par les dispositions particulières de la Constitution et par les dispositions de caractère organique prises pour leur application.</p> | <p>1° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> | <p>1° Dans le premier alinéa, les mots : « lois de financement » sont remplacés par les mots : « projets de loi de financement » ;</p> |
| | <p>« Les amendements des députés au projet de loi de financement de la sécurité sociale peuvent, sauf décision de la Conférence des Présidents, être présentés au plus tard la veille du début de la discussion générale à 17 heures. »</p> | <p>2° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Les amendements des députés au projet de loi de financement de la sécurité sociale peuvent, sauf décision de la Conférence des Présidents, être présentés au plus tard la veille du début de la discussion générale à 17 heures. »</p> |

| Texte de référence | Texte de la proposition de résolution | Propositions de la Commission |
|---|---------------------------------------|--|
| <p><i>Art. 121-2</i> — Les amendements contraires aux dispositions du III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale sont déclarés irrecevables dans les conditions prévues aux articles 92 et 98.</p> | | <p><i>Article 10</i></p> <p>Dans l'article 121-2, la référence : « III de l'article L.O. 111-3 » est remplacée par la référence : « chapitre I^{er} bis du titre I^{er} du livre I^{er} ».</p> |
| <p><i>Art. 101.</i> — Avant le commencement des explications de vote sur l'ensemble des projets et propositions, l'Assemblée peut décider, sur la demande du Gouvernement ou d'un député, qu'il sera procédé à une seconde délibération de tout ou partie du texte.</p> | | <p><i>Article 11</i></p> <p>Après l'article 121-2, il est inséré un article 121-3 ainsi rédigé :</p> |
| <p>La seconde délibération est de droit à la demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond, ou si celle-ci l'accepte.</p> | | <p>« Art. 121-3. — À l'issue de l'examen des articles d'une partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale, et avant de passer à l'examen de la suivante, il peut être procédé, dans les conditions prévues à l'article 101, à une seconde délibération.</p> |
| <p>Les textes qui font l'objet de la seconde délibération sont renvoyés à la commission, qui doit présenter, par écrit ou verbalement, un nouveau rapport.</p> | | <p>« Il est procédé à un vote sur l'ensemble de chaque partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Lorsque l'Assemblée n'adopte pas la troisième partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale, l'ensemble du projet de loi est considéré comme rejeté.</p> |
| <p>Le rejet par l'Assemblée des amendements présentés en seconde délibération vaut confirmation de la décision prise par l'Assemblée en première délibération.</p> | | <p>« Si, conformément à l'article 101, il est procédé avant le commencement des explications de vote sur l'ensemble à une seconde délibération de tout ou partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale, il ne peut être apporté d'autres modifications aux dispositions de la troisième partie que celles nécessitées, pour coordination, par les votes intervenus sur la quatrième partie. »</p> |

N° 2545 – Rapport au nom de la commission des lois sur la proposition de résolution (n° 2450) de M. Jean-Louis Debré, tendant à modifier les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale relatives à la discussion des lois de finances (M. Philippe Houillon)