

# ASSEMBLÉE NATIONALE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

---

---

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

11<sup>e</sup> Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

136<sup>e</sup> séance

COMPTE RENDU INTÉGRAL

2<sup>e</sup> séance du mercredi 7 février 2001



## SOMMAIRE

### PRÉSIDENTE DE M. RAYMOND FORNI

1. **Epargne salariale.** – Discussion, en lecture définitive, d'un projet de loi (p. 1239).

M. Laurent Fabius, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur de la commission des finances.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 1240)

Mme Nicole Bricq,  
MM. Jacques Godfrain,  
François Goulard,  
Jean-Jacques Jégou.

Clôture de la discussion générale.

DERNIER TEXTE VOTÉ  
PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 1242)

Adoption de l'ensemble du projet de loi, tel qu'il résulte du dernier texte voté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 1250)

2. **Loi de finances.** – Suite de la discussion d'une proposition de loi organique (p. 1251).

DISCUSSION GÉNÉRALE (*suite*) (p. 1251)

MM. Jean-Louis Idiart,  
Philippe Auberger,  
Jacques Barrot,  
François d'Aubert.

### PRÉSIDENTE DE M. PATRICK OLLIER

Mme Nicole Bricq,  
MM. Michel Bouvard,  
René Dosière,  
Yves Deniaud.

Clôture de la discussion générale.

M. Didier Migaud, rapporteur de la commission spéciale.

Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget.

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 1266)

Article 1<sup>er</sup>. – Adoption (p. 1266)

Article 2 (p. 1266)

Amendement n° 23 de M. Jégou : MM. Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat, MM. Charles de Courson, Gilles Carrez. – Rejet.

Adoption de l'article 2.

Article 3. – Adoption (p. 1269)

Article 4 (p. 1269)

Amendement n° 24 de M. Jégou : M. Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat, MM. Charles de Courson, Gilles Carrez, Raymond Forni, président de l'Assemblée nationale, président de la commission spéciale. – Retrait.

Adoption de l'article 4.

Article 5 (p. 1270)

Amendement n° 89 de M. Barrot : M. Jean-Jacques Jégou.

Amendements n°s 90 et 91 de M. Barrot : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet des amendements n°s 89, 90 et 91.

Amendement n° 1 de M. Auberger : MM. Philippe Auberger, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat, MM. Charles de Courson, Yves Deniaud, Henri Emmanuelli, président de la commission des finances. – Rejet.

Amendement n° 25 de M. Jégou : MM. Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 26 de M. Jégou : MM. Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 92 de M. Barrot : MM. Charles de Courson, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Adoption de l'article 5.

Renvoi de la suite de la discussion à une prochaine séance.

3. **Dépôt d'un projet de loi** (p. 1276).

4. **Dépôt d'un rapport** (p. 1277).

5. **Dépôts de rapports d'information** (p. 1277).

6. **Dépôt d'une proposition de loi organique modifiée par le Sénat** (p. 1277).

7. **Dépôt d'un projet de loi rejeté par le Sénat** (p. 1277).

8. **Ordre du jour des prochaines séances** (p. 1277).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. RAYMOND FORNI

M. le président. La séance est ouverte.  
(La séance est ouverte à vingt et une heures.)

1

## ÉPARGNE SALARIALE

### Discussion, en lecture définitive, d'un projet de loi

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 7 février 2001.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint le texte du projet de loi sur l'épargne salariale, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture dans sa séance du 16 janvier 2001 et rejeté par le Sénat dans sa séance du 7 février 2001.

« Conformément aux dispositions de l'article 45, alinéa 4, de la Constitution, le Gouvernement demande à l'Assemblée nationale de bien vouloir statuer définitivement.

« Je vous prie d'agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

En conséquence, l'ordre du jour appelle la discussion, en lecture définitive, de ce projet de loi (nos 2921, 2922).

La parole est à M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

M. Laurent Fabius, *ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, vous allez examiner et adopter définitivement le projet de loi relatif à l'épargne salariale. En première puis en nouvelle lecture, le Parlement a pleinement exercé son rôle de législateur. Les débats, et tout particulièrement les vôtres, ont permis l'amélioration de plusieurs des dispositions de ce texte en conservant son équilibre et sa logique.

La qualité de ce travail doit beaucoup – et je veux une nouvelle fois le remercier – à l'engagement de votre rapporteur, M. Balligand, en faveur du développement de l'épargne salariale et à sa parfaite connaissance de la matière. On m'a confié qu'à l'issue de ce débat, il serait nommé docteur *honoris causa* ès épargne salariale. (Sourires.)

Votre rapporteur pour avis, Pascal Terrasse, doit aussi être salué pour son apport à vos débats et aux enrichissements de ce texte. Je tiens également à remercier les groupes de la majorité qui, lors des deux lectures, ont contribué par leurs propositions à une meilleure adapta-

tion des dispositions du projet. Je veux enfin souligner l'attitude constructive des députés de l'opposition qui, souvent, par leurs interventions, leurs remarques, ont permis de faire avancer les débats.

Je ne vais pas énumérer ici tous les apports de la discussion parlementaire ; je veux néanmoins citer, parmi les plus significatifs, l'adoption d'une définition juridique des groupes, l'aménagement des modalités de conclusion des plans d'épargne interentreprises, la création d'un PPESV glissant à sortie en capital fractionnée, l'instauration d'une contribution sociale de 8,2 % sur les abondements patronaux au-delà de 15 000 francs, l'incitation à investir dans des fonds à dimension éthique ou socialement responsables, la définition des entreprises et des fonds solidaires, le renforcement du pouvoir des salariés dans les conseils de surveillance des FCPE, ou encore les modalités de développement de l'actionnariat salarié dans les entreprises à participation publique.

Dès la promulgation de la loi sur l'épargne salariale, les partenaires sociaux, dans les entreprises et les branches, vont pouvoir négocier et mettre en place des plans d'épargne au bénéfice du plus grand nombre de salariés. Les petites entreprises, qui aujourd'hui, le plus souvent, ne disposent d'aucun dispositif de participation, d'intéressement ou de plan d'épargne, vont être fortement incitées à les créer, grâce aux avantages fiscaux dont elles pourront désormais bénéficier.

Les décrets d'application de la loi – relatifs notamment au livret d'épargne salariale, auquel est particulièrement attaché votre rapporteur, aux modalités de transfert de l'épargne d'un instrument à l'autre ou aux cas de déblocage anticipé de l'épargne salariale, qui, comme le Gouvernement s'y est engagé, intégreront ceux souhaités par la représentation nationale – seront tous publiés moins de trois mois après la promulgation de la loi. J'avais pris cet engagement devant l'Assemblée nationale lors de l'examen en première lecture du projet de loi, et je le renouvelle devant vous ce soir.

Mesdames et messieurs les députés, après votre vote, ce projet de loi deviendra loi de la République. Une généralisation de l'accès à l'épargne salariale, un financement des entreprises plus facile, un développement de la négociation collective, tels sont les résultats que nous pouvons en attendre. Les salariés seront davantage associés à la gestion de leur entreprise, y compris dans les plus petites, et percevront une meilleure rémunération de leur travail.

Mais au-delà de ces acquis, parce qu'elle bénéficiera à la fois aux salariés et aux entreprises, cette réforme, dont je suis heureux qu'après différentes péripéties nous puissions la faire aboutir ce soir, sera un atout pour le développement économique de notre pays et pour la modernisation des rapports sociaux. Je vous demande donc de lui apporter votre soutien, en vous remerciant de tout ce qui a été fait au cours des différentes lectures. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Balligand, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du plan.

M. Jean-Pierre Balligand, *rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du plan*. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici donc arrivés au terme du travail parlementaire sur le projet de loi relatif à l'épargne salariale avant son adoption définitive. Le texte que nous devons aujourd'hui discuter pour la dernière fois est celui que l'Assemblée a adopté le 16 janvier dernier en nouvelle lecture. En effet, le Sénat n'a pas souhaité s'exprimer sur ce texte, au motif que l'Assemblée n'avait pas jugé utile d'y intégrer ses propositions en matière de retraites, qui tendaient simplement à reprendre la loi Thomas. En conséquence, la discussion autour des amendements du Sénat n'aura pas lieu.

En tant que rapporteur, je souhaite remercier tous les parlementaires pour leur contribution, tant collective qu'individuelle, à l'amélioration du projet de loi. Le texte, tel qu'il nous parvient aujourd'hui, a été profondément remanié, réorienté. Il me semble d'ailleurs que l'avant-projet offrait suffisamment de points d'entrée et de points de débat pour permettre qu'une discussion de fond ait lieu au Parlement.

Je tiens à remercier, pour la continuité de leurs efforts et leur persévérance, les trois ministres des finances qui se sont succédé pour faire aboutir ce projet de loi : Dominique Strauss-Kahn a donné l'impulsion ; Christian Sautter a assuré la préparation du texte ; enfin, c'est à Laurent Fabius qu'il est revenu de défendre le projet devant le Parlement, tâche où il s'est impliqué fortement, notamment pour la création du PPESV, c'est-à-dire du produit à dix ans.

Ce projet de loi est utile.

Il est utile pour la démocratie sociale dans nos entreprises et nos PME.

Il est utile pour favoriser un meilleur partage de la valeur ajoutée dans l'intérêt des salariés sans qu'il soit pour autant synonyme de perte de compétitivité pour les entreprises.

Il est utile parce qu'il permet une réorientation de l'épargne des Français vers le long terme pour favoriser le financement des fonds propres de nos entreprises.

Il est surtout utile parce qu'il permet de démocratiser l'accès à l'épargne salariale en l'ouvrant aux salariés qui en sont aujourd'hui exclus, à savoir près de 80 % d'entre eux et 97 % de ceux des PME. Lorsque l'épargne salariale est réservée aux seules grandes entreprises, elle n'agit pas comme outil de redistribution de la valeur ajoutée.

Il est enfin utile parce qu'il contribue à consolider la croissance.

J'ai aussi la conviction que c'est un projet profondément équilibré et soucieux de la protection de l'épargne des salariés.

Équilibré parce qu'en proposant la création d'un produit d'épargne longue, le PPESV, il ne fait pas d'amalgame avec le projet d'une retraite par capitalisation en France.

Équilibré parce que la cotisation de 8,2 % applicable à l'abondement au-dessus de 15 000 francs, préserve l'attractivité de l'abondement. En même temps, il est socialement juste d'avoir prévu cette disposition, au cas où l'épargne salariale connaîtrait un tel engouement qu'elle serait alors effectivement susceptible de fragiliser l'assiette des cotisations du régime général.

Ce texte est également soucieux de la protection de l'épargne des salariés. Avec mon ami Jean-Baptiste de Foucauld, que je veux associer à ce travail puisque nous

avons rédigé ensemble le rapport destiné au Premier ministre, nous avons toujours privilégié, au risque d'être jugés trop frileux sur l'ampleur du retour en fonds propres vers les entreprises, l'intermédiation par les FCPR, les FCPI ou les SCR, plutôt que le face-à-face direct salariés-entreprises. Il s'agit davantage de porter le marché du capital-risque en France au niveau du marché américain, sept fois plus important que le marché européen, que de créer un marché de l'épargne salariale de proximité captif pour les fonds propres des entreprises.

Le souci de protéger l'épargne des salariés se traduit aussi dans la volonté d'instaurer la transparence, la traçabilité et la traçabilité de l'épargne salariale grâce au relevé récapitulatif et au livret d'épargne salariale. Je remercie M. le ministre d'avoir accepté ces propositions.

Enfin, ce projet de loi est attendu par ses futurs utilisateurs et bénéficiaires, ainsi que les partenaires sociaux. Il a fait l'objet d'une très large concertation avec les partenaires sociaux, tant au moment de l'élaboration du rapport que durant toute la phase législative. A en juger par les premières négociations de branches déjà en cours, par les colloques organisés l'an dernier sur ce thème, par la formation accélérée de syndicalistes à la maîtrise de cet instrument de redistribution complémentaire, avant même que le texte ne soit voté et les décrets d'application parus, l'avenir de cette nouvelle épargne salariale s'annonce plutôt bien.

Au moment de conclure, je voulais exprimer le vœu que les décrets d'application paraissent dans des délais rapprochés. Mais M. le ministre a devancé ce vœu puisqu'il vient de nous annoncer qu'ils seraient publiés dans les trois mois. Je l'en remercie très vivement.

Je souhaite par ailleurs que l'on réfléchisse aux intermédiaires institutionnels, privés ou publics, qui pourraient, dans les prochains mois, assurer la diffusion et l'explication des différentes modalités de la nouvelle épargne salariale. Cette tâche devrait trouver son pendant dans un travail d'évaluation, qui pourrait être assuré par des institutions comme le Commissariat du Plan, le Conseil supérieur de la participation ou tout autre organisme chargé de la négociation collective. Je considère, en effet, avec mes collègues de la commission des finances, qui m'ont apporté leur soutien dans la discussion des amendements, qu'il y a suffisamment d'institutions dans notre pays pour assurer le suivi et qu'il n'est pas nécessaire d'en inventer de nouvelles ni de prévoir de nouveaux rapports.

Il faut également inciter les collectivités locales, les départements, et les régions à prendre rapidement des initiatives communes pour mettre en place le PEI de branche et le PEI territorial.

Mes chers collègues, ce projet, j'y insiste, est utile. Il enrichit le contrat social et fournit au dialogue social de nouveaux espaces d'expression, ce que certains syndicats, et non des moindres, ont déjà compris. C'est un projet moderne, progressiste et redistributif. En un mot, c'est un projet utile pour les salariés et pour l'entretien de la croissance de notre économie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

#### Discussion générale

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à Mme Nicole Bricq.

**Mme Nicole Bricq.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous allons procéder à

l'adoption définitive de ce projet de loi avant l'interruption de nos travaux et nous sommes satisfaits d'en achever l'examen dans un délai très raisonnable puisque nous avons abordé la première lecture le 3 octobre.

Nous sommes également satisfaits, au moment où l'on parle tant de la revalorisation du travail parlementaire, que ce travail-là se soit déroulé dans de bonnes conditions. Nous en sommes redevables à Jean-Pierre Balligand qui, grâce à la mission préalable qu'il avait conduite avec Jean-Baptiste de Foucauld, a éclairé le débat et permis au Gouvernement de proposer un texte équilibré que la discussion parlementaire n'a fait qu'enrichir et améliorer.

Je regrette que le Sénat ait persisté dans sa volonté d'aborder le problème des retraites en tentant de réintroduire feu la loi Thomas, alors que nous avons expliqué à chaque lecture que tel n'était pas l'objet de cet texte. Sa finalité est en effet de répondre à la fois à un souci économique : favoriser la réorientation de l'épargne – abondante en France – vers le capital productif, et à un souci social : améliorer la diffusion des produits d'épargne salariale, en permettant notamment à tous les salariés qui en étaient exclus d'y accéder.

Le groupe socialiste votera bien évidemment ce projet de loi. Et puisque l'on nous a invités en haut lieu à faire de 2001 une année utile, nous ferons ainsi œuvre utile pour la France, pour ses salariés et pour ses chefs d'entreprise. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Godfrain.

**M. Jacques Godfrain.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici au dernier round de l'examen de ce projet de loi qui, avec son intitulé et compte tenu de la qualité du rapport Balligand-Foucauld, nous avait mis l'eau à la bouche. L'épargne salariale n'étant qu'un instrument, un outil au service d'un projet plus vaste qui est la participation, nous attendions avec intérêt les propositions que le Gouvernement allait nous faire. Nous pensions même qu'il avait franchi le pas et que, comme touché par la grâce, il allait enfin aborder l'économie moderne et renoncer à cet archaïsme longtemps dénoncé par l'un des vôtres, et non des moindres.

Malheureusement, cette ébauche de modernisation n'a pas eu les effets que nous espérions sur votre conception de l'entreprise. Oh ! ce ne fut pas une grande surprise ; nous savions bien que les miracles ne sont pas de ce monde, du monde parlementaire en tout cas. Alors, à la lecture de ce qu'était devenu le rapport Foucauld-Balligand dans votre texte, nous avons décidé de nous abstenir, autant pour saluer la maigre révélation que vous aviez eue que pour déplorer votre incapacité à aller plus loin dans votre réflexion. Ce soir encore, nous nous abstenons.

Cela dit, je voudrais exprimer un regret sur la méthode. La France a la chance d'être dotée d'une institution qui s'appelle le Conseil économique et social. Or il n'a pas été saisi de ce projet de loi. Je le regrette d'autant plus que son président, dans un document que j'ai sous les yeux, considère que le rôle de cette institution est d'aborder les mutations de la société et du travail social. Si l'épargne salariale, ce n'est pas cela, qu'est-ce ?

Il relate ensuite que, profitant de la présidence française, le CES avait invité au Palais d'Iéna les vingt-six conseils économiques et sociaux d'Europe pour y étudier un programme sur les nouveaux emplois et les nouveaux savoirs : tel était bien aussi l'objet de votre texte.

Enfin, il souhaite que le Conseil économique et social voie mieux reconnaître la qualité du travail collectif qu'il accomplit au service de l'intérêt général, aux côtés des parlementaires.

D'autres textes, fort intéressants, ont été étudiés par le Conseil, ceux consacrés par exemple à la fonction publique territoriale ou à l'accueil des jeunes dans les centres de vacances et de loisirs, mais le Gouvernement ne l'a pas saisi d'une seule ligne sur la participation et l'épargne salariale. C'est dommage pour l'institution qui est à nos côtés.

De temps en temps, il faut savoir échapper aux médias. Il est vrai qu'au sein du Conseil économique et social, les rencontres se font dans une atmosphère feutrée, dans la discrétion, mais des gens qui ne défendent peut-être même pas les mêmes intérêts se rencontrent et échangent des idées. Cela n'est pas très médiatique, mais c'est profond et très sérieux.

Dans le passé, le CES a apporté des analyses intéressantes sur le fond des sujets et même sur la conjoncture. Il serait bon que le Gouvernement n'hésite pas à s'y référer.

Ce texte, que nous estimons insuffisant, souffre du manque de concertation avec le Conseil économique et social. C'est la raison pour laquelle nous nous abstenons. (*« Très bien ! » sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance.*)

**M. le président.** La parole est à M. François Goulard.

**M. François Goulard.** Comme Jacques Godfrain, je me réjouis que le Gouvernement et la majorité se soient convertis à l'épargne salariale et à ses vertus. Il est juste de reconnaître que ce sont les gaullistes qui, les premiers, ont introduit la notion de participation dans notre droit et dans la pratique des entreprises françaises. A coup sûr, cela a été une innovation heureuse. Depuis, les choses ont évolué : de nouvelles formules ont été introduites et, avec elles, est apparu une certaine complexité de la législation.

En tout cas, l'épargne salariale, quelles que soient les formes qu'elle revêt, est une réussite en France. Son seul inconvénient est de ne pas être assez répandue. Il s'agit en effet d'une forme heureuse de rémunération, d'abord parce qu'elle est motivante pour les salariés, ensuite parce qu'elle est protectrice pour l'entreprise car, en cas de retournement de conjoncture, elle permet des ajustements qui peuvent être salutaires. Bref, elle mérite l'attention de l'Etat, et les exonérations de cotisations sociales, ou fiscales qui s'y attachent sont particulièrement bienvenues.

Nous nous réjouissons donc sincèrement que ce gouvernement ait manifesté un intérêt pour l'épargne salariale.

Cela étant dit, quel est l'apport du texte que vous nous proposez ?

Comme nous l'avons souligné au cours des lectures successives, nous ne pensons pas qu'il aille dans le bon sens. Jacques Godfrain me pardonnera, mais je considère que l'élément qui a vieilli dans l'épargne salariale c'est la participation. Certes, je le répète, elle a été la première forme de l'épargne salariale, mais, aujourd'hui, son caractère exclusivement légal dans le mode de calcul n'est probablement pas très porteur en ce sens qu'il exclut pratiquement la négociation entre partenaires sociaux. D'autres formes plus modernes d'intéressement sont sans doute préférables.

De toute façon le principal obstacle au développement de l'épargne salariale ne tient pas aux éléments que vous avez avancés au cours de l'examen de ce texte. C'est tout

simplement et de manière très élémentaire la complexité des textes. Ainsi, surtout dans les PME, le développement de l'épargne salariale serait certainement plus grand si les textes étaient plus simples, si les formules étaient plus accessibles.

Mon expérience professionnelle au cours de laquelle j'ai tenté de promouvoir des produits d'épargne salariale me permet d'affirmer que la difficulté de les diffuser tient au nombre et à la complexité des textes que les responsables économiques et les partenaires sociaux dans nos entreprises doivent appliquer.

A cet égard, mis à part quelques apports intéressants, comme la consolidation juridique des accords d'intéressement, votre projet ne contient aucune avancée qui nous satisfasse.

Je veux également évoquer cette fameuse affaire des vrais faux fonds de pension, dont on parle beaucoup moins depuis quelque temps parce que le Gouvernement s'est enfermé dans son refus systématique d'introduire une part de capitalisation dans nos régimes de retraite.

Pour toutes ces raisons, nous ne trouvons aucune nouvelle raison d'approuver ce texte, qui n'est pas positif, même s'il manifeste la reconnaissance d'une idée que nous avons eue avant vous.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

**M. Jean-Jacques Jégou.** Je vous remercie pour votre compréhension, monsieur le président, car j'ai manqué à tous mes devoirs en n'arrivant pas l'heure.

Je ne vais pas allonger le débat qui est désormais clos, puisque l'Assemblée va avoir le dernier mot à l'issue de cette troisième lecture. Je me borne donc à rappeler que le groupe UDF a défendu, pendant toute la discussion, des dispositions qui auraient pu être intégrées dans le texte. Nous retenons surtout l'ouverture du dispositif aux petites et moyennes entreprises alors que cela leur avait été refusé jusqu'à présent.

Le fait que le projet contienne certaines mesures intéressantes permettra au groupe UDF de ne pas voter contre et de s'abstenir, en considérant qu'il faudra accomplir de nouvelles avancées dans les années à venir.

Comme nous avons globalement bien travaillé en commission des finances, je ne voudrais pas terminer sans donner un satisfecit à notre rapporteur Jean-Pierre Balligand, que je tiens à féliciter, car il a parfaitement su maintenir l'équilibre de ce texte. Cela est essentiel, d'autant qu'il a dû faire face à quelques velléités de dérapages, lesquelles ont d'ailleurs émané de députés qui ne sont pas présents ce soir.

Nous avons encore des marges de progression, mais l'UDF, attachée à l'épanouissement des salariés dans l'entreprise et souhaitant que l'épargne soit non pas un substitut au salaire mais un supplément au salaire qui permette aussi d'apporter des fonds propres aux PME s'abstiendra. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance.*)

**M. le président.** La discussion générale est close.

La commission mixte paritaire n'étant pas parvenue à l'adoption d'un texte commun, l'Assemblée est appelée à se prononcer sur le dernier texte voté par elle.

**Dernier texte voté par l'Assemblée nationale**

**M. le président.** Je donne lecture de ce texte :

## TITRE I<sup>er</sup>

### AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS EXISTANTS

« Art. 1<sup>er</sup> A. - *Conforme.* »

« Art. 1<sup>er</sup>. - I. - Le chapitre IV du titre IV du livre IV du code du travail est complété par un article L. 444-4 ainsi rédigé :

« Art. L. 444-4. - Tous les salariés d'une entreprise compris dans le champ des accords d'intéressement et de participation prévus aux chapitres I<sup>er</sup> et II du présent titre ou des plans d'épargne prévus au chapitre III du même titre doivent pouvoir bénéficier de leurs dispositions. Toutefois, une condition d'ancienneté dans l'entreprise ou dans le groupe défini à l'article L. 444-3 peut être exigée. Elle ne peut excéder trois mois. Pour la détermination de l'ancienneté éventuellement requise sont pris en compte tous les contrats de travail exécutés au cours de la période de calcul et des douze mois qui la précèdent. Le salarié lié par un contrat de travail temporaire est réputé compter trois mois d'ancienneté dans l'entreprise ou dans le groupe défini à l'article L. 444-3 qui l'emploie s'il a été mis à la disposition d'entreprises utilisatrices pendant une durée totale d'au moins soixante jours au cours du dernier exercice.

« La condition maximale d'ancienneté de trois mois, prévue à l'alinéa précédent, remplace de plein droit, à compter de la date de publication de la loi n<sup>o</sup> du sur l'épargne salariale, toute condition maximale d'ancienneté supérieure figurant dans les accords d'intéressement et de participation et dans les règlements de plan d'épargne d'entreprise en vigueur à cette même date. »

« II. - *Non modifié.* »

« Art. 2. - I. - Le code du travail est ainsi modifié :

« 1<sup>o</sup> Le chapitre IV du titre IV du livre IV est complété par un article L. 444-5 ainsi rédigé :

« Art. L. 444-5. - Tout salarié quittant l'entreprise reçoit un état récapitulatif de l'ensemble des sommes et valeurs mobilières épargnées ou transférées au sein de l'entreprise dans le cadre des dispositifs prévus aux chapitres I<sup>er</sup> à III du présent titre ; cet état distingue les actifs disponibles, en mentionnant tout élément utile au salarié pour en obtenir la liquidation ou le transfert, et ceux qui sont affectés au plan prévu à l'article L. 443-1-2, en précisant les échéances auxquelles ces actifs seront disponibles ainsi que tout élément utile au transfert éventuel vers un autre plan.

« L'état récapitulatif est inséré dans un livret d'épargne salariale dont les modalités de mise en place et le contenu sont fixés par un décret en Conseil d'Etat.

« Le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques est la référence pour la tenue du livret du salarié. Il peut figurer sur les relevés de compte individuels et l'état récapitulatif. » ;

« 2<sup>o</sup> L'article L. 443-2 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les sommes détenues dans un plan d'épargne d'entreprise dont le salarié n'a pas demandé la délivrance lors de la rupture de son contrat de travail et qu'il affecte au plan d'épargne d'entreprise de son nouvel employeur ne sont pas prises en compte pour l'appréciation du plafond mentionné à l'alinéa précédent. Les montants transférés entraînent la clôture du plan précédent et ne donnent pas lieu au versement complémentaire de l'entreprise prévu à l'article L. 443-7. Les conditions dans lesquelles le transfert peut être réalisé sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

« Les sommes détenues dans un plan d'épargne inter-entreprises que le salarié affecte à un plan d'épargne interentreprises de même durée minimum de placement auquel a adhéré son employeur ou à un plan d'épargne d'entreprise conclu dans son entreprise ne sont pas prises en compte pour l'appréciation du plafond prévu au premier alinéa. Les conditions dans lesquelles le transfert peut être réalisé sont fixées par décret en Conseil d'Etat mentionné à l'alinéa précédent. » ;

« 2<sup>o</sup> *bis* Après le neuvième alinéa de l'article L. 442-5, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Les sommes détenues par un salarié, au titre de la réserve spéciale de la participation des salariés aux résultats de l'entreprise, dont il n'a pas demandé la délivrance au moment de la rupture de son contrat de travail peuvent être affectées dans le plan d'épargne de son nouvel employeur. Les sommes qu'il affecte au plan d'épargne d'entreprise de son nouvel employeur ne sont pas prises en compte pour l'appréciation du plafond mentionné au premier alinéa de l'article L. 443-2. Les montants transférés, suivant des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, ne donnent pas lieu au versement complémentaire de l'entreprise prévu à l'article L. 443-7. » ;

« 3<sup>o</sup> L'article L. 443-6 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Pour l'appréciation de ce délai, les périodes d'indisponibilité déjà courues correspondant aux sommes transférées en application de l'article L. 443-2 sont prises en compte, sauf si ces sommes sont utilisées pour souscrire à une augmentation de capital prévue à l'article L. 443-5. » ;

« 4<sup>o</sup> Le premier alinéa de l'article L. 442-7 est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Pour l'appréciation de ce délai, les périodes d'indisponibilité déjà courues correspondant aux sommes transférées en application du deuxième alinéa de l'article L. 442-5 sont prises en compte, sauf si ces sommes sont utilisées pour souscrire à une augmentation de capital prévue à l'article L. 443-5. »

« II. – *Non modifié.* »

« Art. 3. – I. – L'article L. 444-3 du code du travail est ainsi rédigé :

« *Art. L. 444-3.* – L'intéressement, la participation ou un plan d'épargne d'entreprise peut être mis en place au sein d'un groupe constitué par des entreprises juridiquement indépendantes, mais ayant établi entre elles des liens financiers et économiques.

« Toutefois, les dispositifs de l'article L. 443-5 et du deuxième alinéa de l'article L. 443-7 ne peuvent s'appliquer qu'au sein d'un groupe d'entreprises incluses dans le même périmètre de consolidation ou de combinaison des comptes en application de l'article L. 233-16 du code de commerce ou, s'agissant des établissements de crédit, de l'article L. 511-36 du code monétaire et financier, s'agissant des entreprises régies par le code des assurances, de l'article L. 345-2 de ce code, s'agissant des mutuelles, des dispositions du code de la mutualité et, s'agissant des institutions de prévoyance, de l'article L. 931-34 du code de la sécurité sociale. Ces dispositifs peuvent également être mis en place au sein d'un groupe constitué par des sociétés régies par la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 précitée, les unions qu'elles ont constituées et les filiales que celles-ci détiennent. »

« II. – L'article L. 443-3 du même code est ainsi modifié :

« 1<sup>o</sup> Aux cinquième et dernier alinéas, après les mots : "émises par l'entreprise", sont insérés les mots : "ou par une entreprise du même groupe au sens de l'article L. 444-3" ;

« 2<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> *bis*, 2<sup>o</sup> *ter* et 3<sup>o</sup>. *Non modifiés.* »

« Art. 3 *ter.* – *Conforme.* »

« Art. 3 *quater* A. – *Supprimé.* »

« Art. 3 *quater.* – Le deuxième alinéa de l'article L. 442-7 du code du travail et les deuxième et septième alinéas du II de l'article L. 442-8 du même code sont supprimés. Toutefois, leurs dispositions demeurent applicables, dans leur rédaction antérieure à la publication de la présente loi, aux accords en vigueur à cette même date. »

« Art. 3 *quinquies.* – I. – L'article L. 444-1 du code du travail est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions des deux alinéas précédents sont applicables aux salariés de l'entreprise, membres des conseils de surveillance des fonds communs de placement d'entreprise prévus aux articles L. 214-39 et L. 214-40 du code monétaire et financier. »

« II. – *Non modifié.* »

« Art. 3 *sexies.* – *Conforme.* »

« Art. 3 *septies.* – I. – Il est inséré, après l'article L. 214-40 du code monétaire et financier un article L. 214-40-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 214-40-1.* – Une société d'investissement à capital variable peut avoir pour objet la gestion d'un portefeuille de valeurs mobilières émises par l'entreprise ou par toute société qui leur est liée dans les conditions prévues à l'article L. 443-3 du code du travail. Les cinquième et sixième alinéas de l'article L. 214-40 s'appliquent à son conseil d'administration. »

« II. – Dans le troisième alinéa de l'article L. 443-3 du code du travail, après les mots : "fonds communs de placement", sont insérés les mots : "ou des titres émis par des sociétés d'investissement à capital variable".

« III. – Dans le troisième alinéa du IV de l'article L. 225-138 du code de commerce, après les mots : "fonds communs de placement", sont insérés les mots : "ou des titres émis par des sociétés d'investissement à capital variable régies par l'article L. 214-40-1 du code monétaire et financier". »

## TITRE II

### EXTENSION DE L'ÉPARGNE SALARIALE

« Art. 4. – I. – Le 1 du II de l'article 237 *bis* A du code général des impôts est ainsi modifié :

« 1<sup>o</sup> Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Ce taux est porté à 50 % pour les accords existant à la date de publication de la loi n° du sur l'épargne salariale et ceux conclus au plus tard deux ans après cette publication. » ;

« 2<sup>o</sup> Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Les entreprises employant moins de cent salariés ayant conclu un accord d'intéressement en application du chapitre I<sup>er</sup> du titre IV du livre IV du code du travail à la date de la publication de la loi n° précitée ou dans un délai de deux ans après cette publication et ayant un plan d'épargne mis en place en application du cha-

pitre III du titre IV du livre IV du code du travail peuvent constituer, en franchise d'impôt, une provision pour investissement égale à 50 % du montant des sommes mentionnées à l'article L. 443-7 dudit code qui complètent le versement du salarié issu de l'intéressement et affecté au plan d'épargne.»

« II. - L'article L. 441-2 du code du travail est ainsi modifié :

« 1<sup>o</sup> Le premier alinéa est complété par les mots : "ou aux résultats de l'une ou plusieurs de ses filiales au sens de l'article L. 233-16 du code de commerce, dès lors que, à la date de conclusion de l'accord, au moins deux tiers des salariés de ces filiales situées en France sont couverts par un accord d'intéressement ; un engagement de négociateur, dans chacune des filiales qui ne sont pas couvertes par un tel accord, dans un délai maximum de quatre mois à compter de cette même date, doit être pris par l'entreprise" ;

« 2<sup>o</sup> Après le huitième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle dispose d'un délai de quatre mois à compter du dépôt de l'accord pour demander le retrait ou la modification des dispositions contraires aux lois et règlements. Aucune contestation ultérieure de la conformité des termes d'un accord aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur au moment de sa conclusion ne peut avoir pour effet de remettre en cause les exonérations fiscales et sociales attachées aux avantages accordés aux salariés au titre des exercices en cours ou antérieurs à la contestation. L'accord peut alors être dénoncé à l'initiative d'une des parties en vue de la renégociation d'un accord conforme aux dispositions législatives et réglementaires. » ;

« 3<sup>o</sup> Le dernier alinéa est ainsi rédigé :

« Lorsqu'un accord a été conclu ou déposé hors délai, il produit ses effets entre les parties mais n'ouvre droit aux exonérations que pour les périodes de calcul ouvertes postérieurement au dépôt. »

« II bis - *Supprimé.*

« III. - L'article L. 441-4 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La règle de non-substitution ne s'applique pas lorsque les sommes sont distribuées en vertu d'un accord d'intéressement, conclu, modifié ou prévu, avant la date de publication de la loi n<sup>o</sup> du sur l'épargne salariale, dans le cadre d'un accord de réduction du temps de travail fixant la durée du travail à un niveau au plus égal à la durée mentionnée aux articles L. 212-1 et L. 212-8. »

« IV et V. - *Supprimés.* »

« Art. 5. - I. - Après l'article L. 443-1 du code du travail, il est inséré un article L. 443-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 443-1-1. - Un plan d'épargne interentreprises peut être institué par accord collectif conclu dans les conditions prévues au titre III du livre I<sup>er</sup>. Si ce plan est institué entre plusieurs employeurs pris individuellement, il peut également être conclu au sein du comité d'entreprise ou à la suite de la ratification à la majorité des deux tiers du personnel de chaque entreprise du projet d'accord instituant le plan. Dans ce cas, l'accord doit être approuvé dans les mêmes termes au sein de chacune des entreprises et celles qui souhaitent y adhérer ou en sortir doivent recueillir l'accord de leur comité d'entreprise ou de la majorité des deux tiers de leur personnel. L'accord fixe le règlement du plan d'épargne interentreprises qui détermine notamment :

« a) Les entreprises signataires ou le champ d'application professionnel et géographique ;

« b) La nature des sommes qui peuvent être versées ;

« c) Les différentes possibilités d'affectation des sommes recueillies ;

« d) Les conditions dans lesquelles les frais de tenue de compte sont pris en charge par les employeurs ;

« e) Les différentes modalités selon lesquelles les entreprises qui le souhaitent effectuent des versements complémentaires à ceux de leurs salariés ;

« f) Les conditions dans lesquelles sont désignés les membres des conseils de surveillance des fonds communs de placement prévus par le règlement du plan et les modalités de fonctionnement des conseils.

« Le plan d'épargne interentreprises peut recueillir les sommes provenant de l'intéressement prévu au chapitre I<sup>er</sup> du présent titre, de la participation prévue au chapitre II du même titre, de versements volontaires des personnes mentionnées à l'article L. 443-1 apparentant aux entreprises entrant dans le champ de l'accord et, le cas échéant, des versements complémentaires de ces entreprises.

« Le règlement peut prévoir que les sommes issues de la participation mise en place dans une entreprise peuvent être affectées à un fonds d'investissement créé dans l'entreprise en application du 3 de l'article L. 442-5.

« Lorsqu'il prévoit de recueillir les sommes issues de la participation, l'accord instituant le plan d'épargne interentreprises dispense les entreprises mentionnées à l'article L. 442-15 de conclure l'accord de participation prévu à l'article L. 442-5. Son règlement doit alors inclure les clauses prévues aux articles L. 442-4 et L. 442-5.

« Par dérogation aux dispositions du troisième alinéa de l'article L. 443-3, le plan d'épargne interentreprises ne peut pas prévoir l'acquisition de parts de fonds communs de placement régis par l'article L. 214-40 du code monétaire et financier. Lorsque le plan prévoit l'acquisition de parts de fonds communs de placement régis par l'article L. 214-39 du même code, ceux-ci ne peuvent détenir plus de 10 % de titres non admis aux négociations sur un marché réglementé. Cette limitation ne s'applique pas aux parts et actions d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières éventuellement détenus par le fonds.

« Sous réserve des dispositions particulières du présent article, les dispositions relatives au plan d'épargne d'entreprise sont applicables au plan d'épargne interentreprises. »

« II. - *Supprimé.* »

« Art. 5 bis - *Conforme.* »

« Art. 6. - I. - Après le deuxième alinéa de l'article L. 443-1 du code du travail, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les entreprises dont l'effectif habituel comprend au moins un et au plus cent salariés, les chefs de ces entreprises, ou, s'il s'agit de personnes morales, leurs présidents, directeurs généraux, gérants ou membres du directoire, peuvent également participer aux plans d'épargne d'entreprise. »

« II. - *Non modifié.*

« III. - L'article L. 443-7 du même code est ainsi modifié :

« 1<sup>o</sup> Aux premier et second alinéas, après le mot : "salarié", sont insérés les mots : "ou personne mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 443-1" ;

« 1<sup>o</sup> bis *Supprimé* ;



« 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« La modulation éventuelle des sommes versées par l'entreprise ne saurait résulter que de l'application de règles à caractère général, qui ne peuvent, en outre, en aucun cas avoir pour effet de rendre le rapport entre le versement de l'entreprise et celui du salarié ou de la personne visée au troisième alinéa de l'article L. 443-1 croissant avec la rémunération de ce dernier. »

« IV et V. – *Supprimés.* »

« Art. 6 *bis.* – *Suppression conforme.* »

« Art. 6 *ter.* – *Conforme.* »

### TITRE III

#### PLAN PARTENARIAL D'ÉPARGNE SALARIALE VOLONTAIRE

« Art. 7. – I. – Après l'article L. 443-1 du code du travail, il est inséré un article L. 443-1-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 443-1-2. – I. – Il peut être mis en place dans les conditions prévues au titre III du livre I<sup>er</sup> un plan partenarial d'épargne salariale volontaire qui peut prendre l'une des deux formes suivantes :

« a) Soit les sommes ou valeurs inscrites aux comptes des participants au plan doivent être détenues dans celui-ci jusqu'à l'expiration d'un délai minimum de dix ans à compter du premier versement. Pour les titres souscrits en application de l'article L. 443-5 ce délai minimum est fixé à sept ans à compter de chaque souscription. Toutefois, les titres souscrits dans les trois années suivant le premier versement dans le plan devront être détenus jusqu'à l'expiration du délai minimum prévu par celui-ci suivant ce premier versement. Le participant peut conserver les sommes et valeurs inscrites à son compte au-delà de la date d'expiration du plan sans pouvoir y affecter de nouveaux versements à quelque titre que ce soit. Toutefois, dans ce cas, à sa demande, il peut renouveler sa participation au plan dans les mêmes conditions ;

« b) Soit les sommes ou valeurs inscrites aux comptes des participants doivent être détenues jusqu'à l'expiration d'un délai minimum de dix ans après leur versement.

« Un décret en Conseil d'Etat énumère les cas, liés à la situation ou aux projets du participant, dans lesquels les sommes ou valeurs mentionnées ci-dessus peuvent être exceptionnellement débloquées avant l'expiration de ces délais.

« Ce plan peut également être créé en tant que plan d'épargne interentreprises dans les conditions prévues à l'article L. 443-1-1.

« Il ne peut être mis en place que si les participants mentionnés à l'article L. 443-1 ont la possibilité d'opter pour un plan de durée plus courte régi par ledit article ou par l'article L. 443-1-1.

« II. – Le plan partenarial d'épargne salariale volontaire peut recevoir, à l'initiative des participants, les versements des sommes issues de l'intéressement, de la participation ainsi que d'autres versements volontaires et des contributions des entreprises prévues à l'article L. 443-7. Peuvent également lui être transférées les sommes inscrites dans les plans d'épargne prévus aux articles L. 443-1 ou L. 443-1-1, avant l'expiration du délai fixé à l'article L. 443-6. Ces transferts ne sont pas pris en compte pour l'appréciation du plafond mentionné au premier alinéa de l'article L. 443-2 et ne peuvent donner lieu à un versement complémentaire de l'entreprise. Toutefois, ces versements de sommes issues de l'intéressement ou de la participation et ces transferts ne peuvent être effectués moins de cinq ans avant la date d'échéance du plan.

« Par dérogation à l'article L. 443-7, les sommes issues de la participation qui sont versées au plan partenarial d'épargne salariale volontaire plus de sept ans avant la date d'échéance du plan peuvent donner lieu à versement complémentaire de l'entreprise dans les limites prévues audit article.

« Dans le cas où le plan partenarial d'épargne salariale volontaire prend la forme mentionnée au *b* du I, la condition de délai par rapport à la date d'échéance du plan prévue au premier alinéa ne s'applique pas et les versements mentionnés au deuxième alinéa peuvent donner lieu à versement complémentaire de l'entreprise, dans les limites prévues par ce même alinéa.

« II *bis.* – Le règlement du plan partenarial d'épargne salariale volontaire doit prévoir qu'une partie des sommes recueillies peut être affectée à l'acquisition de parts de fonds investis, dans les limites prévues à l'article L. 214-39 du code monétaire et financier, dans les entreprises solidaires définies à l'article L. 443-3-1 du présent code.

« III. – L'accord qui établit le plan partenarial d'épargne salariale volontaire détermine les modalités de délivrance, en une fois, des sommes ou valeurs inscrites aux comptes des participants. A la demande du participant, la délivrance peut être effectuée de manière fractionnée.

« IV. – Sous réserve des dispositions particulières tant du présent article que des articles L. 443-2, L. 443-5 et L. 443-7, les dispositions relatives au plan d'épargne d'entreprise sont applicables au plan partenarial d'épargne salariale volontaire. »

« I *bis* et I *ter.* – *Supprimés.*

« II. – Au chapitre VII du titre III du livre I<sup>er</sup> du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 137-5 ainsi rédigé :

« Art. L. 137-5. – 1. Il est institué à la charge des employeurs et au profit de la mission du fonds de solidarité vieillesse mentionnée au deuxième alinéa de l'article L. 135-1 une contribution sur la fraction de l'abondement de l'employeur au plan partenarial d'épargne salariale volontaire défini à l'article L. 443-1-2 du code du travail, qui excède, annuellement pour chaque salarié, la somme de 2 300 euros majorée, le cas échéant, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 443-7 du même code.

« 2. Le taux de cette contribution est fixé à 8,2 %.

« 3. Les dispositions des articles L. 137-3 et L. 137-4 sont applicables s'agissant de la présente contribution. »

« III. – L'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 9° Le produit de la contribution instituée à l'article L. 137-5. »

« Art. 8. – I A, I, I *bis* et II. – *Non modifiés.*

« III. – L'article L. 443-7 du même code est ainsi modifié :

« 1° A. Au début du premier alinéa, les mots : "Les sommes versées annuellement par l'entreprise pour chaque salarié" sont remplacés par les mots : "Les sommes versées annuellement par une ou plusieurs entreprises pour un salarié ou une personne mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 443-1" ;

« 1° Au premier alinéa, la somme : "15 000 francs" est remplacée par les mots : "2 300 euros pour les versements à un plan d'épargne d'entreprise et à 4 600 euros pour les versements à un ou plusieurs plans partenariaux d'épargne salariale volontaire mis en place en application de l'article L. 443-1-2" ;

« 2<sup>o</sup> Au début du second alinéa, sont insérés les mots : "Dans le cas des plans prévus à l'article L. 443-1" ;

« 3<sup>o</sup> Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Les sommes versées par l'entreprise ne peuvent se substituer à aucun des éléments de rémunération, au sens de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, en vigueur dans l'entreprise au moment de la mise en place d'un plan mentionné au présent article ou qui deviennent obligatoires en vertu de règles légales ou contractuelles. Toutefois, cette règle ne peut avoir pour effet de remettre en cause les exonérations fiscales et sociales prévues à l'article L. 443-8, dès lors qu'un délai de douze mois s'est écoulé entre le dernier versement de l'élément de rémunération en tout ou partie supprimé et la date de mise en place du plan. »

« III *bis* - *Supprimé*.

« IV. - Le code général des impôts est ainsi modifié :

« 1<sup>o</sup> Au 18<sup>o</sup> de l'article 81, les mots : "d'un plan d'épargne d'entreprise établi" sont remplacés par les mots : "de plans d'épargne constitués" ;

« 2<sup>o</sup> Au 18<sup>o</sup> *bis* de l'article 81, les mots : "d'un plan d'épargne d'entreprise" sont remplacés par les mots : "de plans d'épargne constitués conformément au chapitre III du titre IV du livre IV du code du travail" ;

« 3<sup>o</sup> Au deuxième alinéa de l'article 163 *bis* AA, les mots : "à un plan d'épargne d'entreprise" sont remplacés par les mots : "aux plans d'épargne constitués conformément au chapitre III du titre IV du livre IV du code du travail" ;

« 4<sup>o</sup> Au I de l'article 163 *bis* B, les mots : "d'un plan d'épargne d'entreprise, constitué" sont remplacés par les mots : "de plans d'épargne, constitués" et au II du même article, les mots : "dans un plan d'épargne d'entreprise mentionné" sont remplacés par les mots : "dans l'un des plans d'épargne mentionnés" ;

« 5<sup>o</sup> A l'article 231 *bis* E et à l'article 237 *ter*, les mots : "d'un plan d'épargne d'entreprise établi" sont remplacés par les mots : "de plans d'épargne constitués" ;

« 6<sup>o</sup> L'article 237 *bis* A est ainsi modifié :

« a) Le 1 du II est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les entreprises peuvent constituer, en franchise d'impôt, une provision pour investissement égale à 25 % du montant des versements complémentaires effectués dans le cadre du plan partenarial d'épargne salariale volontaire défini à l'article L. 443-1-2 du code du travail. Ce taux est porté à 50 % pour les versements complémentaires investis en titres donnant accès au capital de l'entreprise. » ;

« b) Dans la première phrase du 4, les mots : "d'un an" sont remplacés par les mots : "de deux ans" ;

« 7<sup>o</sup> Le 4 du II de l'article 237 *bis* A est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« La provision visée au cinquième alinéa du 1 peut également être utilisée au titre des dépenses de formation prévues à l'article L. 444-1 du code du travail. » ;

« 8<sup>o</sup> Le II de l'article 237 *bis* A est complété par un 6 ainsi rédigé :

« 6. Lorsqu'un plan partenarial d'épargne salariale volontaire défini à l'article L. 443-1-2 du code du travail est créé par un accord de groupe prévu par l'article L. 444-3 du même code, la provision pour investissement est constituée par chacune des sociétés intéressées dans la limite des contributions complémentaires effectivement versées dans ce cadre. Toutefois, chacune de ces sociétés peut, sur autorisation du ministre chargé des

finances, transférer tout ou partie de son droit à constitution de ladite provision à l'une des autres sociétés du groupe dont il s'agit, ou à plusieurs d'entre elles. »

« IV *bis* - *Supprimé*.

« V. - 1. Au 6<sup>o</sup> du IV de l'article L. 225-138 du code de commerce, après les mots : "L. 443-6 du code du travail", sont insérés les mots : "ou des délais de sept ou dix ans prévus au deuxième alinéa du I de l'article L. 443-1-2 dudit code" ;

« 2. Le même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les participants aux plans mentionnés respectivement aux articles L. 443-1 et L. 443-1-2 du code du travail peuvent obtenir la résiliation ou la réduction de leur engagement de souscription ou de détention d'actions émises par l'entreprise dans les cas et conditions fixés par les décrets en Conseil d'Etat prévus aux articles L. 442-7 et L. 443-1-2 du même code. »

#### TITRE IV

#### ENCOURAGEMENT À L'ÉCONOMIE SOLIDAIRE ET DIVERSIFICATION DES PLACEMENTS

« Art. 9. - I. - *Supprimé*.

« II. - Après l'article L. 443-3 du code du travail, il est inséré un article L. 443-3-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 443-3-1. - Sont considérées comme entreprises solidaires, au sens de cet article, les entreprises dont les titres de capital, s'ils existent, ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé et qui :

« a) Ou bien emploient des salariés dont un tiers au moins a été recruté dans le cadre des contrats de travail visés à l'article L. 322-4-20 ou parmi des personnes mentionnées au premier alinéa de l'article L. 322-4-2 ou pouvant invoquer une décision les classant, en application de l'article L. 323-11, dans la catégorie correspondant aux handicaps graves ou les déclarant relever soit d'un atelier protégé, soit d'un centre d'aide par le travail ; dans le cas d'une entreprise individuelle, les conditions précitées s'appliquent à la personne de l'entrepreneur individuel ;

« b) Ou bien sont constituées sous forme d'associations, de coopératives, de mutuelles, d'institutions de prévoyance ou de sociétés dont les dirigeants sont élus directement ou indirectement par les salariés, les adhérents ou les sociétaires, à condition que l'ensemble des sommes perçues de l'entreprise par l'un de ceux-ci, à l'exception des remboursements de frais dûment justifiés, n'excède pas, au titre de l'année pour un emploi à temps complet, quarante-huit fois la rémunération mensuelle perçue par un salarié à temps plein sur la base du salaire minimum de croissance ; toutefois, cette condition doit être respectée dans les entreprises d'au moins vingt salariés, adhérents ou sociétaires, par dix-neuf salariés, adhérents ou sociétaires sur vingt. En aucun cas, la rémunération du ou des salariés, adhérents ou sociétaires concernés ne peut excéder, pour un emploi au titre de l'année pour un emploi à temps complet, quatre-vingt-quatre fois la rémunération mensuelle perçue par un salarié à temps plein sur la base du salaire minimum de croissance ; pour les sociétés, les dirigeants s'entendent au sens des personnes mentionnées au premier alinéa du 1<sup>o</sup> de l'article 885 O *bis* du code général des impôts.

« Les entreprises solidaires répondant aux conditions fixées ci-dessus sont agréées par décision conjointe du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de l'économie solidaire.

« Sont assimilés à ces entreprises les organismes dont l'actif est composé pour au moins 80 % de titres émis par des entreprises solidaires ou les établissements de crédit dont 80 % de l'ensemble des prêts et des investissements sont effectués en faveur des entreprises solidaires.

« Les entreprises solidaires indiquent dans l'annexe de leurs comptes annuels les informations qui attestent du respect des conditions fixées par le présent article. »

« III. – Après le dernier alinéa de l'article L. 214-39 du code monétaire et financier, sont insérés quatre alinéas ainsi rédigés :

« Les dispositions du présent article sont également applicables aux fonds solidaires qui peuvent être souscrits dans le cadre du plan partenarial d'épargne volontaire mentionné à l'article L. 443-1-2 du même code. L'actif de ces fonds solidaires est composé :

« a) Pour une part comprise entre 5 et 10 %, de titres émis par des entreprises solidaires agréées en application de l'article L. 443-3-1 du code du travail ou par des sociétés de capital-risque visées à l'article 1<sup>er</sup>-1 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ou par des fonds communs de placements à risques, visés à l'article L. 214-36, sous réserve que leur actif soit composé d'au moins 40 % de titres émis par des entreprises solidaires mentionnées à l'article L. 443-3-1 du code du travail.

« b) Pour le surplus, de valeurs mobilières admises aux négociations sur un marché réglementé et, à titre accessoire, de liquidités.

« Ces fonds ne peuvent, par ailleurs, détenir plus de 10 % de titres de l'entreprise qui a mis en place le plan ou de sociétés qui lui sont liées au sens de l'article L. 444-3 du code du travail. »

« IV. – 1. Il est ajouté, au 1 du II de l'article 237 *bis* A du code général des impôts, un alinéa ainsi rédigé :

« Les entreprises qui versent, au titre du plan partenarial d'épargne salariale volontaire créé à l'article L. 443-1-2 du code du travail et dans le cadre des dispositions de l'article L. 443-7 du même code, des sommes complémentaires au montant versé par leurs salariés pour l'acquisition de parts de fonds régis par les quatre derniers alinéas de l'article L. 214-39 du code monétaire et financier peuvent constituer, en franchise d'impôt, une provision pour investissement égale à 35 % des versements complémentaires. Les titres d'entreprises solidaires ou d'organismes acquis doivent être conservés pendant deux ans au moins par le fonds. »

« 2. *Supprimé.*

« V. – Le dernier alinéa de l'article L. 214-4 du code monétaire et financier est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Ce seuil est porté à 25 %, lorsque l'émetteur est une entreprise solidaire visée à l'article L. 443-3-1 du code du travail, et dont les fonds propres sont inférieurs à un million de francs. »

« Art. 10. – L'article L. 443-4 du code du travail est ainsi rédigé :

« Art. L. 443-4. – Le règlement du plan d'épargne d'entreprise prévu à l'article L. 443-1 doit ouvrir à ses participants au moins une possibilité d'acquérir soit des valeurs mentionnées au a de l'article L. 443-3, soit des parts de fonds communs de placement d'entreprise dont l'actif est composé de valeurs mobilières admises aux négociations sur un marché réglementé et, à titre accessoire, de liquidités, selon les règles fixées en application

de l'article L. 214-4 du code monétaire et financier, ou de parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières dont l'actif est ainsi composé. Cette disposition n'est pas exigée lorsqu'un plan d'épargne de groupe ou un plan d'épargne interentreprises de même durée minimum de placement offre aux participants de l'entreprise la possibilité de placer les sommes versées dans un organisme de placement collectif en valeurs mobilières présentant les mêmes caractéristiques.

« Lorsqu'un fonds commun de placement d'entreprise mentionné au b de l'article L. 443-3 est investi en titres de l'entreprise et que ceux-ci ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé, l'actif de ce fonds doit comporter au moins un tiers de titres liquides ou il doit être instauré un mécanisme garantissant la liquidité de ces valeurs dans des conditions définies par décret.

« Un fonds commun de placement mentionné au b de l'article L. 443-3 peut détenir au plus 30 % de titres émis par un fonds commun de placement visé à la sous-section 7 ou à la sous-section 9 de la section 1 du chapitre IV du titre I<sup>er</sup> du livre II du code monétaire et financier. »

« Art. 10 *bis*. – Avant le dernier alinéa de l'article L. 214-39 du code monétaire et financier, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le règlement précise, le cas échéant, les considérations sociales, environnementales ou éthiques qu'il doit respecter la société de gestion dans l'achat ou la vente des titres, ainsi que dans l'exercice des droits qui leur sont attachés. Le rapport annuel du fonds rend compte de leur application, dans des conditions définies par la Commission des opérations de bourse. »

## TITRE V

### RENFORCEMENT DES DROITS DES SALARIÉS DANS L'ENTREPRISE

« Art. 11. – Le code du travail est ainsi modifié :

« 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> *Non modifiés* ;

« 5<sup>o</sup> *Supprimé* ;

« 6<sup>o</sup> a) L'article L. 443-1 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Lorsque le plan d'épargne d'entreprise n'est pas établi en vertu d'un accord avec le personnel, le comité d'entreprise quand il existe ou, à défaut, les délégués du personnel doivent être consultés sur le projet de règlement du plan au moins quinze jours avant son dépôt, prévu à l'article L. 443-8, auprès du directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

« Le règlement du plan d'épargne d'entreprise détermine les conditions dans lesquelles le personnel est informé de son existence et de son contenu. » ;

« b) L'article L. 443-8 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour ouvrir droit à ces exonérations fiscales et sociales, les règlements des plans d'épargne d'entreprise établis à compter de la publication de la loi n° précitée doivent être déposés à la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle du lieu où ils ont été établis. »

« Art. 11 *bis* – *Supprimé.* »

« Art. 12. – I. – 1. L'article L. 443-3 du code du travail est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le règlement du plan d'épargne d'entreprise peut prévoir que les fonds communs de placement régis par l'article L. 214-39 du code monétaire et financier, qui

peuvent recevoir les sommes versées dans le plan, disposent d'un conseil de surveillance commun. Il peut également fixer la composition des conseils de surveillance des fonds communs de placement régis par les articles L. 214-39 et L. 214-40 du même code. En cas, il est fait application des dispositions desdits articles. Le règlement précise les modalités de désignation des ces conseils. »

« 2. L'article L. 214-39 du code monétaire et financier est ainsi modifié :

« a) Le deuxième alinéa est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Le conseil de surveillance est composé de salariés représentant les porteurs de parts, eux-mêmes porteurs de parts et, pour moitié au plus, de représentants de l'entreprise ou, si le fonds réunit les valeurs acquises avec des sommes provenant de réserves de participation ou versées dans des plans d'épargne d'entreprise constitués dans plusieurs entreprises, des représentants de ces entreprises.

« Le règlement précise les modalités de désignation des représentants des porteurs de parts soit par élection, soit par choix opéré par le ou les comités d'entreprise intéressés ou par les organisations syndicales représentatives au sens de l'article L. 132-2 du code du travail.

« Le président du conseil de surveillance est choisi parmi les représentants des porteurs de parts.

« Lorsqu'il est fait application du dernier alinéa de l'article L. 443-3 du même code, le règlement fait référence aux dispositions précisées par le règlement du plan d'épargne » ;

« b) Les troisième et quatrième alinéas sont ainsi rédigés :

« Le conseil de surveillance exerce les droits de vote attachés aux valeurs comprises dans le fonds et décide de l'apport des titres. Toutefois, le règlement peut prévoir que les droits de vote relatifs à ces titres sont exercés par la société de gestion, et que celle-ci peut décider de l'apport des titres, à l'exception des titres de l'entreprise ou de toute entreprise qui lui est liée dans les conditions prévues à l'article L. 444-3 du code du travail. Le conseil de surveillance est chargé notamment de l'examen de la gestion financière, administrative et comptable. Il peut demander à entendre la société de gestion, le dépositaire et le commissaire aux comptes du fonds qui sont tenus de déférer à sa convocation. Il décide des fusions, scissions ou liquidations. Le règlement du fonds précise les transformations et les modifications du règlement qui ne peuvent être décidées sans l'accord du conseil de surveillance. Sans préjudice des compétences de la société de gestion mentionnées à l'article L. 214-25 et de celles du liquidateur prévues à l'article L. 214-31, le conseil de surveillance peut agir en justice pour défendre ou faire valoir les droits ou intérêts des porteurs.

« Le conseil de surveillance adopte un rapport annuel mis à la disposition de chaque porteur de parts et dont le contenu est précisé par un règlement de la Commission des opérations de bourse » ;

« c) Les avant-dernier et dernier alinéas sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les dispositions du présent article sont applicables aux fonds dont l'actif comprend au plus un tiers de titres émis par l'entreprise ou par toute autre société qui lui est liée dans les conditions prévues à l'article L. 444-3 du code du travail.

« Lorsque l'entreprise est régie par les dispositions de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, le fonds commun de placement d'entreprise

peut investir dans les titres de capital qu'elle émet, sans préjudice des dispositions spécifiques qui régissent le cas échéant la souscription de ces titres par les salariés et dans les conditions fixées par décret. »

« II. - L'article L. 214-40 du code monétaire et financier est ainsi modifié :

« 1<sup>o</sup> Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Sont soumis aux dispositions du présent article les fonds dont plus du tiers de l'actif est composé de titres émis par l'entreprise ou par toute autre société qui lui est liée dans les conditions prévues à l'article L. 444-3 du code du travail. » ;

« 2<sup>o</sup> Les deuxième et troisième alinéas sont remplacés par huit alinéas ainsi rédigés :

« Le règlement du fonds précise la composition et les modalités de désignation de ce conseil, qui peut être effectuée soit par élection sur la base du nombre de parts détenues par chaque porteur de parts, soit dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 214-39.

« Lorsque les membres du conseil de surveillance sont exclusivement des représentants des porteurs de parts, élus sur la base du nombre de parts détenues et eux-mêmes salariés de l'entreprise et porteurs de parts du fonds, le conseil exerce les droits de vote attachés aux titres émis par l'entreprise ou par toute autre société qui lui est liée ; il rend compte, en les motivant, de ses votes aux porteurs de parts.

« Lorsque la composition et la désignation du conseil sont régies par le deuxième alinéa de l'article L. 214-39, le règlement du fonds prévoit que le conseil de surveillance exerce les droits de vote attachés aux titres émis par l'entreprise ou par toute autre société qui lui est liée et rend compte, en les motivant, de ses votes aux porteurs de parts. Toutefois, il peut prévoir que les droits de vote relatifs à ces titres sont exercés individuellement par les porteurs de parts, et, pour les fractions de parts individuellement par les porteurs de parts, et, pour les fractions de parts formant rompus, par le conseil de surveillance. Le conseil met alors à la disposition des porteurs les informations économiques et financières, portant sur les trois derniers exercices, qu'il détient sur l'entreprise.

« Dans les entreprises qui disposent d'un comité d'entreprise, doivent être transmises au conseil de surveillance les informations communiquées à ce comité en application des articles L. 432-4 et L. 432-4-2 du code du travail, ainsi que, le cas échéant, copie du rapport de l'expert-comptable désigné en application de l'article L. 434-6 du même code.

« Dans les entreprises qui n'ont pas mis en place de comité d'entreprise, le conseil de surveillance peut se faire assister d'un expert-comptable dans les conditions précisées à l'article L. 434-6 du code du travail ou convoquer les commissaires aux comptes de l'entreprise pour recevoir leurs explications sur les comptes de l'entreprise ; il peut également inviter le chef d'entreprise à expliquer les événements ayant eu une influence significative sur la valorisation des titres.

« Le conseil de surveillance décide de l'apport des titres aux offres d'achat ou d'échange. Le règlement du fonds précise les cas où le conseil doit recueillir l'avis préalable des porteurs.

« Le conseil de surveillance est chargé notamment de l'examen de la gestion financière, administrative et comptable du fonds. Il peut demander à entendre la société de gestion, le dépositaire et le commissaire aux comptes du fonds qui sont tenus de déférer à sa convoca-

tion. Il décide des fusions, scissions ou liquidations. Le règlement du fonds précise les transformations et les modifications du règlement qui ne peuvent être décidées sans l'accord du conseil de surveillance. Sans préjudice des compétences de la société de gestion mentionnées à l'article L. 214-25 et celles du liquidateur prévues à l'article L. 214-31, le conseil de surveillance peut agir en justice pour défendre ou faire valoir les droits ou intérêts des porteurs.

« Le conseil de surveillance adopte un rapport annuel mis à la disposition de chaque porteur de parts et dont le contenu est précisé par un règlement de la Commission des opérations de bourse. Il s'assure de la diffusion régulière par l'entreprise de l'information aux porteurs de part. » ;

« 3<sup>o</sup> L'avant-dernier alinéa est supprimé ;

« 4<sup>o</sup> Après le dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque l'entreprise est régie par la loi n<sup>o</sup> 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, le fonds commun de placement d'entreprise peut investir dans les titres de capital qu'elle émet, sans préjudice des dispositions spécifiques qui régissent le cas échéant la souscription de ces titres par les salariés et dans les conditions fixées par décret. »

« III. – Les règlements des fonds communs de placement d'entreprise existant à la date de publication de la présente loi doivent être mis en conformité avec les dispositions du présent article avant le 30 juin 2002. »

« Art. 13. – Le code de commerce est ainsi modifié :

« 1<sup>o</sup> Au premier alinéa de l'article L. 225-23, le pourcentage : "5 %" est remplacé par le pourcentage : "3 %" et les mots : "un ou deux administrateurs" par les mots : "un ou plusieurs administrateurs". Au dernier alinéa du même article, les mots : "cinq ans" sont remplacés par les mots : "trois ans" ;

« 1<sup>o</sup> *bis* Avant le dernier alinéa du même article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque l'assemblée générale extraordinaire est convoquée en application du premier alinéa, elle se prononce également sur un projet de résolution prévoyant l'élection d'un ou plusieurs administratifs par le personnel de la société et des filiales directes ou indirectes dont le siège social est fixé en France. Le cas échéant, ces représentants sont désignés dans les conditions prévues à l'article L. 225-27. » ;

« 2<sup>o</sup> Au premier alinéa de l'article L. 225-71, le pourcentage : "5 %" est remplacé par le pourcentage : "3 %" et les mots : "un ou deux membres du conseil de surveillance" par les mots : "un ou plusieurs membres du conseil de surveillance". Au dernier alinéa de ce même article, les mots : "cinq ans" sont remplacés par les mots : "trois ans" ;

« 3<sup>o</sup> Avant le dernier alinéa du même article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque l'assemblée générale extraordinaire est convoquée en application du premier alinéa, elle se prononce également sur un projet de résolution prévoyant l'élection d'un ou plusieurs membres du conseil de surveillance par le personnel de la société et des filiales directes ou indirectes dont le siège social est fixé en France. Le cas échéant, ces représentants sont désignés dans les conditions prévues à l'article L. 225-79. » ;

« 4<sup>o</sup> *Supprimé.* »

« Art. 13 *bis.* – *Supprimé.* »

« Art. 13 *ter.* – I. – A. – Après le premier alinéa de l'article L. 225-23 du code de commerce, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« Si l'assemblée générale extraordinaire ne s'est pas réunie dans un délai de dix-huit mois à compter de la présentation du rapport, tout salarié actionnaire peut demander au président du tribunal statuant en référé d'enjoindre sous astreinte au conseil d'administration de convoquer une assemblée générale extraordinaire et de soumettre à celle-ci les projets de résolutions rendant les statuts dans le sens prévu à l'alinéa précédent et au dernier alinéa du présent article.

« Lorsqu'il est fait droit à la demande, l'astreinte et les frais de procédure sont à la charge des administrateurs. »

« B. – Dans le deuxième alinéa du même article, les mots : "à l'alinéa précédent" sont remplacés par les mots : "au premier alinéa".

« II. – A. – Après le premier alinéa de l'article L. 225-71 du même code, sont insérés deux alinéas rédigés :

« Si l'assemblée générale extraordinaire ne s'est pas réunie dans un délai de dix-huit mois à compter de la présentation du rapport, tout salarié actionnaire peut demander au président du tribunal statuant en référé d'enjoindre sous astreinte au directoire de convoquer une assemblée générale extraordinaire et de soumettre à celle-ci les projets de résolutions tendant à modifier les statuts dans le sens prévu à l'alinéa précédent et au dernier alinéa du présent article.

« Lorsqu'il est fait droit à la demande, l'astreinte et les frais de procédure sont à la charge des membres du directoire. »

« B. – Dans le deuxième alinéa du même article, les mots : "à l'alinéa précédent" sont remplacés par les mots : "au premier alinéa". »

« Art. 13 *quater.* – *Conforme.* »

« Art. 13 *quinquies.* – Après le quatrième alinéa de l'article L. 225-106 du code de commerce, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Cette consultation est également obligatoire lorsque l'assemblée générale extraordinaire doit se prononcer sur une modification des statuts en application de l'article L. 225-23 ou de l'article L. 225-71. »

« Art. 13 *sexies.* – Le chapitre IV du titre IV du livre IV du code du travail est complété par un article L. 444-8 ainsi rédigé :

« Art. L. 444-8. – L'employeur est tenu de laisser à tout salarié, désigné comme mandataire dans les conditions prévues à l'article L. 225-106 du code de commerce, le temps nécessaire pour se rendre et participer aux assemblées générales des actionnaires de la société.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article. »

## TITRE VI

### ACTIONNARIAT SALARIÉ

« Art. 14. – I A et I B. – *Supprimés.*

« I. – Le code de commerce est ainsi modifié :

« 1<sup>o</sup> Dans l'article L. 225-129, le VII devient VIII et il est rétabli un VII ainsi rédigé :

« VII. – Lors de toute décision d'augmentation du capital, l'assemblée générale extraordinaire doit se prononcer sur un projet de résolution tendant à réaliser une augmentation de capital effectuée dans les conditions prévues à l'article L. 443-5 du code du travail.

« Tous les trois ans, une assemblée générale extraordinaire est convoquée pour se prononcer sur un projet de résolution tendant à réaliser une augmentation de capital effectuée dans les conditions prévues à l'article L. 443-5 du code du travail, si au vu du rapport présenté à l'assemblée générale par le conseil d'administration ou le directoire en application de l'article L. 225-102, les actions détenues par le personnel de la société et des sociétés qui lui sont liées au sens de l'article L. 225-180 représentent moins de 3 % du capital. » ;

« 2<sup>o</sup> Le 7<sup>o</sup> de l'article L. 225-138 est ainsi rédigé :

« 7<sup>o</sup> Les actions réservées aux adhérents aux plans d'épargne mentionnés aux articles L. 443-1 et L. 443-1-2 du code du travail peuvent, par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 225-131, être émises alors même que le capital social n'aurait pas été intégralement libéré. » ;

« 3<sup>o</sup> Le deuxième alinéa de l'article L. 225-216 est ainsi rédigé :

« Les dispositions du présent article ne s'appliquent ni aux opérations courantes des entreprises de crédit ni aux opérations effectuées en vue de l'acquisition par les salariés d'actions de la société, d'une de ses filiales ou d'une société comprise dans le champ d'un plan d'épargne de groupe prévu à l'article L. 444-3 du code du travail. » ;

« 4<sup>o</sup> Les articles L. 225-187 à L. 225-197 sont abrogés ;

« 5<sup>o</sup> Il est inséré un article L. 225-187-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 225-187-1.* – Les articles L. 225-192 à L. 225-194 et l'article L. 225-197 demeurent applicables dans leur rédaction antérieure à la publication de la loi n<sup>o</sup> du sur l'épargne salariale jusqu'à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de cette publication. »

« II. – L'article L. 443-5 du code du travail est ainsi modifié :

« 1<sup>o</sup> Au deuxième alinéa, les mots : "Lorsque les titres sont cotés" sont remplacés par les mots : "Lorsque les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé" ;

« 1<sup>o</sup> *bis* La première phrase du troisième alinéa est remplacée par quatre phrases ainsi rédigées :

« Lorsque les titres ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé, le prix de cession est déterminé conformément aux méthodes objectives retenues en matière d'évaluation d'actions en tenant compte, selon une pondération appropriée à chaque cas, de la situation nette comptable, de la rentabilité et des perspectives d'activité de l'entreprise. Ces critères sont appréciés le cas échéant sur une base consolidée ou, à défaut, en tenant compte des éléments financiers issus de filiales significatives. A défaut, le prix de cession est déterminé en divisant par le nombre de titres existants le montant de l'actif net réévalué d'après le bilan le plus récent. Celui-ci doit être ainsi déterminé à chaque exercice sous le contrôle du commissaire aux comptes. » ;

« 2<sup>o</sup> Il est ajouté deux alinéas ainsi rédigés :

« L'assemblée générale qui décide l'augmentation de capital peut également prévoir l'attribution gratuite d'actions ou d'autres titres donnant accès au capital. L'avantage total résultant de cette attribution et, le cas échéant, de l'écart entre le prix de souscription et la moyenne des cours mentionnée au deuxième alinéa ne peut pas dépasser l'avantage dont auraient bénéficié les adhérents au plan d'épargne si cet écart avait été de 20 % ou de 30 % dans le cas d'un plan mentionné à l'article L. 443-1-2.

Par ailleurs, l'assemblée générale peut également prévoir une attribution gratuite d'actions ou d'autres titres donnant accès au capital, sous réserve que la prise en compte de leur contre-valeur pécuniaire, évaluée au prix de souscription, n'ait pour effet de dépasser les limites prévues à l'article L. 443-7.

« L'avantage constitué par l'écart entre le prix de souscription et la moyenne des cours mentionnés au deuxième alinéa et le cas échéant par l'attribution gratuite d'actions ou de titres donnant accès au capital est exonéré d'impôt sur le revenu et de taxe sur les salaires et n'entre pas dans l'assiette des cotisations sociales définie à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale. »

« III. – *Supprimé.* »

« Art. 14 *bis* à 14 *sexies.* – *Supprimés.* »

« Art. 14 *septies.* – *Conforme.* »

« Art. 15. – L'article 2 de la loi n<sup>o</sup> 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Toutefois :

« 1<sup>o</sup> Les prises de participation au capital d'une entreprise dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé et dont l'Etat détient directement plus de la moitié du capital social peuvent être réalisées en application de l'article L. 443-5 du code du travail ou des articles L. 225-177 à L. 225-185 du code de commerce lorsqu'elles n'ont pas pour effet de transférer au secteur privé la majorité du capital de l'entreprise ;

2<sup>o</sup> Les opérations mentionnées au troisième alinéa du I de l'article 2 de la loi n<sup>o</sup> 93-923 du 19 juillet 1993 précitée peuvent également être réalisées en application des dispositions du code du travail ou du code de commerce mentionnées au 1<sup>o</sup>.

« Dans les cas prévus aux 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, le ministre chargé de l'économie informe la commission des participations et des transferts de l'opération envisagée. La commission ne procède pas à l'évaluation de l'entreprise mais dispose d'un délai de dix jours pour s'opposer à l'opération si les conditions de celles-ci ne sont pas conformes aux intérêts patrimoniaux des personnes publiques. L'opposition de la commission est rendue publique. »

## TITRE VII

### DIVISION ET INTITULÉ SUPPRIMÉS

« Art. 16 à 22. – *Supprimés.* »

#### Vote sur l'ensemble

**M. le président.** Je mets au voix, conformément au troisième alinéa de l'article 114 du règlement, l'ensemble du projet de loi, tel qu'il résulte du texte voté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

*(L'ensemble du projet de loi est adopté.)*

#### Suspension et reprise de la séance

**M. le président.** La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à vingt et une heures vingt-cinq, est reprise à vingt et une heures trente.)*

**M. le président.** La séance est reprise.

## LOIS DE FINANCES

Suite de la discussion  
d'une proposition de loi organique

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la proposition de loi organique de M. Didier Migaud relative aux lois de finances (n<sup>os</sup> 2540, 2908).

## Discussion générale (suite)

M. le président. Cet après-midi, l'Assemblée a commencé d'entendre les orateurs inscrits dans la discussion générale.

Dans la suite de la discussion, la parole est à M. Jean-Louis Idiart.

M. Jean-Louis Idiart. Monsieur le président, monsieur le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, monsieur le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, madame la secrétaire d'Etat au budget, monsieur le rapporteur de la commission spéciale, chers collègues, nos concitoyens sont de plus en plus vigilants, donc critiques, sur la dépense publique, parce qu'ils sont à la fois exigeants sur les besoins collectifs à satisfaire et réticents sur leur propre contribution fiscale. Ils se tournent naturellement vers les parlementaires et ne manquent pas de leur faire porter toutes les responsabilités, parce qu'ils les élisent pour les représenter, pour s'exprimer en leur nom, donc contrôler l'exécutif. Mieux dépenser et, par conséquent, mieux contrôler cette dépense, telle est la question simple que nous avons à nous poser ici au nom du peuple souverain.

Le Parlement ne se satisfait pas de la procédure budgétaire et vilipende depuis plus de quarante ans l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. En attestent les trente-cinq tentatives de réforme infructueuses. Peut-être faut-il trouver dans cette impuissance à aboutir une part de scepticisme chronique de nos concitoyens à notre égard ?

Nous avons aujourd'hui une occasion unique de faire évoluer cette dernière : un Gouvernement favorable à cette réforme, abordant la question dans un esprit volontariste et constructif, se dégageant de toute approche tacticienne ou politicienne ; un ministre de l'économie et des finances, précédemment président de notre assemblée et donc dans un état d'esprit positif et cohérent avec lui-même, son initiative de création de la Mission d'évaluation et de contrôle nous ayant naturellement conduits vers la réforme de ce jour ; un rapporteur général du budget et une commission des finances ayant souhaité faire avancer les choses avec ténacité et pragmatisme pour qu'elles aboutissent.

Je tiens, à ce moment, à saluer l'esprit dans lequel a travaillé la commission spéciale, sous la conduite du président Forni et de notre collègue le rapporteur général Didier Migaud, avec l'appui du président de la commission des finances Henri Emmanuelli. Les commissaires de tous les groupes politiques ont constamment su faire preuve d'intelligence, de volonté, d'esprit constructif et consensuel. Les socialistes tiennent à le souligner et à s'en féliciter.

Enfin, un travail intelligent avec le Sénat, dont les déclarations du président Lambert attestent, montrent aussi combien ce projet est fondamental pour l'évolution de nos institutions.

Après quarante ans, le moment est venu d'aboutir et de porter notre parlement au niveau de tous les autres parlements européens. En effet, chers collègues, comment ne pas constater le décalage entre l'évolution de l'Union économique et monétaire européenne et celle de nos propres méthodes budgétaires ? Nous faisons œuvre non pas de futurisme, mais tout simplement de rattrapage.

Alors, que personne n'ait peur, que personne ne prenne le risque insensé de faire échouer cette réforme de la dernière chance ! Faudrait-il, sous prétexte de ne pas aller encore plus loin, ne rien faire, donc prendre davantage de retard ? Nous savons que cela ne peut être dans l'esprit d'aucun parlementaire soucieux de redonner force à l'Assemblée et au Sénat.

Il s'agit donc de mieux dépenser, de mieux contrôler.

Pour mieux dépenser, il faut de toute évidence donner souplesse et lisibilité à l'action ministérielle. La proposition de loi organique vise à passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. A cette fin, il convient de définir des objectifs précis à l'action publique, tout en lui laissant une marge de manœuvre dans l'appréciation des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre, d'où l'idée de définir des programmes, dans le cadre de missions, et de permettre une fongibilité des crédits au sein d'un programme, ainsi que des possibilités de transferts, limitées, entre les différents programmes dans une même mission. Nous nous félicitons aussi de la prise en compte de la pluriannualité nécessaire à la conduite d'actions d'envergure à moyen et long termes.

Mieux contrôler implique que l'on renforce le pouvoir de contrôle du Parlement, par une meilleure lisibilité de l'action publique, par un meilleur suivi de l'exécution budgétaire et par une possibilité de participation à la définition des objectifs de l'action publique.

D'abord, la mise en place des missions et programmes permet, en même temps qu'un renouvellement des pratiques de gestion, une meilleure lisibilité de l'action publique. Les parlementaires, comme nos concitoyens, pourront ainsi juger tant des priorités assignées à l'action publique que des résultats attendus et obtenus de celle-ci.

De plus, cette présentation permettra de s'affranchir de la contrainte constituée jusqu'ici par la notion de « services votés ». L'analyse et la répartition des crédits s'effectuant au niveau des programmes, il sera possible, éventuellement, de décider des réallocations de ressources vers des priorités nouvelles en diminuant l'inertie des affectations.

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances, de l'économie générale et du plan*. Excellent !

M. Jean-Louis Idiart. L'information du Parlement est rendue la plus complète possible. Le projet de loi de finances est également accompagné d'une présentation à structure constante et d'une répartition des recettes et dépenses de l'Etat en une section de fonctionnement et une section d'investissement.

Enfin, le lien entre la procédure budgétaire nationale et les engagements pris dans le cadre de l'Union européenne est affirmé.

Un meilleur suivi de l'exécution budgétaire est organisé par l'institutionnalisation de l'information des commissions des finances sur les actes réglementaires de gestion infra-annuelle tels que les décrets d'avance, qui devront

être pris par décret du Premier ministre après réception des avis du Conseil d'Etat et des commissions des finances du Parlement.

De plus, la procédure des annulations de crédits sera soumise à la publication au *Journal officiel* d'un décret transmis auparavant pour information aux commissions des finances et à toute commission compétente.

Un meilleur pouvoir de contrôle du Parlement est clairement prévu. En effet, dès la loi de finances initiale, le Gouvernement sera tenu de fournir au Parlement des annexes explicatives par ministère présentant le projet annuel de performances de chaque ministère et justifiant, notamment, l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure.

La loi organique vise également à améliorer le respect des principes fondateurs des finances publiques tels que l'universalité et la sincérité. Le budget retracera l'ensemble des recettes, en faisant référence à la notion d'impositions de toute nature, et non plus à celle d'impôt, plus restrictive. La catégorie des comptes spéciaux du Trésor est appelée à être remplacée par celle des comptes annexes. En outre, les fonds de concours, qui permettent des affectations de recettes, se substitueront partiellement aux budgets annexes.

Enfin, un véritable compte rendu de gestion en loi de règlement est prévu. Nous nous réjouissons que le dépôt et la distribution de cette dernière, conformément à la pratique récemment mise en place, doive avoir lieu avant le début du débat sur la loi de finances suivante.

La loi de règlement sera accompagnée de documents obligatoires permettant au Parlement d'apprécier la qualité de la gestion de l'exécutif ainsi que la réalisation des objectifs. Elle permettra d'avoir une vision de la situation patrimoniale de l'Etat par la présentation des comptes de celui-ci selon des principes comptables similaires à ceux du droit commun.

Enfin, le renforcement du droit d'amendement du Parlement sur les divers objectifs se traduit par la possibilité de transférer des crédits d'un programme à l'autre, voire de créer des programmes au sein des missions définies par l'exécutif. Le vote des crédits s'effectue par mission, l'examen et la spécialisation des crédits par programme. Ainsi, la recevabilité des amendements, au regard de l'article 40 de la Constitution, est appréciée au niveau de la mission, ce qui permet aux parlementaires d'augmenter les crédits d'un programme si ceux affectés à un autre programme au sein d'une même mission sont minorés à due concurrence.

Chacun peut ainsi apprécier les progrès de notre procédure budgétaire. Monsieur le président, madame et messieurs les ministres, le groupe socialiste votera la proposition de loi organique parce qu'il souhaite que la dépense publique soit plus efficace et mieux contrôlée. Le rôle du Parlement sera renforcé. Nous nous en félicitons et en appelons à l'esprit de responsabilité de tous, au-delà des clivages habituels de notre assemblée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. Monsieur le président de l'Assemblée nationale, président de la commission spéciale, madame et messieurs les ministres, mes chers collègues, assurément, nous vivons un moment important compte tenu de l'importance même de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et de la place qu'occupent les débats sur les lois de finances dans le calendrier parlementaire.

Est-ce un moment historique ? Nous ne pourrions le dire que plus tard, car tout dépendra naturellement des conditions dans lesquelles ce texte sera – ou non – adopté.

En tout cas, c'est un débat qui est attendu depuis longtemps. Voilà maintenant un peu plus de deux ans, M. Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale, avait constitué un groupe de travail pour réfléchir sur le contrôle de la dépense publique et l'organisation des débats parlementaires traitant de ce sujet. L'opposition avait alors spontanément accepté d'y participer et s'était montrée très active et assidue aux travaux du groupe et à l'élaboration de ses conclusions. Ensuite, a été créée la MEC, où moi-même, puis mon excellent collègue Jean-Pierre Delalande, avons accepté une coprésidence. Là encore, l'opposition a souhaité participer très activement. Enfin, a été constituée la commission spéciale, où l'opposition était également largement représentée. Celle-ci a donc parfaitement joué le jeu de la concertation au cours du processus d'élaboration de cette proposition.

Bien sûr, on peut regretter – je l'ai d'ailleurs fait ce matin en commission spéciale – de n'avoir pas eu suffisamment de temps pour examiner le dernier état du texte qui nous est soumis, lequel aurait sans doute nécessité quelques expertises complémentaires. Mais l'on doit reconnaître que la proposition de loi présente des aspects tout à fait positifs et que, tant en ce qui concerne l'examen et le vote des lois de finances qu'en ce qui concerne l'amélioration de la gestion de l'Etat, elle apporte un certain nombre de réponses.

Du fait de l'importance du débat, et de la nécessité, puisqu'il s'agit d'une proposition de loi organique, d'emporter l'adhésion du Sénat, il convient d'examiner ce texte de façon très attentive, sans esprit partisan. En même temps, il doit être pour nous l'occasion d'affirmer nos convictions en matière de droit budgétaire et financier.

Certains de nos collègues ont agité – à mon avis inutilement – l'idée d'une modification de la Constitution. Nous avons dit d'emblée – et cela a été redit en commission spéciale – que, conformément au souhait du Président de la République et du Premier ministre, ce travail devait s'inscrire dans la logique de notre Constitution de 1958, et en particulier de ses articles 34, 40 et 47, qui traitent précisément des lois de finances. Il n'y a donc aucune ambiguïté. Les principes auxquels nous tenons doivent, nous en sommes parfaitement conscients, s'inscrire dans le cadre de la Constitution.

Maintenant, quels sont les points essentiels sans lesquels, à notre avis, un tel texte n'atteindrait pas son but, sans lesquels il serait tellement insuffisant qu'il ne pourrait emporter notre adhésion ?

D'abord, l'examen de la loi de finances est l'occasion pour le Parlement de consentir à l'impôt et de le voter. C'est la vocation première du Parlement, qui trouve d'ailleurs sa traduction juridique dans l'article 1<sup>er</sup> de nos lois de finances, qui prévoit chaque année le vote des impôts. Il est donc indispensable que nous ayons chaque année, lors de l'examen de la loi de finances, une vue d'ensemble des impositions de toutes natures qui vont être mises en recouvrement au cours de l'année. Dans l'article 34 comme dans l'article 47, il est d'ailleurs rappelé que les lois de finances fixent les ressources d'un exercice.

Il faut donc non seulement que le Parlement ait une bonne connaissance de l'ensemble des ressources, et donc une évaluation correcte de celles-ci, mais également qu'il



sache précisément à quoi elles seront affectées. Ces informations conditionnent, à notre avis, le vote de l'article 1<sup>er</sup> des lois de finances.

Or, nous avons assisté, dans un passé récent, à maints détournements de cette procédure. On a joué de la distinction entre lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale pour affecter certaines ressources fiscales à d'autres destinations que le budget de l'Etat, si bien que la répartition des recettes entre les différentes parties prenantes est d'une très grande, trop grande opacité. Il est donc impératif que ce vote ait lieu.

Il faut, par ailleurs, veiller au respect du principe de cohérence, lequel est distinct du principe de sincérité : la sincérité porte sur les prévisions, la cohérence sur la corrélation entre, d'une part, les prévisions de recettes dans leur ensemble et, d'autre part, les prévisions de prélèvements obligatoires et de comptes prévisionnels de la Nation, et, de façon plus générale, des hypothèses économiques et financières inscrites dans le rapport économique et financier, et la programmation pluriannuelle transmise aux autorités de Bruxelles dans le cadre du pacte de stabilité. Promouvoir le principe de sincérité ne suffit donc pas si, parallèlement, le principe de cohérence n'est pas assuré.

Or si le président de la commission spéciale a semblé tenté, à un moment donné, d'accepter notre amendement sur ce sujet, la majorité de la commission ne l'a pas voulu. Personnellement, j'estime que c'est extrêmement dommageable pour la solidité de nos travaux.

Le deuxième principe auquel nous tenons est la définition, dans la loi organique, de l'équilibre de la loi de finances. Cela ne signifie pas que l'on ne définira pas, par ailleurs, les conditions de l'équilibre, mais il faut poser un principe et tenter de répondre aux deux questions suivantes : « qu'est-ce qu'une loi de finances ? » et « dans quelle mesure une loi de finances est-elle à l'équilibre ? ». C'est un principe de sagesse et on ne voit pas pourquoi l'Etat pourrait s'en exonérer. Il faut bien admettre que les recettes courantes doivent au moins équilibrer les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'intervention.

**M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances.** On a pourtant des souvenirs...

**M. Philippe Auberger.** D'ailleurs, s'il ne dispose pas de ces éléments de jugement, je ne vois pas comment le Parlement peut juger d'une loi de finances et de son équilibre.

Il faut d'ailleurs reconnaître qu'on ne pourra pas indéfiniment emprunter pour couvrir des charges d'intérêts ou des dépenses de fonctionnement, comme cela a pu être pratiqué dans le passé. D'autant que seul le Parlement a le pouvoir d'engager l'avenir et par conséquent d'autoriser le recours à l'emprunt. Il faut donc savoir pourquoi le recours à l'emprunt est nécessaire et à quoi les emprunts vont être affectés. Cela ressortit à un principe de bon sens budgétaire que personne, ici, ne peut nier.

**M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances.** C'est vous qui le dites !

**M. Philippe Auberger.** Certains prétendent – on l'a notamment entendu lors de la réunion de l'Association française des finances publiques de septembre, à laquelle plusieurs d'entre vous assistaient – que la distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement ne serait pas toujours évidente, et serait même sujette à caution.

**M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances.** C'est le moins qu'on puisse dire !

**M. Philippe Auberger.** Je ne crois pas. Une dépense de fonctionnement doit être financée dans l'année, alors qu'une dépense d'investissement peut légitimement être supportée, au moins pour partie, par les générations futures.

Il est donc absolument indispensable de respecter un principe de cohérence et de transparence, notamment vis-à-vis de nos concitoyens.

Parallèlement, il convient d'affirmer que, si certaines dépenses de fonctionnement doivent être financées par l'emprunt, ce ne peut être naturellement que pour des raisons à caractère circonstanciel et parfaitement justifiées par la conjoncture. Ce n'est pas un mode de gestion permanent des finances publiques : on ne peut accepter qu'il soit recouru systématiquement et pour n'importe quoi à l'emprunt.

Troisième principe auquel nous sommes naturellement attachés : l'examen de l'article d'équilibre doit, chaque année, être précédé d'un débat sur le niveau atteint par la dette, le montant admissible de la dette future et les charges récurrentes. Les capacités d'emprunt de l'Etat ne sont pas illimitées. Il importe donc de savoir s'il sera, à l'avenir, en mesure de rembourser ses dettes. Ce principe est fondamental d'autant que le niveau de la dette et ses charges ont beaucoup augmenté au cours des dernières années puisque c'est actuellement le deuxième budget civil de la nation. De plus, le taux de 60 % du PIB pour la dette publique fixé comme normatif par le traité de Maastricht a été « tangenté » ces dernières années. Il est donc absolument nécessaire qu'il y ait un vote sur cette question. Or, pour l'instant, celui-ci n'a pas été admis.

Le quatrième point essentiel est de savoir comment sera accepté, notamment par le Conseil constitutionnel au regard de l'article 40, le découpage des autorisations de dépenses entre missions et programmes. Le Conseil constitutionnel va-t-il considérer que modifier la répartition entre les programmes dans le cadre des missions relève d'une application rigoureuse de l'article 40 ? Cette procédure sera pour lui tout à fait nouvelle. Il n'est pas du tout évident qu'il accepte ce type d'amendements. Il est en tout cas permis de poser des questions à ce sujet.

Il est certainement un domaine où, à mon avis, on ne peut pas accepter une fongibilité totale des crédits : je veux parler des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissements, car on sait que, dans ce cas, les premières seraient systématiquement privilégiées au détriment des secondes.

Un autre point peut également poser des problèmes. Peut-on accepter une fongibilité totale entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'intervention ? Ces dernières permettent en effet de subventionner des organismes qui peuvent eux-même recruter et affecter à d'autres usages que ceux prévus les crédits alloués. Il existe là, également, à mon avis un risque potentiel qui aurait mérité d'être abordé. On s'y est efforcé dans certains amendements.

Cinquième point auquel nous tenons beaucoup : si la spécificité des crédits de la fonction publique, monsieur le ministre de la fonction publique, a été reconnue – certains ont même dit que la fongibilité de ceux-ci était asymétrique – il est à mon avis tout à fait essentiel que le vote des crédits de personnels intervienne lors de l'examen de la première partie de la loi de finances, c'est-à-dire avant l'article d'équilibre. A cette occasion, doit se tenir un véritable débat sur la politique de la fonction publique,

portant non seulement sur les emplois autorisés, mais également sur les modes de recrutement et les rémunérations, ce qui n'est actuellement absolument pas le cas. Le Gouvernement a actuellement toute latitude pour négocier avec les syndicats et le budget ne fait que reprendre le résultat de ces négociations. Le Parlement doit être plus directement associé à la politique de rémunération de la fonction publique, comme à la résolution du problème spécifique bien connu des retraites des fonctionnaires.

Enfin, sixième point auquel nous tenons : le débat d'orientation budgétaire du printemps – qui est un débat particulièrement utile, institué maintenant depuis un certain nombre d'années – doit être l'occasion de dresser un véritable état des lieux de la gestion budgétaire. Cela permettrait de rapprocher, d'une part, les résultats de la gestion passée – c'est-à-dire la loi de règlement ou ce qui peut s'en approcher, si elle n'est pas entérinée – et, d'autre part, la gestion en cours. C'est à ce moment-là que l'on peut, à bon droit, s'il y a lieu de rectifier la loi de finances initiale, proposer une loi de finances rectificative avant de débattre des orientations budgétaires de l'année suivante. Il faut donc avoir une vue d'ensemble de la politique budgétaire. Or, à notre grand regret, ce n'est pour l'instant pas prévu dans la proposition de loi organique.

Au total, mes chers collègues, vous pouvez constater que les propositions qui ont été avancées, notamment par le groupe RPR, sont simples, de bon sens. Elles invitent à la clarté, à la rigueur et devraient, de ce fait, rencontrer un large consensus. Or, un seul des quatorze amendements que j'ai déposés pour inscrire dans la loi les principes que je viens d'énoncer a été retenu, et ce n'était, du reste, sans doute pas le plus difficile. Certains pourront dire que c'est déjà cela. Toutefois, au-delà de l'aspect statistique, je pense que les propositions du RPR ont été insuffisamment entendues. Le débat doit se poursuivre – de toute façon, il se poursuivra au Sénat – et doit, comme l'a demandé le Président de la République, être beaucoup plus consensuel pour pouvoir aboutir.

Le travail qui a été fait n'est pas inutile ; il est intéressant et constitue un progrès, mais celui-ci est encore beaucoup trop insuffisant à nos yeux. Il s'agit en quelque sorte d'une symphonie inachevée. On souhaiterait la voir aboutie.

Le groupe RPR a encouragé le Sénat à aller nettement plus loin, et votera donc contre cette proposition de loi organique dans l'attente de propositions nouvelles allant davantage dans le sens indiqué.

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Barrot.

**M. Jacques Barrot.** Monsieur le président – qui êtes ce soir doublement président ! –, madame la secrétaire d'Etat, messieurs les ministres, monsieur le rapporteur, comment ne pas se réjouir de la réforme proposée au Parlement quand on a déploré, pendant les longues années qu'on y a passées, le caractère laborieux et ingrat du débat budgétaire et que, quand on a été de l'autre côté de la barrière, on a regretté de ne pas pouvoir montrer au Parlement toute la signification des budgets que l'on élaborait ?

Nous pensons – et Jean-Jacques Jégou l'a dit – que la réforme proposée est indispensable, mais, madame la secrétaire d'Etat, messieurs les ministres, elle est indissociable d'une réforme de l'Etat. C'est cette réforme globale qui permettra de donner sens et efficacité à notre démarche.

C'est vrai que nous allons donner à l'exécutif une plus grande liberté pour élaborer le budget de la France, mais il ne faut pas que cette liberté soit dévoyée. La logique d'objectifs est bien supérieure à la logique de moyens. Mais tout dépendra du système de gestion qui sera mis en place du côté de l'Etat.

Il ne faut pas non plus que cela aboutisse à des transferts de pouvoir du législatif vers l'exécutif, parce que, dans le même temps, on aurait négligé d'étayer et d'accroître les moyens de contrôle du Parlement.

Monsieur le ministre, il ne faut pas que cette réforme soit en trompe-l'œil, comme un village Potemkine, que le Parlement soit, à l'arrivée, dépouillé de certaines compétences budgétaires et de pouvoirs de contrôle au profit d'une administration qui utiliserait ces nouvelles libertés avec les insuffisances d'aujourd'hui et plus d'obscurité. Cela ne relève pas uniquement du texte que nous examinons, mais aussi de l'aval. C'est pourquoi, en participant à la démarche de manière positive, nous mettons en garde sur ce qui pourrait la compromettre, l'absence d'une vraie réforme du système de gestion de l'Etat.

Vous avez parlé tout à l'heure de révolution tranquille. Oui, nous la souhaitons, mais il faut qu'elle soit, plus qu'un vœu, une réalité, pour que tout cela prenne sens.

Je vais très rapidement revenir sur le texte et sur les notions nouvelles, qui doivent beaucoup à tout le travail de Didier Migaud.

J'évoquerai d'abord la notion du programme, qui est en effet une notion nouvelle, mais il ne faut pas que ces notions nouvelles soient de fausses fenêtres.

Le principe du programme est intéressant. Il permet d'afficher les objectifs, d'affirmer les priorités. Encore faut-il que ces grandes enveloppes, qui seront votées dans le cadre d'une annualité assouplie, qui permettront aux gestionnaires de réaffecter les moyens avec une liberté accrue, ne soient pas simplement une facilité supplémentaire donnée à l'exécutif, sans qu'il s'engage lui-même dans la réforme du système de gestion de l'Etat.

Un mot sur la conception du programme.

Il semble que le montant moyen des programmes varierait de 11,4 à 17 milliards de francs. Il ne faut pas que ces programmes deviennent des chaudrons dans lesquels on cuirait la soupe que l'on voudrait, et nous pourrions imaginer, monsieur le rapporteur général, que l'exécutif associe les rapporteurs spéciaux, non pas au choix du programme, mais à son formatage. Je suis rapporteur spécial de la formation professionnelle, et je n'arrive pas toujours à comprendre comment ont été conçus les agrégats. Cela rend beaucoup plus difficile la lecture du budget et son contrôle. Il ne s'agit pas de donner au Parlement un pouvoir d'initiative dans ce domaine, mais pourquoi ne pas l'associer en amont au formatage des programmes ?

Encore faut-il que le Parlement ait une certaine liberté pour être associé ainsi à la conception des programmes. Cela suppose des possibilités d'interpréter l'article 40, comme le président de la commission des finances l'a suggéré.

Ce qui est intéressant, me semble-t-il, dans le travail de la commission spéciale, monsieur le président, c'est la distinction qui a été établie entre deux niveaux : le niveau où l'on vote les enveloppes destinées aux objectifs clairement affichées, et celui où l'on définit des plafonds de dépense, conservant ainsi une certaine spécialité budgétaire indispensable.

C'est sans doute dans cette distinction que peut se situer une interprétation de l'article 40, sur laquelle, en tant que président de la commission des finances jadis, j'ai signé un rapport très savant, dont je n'ai pas toujours perçu moi-même, l'auteur, certaines subtilités. (*Sourires.*)

**M. Michel Bouvard.** Il a toujours été honnête !

**M. Jacques Barrot.** Je pense donc qu'il y a là quelques possibilités d'interprétation.

La deuxième notion nouvelle, c'est la fongibilité.

Le recours à une fongibilité accrue peut permettre une modernisation de la gestion de l'Etat, à condition qu'il ne s'agisse pas d'une sorte de facilité laissée à l'exécutif.

Voilà pourquoi – et je remercie la commission d'avoir été très claire – les dépenses de personnel ne doivent pas être fongibles. Cette disposition, prévue par la commission, recueille notre accord, mais le contrôle de l'emploi public reste imparfait, et il faudra aller plus loin.

Sans doute faut-il parvenir à un plafonnement des effectifs par ministère obligeant l'Etat à modifier profondément sa gestion des ressources humaines.

Pour les autres catégories de dépenses – et je me réfère à ce qu'a dit M. Fabius –, pourquoi ne pas réserver dans un premier temps la globalisation à ceux qui, manifestement, apparaissent les meilleurs gestionnaires, à ceux qui ont « montré leurs capacités à définir des objectifs et à mesurer des résultats, ainsi qu'à maîtriser l'exécution de leur programme au sein de l'enveloppe allouée » ?

Troisième notion novatrice : les autorisations d'engagement pour toutes les catégories de dépenses. C'est évidemment un progrès considérable par rapport à une autorisation budgétaire formulée en termes de caisse, mais il faudra, monsieur le rapporteur général, que la proposition de loi tienne compte de ces autorisations d'engagement quand il s'agit de définir la comptabilité budgétaire de l'Etat ou la présentation des résultats d'exécution.

Enfin, j'en viens à la notion d'indicateurs. Attention, madame la secrétaire d'Etat, à ne pas revenir à la formule des « blancs », qui, dans un grand formalisme, énuméraient un certain nombre d'indicateurs qui n'étaient pas significatifs. Il faut que le Parlement soit associé à la mise au point de ces instruments de mesure des résultats qui sont au cœur de la fonction de contrôle. C'est très important si l'on veut réussir.

Le Parlement pourra – mais je crois que M. le président en a bien pris la mesure – s'appuyer sur la Cour des comptes et sur des audits pour mettre au point ces indicateurs de performance.

Voilà, autour de ces quelques notions nouvelles qui font l'intérêt de cette proposition de loi organique, quelques remarques et quelques suggestions.

Je terminerai par deux souhaits. Brièvement car j'ai largement dépassé mon temps – mais les propositions de loi devraient donner lieu à un débat plus élargi.

**M. Michel Bouvard.** C'est vrai !

**M. Jacques Barrot.** Le premier souhait a trait au contrôle de l'impôt en dehors du budget de l'Etat. Mon ami de Courson m'a fait observer qu'il y avait bien chaque année un contrôle des affectations de recettes hors budget,...

**M. Charles de Courson.** Oui !

**M. Jacques Barrot.** ... mais ce contrôle reste tout de même relativement discret, et vous comprendrez que je sois vigilant notamment sur les recettes affectées à la

sécurité sociale. Comment faire pour que cette affectation soit clairement lisible et renouvelée solennellement chaque année ? Cela me paraît essentiel. Je sais qu'il y a des possibilités dans nos textes, mais il faudra aller plus loin.

Second souhait : nous devons parfaire la connaissance des engagements de l'Etat à l'égard des tiers, au sens habituel du terme. Cette connaissance est imparfaite pour les engagements financiers et pratiquement nulle pour les dettes d'exploitation.

Quelques mesures doivent être prises : l'Etat doit être doté d'une véritable comptabilité en droit constaté et pas seulement d'une comptabilité de recettes et de dépenses ajustée en droit constaté ; les annexes explicatives jointes au projet de loi de finances doivent comporter pour chaque sous-programme les engagements de l'Etat, y compris les engagements qu'il a pu contracter au titre de ses opérations courantes ; aucun régime de garantie ne doit pouvoir être créé à titre permanent ; et puis, il faut un calendrier des débats parlementaires à la mesure de cette nouvelle donne. Jean-Jacques Jégou a formulé tous nos souhaits sur ce point et je pense, monsieur le rapporteur général, que vous en avez bien pris la mesure. Nous avons bien progressé pendant les discussions en commission.

En conclusion, il ne faut pas que cette réforme apparaisse un jour comme une fausse fenêtre, s'agissant des droits du Parlement, ou comme un alibi pour ce qui est de la réforme de l'Etat. Voilà pourquoi nous entendons rester vigilants sur les modalités de sa mise en œuvre.

Puisse le Gouvernement, tout au cours des discussions qui vont se dérouler au Sénat, prendre les engagements indispensables pour que cette nouvelle règle de présentation, d'examen et de contrôle budgétaire marque un tournant vers une meilleure gestion de la sphère publique, qui entraînera du même coup un contrôle beaucoup plus démocratique du Parlement.

Nous ne négligerons pas nos efforts, dès qu'il s'agira de faire du solide et du sérieux, et pas seulement de rechercher des effets d'affichage passagers. Comme l'a expliqué Jean-Jacques Jégou, nous marquerons par une abstention positive notre souhait d'accompagner la démarche tout en restant très vigilants. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance, du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

**M. le président.** Monsieur Barrot, vous avez largement dépassé votre temps de parole, mais je pense que le sujet mérite qu'on s'y attarde un peu, surtout quand on connaît bien ces questions.

**M. Michel Bouvard.** L'expérience de Jacques Barrot...

**M. le président.** C'est ce que je disais en d'autres termes, monsieur Bouvard.

La parole est à M. François d'Aubert.

**M. François d'Aubert.** Monsieur le président, madame, messieurs les ministres, l'objet de cette discussion est la réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959, mais, en arrière-fond, il y a évidemment, d'une certaine manière, la Constitution de 1958, et la prééminence qu'elle donne à l'exécutif, l'ordonnance du 2 janvier 1959 n'étant que la déclinaison de la Constitution de 1958 dans le domaine budgétaire, avec en particulier l'article 40.

Cette ordonnance est marquée par son temps. Il s'agissait de réagir contre les excès budgétaires de la IV<sup>e</sup> République. Les parlementaires refaisaient le budget, ne respectaient pas les délais, et la bonne gestion n'était pas l'apanage de cette période.

Il faut bien reconnaître aussi que la toute-puissance budgétaire placée dans les mains de l'exécutif et en particulier du ministère des finances, quelle que soit son appellation, au cours de ces quarante années passées, n'a pas empêché le déficit budgétaire, l'explosion de la dépense - au-delà même des choix politiques, il y a une sorte de cheminement vers davantage de dépenses publiques -, l'alourdissement des prélèvements obligatoires.

Vu cette ordonnance de 1959, sur un fond très dur à l'égard du Parlement qui est la Constitution de 1958 avec son article 40 et l'interprétation qui en a été faite, quasiment toujours au détriment du Parlement, il importe aujourd'hui d'aller de l'avant. Mais, monsieur le rapporteur, et je voudrais souligner combien vos travaux ont été importants et fructueux,...

**M. Didier Migaud, rapporteur de la commission spéciale.** C'est pour ça que vous allez voter contre !

**M. François d'Aubert.** ... je pense que nous avons fait une erreur initiale. Le problème c'est l'article 40 et la réforme constitutionnelle.

Au travers d'une réforme, même importante, de l'ordonnance de 1959, on ne peut pas réellement modifier - ce qui est l'objectif de certains ici - cette sorte de rapport de forces qui existe entre le Gouvernement et le Parlement, entre le ministre des finances et les assemblées, rapport de forces structurellement favorable à l'exécutif avec la Constitution de 1958.

Vos propositions - et j'en suis un peu triste - même s'il y a des améliorations maintiennent cette espèce de subordination congénitale du Parlement dans la procédure budgétaire qui est la procédure la plus importante dans la vie de l'État et du pays.

L'ordonnance de 1959 fixe les grandes règles de la procédure budgétaire, elle établit ce rapport de forces. Sans modification vraiment substantielle, cette subordination est maintenue. On le voit aussi dans la préparation budgétaire, qui reste un monopole administratif du ministère des finances. Que le ministère des finances ait un rôle essentiel dans la préparation du budget, soit, mais, là, on ne peut pas dire que le Parlement soit vraiment associé à la préparation du budget, ce qui serait un minimum.

Si la structuration en programmes et en missions est une innovation intéressante, qui va définir ces programmes et ces missions ? Le ministère des finances, pas le Parlement ! Quelle sera la relation entre le ministère des finances et les autres ministères ? Là aussi, cela manque singulièrement de précision.

Lors du vote de la loi de finances, je l'ai dit tout de suite, l'irrecevabilité financière fixée par l'article 40 de la Constitution interdit à tout amendement d'origine parlementaire de diminuer une ressource ou d'aggraver une charge publique. Vous nous proposez une formule astucieuse, monsieur le rapporteur, en ce qui concerne la charge publique, une sorte de fongibilité de la dépense à l'intérieur des programmes, mais, sur la diminution de la ressource, c'est-à-dire sur l'aspect fiscal, il n'y a quasiment aucune avancée, puisque le Parlement n'aura toujours pas le droit, à moins de créer ou d'augmenter un impôt, d'en diminuer ou d'en supprimer un.

Le progrès, qui est réel en ce qui concerne la dépense, n'est donc pas symétrique en matière de recettes.

En matière d'exécution budgétaire, les mouvements de crédits seront facilités à l'intérieur des titres, dont les montants sont désormais indicatifs. Les virements de crédits qui modifient l'objet de la dépense voient leurs plafonds réduits de 10 à 3 %, mais la limitation ne s'applique plus aux chapitres, qui étaient nombreux, donc avec un volume plus ou moins réduit, mais à des programmes beaucoup plus vastes. Cela veut dire qu'on passe de 10 % de quelque chose de réduit à 3 % de quelque chose de vaste, ce qui revient à peu près au même.

Vous nous proposez également - cela apparaît un peu moins dans les commentaires - de renforcer finalement les prérogatives de l'administration en renonçant partiellement au principe de spécialité, qui est l'un des fondements de notre droit budgétaire. La budgétisation des politiques publiques par objectifs les rend certes plus lisibles, mais elle restreint par définition la portée de l'autorisation parlementaire fixée en loi de finances initiale. La fongibilité des crédits au sein des futurs programmes donnera désormais toute latitude aux gestionnaires publics pour bouleverser la répartition des crédits votés en loi de finances initiale. Ce n'est pas parce que nous aurons la possibilité de prendre des initiatives en matière de fongibilité à l'intérieur des programmes qu'il n'y aura pas, au niveau de l'exécution, un retour en force de l'administration centrale. Par ailleurs, les contreparties sont faibles - l'irrecevabilité financière est légèrement assouplie en ce qui concerne les dépenses -, mais les gages imposés aux diminutions de recettes sont maintenus.

Deuxième question, le renforcement de la sincérité budgétaire. C'est essentiel, c'est un principe constitutionnel affirmé par le Conseil constitutionnel, mais une meilleure lisibilité des budgets et des annexes comptables supplémentaires, qui sont multipliées - on ne saurait se plaindre d'un surplus d'informations -, ne suffit pas forcément à assurer une meilleure transparence.

Vous inscrivez dans le marbre de l'ordonnance le principe de sincérité budgétaire, mais les obligations qui en découlent sont floues et dépourvues de force contraignante.

La réforme conduit, c'est vrai, à une présentation de l'intégralité des crédits et met fin à la pratique des services votés, qui se trouvaient reconduits d'année en année par un vote unique en loi de finances initiale. C'est une bonne chose.

L'autorisation parlementaire ne sera plus limitée aux mesures nouvelles, qui portaient à peine sur 5 % de la masse des crédits. C'est positif.

La budgétisation au premier franc des politiques publiques apparaît aussi comme quelque chose de positif, les indicateurs de performances par missions budgétaires, corollaires de la budgétisation par objectifs, constituent un progrès, mais, et c'est le problème essentiel, on se demande si on n'a pas mis un peu la charrue avant les bœufs. Comme d'habitude, on énonce des principes, on a éventuellement des textes, s'ils sont votés, mais la grande question est de savoir si les administrations sont prêtes à répondre dans des délais aussi brefs à de tels bouleversements. Quatre ou cinq ans, cela paraît une éternité pour beaucoup, mais, pour nos administrations, cela peut paraître assez long, et de nombreuses voix s'élèvent dans les ministères pour dire qu'il faudrait au moins cinq à six ans pour réussir à faire cette réforme.

Et, si tant est qu'il y ait de véritables indicateurs, rien n'indique que le Parlement sera capable d'exploiter ces indicateurs qui lui seront fournis par les administrations ?

La transparence, c'est le respect d'un deuxième principe, l'universalité budgétaire, et le renoncement à une pratique ancienne mais répréhensible qui est la contraction entre les recettes et les dépenses.

Là non plus, nous n'avons pas de garanties. Votre réforme reste silencieuse sur les pratiques très contestables d'affectation de recettes de l'État à une multitude de fonds : sans vouloir m'attarder sur le cas du FOREC, je dois dire que ce système constitue une grave entorse au principe d'universalité budgétaire.

D'autre part, les prélèvements sur recettes sont insuffisamment traités, même si, nous l'avons noté, les prélèvements sur recettes européens – qui représentent à peu près 100 milliards – sont supprimés, la dépense étant effectivement comptabilisée comme telle. M. le rapporteur semble avoir renoncé – nous n'avons en tout cas aucune indication qui laisse penser le contraire – à une réforme du prélèvement sur recettes pour les collectivités locales, qui représente pourtant 207 milliards de francs. On se trouve, il est vrai, face à une sorte de conflit intellectuel : d'un côté, un contrôle parlementaire plus fort s'impose et peut s'exercer par le biais de ce prélèvement sur recettes pour les collectivités locales –, mais, de l'autre, ce prélèvement est également une formidable entorse au principe de sincérité et de transparence budgétaire. Or, les relations entre les collectivités locales et l'État ne sont pas clarifiées, pas plus que celles entre le budget social et le budget de l'État.

La moitié des prélèvements obligatoires ne sont pas concernés par la réforme, notamment tous les dispositifs les plus critiqués : ces dépenses de l'État qui sont financées par des cotisations sociales et ces ressources de l'État – CSG, impôts – qui vont financer des dépenses de sécurité sociale. Ce système manque de transparence et la réforme reste extraordinairement timide sur l'articulation entre le fiscal et la cotisation sociale.

Monsieur le président, je sais combien vous tenez à cette réforme et à la question du pouvoir de contrôle du Parlement. Mais le Parlement va être submergé d'informations et de nouveaux rapports. A chaque discussion budgétaire, nous demandons un rapport de plus. Ceux qui doivent être rédigés par les différents ministères sont de plus en plus nombreux, et je ne suis pas sûr, pour autant, que l'information du Parlement en soit réellement améliorée et le contrôle parlementaire vraiment bonifié. Un vrai contrôle parlementaire implique d'abord des moyens supplémentaires. Plusieurs formules sont envisageables. La première, la plus simple, consiste à doter chaque assemblée du Parlement d'une sorte – j'ose à peine employer l'expression – de mini-direction du budget, qui permettrait de participer à son élaboration, d'en contrôler l'exécution, et naturellement d'exercer un contrôle *a posteriori*, qui, il est vrai, pose des problèmes particuliers. Cela permettrait en tout cas de contrôler l'efficacité de la dépense publique, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Une autre formule passe par une réforme de la Cour des comptes en vue de séparer deux de ses missions : l'audit pourrait être confié à un organisme indépendant, comme cela se passe dans d'autres pays, tandis que la Cour conserverait son rôle juridictionnel classique. Ainsi, parallèlement au contrôle *a posteriori*, qui doit être maintenu, un audit serait effectué quasiment en temps réel des finances publiques.

En résumé, monsieur le rapporteur, il y a de bonnes choses dans cette proposition, mais je crois qu'une erreur initiale a été commise. Pourquoi avoir déclaré d'emblée que l'article 40 était en dehors de l'épure ? Si l'on voulait

vraiment, dans le domaine de la politique budgétaire, renforcer le Parlement, faire du législatif un véritable contre-pouvoir à l'exécutif, il fallait s'intéresser à l'article 40. Vous avez essayé de le faire, de façon astucieuse, mais insuffisante.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Vous savez que c'est constitutionnel ?

M. François d'Aubert. Oui, mais voilà...

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Vous me rassurez !

M. Jean-Louis Idiart. Ils ne votent jamais les réformes constitutionnelles !

M. François d'Aubert. Je vous rassure, monsieur Migaud. Mais, si l'on veut vraiment aboutir à une réforme budgétaire qui ne soit pas uniquement de modernité, mais de modernité politique, avec un renforcement du Parlement par rapport à l'exécutif, il faudrait qu'elle s'accompagne d'une réforme constitutionnelle modifiant sensiblement la rédaction de l'article 40.

Cette réforme comporte donc deux points faibles. Le premier touche à la transparence. Ainsi, les prélèvements sur recettes sont maintenus. Des indicateurs forts dans la construction du budget, telle que la distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement, avec un solde sur le fonctionnement et un solde sur l'investissement, seraient des raisons d'espérer davantage de transparence. Enfin, on voit mal de quels moyens disposera le Parlement pour appliquer la réforme. C'est pourquoi, en l'état actuel du texte, le groupe DL est dans l'expectative et s'appête à voter contre.

(M. Patrick Ollier remplace M. Raymond Forni au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENTE DE M. PATRICK OLLIER,  
vice-président

M. le président. La parole est à Mme Nicole Bricq.

Mme Nicole Bricq. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'État, beaucoup de bons génies se sont penchés sur le berceau de cette proposition de loi organique, et de bonnes fées aussi, puisque j'ai noté, madame la secrétaire d'État, que vous aviez fait de cette réforme une priorité de votre action ministérielle. Au nombre des bons génies, on compte le Président de la République, le Premier ministre, le ministre de l'économie et des finances, le président de la Cour des comptes. Je veux saluer ce dernier, dont l'audition par notre commission a été remarquable, non seulement en raison de la position institutionnelle qu'il occupe, mais aussi de son long et glorieux passé de parlementaire et de président d'un groupe majoritaire.

Je me réjouis aussi de voir au banc du Gouvernement M. le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, dont les différentes déclarations ont montré combien il est attaché à cette révolution qu'on a qualifiée de « tranquille ». Je tiens enfin, une fois encore, à remercier notre rapporteur pour sa ténacité et pour le travail de titan qu'il a effectué, et le président de notre assemblée pour son opiniâtreté.

Nous nous trouvons donc devant un choix politique, au sens noble du terme. Mais c'est aussi un choix commandé par la nécessité. Vous avez été peu nombreux à le souligner ici, mais notre appartenance à l'Union européenne et l'article 104 du Traité nous imposent une lecture globale des finances publiques – budget de l'État,

sécurité sociale, collectivités locales – et, par conséquent, nous dictent cette réforme. Elle aura une grande vertu : elle hissera notre pays au rang de grande démocratie parlementaire. La réforme des procédures budgétaires est en effet largement engagée, dans de nombreux pays de l'Union – au Bundestag, à la Chambre des communes, au parlement suédois, pour n'en citer que trois, mais la réforme de la gestion publique est également à l'ordre du jour dans des pays où l'on ne l'attendrait pas forcément, l'Italie et l'Espagne.

Sur le fond, la réforme repose sur quatre grandes idées qui ont été largement développées et que je me contenterai de rappeler.

La première, c'est celle de la liberté : liberté dans la souplesse qu'aura le gestionnaire public, dans la capacité d'amendement accrue qu'aura le Parlement pour exercer à la fois son contrôle et peser sur les choix proposés par le Gouvernement par le biais des programmes et des missions.

La deuxième grande idée, corollaire de cette liberté, c'est la responsabilité, car il n'y a pas de liberté sans responsabilité.

La troisième grande idée qui correspond à une aspiration, à une demande, à une exigence de la société, c'est celle de la transparence qui s'impose à nous.

Enfin, la quatrième idée, résultant du contrôle et de l'évaluation, c'est celle de l'efficacité, notamment l'efficacité de la dépense publique.

Nous allons donc entamer la discussion de ce texte. J'ai pu entendre les différents orateurs – c'est le privilège de celui ou de celle qui parle à la fin de la discussion générale –, et j'ai noté que certains collègues de l'opposition avaient, dès cette première lecture, annoncé qu'ils voteraient contre. M. Auberger, du groupe RPR, a toutefois nuancé son point de vue en faisant appel au Sénat, manifestant ainsi une certaine confiance dans la navette parlementaire. En revanche, je ne laisse pas d'être très étonnée de l'attitude du groupe Démocratie libérale, dont l'opposition à ce texte correspond à une posture que je qualifierais de tactique.

**M. Didier Migaud, rapporteur.** Son représentant est déjà parti !

**Mme Nicole Bricq.** Cette attitude est assez surprenante de la part d'un groupe qui n'a pas de mots assez durs pour fustiger l'immobilisme là où il croit le déceler – pas toujours au bon endroit – et qui appelle régulièrement de ses vœux la réforme de l'Etat.

**M. Michel Bouvard.** Ils ne sont pas là !

**Mme Nicole Bricq.** Ils ne sont pas là, mais ils liront le *Journal officiel*.

**M. Didier Migaud, rapporteur.** Ils ne lisent pas le *Journal officiel*, pas plus qu'ils ne participent aux débats ou n'ont lu le texte !

**Mme Nicole Bricq.** M. d'Aubert nous disait qu'il fallait, dès le départ, se mettre d'accord pour faire sauter l'article 40, mais ce serait changer de pied, puisqu'il s'agit d'une réforme constitutionnelle.

**M. Jean-Louis Idiart.** Ils ne l'auraient pas votée ! Ils ne votent jamais les réformes constitutionnelles !

**Mme Nicole Bricq.** De plus, je ne les ai pas entendus formuler cette exigence lors de nos travaux en commission, auxquels j'ai pourtant participé. Je veux leur dire que, en la matière, le mieux est l'ennemi du bien.

On peut affirmer sa volonté d'avancer et de réformer, mais c'est au pied du mur qu'on voit le maçon. Pour ce qui concerne les membres du groupe socialiste, ils ont la truelle en main. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

**M. Michel Bouvard.** Monsieur le président, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'Etat, le rapport de notre collègue Didier Migaud sur la proposition de loi organique portant réforme de l'ordonnance de 1959 rappelle en introduction que le texte dont la discussion débute ce soir constitue la trente-septième tentative de modification de la procédure budgétaire et des relations budgétaires entre le Gouvernement et le Parlement.

C'est dire l'importance du débat qui nous réunit : la proposition de loi n'a-t-elle pas justifié la création d'une commission spéciale, présidée par le président de l'Assemblée nationale lui-même ? Ce texte a, en effet, vocation à rechercher le consensus le plus large, pas seulement entre l'Assemblée nationale et le Sénat, puisque le caractère de loi organique oblige à cet accord, mais ici même, entre majorité et opposition. Les propositions de réforme élaborées dans le passé émanaient de tous les bancs de cette assemblée et vous me permettez de rappeler, pour ce qui concerne le RPR, celle qu'avait formulée, il y a quelques années, notre excellent collègue Jean-Pierre Delalande.

Le Président de la République et le Premier ministre s'étant engagés en faveur de ce projet qui constitue un élément de l'indispensable modernisation de l'Etat, nous avons abordé les travaux de la commission dans un esprit constructif de proposition et de dialogue. Nous sommes conscients, comme bien d'autres, que le monde a évolué depuis 1959, pour ne pas dire qu'il a été bouleversé, que les échanges économiques se sont à la fois libérés et mondialisés, que les budgets sociaux ont pris une place croissante et prépondérante. Dans ce contexte, auquel il faut ajouter, comme vient de l'indiquer Nicole Bricq, le poids de l'encadrement budgétaire communautaire, la procédure budgétaire était chaque année de plus en plus en décalage par rapport à la réalité de la société, de l'économie et des pouvoirs budgétaires des nations.

Par ailleurs, l'exigence d'efficacité de la dépense publique est aujourd'hui plus grande, non seulement de la part du citoyen, mais aussi du fait de la rareté de la ressource publique au regard des besoins. On le vérifie en faisant le rapport entre les besoins d'investissement et les capacités d'investissement que nous pouvons dégager chaque année.

Pour nous, cette réforme avait donc pour but à la fois de modifier l'organisation des débats des lois de finances, de permettre les ajustements nécessaires en cours d'année et de rendre utile la loi de règlement. Il s'agissait aussi d'assurer une plus grande transparence dans l'encadrement des première et deuxième parties de la loi de finances, tout comme dans l'articulation entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle a eu tendance à se déliter au fil des années.

La proposition de loi organique de Didier Migaud marque des avancées significatives dont nous nous réjouissons, notamment dans sa dernière mouture. Il convient de ne pas les nier car elles vont dans le bon sens. Pour autant, quelques lacunes ont incité notre groupe à déposer plusieurs dizaines d'amendements, tenant notamment à l'élaboration de l'article d'équilibre, à la présentation consolidée des recettes et à leur affectation, ainsi que – j'insiste sur ce point peu évoqué jusqu'à

maintenant – à la situation patrimoniale de l'Etat – il faudra bien, en effet, que nous puissions disposer d'une véritable évaluation et d'un suivi de l'action patrimoniale de l'Etat.

D'une manière générale, ces amendements ont été repoussés alors même que certains semblaient bénéficier d'une attention plus que polie de la part de nos collègues de la majorité, y compris du président Raymond Forni. Nous sommes bien conscients qu'on ne peut répéter tous les jours une telle réforme et c'est pourquoi nous souhaitons aller au fond des choses, ne pas rester à mi-chemin. Peut-être le Gouvernement entend-il ne pas tout donner à l'Assemblée nationale et se réserve-t-il la possibilité de satisfaire nos collègues de la majorité sénatoriale sur certains points? Si tel était le cas, je serais, sans doute comme la plupart de mes collègues de l'opposition, enclin à évoluer positivement dans mon intention de vote. Pour l'heure, et avant même que nous n'entamions la discussion des articles, il me semble indispensable qu'on puisse y enregistrer des avancées sur la transparence, sur l'articulation entre les lois de finances et la loi de financement de la sécurité sociale, sur la mobilisation des emprunts par l'exécutif, comme sur la gestion du patrimoine de l'Etat.

En effet, l'expérience passée a démontré que les zones d'ombre nuisent à l'efficacité du contrôle parlementaire, et donc de la gestion de l'argent public, et à la détermination des choix.

La gestion des emplois publics constitue aussi l'un des points clés du succès de cette réforme, dès lors que ce poste est le premier poste budgétaire et qu'il est appelé à évoluer avec le départ en retraite de 50 % des fonctionnaires dans la décennie qui vient. Il faut saisir cette opportunité, pour peu que l'on souhaite assurer, là aussi, transparence et efficacité.

Vous l'aurez compris, madame la secrétaire d'Etat, monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, soucieux avant tout de la revalorisation du rôle de notre assemblée et du renforcement du contrôle démocratique sur le budget de l'Etat, je n'ai pas encore, à ce jour, de position prédéterminée. Je souhaite vivement que nos discussions permettent d'atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés. Cela suppose bien évidemment que les moyens adéquats soient mis en place.

Au-delà, il faudra, comme l'indiquait le président Forni tout à l'heure, que nous nous intéressions aussi aux conditions de travail au sein de notre assemblée. Tout ne dépend pas de l'Etat. Il est grand temps que la commission des finances se dote de moyens de travail plus appropriés. Les outils d'évaluation qui sont en cours d'élaboration sont un premier pas dans ce sens. Cela suppose aussi que les rapporteurs spéciaux disposent, eux aussi, de moyens de travail suffisants pour exercer réellement leur mission. Comment justifier le fait que le rapporteur spécial du budget des transports, qui s'élevait lorsque j'en avais la charge à 80 milliards de francs et qui incluait, entre autres grandes entreprises, la RATP, la SNCF et Voies navigables de France, disposait des mêmes moyens de travail et des mêmes disponibilités de la part des collaborateurs de la commission que le rapporteur spécial du budget du tourisme que je suis aujourd'hui et qui doit contrôler un budget de 450 millions et deux groupements d'intérêt économique, l'Agence française de l'ingénierie touristique et Maison de la France?

Nous devons nous pencher sur les conditions de travail qui sont les nôtres, sur les moyens d'action qui sont mis à disposition de ceux qui souhaitent exercer un contrôle budgétaire afin de vérifier la bonne utilisation de

l'argent public. A cet égard, il faudra renforcer, comme cela se fait depuis un certain nombre d'années – et je souhaite en féliciter tous ceux qui en ont été à l'initiative –, notre coopération avec la Cour des comptes.

A ce propos, madame la secrétaire d'Etat, je voudrais dire combien je serais sensible à ce que nous donnions suite à la proposition de loi qu'un certain nombre d'entre nous ont déposée afin que le rapport annuel de la Cour des comptes ne soit pas simplement constaté, ne soit pas simplement remis, mais qu'il donne lieu à un débat, ici même. Nous pourrions ainsi tirer les enseignements des observations formulées et les prendre en compte dans notre travail parlementaire pour ce qui concerne directement notre champ de contrôle. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants, ainsi que sur quelques bancs du groupe socialiste.*)

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

M. René Dosière. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'Etat, chers collègues, la proposition de loi de notre collègue Didier Migaud, dans laquelle celui-ci s'est beaucoup investi, a notamment pour objectif de rendre les documents budgétaires plus lisibles et plus sincères, pour permettre un meilleur contrôle du Parlement.

Après l'ensemble des orateurs qui se sont succédé à la tribune, je souscris, bien sûr, à cette orientation, qui doit également s'appliquer aux concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, que j'évoquerai plus particulièrement dans mon intervention.

Faut-il rappeler que les concours financiers représentent aujourd'hui le deuxième poste budgétaire en volume, puisqu'ils s'élèvent à plus de 350 milliards de francs, peut-être même 360 milliards de francs?

Depuis 1959, les collectivités locales ont pris, dans notre pays, une place considérable, qui se traduit, on l'a vu, dans la loi de finances. Mais, dans son rapport sur l'exécution du budget 1999, la Cour des comptes écrit : « L'absence de principe lisible régissant le traitement budgétaire de ces concours n'est pas de nature à fournir au Parlement une vision claire et exhaustive des flux financiers correspondants ».

Analyser les motifs de cette opacité, c'est indiquer les voies d'une plus grande transparence.

Je relève, en premier lieu, l'absence de cohérence dans le traitement des flux financiers, selon qu'ils correspondent à des prélèvements sur recettes ou à des lignes budgétaires.

La notion de prélèvements sur recettes ne figure pas dans la loi organique de 1959, ni dans la nouvelle rédaction qui nous est proposée. De ce point de vue, je souscris entièrement aux observations du rapporteur, qui, dans son rapport, préfère s'en remettre à la jurisprudence du Conseil constitutionnel – d'ailleurs moins sévère, sur ce point, que le Conseil d'Etat – plutôt que de vouloir encadrer cette procédure.

Il n'en reste pas moins qu'une plus grande cohérence est nécessaire. Sous l'appellation de « prélèvements sur recettes », on trouve des prélèvements à caractère compensatoire, comme la compensation des exonérations de taxe professionnelle, et des subventions, comme le Fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée. Mais toutes les subventions ne sont pas traitées de la même manière, puisque le FCTVA est un prélèvement sur recettes, alors que la dotation globale d'équipement,

qui y ressemble pourtant beaucoup, est une subvention d'investissement inscrite au budget du ministère de l'intérieur.

**M. Michel Bouvard.** Tout à fait !

**M. René Dosière.** Quant aux compensations de taxe professionnelle, elles ressortent soit d'un prélèvement sur recettes en milieu urbain, quand il s'agit des zones de redynamisation urbaine, soit d'une dépense budgétaire en milieu rural, quand il s'agit des zones de revitalisation rurale.

**M. Michel Bouvard.** Tout à fait !

**M. René Dosière.** Ce traitement différencié d'un même dispositif, en l'occurrence la prise en charge par l'Etat d'une part croissante de la fiscalité locale, rend particulièrement malaisée la connaissance précise et exacte de cet effort financier. D'ailleurs, alors que cette prise en charge de la fiscalité locale par l'Etat se montait à 115 milliards de francs en 1999, le jaune budgétaire sur l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités n'en affichait que 91 milliards. En 2000, sur 136 milliards, le jaune n'en affichait que 113. Et, en 2001, sur 160 milliards prévisionnels, le jaune n'en affiche que 139. Au demeurant, je pense qu'une meilleure lisibilité ferait apparaître un effort financier de l'Etat encore plus important.

En second lieu, on relève que les concours financiers de l'Etat imputés sur le budget de l'Etat sont dispersés sur une quinzaine de départements ministériels, ainsi que sur les comptes spéciaux du Trésor, je pense, en particulier, au Fonds national pour le développement des adductions d'eau. Sous cet aspect, d'ailleurs, le jaune budgétaire laisse apparaître l'ensemble de ces crédits, tant en fonctionnement qu'en investissement. De ce point de vue, on ne peut qu'approuver les termes de l'article 40 de la proposition de loi, qui impose un dépôt plus rapide de ce document. Il convient, toutefois, d'en combler les lacunes. Par exemple, les relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales n'y figurent pas, et, pourtant, elles ne sont pas financièrement neutres. Ainsi, grâce au mécanisme du compte d'avances aux collectivités locales, les collectivités locales françaises disposent d'une sécurité financière extraordinaire, puisque l'Etat leur assure l'intégralité des produits votés de fiscalité locale directe, ces produits étant, par ailleurs, versés mensuellement, alors même que l'Etat ne les a pas recouverts. Depuis trois ans, ce compte est devenu légèrement positif.

Il n'en reste pas moins que son déficit cumulé au 1<sup>er</sup> janvier 2000 atteint 106 milliards de francs. Cela correspond à des recettes de fiscalité locale non recouvrées par l'Etat et, sur cette somme, 39 milliards sont pratiquement irrécouvrables, parce que datant de plusieurs années. Il faudra bien, un jour, solder cette somme.

A l'inverse, si l'on considère la trésorerie des collectivités locales dont bénéficie l'Etat, de manière d'ailleurs légitime, je dois le reconnaître, il ne serait pas inutile d'en faire apparaître le montant. Il s'élevait à 60 milliards en mai 2000, et doit atteindre, aujourd'hui, environ 65 milliards. Ce qui n'est pas mince, d'autant que cette somme progresse très régulièrement.

Il s'avérerait également judicieux d'en calculer les profits pour l'Etat, que l'on pourrait d'ailleurs mettre utilement en rapport avec les pertes que l'Etat subit consécutivement aux avances de fiscalité locale. Là encore, j'approuve l'article 26 de la proposition, qui précise que, pour déroger à ce placement de leur trésorerie auprès du Trésor, les collectivités devront obtenir l'autorisation du

Parlement. On mesure parfaitement l'importance d'une telle décision qui mérite un vrai débat si une modification de ce placement était envisagée. Dans ce cas, l'Etat pourrait renoncer ou faire payer ses avances aux collectivités, qui ne seraient d'ailleurs pas toutes gagnantes.

D'autres masses financières méritent d'apparaître en toute clarté, afin, là aussi, d'éclairer les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Je pense aux frais d'assiette et de recouvrement - plus de 17 milliards de francs - qui sont traités comme une redevance, alors qu'il s'agit d'une recette fiscale forfaitaire de l'Etat, payée d'ailleurs par le contribuable local.

**M. François Goulard.** Et très élevée !

**M. René Dosière.** Il serait du reste intéressant de disposer, en regard de cette recette, du coût réel de ces frais d'assiette pour l'Etat. Cela rendrait ces relations financières plus transparentes.

**M. Philippe Auberger.** Eh oui !

**M. François Goulard.** Il a raison !

**M. Michel Bouvard.** Très juste !

**M. René Dosière.** En revanche, les frais de dégrèvement et de non-valeur sont perçus, eux, comme des impôts, alors que leur calcul est tout aussi forfaitaire que les frais d'assiette.

Ces quelques réflexions montrent que de multiples progrès restent à accomplir pour rendre plus lisibles les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

La proposition de loi qui nous est soumise et les conséquences positives qu'elle ne manquera pas d'avoir sur la discussion budgétaire permettront d'y voir plus clair et surtout de rendre plus lisible l'effort considérable de l'Etat, trop considérable sans doute car je ne considère pas pour ma part comme un progrès démocratique la substitution du contribuable national au contribuable local - mais c'est un autre débat !

Dans les années à venir, le respect des critères financiers de l'Union européenne peut susciter la tentation de vouloir réduire l'effort financier de l'Etat envers les collectivités. Il est donc primordial que ces relations apparaissent dans toute leur diversité et leur ampleur. C'est aussi une conséquence utile et positive de cette proposition de loi organique, dont on voit bien qu'elle ne concerne pas seulement l'Etat. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste, ainsi que sur quelques bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

**M. le président.** La parole est à M. Yves Deniaud.

**M. Yves Deniaud.** Monsieur le président, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la justification naturelle et évidente de la loi organique que nous voulons tous mettre sur pied, c'est la clarté et la transparence. Si elles sont nécessaires aux acteurs de la conception et de l'exécution budgétaires - Gouvernement, Parlement, administrations -, elles doivent surtout permettre à l'ensemble de nos concitoyens de mieux lire et de mieux comprendre les enjeux, les décisions et les choix politiques, forcément et heureusement divers, qui peuvent s'opérer selon les opinions et selon les circonstances.

C'est pourquoi je crois indispensable, comme bon nombre de ceux que notre commission spéciale a auditionnés, de rapprocher la présentation du budget de l'Etat de celle des budgets des collectivités territoriales. C'est sur ce point que je concentrerai mon propos pour rester dans les limites du temps qui m'est imparti.



C'est indispensable pour que les Français comprennent mieux l'ensemble des choix faits en leur nom par tous les élus et, par conséquent, pour qu'ils s'y intéressent davantage. Le budget, c'est l'acte essentiel de la démocratie à tous les échelons. Incontestablement – c'est l'air du temps et c'est sans doute un progrès considérable – nos concitoyens demandent à y être davantage associés, ce qui implique que les choix leur soient plus lisibles.

C'est indispensable parce qu'un des reproches majeurs faits à l'Etat, c'est qu'il se permet ce qu'il interdit aux autres. Il en résulte une irritation parfois aveugle, qui discrédite d'abord les élus – y compris les élus locaux – et le sentiment d'une opacité délibérée qui vise à dissimuler la réalité des décisions et de leurs effets sur les individus, qui se sentent alors plus sujets que citoyens.

C'est pourquoi il faut faire avancer les idées maîtresses suivantes :

D'abord, présenter l'ensemble des prélèvements obligatoires et leur évolution ainsi que leur affectation au budget de l'Etat, au financement de la sécurité sociale, aux collectivités locales, à l'Union européenne et aux organismes publics et para-publics divers – beaucoup d'autres l'ont dit avant moi ;

Ensuite, pour le budget de l'Etat *stricto sensu*, faire une distinction claire entre fonctionnement et investissement.

**M. Michel Bouvard.** Tout à fait !

**M. Yves Deniaud.** Entendons-nous bien, il n'est pas question ici de référence aux notions en cours dans le privé. La distinction entre fonctionnement et investissement est établie avec une précision chirurgicale pour les collectivités territoriales. Je ne vois pas pourquoi ce qui est possible pour celles d'entre elles qui atteignent 10, 12, voire 30 milliards de budget ne serait pas applicable à l'Etat, dont nombre de départements ministériels sont très loin de disposer de tels volumes.

**M. Michel Bouvard.** Très bien !

**M. Yves Deniaud.** La notion d'équilibre apparaîtrait alors entre recettes ordinaires et dépenses courantes de fonctionnement. Cela laisserait toute liberté aux orientations de gestion différentes selon les sensibilités politiques de s'exprimer et de se justifier.

Un point particulier avait été soulevé par le président de la commission des finances concernant les subventions pour ne pas minimiser le rôle d'investisseur de l'Etat. Là aussi, la référence à la présentation budgétaire des collectivités territoriales nous donne la solution, puisqu'elle impose de séparer clairement les subventions d'équipement et de fonctionnement, mettant en relief les premières. Je serais d'ailleurs partisan qu'en sens inverse, on fasse apparaître les fonds de concours des collectivités territoriales aux opérations dont l'Etat est maître d'ouvrage, afin qu'une présentation consolidée de l'ensemble de l'investissement public réalisé en commun puisse apparaître, par exemple pour l'exécution des contrats de Plan.

Il faudrait enfin que figure au grand jour et soit soumise au vote du Parlement – là aussi, d'autres l'ont dit avant moi – la politique de la dette et que l'annuité en capital de celle-ci fasse partie de la présentation.

Pour que cette présentation soit équitable et sérieuse, il faudrait – pour répondre à des objections formulées en commission spéciale – distinguer dans les montants autorisés, comme c'est encore le cas dans les collectivités territoriales, un plafond d'opérations de trésorerie permettant la multiplicité des allers-retours nécessaires à la souplesse de la gestion et un autre plafond pour les emprunts définitifs à moyen et à long termes.

Les craintes de rigidité qui se sont exprimées en commission me paraissent sur ce sujet injustifiées, car le Gouvernement devrait disposer, bien entendu, de la possibilité de proposer les modifications du montant de l'une et de l'autre ligne qu'il jugerait utiles en cours d'exécution, lors des différentes lois de finances rectificatives qui jalonnent l'année budgétaire.

Je n'ai consacré mon propos qu'à cet aspect de la présentation d'ensemble de la loi de finances parce qu'il me paraît le point fondamental d'une réforme de la loi organique, qu'il conditionne tout le reste et qu'il a été le principal point d'achoppement des travaux de la commission spéciale.

Soyons francs, le débat que nous avons aujourd'hui passe par-dessus la tête de l'immense majorité des Français. Il n'aura d'utilité que si, à son terme, ils comprennent qu'un effort a été fait dans leur direction pour qu'ils saisissent mieux les enjeux et les choix effectués par leurs représentants en leur nom, et qu'ainsi leur vote pour les uns ou pour les autres soit plus éclairé et donc plus efficace. Si nous n'y parvenons pas, alors, pour paraphraser l'expression du président de la commission des finances du Sénat, malheur à ceux qui seront responsables d'avoir raté une chance de mieux éclairer les Français. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants. M. Idiart applaudit également.*)

**M. le président.** La discussion générale est close.

La parole est à M. Didier Migaud, rapporteur de la commission spéciale.

**M. Didier Migaud, rapporteur de la commission spéciale.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'Etat, je voudrais remercier l'ensemble des orateurs qui se sont exprimés et ont tenté d'apporter, avant que nous n'abordions la discussion des amendements, des réponses à certaines des questions qui ont été posées, en espérant qu'elles pourront être entendues par les intéressés.

**M. Philippe Auberger.** Vous parlez pour ceux qui ne sont pas là ?

**M. Didier Migaud, rapporteur.** Je voudrais à nouveau remercier le président Forni...

**M. Philippe Auberger.** Il n'entend pas, il n'est pas là !

**M. François Goulard.** Ça ne sert à rien !

**M. Didier Migaud, rapporteur.** ... d'avoir rappelé les enjeux de la réforme au regard des exigences de la démocratie, de notre équilibre institutionnel et du fonctionnement de l'Etat, et saluer à nouveau le rôle moteur qui est le sien.

Le président de la commission des finances, Henri Emmanuelli, à la lumière de son expérience, a bien montré les effets pervers de l'ordonnance de 1959, qui est allée, considérons-nous, bien au-delà du texte constitutionnel. Il a exposé les conditions dans lesquelles ce texte donne, au terme d'une réflexion que nous avons menée ensemble au sein de la commission spéciale, les moyens de revaloriser le rôle du Parlement.

La précision que nous apportons à l'article 40 – et il a eu raison d'insister sur ce point – se situe dans le cadre de l'habilitation que donne la Constitution au législateur organique.

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a réaffirmé un soutien, dont nous ne doutons pas, madame la secrétaire d'Etat. Il a souligné que l'ordon-

nance de 1959, de garde-fou qu'elle était, est devenue un carcan. Et s'il n'a pas caché un certain nombre d'interrogations de la part du ministère de l'économie et des finances, nous avons pu apprécier sa déclaration selon laquelle le Gouvernement était prêt à assumer une transparence accrue. Nous avons bien noté aussi l'adhésion du Gouvernement aux deux objectifs indissociables de la réforme engagée : d'une part, la qualité de la démocratie parlementaire, qui est, à cet égard, un progrès nécessaire ; d'autre part, la modernisation de la gestion publique. Il a insisté sur la notion de responsabilité qui les sous-tend et je ne peux que partager son point de vue.

Le ministre de la fonction publique, à travers sa présence, a montré que cette réforme dépassait largement le seul cadre du budget de l'Etat. Vous avez été d'ailleurs nombreux à insister sur le fait que nous ne pouvions pas nous arrêter là. Mais avant même d'aller plus loin dans une réforme de l'Etat que les uns et les autres appellent de leurs vœux, encore faudrait-il pouvoir franchir cette étape-là.

Le ministre a souligné que le détail de l'autorisation parlementaire n'était pas toujours le garant d'un réel pouvoir financier – nous en faisons l'expérience à chaque discussion budgétaire – alors qu'il était paralysant pour le gestionnaire des deniers publics. C'est la raison pour laquelle nous avons justement souhaité nous inscrire dans la logique d'autonomie et de responsabilité dont il a fait le socle de la réforme de l'Etat.

M. Brunhes a redit l'opposition des députés membres du groupe communiste et apparentés à la Constitution de 1958 et à l'ordonnance de 1959. Il nous a rappelé la constance de son groupe, qui, depuis le début de la V<sup>e</sup> République, a déposé un bon nombre des propositions de réforme de cette ordonnance. Et j'en profite pour faire une parenthèse : il s'agit bien là de la trente-sixième tentative.

Je le remercie d'avoir noté les avancées du texte qui nous est proposé. Il nous a dit souhaiter aller au-delà par une modification de la Constitution de 1958 elle-même. C'est là, je crois, un autre débat. Nous avons pris le parti de rester dans le cadre institutionnel actuel. D'autres intervenants ont essayé de nous montrer la plus haute marche de l'escalier qu'il serait nécessaire de gravir. Je voudrais leur dire tout simplement que, pour arriver en haut, il faut monter progressivement, marche par marche. Il est indispensable de passer par la réforme de l'ordonnance de 1959, parce que, à travers elle, il sera possible d'obtenir plus de pouvoirs budgétaires pour les parlementaires que nous sommes, une plus grande transparence et une plus grande efficacité dans le fonctionnement de l'Etat.

J'ai noté l'hostilité de M. Brunhes à la référence au programme de stabilité.

**M. Michel Bouvard.** Bien sûr, la stabilité n'est pas compatible avec la révolution !

**M. Didier Migaud, rapporteur.** J'en ai compris, je crois, l'esprit. J'ai entendu aussi son argumentation juridique. Les observations qu'il a faites pourront sans doute être prises en compte à travers l'amendement que nous proposerons à l'article 36. Peut-être est-il souhaitable de faire référence aux engagements européens plutôt qu'au programme de stabilité proprement dit, à partir du moment où le cadre des engagements européens peut évoluer. Toujours est-il que nous devrions trouver une formule susceptible de l'apaiser. Je suis persuadé qu'à travers d'autres amendements nous pourrions le rassurer.

La présente proposition vient-elle trop tôt ou trop tard, pour reprendre ses termes ? Trop tard, sûrement, puisque cela fait quarante ans que des propositions sont faites. Trop tôt, je ne le pense pas. Je suis en effet de ceux qui estiment que l'occasion ne doit pas être manquée de profiter d'un certain nombre de circonstances pour nous engager dans cette réforme.

M. Jégou a justement souligné cette chance. Il a beaucoup insisté sur les enjeux, et je veux l'en remercier. Il a participé très activement aux travaux de la commission spéciale et enrichi, à travers ses propositions d'amendements, le texte initial.

Il a évoqué la pression européenne qui accompagne le mouvement de réforme et la demande de lisibilité qui émane de nos concitoyens, point sur lequel notre collègue M. Deniaud a beaucoup insisté avec raison. Il a évoqué aussi la nécessité de sortir le Parlement du rôle d'acteur muet dans lequel il est confiné depuis plus de quarante ans. Je ne peux que me rallier à cette appréciation. Et je crois comme lui que la réforme de l'ordonnance de 1959 doit s'inscrire dans un chantier plus large de réforme de l'Etat.

Il a exprimé un certain nombre de regrets, même s'il a constaté de réelles avancées. Je pense que la discussion parlementaire nous permettra de progresser ici comme au Sénat. J'ai d'ailleurs cru comprendre que ce dernier était animé d'un état d'esprit constructif et que les sénateurs, malgré le fait que l'on dise qu'ils sont plus âgés que nous, étaient parfois prêts à s'élever davantage qu'un certain nombre d'entre nous pour contribuer positivement à un débat et surtout faire en sorte qu'un texte puisse être voté.

**M. Michel Bouvard.** C'est normal, s'ils sont plus âgés ils doivent examiner la réforme rapidement ! (*Sourires.*)

**M. Didier Migaud, rapporteur.** Je suis persuadé que le texte va plus loin que vous ne croyez, monsieur Jégou. Il va même aussi loin qu'il était possible d'aller à partir du moment où il devait obtenir l'accord non seulement de l'Assemblée nationale et du Sénat mais également du Gouvernement qui a, bien entendu, son mot à dire dans cette réforme.

M. Sarre, comme M. Brunhes et d'autres, a appelé de ses vœux une révision de l'article 40. Une fois de plus, je le rappelle, nous sommes convenus de rester dans le cadre de la Constitution. D'ailleurs, le Président de la République comme le Premier ministre nous y avaient invités formellement et fermement au début de nos travaux. Cela n'empêche pas les améliorations.

M. Sarre a d'ailleurs vu dans la proposition de loi une amélioration de l'information et du contrôle parlementaires. J'ajouterai – Henri Emmanuelli a insisté sur ce point – qu'elle permet également de renforcer le pouvoir d'autorisation du Parlement. L'autorisation de la dépense est ainsi améliorée par le vote de crédits présentés en fonction d'objectifs clairement définis, au sein desquels le Parlement pourra proposer des redéploiements de dotations. De même, l'autorisation des emplois publics est renforcée par l'adoption de plafonds qui correspondront aux emplois effectifs, quel que soit le statut des personnes employées.

M. Sarre a craint que la suppression des services votés remettre en cause la continuité de l'action de l'Etat. Il me semble que le but de la notion de services votés instaurée en 1959 n'était pas d'assurer la continuité de l'Etat, mais, en fait, de contraindre le Parlement à reconduire en un seul vote 90 % du budget de l'année précédente. Je crois pour ma part que l'article 45 de la proposition de loi

répond au souci légitime de préserver, le cas échéant, cette continuité en donnant un sens nouveau à la notion de services votés.

M. Goulard a évoqué l'équilibre des pouvoirs entre le Parlement et le Gouvernement. C'est effectivement un débat de fond. Mais il n'appartient pas à la loi organique relative aux lois de finances – et il le sait parfaitement – de modifier l'équilibre prévu par la Constitution de 1958, même si nous devons bien évidemment profiter de l'occasion pour revenir sur certaines dispositions de l'ordonnance de 1959 qui sont allées au-delà de la Constitution de 1958.

Il a fait le constat que l'instauration des lois de financement de la sécurité sociale a remis en cause l'unité de nos finances et il a appelé de ses vœux une clarification. Vous êtes un certain nombre d'ailleurs à avoir souhaité que l'on puisse saisir cette occasion pour modifier la loi organique de 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Nous nous sommes rapprochés du point de vue de la commission des affaires sociales, qui souhaite manifestement que la réflexion s'approfondisse sur le sujet. Si ce texte n'a pas la même ancienneté que l'ordonnance de 1959, ce n'est pas pour autant une raison de le considérer d'ores et déjà comme tabou.

**M. François Goulard.** Elle vivra moins longtemps !

**M. Didier Migaud.** *rapporteur.* En effet. Il y a vraisemblablement quelques modifications à prévoir dans des délais qui devraient être rapprochés. Je ne peux donc qu'inviter la commission des affaires sociales de notre assemblée, comme a commencé à le faire celle du Sénat, à formuler des propositions pour que nous puissions ouvrir le chantier de cette réforme.

Je voudrais d'ores et déjà dire à M. Goulard que l'annexe prévue à l'article 38 répond à ce souci de clarification et nous aurons l'occasion d'en parler pendant la discussion. Elle permettra d'éclairer l'autorisation de percevoir les impôts par un recensement et une évaluation de l'ensemble des impositions de toute nature, que celles-ci soient affectées à l'Etat ou à une autre personne morale.

Cette préoccupation a rejoint celle exprimée par Jean-Jacques Jégou et Jacques Barrot, mais elle se trouve satisfaite par le texte. La seule contrainte que nous nous sommes fixée, c'est de rester dans le cadre de la Constitution de 1958. C'est la raison pour laquelle je n'ai pas pu appeler la commission spéciale à adopter un amendement de Philippe Auberger.

J'ai bien noté que M. Goulard adhère à la substitution d'une logique d'objectifs à une logique de moyens, et c'est bien là le cœur de la réforme. Comme il l'a dit, c'est le seul moyen de donner un sens au vote des crédits.

Il faut considérer cette loi organique comme établissant des règles du jeu. Il ne s'agit d'ailleurs pas de les considérer comme étant de gauche ou de droite. Cela n'a pas de sens. En effet, elles permettront de mieux apprécier la pertinence d'une politique, qu'elle soit de gauche ou de droite, en lui donnant plus de lisibilité, pour le bénéfice des parlementaires et de nos concitoyens. Et je crois que ces derniers sont particulièrement concernés par le chantier que nous ouvrons, même si le débat est un peu abscons. A partir du moment où les documents budgétaires deviendront plus lisibles, plus transparents, il va de soi que la compréhension des politiques sera plus grande et que la démocratie y gagnera.

J'ai bien noté qu'un certain nombre de positions étaient susceptibles d'évoluer – c'est heureux – notamment après que le Sénat ait pu lui-même apporter sa contribution à cette réforme.

M. Auberger a estimé que le texte élaboré par la commission comprenait un certain nombre d'avancées. Mais si j'ai bien compris, il considère que les insuffisances sont encore plus nombreuses, et qu'il ne mérite pas un vote positif, pas même une abstention que certains pourraient qualifier d'attente ou de « constructive ». D'ores et déjà, il nous a annoncé le vote négatif de son groupe. Personnellement, je le regrette car la proposition comprend des avancées intéressantes sur les deux objectifs que nous nous sommes fixés : l'amélioration de la gestion publique et le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement.

Il s'est interrogé, comme d'autres collègues, sur la nouvelle nomenclature budgétaire. Le Gouvernement s'est lui-même engagé à associer les parlementaires à sa définition, étant bien entendu que cela relève de ses prérogatives puisque la préparation du budget revient à l'exécutif. Mais nous aurons notre mot à dire. Dans le cadre des dispositions prévues dans le texte, il y aura toujours la possibilité pour un parlementaire de faire des propositions dans le cadre des programmes qui seront présentés. Nous reviendrons sur un certain nombre de sujets, notamment sur la règle de l'équilibre ou bien sur la distinction entre la section de fonctionnement et la section d'investissement.

S'agissant des emprunts ou de la dette, je crois que satisfaction vous est en grande partie donnée dans le texte dans la mesure où le tableau financier comprend des informations qui éclairent le Parlement dans son vote.

Quant à M. Idiart et Mme Bricq, je veux bien sûr les remercier pour leur contribution positive au débat.

M. Idiart a souligné à juste titre l'absence d'esprit partisan qui a caractérisé les travaux de la commission spéciale et la réflexion avec le Sénat. Il a également noté le caractère ambivalent du texte proposé. C'est une innovation profonde au regard de la tradition française, mais aussi un simple rattrapage par rapport à beaucoup d'autres pays qui nous ont précédés dans cette réforme. Je crois que la lisibilité de l'action publique est bien le premier élément de contrôle et la condition *sine qua non* d'une autorisation parlementaire éclairée.

M. Barrot a rappelé combien cette réforme était selon lui indissociable d'une réforme de l'Etat. Je crois que nous pouvons partager sa conviction. Il a lui aussi exprimé certaines interrogations et certains regrets. J'espère que nous pourrons lui apporter des réponses, si ce n'est dans le cadre de la discussion sur les amendements qui va s'engager tout à l'heure, du moins au cours de la navette.

Je tiens à lui dire que ce texte n'est ni une fausse fenêtre, s'agissant des pouvoirs du Parlement, ni un alibi en ce qui concerne la réforme de l'Etat. Il réalise des avancées réelles dans ces deux domaines, et je remercie M. Barrot pour sa contribution. S'agissant de la question des programmes ministériels, l'article 55 de la proposition de loi prévoit que, lors de la préparation du premier budget présenté selon les nouvelles règles, le Gouvernement transmettra aux commissions parlementaires la nomenclature des missions et des programmes.

M. Barrot a également évoqué le calendrier d'examen des projets de loi de finances. Sur ce point, la proposition de loi permettra une amélioration significative puisque le dépôt du projet de loi de règlement sera avancé du

31 décembre au 1<sup>er</sup> juin. Le Parlement pourra ainsi adopter la loi de règlement afférente au dernier budget clos avant l'examen de la loi de finances pour l'année à venir, ce qui répond à l'une de nos demandes.

Mme Bricq a évoqué les bons génies qui se sont penchés sur le berceau de cette réforme, et elle en fait partie.

**M. Jean-Louis Dumont.** Les vrais génies !

**M. Didier Migaud, rapporteur.** Elle a aussi insisté sur la nécessité d'une telle réforme, soulignant à la fois les exigences communautaires et notre retard par rapport aux grandes démocraties occidentales. Oui, madame Bricq, autour des notions de transparence, de responsabilité et d'efficacité, nous pourrions progresser avec les bons génies, malgré les mauvaises fées que vous avez évoquées et qui, je l'espère, seront les moins nombreuses possibles.

M. d'Aubert a fait une intervention d'autant plus remarquée qu'il ne nous avait pas encore fait le plaisir de participer à nos travaux. Je signale rarement de tels comportements, mais, là, je tenais à le faire parce que cette façon de travailler, qui est un peu caractéristique de notre assemblée, explique peut-être une certaine distance de nos concitoyens vis-à-vis de la politique. Trop d'hommes politiques s'expriment sans avoir toujours bien lu les textes qui leur sont proposés et se contentent de faire une déclaration, puis de partir après, comme M. d'Aubert l'a malheureusement fait ce soir. Je ne suis pas sûr que ce soit la bonne façon de faire avancer un dossier. D'autant que si François d'Aubert, qui a été secrétaire d'Etat au budget et qui connaît une bonne partie de la procédure, avait pris le temps de lire attentivement le texte, il aurait vu qu'il répondait à ses préoccupations. Je regrette que ceux qui, dans les groupes politiques, font pencher la décision d'un côté ne soient pas toujours ceux qui ont participé le plus activement aux travaux. Je souhaitais le dire car nous avons beaucoup travaillé ensemble sur ce texte pour essayer de faire avancer la réforme de l'Etat, mais nous sommes malheureusement parfois confrontés à certaines rigidités. J'espère qu'au niveau du Sénat nous saurons les dépasser.

Je veux remercier M. Bouvard pour les propos constructifs qu'il a bien voulu tenir. Je peux témoigner de la contribution qu'il a apportée à ce texte. Il a souhaité que la situation patrimoniale de l'Etat soit mieux évaluée et mieux suivie.

Deux dispositions sont de nature à lui donner satisfaction.

L'article 29 inscrit dans la loi organique la comptabilisation des recettes et des dépenses selon la méthode des droits constatés, afin de donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'Etat. Cela représentera un net progrès par rapport à la situation actuelle.

Par ailleurs, l'article 46 prévoit que le compte général de l'Etat et son compte de bilan seront annexés au projet de loi de règlement, ce qui sera aussi un progrès incontestable.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué la nécessité pour le Parlement de se doter de moyens propres d'évaluation et d'audit. Mais cela dépend de nous ! Je pense que le président de séance transmettra ce souhait au président de l'Assemblée nationale, et je sais qu'Henri Emmanuelli, en tant que président de la commission des finances, y est particulièrement sensible. Je vous rappelle que l'Assemblée nationale dispose de l'autonomie financière, et qu'elle peut parfaitement se donner davantage de moyens

en matière d'audit et d'évaluation. D'ailleurs, la commission des finances de l'Assemblée nationale a commencé à le faire. Le président Bonrepaux...

**M. Jean-Louis Dumont.** Excellent président !

**M. Didier Migaud, rapporteur.** ... avait initié un tel mouvement et le président Henri Emmanuelli l'a non seulement poursuivi, mais aussi accentué. Des mesures devraient être bientôt proposées dans ce sens.

M. Dosière a évoqué les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales. Comme François d'Aubert, il a parlé des prélèvements sur recettes. A cet égard, nous avons fait le choix d'en rester à ce qui est la jurisprudence actuelle du Conseil constitutionnel. C'est pourquoi le texte qui vous est proposé ne s'étend pas sur ce point.

M. Dosière a fait des propositions intéressantes, de nature à faire évoluer notre réflexion, pour essayer de clarifier l'emplacement de la fiscalité locale dans la loi de finances.

M. Deniaud a fort justement évoqué la clarté et la transparence. Mais faut-il aller jusqu'à rapprocher la présentation du budget de l'Etat de celle des budgets des collectivités territoriales ?

**M. Charles de Courson.** Ce serait bien !

**M. Didier Migaud, rapporteur.** C'est un sujet que nous avons évoqué en commission spéciale. Je ne suis pas sûr qu'il soit si pertinent de vouloir que le budget de l'Etat ressemble le plus possible à celui des collectivités territoriales. Le rôle de l'Etat transcende celui des collectivités locales et comparaison n'est pas toujours raison, mais nous aurons l'occasion de revenir sur ce point.

La distinction entre investissement et fonctionnement peut être éclairante et nous avons prévu, à l'article 38, une annexe informative dont chacun pourra tirer les conclusions qu'il entend, mais, comme le disait le président Emmanuelli, que faut-il entendre par dépenses de fonctionnement s'agissant de l'Etat ? La classification n'est pas si évidente. D'ailleurs, dans un amendement, Philippe Auberger formulait une proposition concernant les dépenses d'intervention, remettant ainsi en cause la classification traditionnelle. Je ne pense pas qu'il soit pertinent de figer les choses au niveau d'un texte organique.

Voilà, je voulais répondre aux préoccupations qui ont été exprimées. Nous les avons entendues bien en amont. Certains ont dit que peu d'amendements avaient été adoptés par la commission spéciale, mais le texte intègre déjà nombre des propositions que vous avez formulées tout au long de nos travaux depuis la constitution du groupe de travail, notamment sous la présidence de Laurent Fabius. Notre démarche a été progressive et le dernier texte qui vous a été présenté a été élaboré grâce à la contribution de chacun d'entre vous, dont je vous remercie. Pour terminer, je voudrais, à mon tour, dire combien la contribution de la Cour des comptes a été précieuse pour notre réflexion. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'Etat au budget.

**Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je voudrais d'abord vous présenter mes excuses de ne pas avoir pu assister au début de la discussion générale.

**M. Charles de Courson.** Vous avez beaucoup perdu !

**Mme la secrétaire d'Etat au budget.** J'en suis convaincue !

Il est rare dans une vie de ministre, et mon expérience est récente, de pouvoir participer à un débat public sur le budget proprement dit et l'ensemble des questions qui tournent autour. Au fond, le budget, c'est l'acte fondateur de toute politique, c'est ce qui détermine la nature, le montant des impôts que nous allons payer, ainsi que la façon dont sera utilisé cet argent pour la collectivité.

J'ai été très sensible à la qualité des débats de ce soir et à leur portée. J'ai entendu beaucoup d'interrogations sur ce que pourrait être la position du Gouvernement, sur ce que sont ses pensées ou ce que pourraient être ses éventuelles arrière-pensées. Laurent Fabius et Michel Sapin ont été très clairs dans les positions qu'ils ont exprimées devant vous en introduction de ce débat : nous soutenons votre démarche, car elle présente la singularité d'être commune à l'Assemblée nationale et au Sénat, commune à la majorité et à une grande partie de l'opposition, ne serait-ce que sur le plan des méthodes de travail que vous avez adoptées.

Ce qui est clair également, c'est que nous tenons à ce que cette démarche aboutisse et ce que nous avons entendu, ici, à l'Assemblée nationale, ou au Sénat, dans le cadre des travaux préparatoires auxquels Didier Migaud, votre rapporteur, a bien voulu nous associer, nous donne de bons espoirs en la matière.

Puisque nous vivons un moment assez exceptionnel, je souhaite que nous ayons une discussion de fond, sans fard ni langue de bois, car nous avons peu souvent l'occasion d'aborder des sujets aussi importants pour notre démocratie. Nous poursuivons les mêmes objectifs de transparence et d'efficacité. Le Gouvernement est d'accord avec votre démarche, avec l'esprit des dispositions et des propositions figurant dans ce texte et même souvent avec la lettre de ces propositions. Au fil de l'examen des articles, je vous ferai donc part de manière très sereine non seulement de son avis, mais aussi de son cheminement, des questions qu'il s'est posées et des suggestions qu'il a pu faire.

Avant de répondre brièvement aux interventions, je voudrais dire un mot du travail que le Gouvernement a engagé avant que le Parlement ne s'empare de la réflexion qu'il vient d'achever. En effet, la procédure budgétaire a évolué depuis quelques années. Vous avez tous dit que, pendant quarante ans, l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances avait été une « Constitution » immuable du point de vue de nos finances publiques, mais pendant des années nous avons procédé à des adaptations. Je les rappellerai très brièvement pour mémoire.

Les documents bleus qui vous sont distribués en annexe du projet de loi de finances comportent désormais des agrégats. Dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2002, le directeur du budget a demandé aux ministères de travailler de manière plus approfondie sur la définition d'indicateurs de performance, précisément parce que nous nous inscrivons dans la démarche actuelle. Nous avons proposé au Parlement que soient discutées, en marge des textes, les grandes orientations de la politique économique et budgétaire dans le cadre du débat d'orientation budgétaire. Nous avons également réduit la durée de la période complémentaire et anticipé le dépôt du projet de loi de règlement. Nous avons publié mensuellement la situation budgétaire de l'Etat. N'en déduisez pas que cela signifie : « Nous avons beaucoup fait, donc il faut s'arrêter. » Bien au contraire ! Nous avons commencé à travailler, mais il

faut continuer et ce texte va nous permettre de franchir un grand pas dans un domaine très important dont Michel Sapin vous a parlé, à savoir la réforme de l'Etat.

J'ajoute que, parallèlement aux travaux que vous meniez dans le cadre de la commission spéciale, les différents ministères ont, eux aussi, travaillé et j'ai été frappée par la qualité de ce travail, par la réceptivité des interlocuteurs du ministère des finances face à la nécessité de bouger. Pour répondre à certains d'entre vous : non, l'Etat n'est pas inerte, il n'est pas immobile ! Sa réforme est engagée et ce texte va accélérer le processus.

C'est donc une secrétaire d'Etat heureuse et, pourquoi ne pas le dire, fière, qui est face à vous et s'appête à débattre avec vous d'un sujet aussi important.

**M. René Dosière.** Très bien !

**Mme la secrétaire d'Etat au budget.** Je ne reprendrai pas, comme Didier Migaud vient de le faire, les différentes interventions ; nous aurons sans doute l'occasion d'y revenir de manière plus détaillée au cours du débat sur les articles. Mais je tiens à dire que j'ai bien entendu les orateurs qui ont évoqué la question de l'évolution du droit d'amendement. Certains d'entre eux ont regretté que l'article 40 de la Constitution ne soit pas révisé lui aussi. Mais, pour réformer la Constitution, il faut une volonté commune. Il y a deux branches au sein de notre exécutif et je crois qu'il y avait accord pour rester dans le cadre actuel de notre Constitution.

C'est très bien d'être ambitieux, à condition de ne pas devenir maximaliste, car les réformes risquent alors de ne jamais aboutir. La démarche qui vous est proposée est une démarche étape par étape, une démarche pragmatique et, comme Laurent Fabius vous l'a dit, c'est une « révolution tranquille ».

Certains ont évoqué aussi la question de la fongibilité. Certes, c'est une novation, mais celle-ci s'appuie sur une expérience engagée depuis plusieurs années déjà.

**M. Jean-Louis Dumont.** Dans le logement !

**Mme la secrétaire d'Etat au budget.** De fait, nous avons considérablement globalisé les crédits ; en quinze ans, le nombre de chapitres a été divisé par deux. Nous avons déjà procédé à des expérimentations, dans le cadre de ce que nous avons appelé à l'époque les « contrats de services ». Nous expérimentons aujourd'hui, dans les préfectures, une fongibilité accrue entre les crédits de fonctionnement et les dépenses de personnel.

Certains regrettent l'excès de fongibilité, d'autres regrettent que celle-ci ne soit pas assez importante. Je crois que l'équilibre qui vous est proposé est bon. Il garantit les droits du Parlement et laisse aux gestionnaires une certaine liberté – bien entendu contrôlée, car la responsabilité est la contrepartie de la liberté.

Vous avez évoqué enfin, parfois avec scepticisme, la capacité du Gouvernement à mener la réforme de l'Etat, qui doit aller du même pas que la réforme engagée au travers de l'ordonnance organique. Cette réforme de l'Etat n'est pas un alibi. Pour le Gouvernement, ce texte va permettre d'accélérer la réforme de l'Etat et de la modernisation de la gestion. Il le considère comme une véritable chance.

Je ne reviendrai pas sur les notions d'équilibre. Didier Migaud en a déjà largement parlé et nous aurons l'occasion d'y revenir lors de l'examen de certains amendements. Par ailleurs, je souhaite ne pas alourdir ce débat, dans la mesure où il porte sur une proposition de loi. En effet, c'est le Parlement qui prend l'initiative des propositions de lois et c'est lui qui doit avoir la parole.

Je me contenterai donc de vous dire ma conviction : ce débat fera date. Cette réforme, tout le monde l'appelait de ses vœux depuis longtemps. Le Premier président de la Cour des comptes parlait, l'autre jour, d'une « conjonction astrale », qui, selon lui, devait en assurer le succès. Le Parlement, dans toutes ses composantes, a souhaité cette réforme, et il en a pris l'initiative, laquelle est vigoureusement soutenue au sein de la Haute Assemblée par le président Lambert. Le Président de la République lui-même a prononcé de fortes paroles sur la question. Voilà pourquoi je suis sûre que sur un sujet si important pour notre démocratie, les polémiques politiciennes n'auront pas lieu et que le Parlement saura se retrouver uni au moment du vote de ce texte. C'est en tout cas mon souhait. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

#### Discussion des articles

M. le président. J'appelle maintenant, dans les conditions prévues par l'article 91, alinéa 9, du règlement, les articles de la proposition de loi organique dans le texte de la commission.

L'amendement n° 22 de M. Cochet tendant à insérer un article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup> n'est pas soutenu.

#### Article 1<sup>er</sup>

M. le président. Je donne lecture de l'article 1<sup>er</sup> :

#### TITRE I<sup>er</sup>

#### DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ÉTAT

« Art. 1<sup>er</sup>. – Les ressources et les charges de l'Etat, au sens de l'article 34 de la Constitution, comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les ressources et les charges de trésorerie. Elles sont déterminées par les lois de finances dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique. »

Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>.

(*L'article 1<sup>er</sup> est adopté.*)

#### Article 2

M. le président. Je donne lecture de l'article 2 :

#### CHAPITRE I<sup>er</sup>

#### Des ressources et des charges budgétaires

« Art. 2. – Les ressources budgétaires de l'Etat comprennent :

« 1<sup>o</sup> Des impositions de toute nature ;

« 2<sup>o</sup> Les produits de ses activités industrielles et commerciales, les rémunérations de services rendus par lui, les produits et revenus de son domaine, les produits et revenus de ses participations financières, les intérêts des prêts, avances et dotations assimilées consentis par lui, les retenues et cotisations sociales établies à son profit, le produit des amendes, des versements d'organismes publics et privés autres que ceux relevant des opérations de trésorerie et les produits générés par les opérations de trésorerie autres que les primes à l'émission d'emprunts de l'Etat ;

« 3<sup>o</sup> Les fonds de concours, ainsi que les dons et legs consentis à son profit ;

« 4<sup>o</sup> Les remboursements des prêts et avances prévus au 2<sup>o</sup> ;

« 5<sup>o</sup> Des produits divers. »

M. Jégou a présenté un amendement, n° 23, ainsi rédigé :

« Substituer au dernier alinéa (5<sup>o</sup>) de l'article 2 les deux alinéas suivants :

« 5<sup>o</sup> Les émissions d'emprunt ;

« 6<sup>o</sup> Des produits divers. »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. Cet amendement tend à classer les émissions d'emprunts parmi les ressources budgétaires de l'Etat. Je le défendrai en même temps que l'amendement n° 24 – sur l'article 4 – qui répond à la même idée.

L'Etat est le seul organisme, en France, à ne pas être obligé d'intégrer ses opérations d'emprunts dans les opérations budgétaires. En effet, les collectivités locales intègrent les opérations d'emprunts dans leur budget, y compris les remboursements des annuités, en intérêts et en capital. Par ailleurs, les collectivités locales connaissent les mêmes fluctuations que celles de l'Etat, en termes de réalisation des emprunts au cours de l'année. Il n'y a donc pas de raison pour que l'Etat ne parvienne pas à prévoir et à gérer ses emprunts. C'est d'ailleurs ce qui ressort de la discussion que nous avons eue au sein de la commission spéciale et des propos de Didier Migaud.

En application du principe de prudence et de transparence, il serait préférable de comptabiliser les opérations financières dans les opérations budgétaires, et indispensable de retracer en détail les opérations d'emprunts.

Didier Migaud nous objectera certainement que certaines dispositions peuvent donner satisfaction à ces deux amendements, le n° 23 comme le n° 24. Ce dernier porte, comme je l'ai dit, sur l'article 4, qui comptabilise les remboursements d'emprunts comme les charges budgétaires. L'ayant défendu, je ne reprendrai pas la parole dessus.

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

M. Didier Migaud, rapporteur. La commission a compris le sens de la proposition de notre collègue. Cela dit, elle n'a pas souhaité adopter l'amendement n° 23.

Trois arguments militent contre l'inscription des ressources d'emprunts dans le budget de l'Etat, comme nous avons eu l'occasion d'en discuter en commission.

Premièrement, l'intégration des émissions et remboursements d'emprunts dans le périmètre des opérations budgétaires conduirait à rendre le montant des dépenses et recettes budgétaires extrêmement sensible à la répartition de l'endettement de l'Etat entre le court terme et le moyen-long terme. Je cite d'ailleurs, dans mon rapport écrit, un exemple qui révèle que le volume apparent des dépenses pourrait augmenter de manière significative alors même que cela ne correspondrait strictement à rien. La proposition de notre collègue introduirait donc un facteur d'obscurité et de complication dans l'analyse de l'évolution des dépenses et des recettes de l'Etat.

Deuxièmement, la proposition de loi organique prévoit un renforcement sensible des dispositions des lois de finances relatives à la dette. Ce sujet a également été l'occasion de nombreux échanges dans le cadre de la commission spéciale. Un tableau de financement, intégré dans l'article d'équilibre, donc voté en même temps que

celui-ci, décrirait en détail le besoin de financement de l'Etat et la capacité de financement qui résulte de l'émission d'emprunts à moyen et long termes ainsi que de la collecte de ressources liquides – qui sont, pour l'essentiel, les émissions nettes de bons du Trésor à court terme, les ressources des correspondants du Trésor, les disponibilités du Trésor placées sur son compte courant à la Banque de France ou sur les marchés financiers. Par ailleurs, la loi de règlement approuvera l'ensemble des comptes de l'Etat et donnera lieu, si l'ensemble des parlementaires veulent se saisir du sujet, à des débats sur le bilan de l'Etat, donc sur son endettement. Enfin, les rapporteurs spéciaux fournissent chaque année un travail d'information à ce propos, notamment dans le rapport sur le budget des charges communes, dont certains développements sont consacrés à la politique d'endettement de l'Etat, et dans lequel figure le tableau prévisionnel de financement de l'Etat, auquel tout parlementaire peut se référer.

Troisièmement, l'intégration des opérations d'emprunt au sein des opérations budgétaires, qui fait également l'objet de nombreux amendements, pourrait être le prélude à une structuration du budget en sections de fonctionnement et sections d'investissement, dont la pertinence peut être mise en doute s'agissant de l'Etat. La commission spéciale a fait le choix de rejeter cette présentation, la renvoyant à une annexe au projet de loi de finances établie à titre indicatif. Encore une fois, l'Etat n'est pas une collectivité territoriale et son budget ne peut donc pas obéir aux mêmes règles. Nous aurons peut-être l'occasion de revenir sur ce point, mais je ne crois pas que l'on puisse comparer les deux situations. On ne peut pas mettre non plus sur le même plan les prêts et avances, qui constituent des opérations budgétaires, et les émissions et remboursements d'emprunts, qui constituent des opérations de trésorerie et échappent au budget.

Ces arguments, rappelés brièvement, mais sur lesquels nous avons longuement échangé au sein de la commission spéciale, motivent l'avis défavorable de la commission.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la secrétaire d'Etat au budget.** Je partage tout à fait l'avis du rapporteur. Je souhaite néanmoins ajouter que, à l'heure actuelle, les autres Etats européens ne traitent pas les amortissements et remboursements d'emprunts en opérations budgétaires, mais, comme nous, en opérations de trésorerie.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Mes chers collègues, je suis coauteur, avec Jean-Jacques Jégou et le groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance, de cet amendement. Et j'aimerais savoir pourquoi les opérations d'emprunt et de remboursement d'emprunt sont considérées comme étant des opérations budgétaires, en comptabilité privée comme en comptabilité publique, pour toutes les collectivités locales et pour tous les organismes publics, sauf pour une seule personne morale, à savoir l'Etat.

Vos arguments, monsieur le rapporteur, ne tiennent pas.

Premièrement, vous nous dites qu'une telle intégration gonflerait les masses budgétaires. Mais cela n'a aucune importance. L'important, c'est la clarté de l'exposé des documents budgétaires. Et d'ailleurs, monsieur le rapporteur, vous oubliez de rappeler que quand les collectivités

locales remboursent, par exemple, par anticipation ou font des échanges de taux d'emprunt, c'est-à-dire des remboursements-rémissions, elles le réemettent.

Deuxièmement, comment pouvez-vous justifier de la dissymétrie entre l'Etat emprunteur et l'Etat prêteur ? Quand l'Etat est prêteur, il budgète en recettes et en dépenses sur ses comptes de prêt ou les comptes d'avance les différentes opérations, qui sont bien des opérations budgétaires, et non pas des opérations de trésorerie. Alors, pourquoi quand l'Etat est emprunteur, ce sont des opérations de trésorerie ? La Cour des comptes l'a d'ailleurs dénoncé à de multiples reprises, car le fait de ne pas considérer ces opérations d'emprunt comme des opérations budgétaires aboutit à des « magouilles » budgétaires.

Par exemple, lorsque l'Etat a repris le fameux prêt de l'UNEDIC, il n'y en a eu aucune trace budgétaire, cela a été traité en opération de trésorerie. On ne l'a vu réapparaître que lors de la loi de règlement, sur les comptes de résultats, qui révèlent un appauvrissement net de l'Etat – logique quand on reprend des dettes.

Il n'y a donc aucune justification du maintien en opérations de trésorerie de ces opérations d'emprunt et de remboursement d'emprunt.

Vous nous demandez, monsieur le rapporteur d'accepter de maintenir ces opérations en opérations de trésorerie, dans la mesure où vous nous proposez le mécanisme qu'on verra un peu plus loin, du tableau de financement. Mais vous n'avez pas répondu aux questions précises que nous avons posées sur ce point, qui est l'un des trois points qui conditionneront le vote du groupe UDF. Dans ce tableau de financement, le vote sur le plafond d'emprunt sera-t-il assorti de la fixation d'un vote avec un plafond limitatif ? En cas de dépassement, le Gouvernement reviendra-t-il devant l'Assemblée nationale et le Sénat ?

Troisièmement, vous nous dites, monsieur le rapporteur, que ce n'est pas grave puisqu'on reverra tout cela lors de l'examen du projet de loi de règlement. Mais non ! Il faut qu'il y ait une symétrie entre la loi de finances initiale et la loi de règlement. D'ailleurs, monsieur le rapporteur, qui, sur les 577 députés que nous sommes, lit la partie du rapport de la Cour des comptes sur la loi de règlement concernant les opérations bilancielles de l'Etat ? Il n'y en déjà pas beaucoup, hélas ! qui lisent le rapport annexé à la loi de règlement... Et combien lisent la partie concernant les opérations patrimoniales de l'Etat ? Deux, trois, peut-être quatre... ?

Enfin, vous nous dites, monsieur le rapporteur, que, par le biais de cet amendement, nous voulons établir une distinction entre le budget de fonctionnement et le budget d'investissement. Oui ! Comme dans tous les organismes, de droit public ou de droit privé.

**M. Jean-Jacques Jégou.** Très bien !

**M. Charles de Courson.** Mais comment finance-t-on ces opérations de fonctionnement et ces opérations d'investissement ? Vous connaissez.

Vous connaissez la position du groupe UDF en la matière, puisque c'est l'un des trois points, et même le premier, que nous avons soulevés.

Autant vous dire, mes chers collègues, que derrière ce débat se posent des questions fondamentales. Si nous voulons la transparence et si nous voulons éviter ce que l'on appelle les « magouilles » budgétaires. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Jean-Louis Dumont.** Le mot est indécent !

**M. Charles de Courson.** Ecoutez, je suis le seul ici, dans cette assemblée, à avoir été chef de bureau à la direction du budget. Je sais comment on fait ! (*Exclamations sur les mêmes bancs.*)

**M. Jean-Louis Idiart.** Il les a pratiquées, ces magouilles !

**M. le président.** Monsieur de Courson, s'il vous plaît, veuillez conclure !

**M. Charles de Courson.** En conclusion, il faut voter cet amendement si vous voulez la clarté, la transparence et la lisibilité des documents budgétaires.

**M. le président.** Mes chers collègues, je vais vous rappeler les règles du débat, afin qu'il se déroule dans les meilleures conditions possible. L'article 56 me permet de vous donner la parole. Je souhaite que chacun puisse s'exprimer. Mais je vous demande de respecter les temps de parole. Sinon je serai obligé de conduire la discussion avec plus de rigueur.

La parole est à M. Gilles Carrez.

**M. Gilles Carrez.** Je soutiens cet amendement qui est vraiment au cœur du débat. Nous considérons que traiter les emprunts en termes budgétaires et non pas en termes de trésorerie permettrait de mieux cerner la notion d'équilibre et de mieux suivre l'emprunt et la dette.

Le rapporteur nous renvoie à une annexe et à un tableau de financement. Mais, comme vient de le dire à l'instant notre collègue de Courson, ce n'est pas suffisant ! Ce n'est pas ainsi que nous pourrions avoir la garantie qu'il y aura chaque année vote d'un plafond d'emprunts.

Par ailleurs, sur le fond, je n'ai rien entendu dans l'argumentation du rapporteur qui permette de justifier la différence de traitement entre l'État et les autres collectivités publiques, en particulier les collectivités locales.

Tout à l'heure, notre collègue Yves Deniaud a centré son intervention sur ce parallèle avec les collectivités locales. Depuis quelques années, celles-ci ont toutes renégocié, réaménagé leur dette. Les grandes villes l'ont fait à hauteur de dizaines de milliards de francs. Elles l'ont retracée dans la comptabilité budgétaire sans que cela pose de problèmes. Il est alors parfaitement possible, d'une année sur l'autre, de vérifier les variations et de voir ce qui est imputable à la renégociation de la dette. Je ne vois donc absolument pas pourquoi ce qui est vrai pour de très grandes collectivités locales ne le serait pas pour l'État.

Je reprends l'argument qui a été évoqué à l'instant par notre collègue de Courson. Lorsque l'État est prêteur, les prêts qu'il consent sont traités en dépenses budgétaires et les remboursements qu'il obtient sont traités en recettes budgétaires, alors que, lorsqu'il est emprunteur, tout cela disparaît. Actuellement, il n'y en a absolument aucune trace dans le budget. Pourquoi une telle asymétrie ?

Le problème ainsi posé est bien celui d'une plus grande sincérité, d'une plus grande transparence et d'une plus grande compréhension des documents et des votes budgétaires par nos concitoyens.

Je ne comprends donc pas les arguments du rapporteur qui démentent les objectifs qu'il nous a dit poursuivre.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Didier Migaud, rapporteur.** Le tableau de financement, j'y insiste, ne figure pas dans une annexe. Il est intégré dans l'article d'équilibre. Il est donc voté en même temps que lui.

**M. Gilles Carrez.** Y a-t-il un plafond ?

**M. Didier Migaud, rapporteur.** Je vous renvoie à l'article 31, qui précise : « Dans la première partie, la loi de finances de l'année [...] évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement. »

**M. Gilles Carrez.** Ce n'est pas un plafond !

**M. Michel Bouvard.** On ne parle pas de la même chose !

**M. Didier Migaud, rapporteur.** Vous avez lu cet article, mais il faut que vous vous pénétriez de son importance, car il prévoit à peu près ce que vous souhaitez.

Sur le deuxième point, on ne peut pas mettre sur le même plan les prêts et avances et les émissions et remboursements d'emprunts. Les prêts et avances correspondent à l'utilisation des deniers publics pour des emplois risqués, l'État s'exposant au risque de ne pas voir rembourser les prêts et avances qu'il a consentis. Ceux-ci sont des décaissements temporaires qui peuvent devenir définitifs par la force des choses. Il est donc logique que ces opérations fassent l'objet d'autorisations parlementaires spécifiques et soient retracées dans le budget. En revanche, les emprunts ont pour seul objet le financement du découvert de trésorerie induit par l'exécution des lois de finances. Assimiler les ressources tirées de l'emprunt, qui sont essentiellement provisoires, à celles tirées de l'impôt, qui sont assurément définitives, relève d'une approximation.

Nous avons la même préoccupation, mais nous avons une petite divergence sur les moyens de la satisfaire.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

**M. Jean-Jacques Jégou.** Avant votre arrivée, madame la secrétaire d'État, j'ai fait référence à la proposition de loi organique du 14 mai 1980. Je voudrais maintenant rappeler ce que Laurent Fabius, son auteur, déclarait à l'époque sur l'autorisation d'émettre des emprunts.

**M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances.** Il était jeune... (*Sourires.*)

**M. Jean-Jacques Jégou.** « L'article 15 de la loi organique sur les lois de finances prévoit que les émissions d'emprunts sont effectuées par le Gouvernement conformément aux autorisations générales données à cet effet par une loi de finances. Or l'article 34 de la Constitution prévoit que c'est la loi, et donc le Parlement, qui fixe les règles concernant le régime d'émission de la monnaie, dont les emprunts publics font évidemment partie. Là encore, les attributions du pouvoir législatif ont été abusivement réduites par l'ordonnance du 2 janvier 1959. Aussi, les autorisations générales données au Gouvernement en matière d'émission d'emprunts ne comprendront plus désormais que les seuls emprunts nécessaires pour assurer la trésorerie courante de l'État. » Cela répond, monsieur le rapporteur général, à ce que vous nous dites sur les besoins de trésorerie. « Quant aux autres autorisations d'émettre des emprunts publics, elles devront être spécifiquement données par la loi de finances, une loi de finances rectificative ou une loi de finances spéciale. »

Si j'ai cité ce texte, ce n'est pas pour polémiquer, mais pour bien faire comprendre le raisonnement. Quant à la proposition de loi, elle était cosignée par M. le président Forni. Vous voyez que nous avons de bonnes lectures.

Ce point est très important. Comme le rappelait Charles de Courson, nous ne sommes pas rigides dans cette affaire, mais nous aimerions tout de même obtenir



des réponses. Même si le rapporteur général se réfère au tableau de financement, nous voudrions savoir, madame le secrétaire d'Etat, si c'est le Parlement qui fixera le plafond des emprunts. C'est une question simple. Si vous y répondez, je retirerai mes deux amendements.

**M. Charles Courson.** Voilà !

**M. le président.** Bien ! Nous allons passer au vote.

**M. Jean-Jacques Jégou.** J'attends une réponse.

**M. le président.** Monsieur Jégou, le Gouvernement prend la parole quand il le souhaite. Il ne le souhaite pas. Je mets aux voix l'amendement n° 23.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 2.

*(L'article 2 est adopté.)*

### Article 3

**M. le président.** « Art. 3. – La rémunération de services rendus par l'Etat peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée. »

Je mets aux voix l'article 3.

*(L'article 3 est adopté.)*

### Article 4

**M. le président.** « Art. 4. – Les charges budgétaires de l'Etat comprennent :

« 1° Les dotations des pouvoirs publics ;

« 2° Les dépenses de personnel ;

« 3° Les dépenses de fonctionnement, autres que celles de personnel ;

« 4° Les dépenses d'intervention ;

« 5° Les dépenses d'investissement de l'Etat pour son propre compte ;

« 6° Les prêts et avances. »

M. Jégou a présenté un amendement n° 24, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 4 par l'alinéa suivant :

« 7° Le remboursement du capital des emprunts. »

Cet amendement a été défendu.

**M. Jean-Jacques Jégou.** monsieur le président, Je ne reprends pas la parole, mais je souhaite une réponse.

**M. le président.** Nous avons bien compris, monsieur Jégou.

Quel est l'avis de la commission ?

**M. Didier Migaud, rapporteur.** Je l'ai donné quand M. Jégou a défendu son amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la secrétaire d'Etat au budget.** Même avis que la commission.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Je croyais que nous étions convenus de faire un débat clair, simple,...

**M. Jean-Louis Dumont.** Serein !

**M. Charles de Courson.** ... serein, et qu'à nos questions simples, on répondrait clairement. Eh bien, l'opposition a posé une question simple à laquelle, monsieur le rapporteur, vous ne voulez pas répondre, pas plus ici qu'en commission. Vous vous contentez de nous dire que la contrepartie du retrait de nos amendements, c'est le tableau de financement. Mais est-ce que, oui ou non, le montant d'emprunt qui figure dans le tableau de financement est limitatif ? Autrement dit, est-ce un plafond ? Pourriez-vous répondre et le Gouvernement pourrait-il confirmer votre interprétation ? Nous avons annoncé que si vous répondiez « oui », nous étions prêts à retirer le précédent amendement et celui-ci, mais la réponse n'est toujours pas venue.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Didier Migaud, rapporteur.** Je crois que nous avons un malentendu sur le contenu du tableau de financement, qui est en réalité plus riche qu'un simple plafond puisqu'il comporte les éléments permettant de calculer la variation de l'endettement.

Demander si le montant des emprunts est limitatif ou non, cela n'a pas grand sens dès lors que le budget reste prévisionnel. Le tableau de financement de l'Etat retrace l'ensemble des opérations en mettant en vis-à-vis les besoins de financement à moyen et long terme et les capacités de financement. La réponse claire que vous souhaitez, c'est que le tableau de financement précise la façon dont le Gouvernement arrive à l'équilibre. Formellement, on ne peut pas répondre oui à votre question puisque, j'y insiste, les conditions de cet équilibre restent prévisionnelles...

**M. Michel Bouvard.** C'est bien pourquoi nous souhaitons un plafond !

**M. Didier Migaud, rapporteur.** ... et que, s'agissant des emprunts, la même règle s'applique que pour l'équilibre de la loi de finances.

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'Etat.

**Mme la secrétaire d'Etat au budget.** La réponse à la question posée ne peut pas être positive.

**M. Jean-Jacques Jégou.** Ça, c'est clair !

**Mme la secrétaire d'Etat au budget.** Pourquoi ? Le rapporteur a fort bien expliqué que la gestion active de la dette est une innovation que nous avons introduite dans la dernière loi de finances rectificative en créant un compte de commerce et que nous allons avoir de plus en plus une dette « roulante ».

Le rapporteur a également expliqué que si nous traduisions ces opérations de gestion dans les documents budgétaires, cela conduirait à ce qu'on appelle un gonflement des masses, ce qui est absolument neutre sur le solde.

**M. Jean-Jacques Jégou.** D'accord !

**Mme la secrétaire d'Etat au budget.** Si nous devions entrer dans la logique d'un plafonnement des emprunts, nous ne ferions que traduire cet effet de gonflement des masses. Ce qui sera traduit dans l'article d'équilibre, c'est le résultat de ces opérations en solde et non en masse. Du point de vue de la sincérité budgétaire, de la lisibilité du budget de l'Etat et de l'article d'équilibre, ce qui est essentiel, ce qui compte vraiment, c'est le solde. Tout le reste n'est que le résultat d'une gestion plus ou moins active de la dette.

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

**M. Gilles Carrez.** Madame la secrétaire d'Etat, nous faisons des concessions puisque nous acceptons l'idée que les écritures d'emprunts restent traitées en trésorerie et non pas de façon budgétaire, et que l'on renvoie au tableau de financement. Mais l'engagement que nous voulons avoir, c'est qu'il y ait un plafond des emprunts générés par les variations inscrites au tableau de financement. La variation des besoins et le solde sont mis en évidence par le tableau, et de ce solde doit, selon nous, découler un plafond des emprunts.

Si j'ai bien compris, vous nous expliquez qu'il adviendra que la dette soit réaménagée, ce qui modifiera le solde. Bien sûr. C'est ce que nous faisons constamment dans nos collectivités locales. Chaque fois que nous procédons à un réaménagement de dettes, que faisons-nous ? Nous inscrivons en dépenses une somme de x millions de francs et en recettes une somme rigoureusement égale. A l'intérieur de cette autorisation, de ce plafond qui est voté par le conseil municipal, le maire peut négocier le réaménagement de l'emprunt. Je ne vois donc aucun argument technique qui permette de refuser le vote d'un plafond qui incorporerait bien entendu l'hypothèse d'un réaménagement, ce plafond pouvant être réajusté en cours d'année dans le cadre d'une loi de finances rectificative.

Nous acceptons l'idée d'un réajustement. Mais la notion d'autorisation de l'emprunt est, pour nous, fondamentale. Car tout est lié. Nous sommes au cœur de la notion d'équilibre ; au cœur également, nous le verrons avec un amendement de Philippe Auberger, de la distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement.

Comprenez qu'ayant fait beaucoup de concessions, nous souhaitons que vous en fassiez à votre tour.

**M. le président.** La parole est à M. le président de l'Assemblée nationale, président de la commission spéciale.

**M. Raymond Forni, président de l'Assemblée nationale, président de la commission spéciale.** Si nous continuons à débattre de cette manière, en anticipant des discussions qui auront lieu sur des articles ultérieurs, notamment l'article 31, je crois que nous finirons par nous perdre et par prêter aux uns et aux autres des intentions qui ne sont pas forcément celles que traduisent les amendements.

Je vous propose donc, mes chers collègues, de ne pas voir dans la position prise actuellement par la commission et le rapporteur un refus de la proposition que vous faites et d'attendre qu'elle soit concrètement examinée, le moment venu, lorsque nous aborderons les articles relatifs à ce sujet.

C'est une discussion très technique, et je vous avoue que j'ai un peu de peine à comprendre, tout en reconnaissant volontiers que d'autres manient plus facilement ces concepts. Alors, de grâce, ne mélangeons pas tout ! Sinon la discussion deviendra impossible et nous serons contraints de constater de façon totalement artificielle qu'il y a un désaccord entre nous, alors que je crois pouvoir déduire des explications du rapporteur que ce que nous disons, nous, n'est pas si éloigné de la préoccupation que vous exprimez, vous.

Faisons les choses dans l'ordre, c'est le meilleur moyen d'essayer d'aboutir à un accord.

**M. le président.** Monsieur Jégou, que répondez-vous à cet appel du président ?

**M. Jean-Jacques Jégou.** D'accord sur le principe de reprendre la discussion à l'article 31.

**M. le président.** Vous retirez donc l'amendement.

**M. Jean-Jacques Jégou.** Madame la secrétaire d'Etat, vous avez déclaré avec sincérité et même une certaine émotion que nous étions à un moment important. Je pense en effet que nous sommes très près d'un accord. Nous ne voulons pas pousser les feux. Mais comme l'a indiqué Gilles Carrez, nous ne voyons pas pourquoi ce que font nos assemblées territoriales, le Parlement ne pourrait pas le faire, ni ce qui vous empêcherait de venir nous présenter dans chaque loi de finances, budget ou collectif, le plafond de l'emprunt, éventuellement réajusté par l'activation de la dette, son aménagement, la renégociation. Tout cela existe aussi au niveau local.

Donc, je ne retire pas ma proposition, mais je suis d'accord, monsieur le président, pour reprendre cette discussion, un peu technique, il est vrai, lorsque nous aborderons l'article 31. Je souhaiterais que, d'ici là, Mme la secrétaire d'Etat s'emploie à trouver les termes d'un accord. Nous ne demandons pas l'impossible. Nous souhaitons simplement que le Parlement voie réévaluer son rôle - nous sommes là pour ça - et puisse donc être informé à tout moment de l'évolution de la dette et se prononcer sur son plafonnement.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Didier Migaud, rapporteur.** Le débat est intéressant, mais j'aimerais convaincre mes collègues - peut-être y parviendrai-je en dehors de cette enceinte - que le tableau de financement est un document beaucoup plus intéressant et beaucoup plus riche pour les parlementaires que nous sommes que ne le serait la simple fixation d'un plafond.

Le plafond, en effet, peut être un faux-semblant. Il vous permettrait de définir le montant de la dette. Mais comme il ne concernerait que la dette à moyen et long terme, rien n'empêcherait le Gouvernement de le contourner en modulant la dette à court terme.

En revanche, le tableau de financement, qui précise bien les modalités de financement des dépenses de l'Etat, est pour nous un élément d'information intéressant et qui correspond, lui, à une réalité certaine.

Nous avons entamé ce débat en commission spéciale et nous le prolongeons en séance publique. Peut-être, monsieur le président, se poursuivra-t-il à l'occasion de l'examen d'autres articles et de la navette avec le Sénat. Mais attachons-nous à la réalité des outils plutôt qu'à la fixation de virtualités.

**M. le président.** L'amendement n° 24 est retiré.

J'ai compris qu'avec l'accord de son signataire, le débat serait repris à l'article 31.

Je mets aux voix l'article 4.

*(L'article 4 est adopté.)*

#### Article 5

**M. le président.** « Art. 5. - Les ressources et les charges budgétaires de l'Etat sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses.

« Au sens de l'article 47 de la Constitution, l'exercice s'entend de l'année civile.

« Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses.

« L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général.

« Seuls les opérations relatives à la gestion de la dette de l'Etat et de la dette viagère, les autorisations d'engagement, les engagements par anticipation, les garanties accordées par l'Etat et les conventions financières peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures. »

M. Barrot a présenté un amendement, n° 89, ainsi rédigé :

« A la fin du premier alinéa de l'article 5, substituer aux mots : "et de dépenses" les mots : ", de dépenses et d'engagements". »

Cet amendement est-il défendu ?

M. Jean-Jacques Jégou. Oui, monsieur le président, ainsi que les amendements nos 90 et 91.

M. le président. Ces deux amendements, également présentés par M. Barrot, sont ainsi rédigés :

Amendement n° 90 :

« Après les mots : "l'ensemble des recettes", rédiger ainsi la fin du troisième alinéa de l'article 5 : ", des engagements et des dépenses de l'Etat". »

Amendement n° 91 :

« Dans l'avant-dernier alinéa de l'article 5, substituer aux mots : "de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées" les mots : "des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont imputées". »

Quel est l'avis de la commission sur ces trois amendements ?

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Ils n'ont pas été examinés par la commission.

L'amendement n° 89 vise à préciser que le budget retrace non seulement les dépenses, mais également les engagements. Or le mot « dépenses » recouvre en réalité la consommation de deux types de crédits : les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, ce qui induit un double suivi. *A priori*, préciser « dépenses et engagements » n'apparaît donc pas nécessaire.

Par ailleurs, il y a lieu de craindre, comme nous le verrons avec l'amendement n° 94 à l'article 6, que l'auteur du présent amendement ne cherche à introduire, dès la loi de finances, un budget en droits constatés, alors que nous en restons, pour le budget prévisionnel, à une présentation en caisse. Nous ne prévoyons les droits constatés que pour la loi de règlement.

Pour ces raisons, avis défavorable à l'amendement n° 89.

Notre avis est identique sur l'amendement n° 90, qui est cohérent avec le précédent.

La commission n'a pas examiné non plus l'amendement n° 91, mais elle aurait sans doute exprimé aussi un avis défavorable puisqu'il vise, si j'ai bien compris, à préciser que les dépenses et les recettes sont imputées sur le budget général et non plus retracées. Or nous avons jugé qu'il était préférable d'employer « retracées » pour bien marquer la césure entre l'approche budgétaire développée à l'article 5 et l'approche comptable de la dépense publique.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur ces trois amendements ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Même avis que le rapporteur.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 89. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 90. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 91. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Auberger a présenté un amendement, n° 1, ainsi rédigé :

« I. – Compléter l'avant-dernier alinéa de l'article 5 par la phrase suivante : "Ce compte récapitulera l'ensemble des dépenses par nature en distinguant en particulier les dépenses courantes de fonctionnement et les dépenses d'investissement."

« II. – En conséquence, avant le dernier alinéa de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Le budget général est réputé à l'équilibre si les recettes ordinaires suffisent à couvrir les dépenses courantes. »

La parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. Cet amendement propose d'abord que l'on distingue les dépenses en fonction de leur nature, en récapitulant séparément les dépenses courantes de fonctionnement et celles d'investissement. Cela ne me paraît pas poser de problème particulier.

Cependant, son intérêt essentiel est de mettre en avant la notion d'équilibre en ce qui concerne le budget général, en soulignant qu'il n'est atteint que si les recettes ordinaires permettent de couvrir les dépenses courantes.

Cet amendement d'éclaircissement, de précision, ne me semble donc offrir aucune aspérité particulière ni sur le plan intellectuel ni sur le plan factuel.

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

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Après avoir longuement discuté du sujet, la commission a rejeté cet amendement.

En fait, il vise à opérer une distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement dans le but de prohiber le recours à l'emprunt pour financer la section de fonctionnement.

M. Michel Bouvard. Non ! Non !

M. Gilles Carrez. Il n'y a pas d'arrière-pensée !

M. Didier Migaud, *rapporteur*. La présentation des dépenses de l'Etat sous forme de sections de fonctionnement et d'investissement n'a pas, nous semble-t-il, la même pertinence que pour les collectivités locales.

Je dois reconnaître que j'étais, il y a quelques années, extrêmement sensible à cette proposition, que j'avais même soutenue. Mais les arguments développés au cours des auditions auxquelles nous avons procédé ensemble dans le cadre du groupe de travail puis lors des travaux qui ont suivi m'ont quelque peu impressionné.

M. Charles de Courson. A tort !

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Je ne pense pas !

En effet, des personnalités qui ont aujourd'hui une expérience dans de grandes entreprises, privées ou publiques, après en avoir exercé dans les affaires publiques, ont avancé – vous pourrez les retrouver dans le compte rendu des auditions – des arguments qui me paraissent pertinents pour démontrer que le rapprochement de la présentation du budget de l'Etat de celle utilisée pour les budgets des collectivités locales n'était pas

forcément judicieux. En effet, la ligne de partage entre les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement est relativement floue pour l'Etat.

**M. Michel Bouvard.** C'est bien le problème !

**M. Didier Migaud, rapporteur.** Par exemple, si, pour les dépenses d'éducation nationale ou de recherche, nous ne parvenions pas à distinguer celles qui relèvent du fonctionnement de celles d'investissement, nous ne serions pas plus avancés.

Par ailleurs, cette distinction n'aurait véritablement de pertinence que si l'on passait, dès la préparation du projet de loi de finances, en droits constatés. Or cela est impossible pour plusieurs raisons évidentes. En effet, si la présentation du budget en droits constatés ne soulève pratiquement pas de difficultés majeures pour les collectivités locales, tout simplement parce que les provisions pour risques sont extrêmement limitées, il n'en est pas de même pour l'Etat compte tenu de l'ampleur des provisions pour risques à prévoir. En conséquence, leur définition ouvrirait la voie à de vastes manipulations, pour reprendre un terme utilisé par l'un d'entre vous, qui iraient tout à fait à l'encontre de la lisibilité du budget et de notre souci de transparence.

Ensuite, cet amendement tend à affirmer la fameuse règle d'or de l'équilibre, sur laquelle nous reviendrons ultérieurement. Or, contraindre l'Etat à équilibrer en toute hypothèse la section de fonctionnement ajouterait une règle de discipline financière aux engagements existant sur le plan européen et qui s'imposent également à nous.

**M. Michel Bouvard.** Ce n'est pas ce que nous proposons !

**M. Didier Migaud, rapporteur.** Cela pourrait se révéler dangereux en cas de retournement de la conjoncture. Nous avons déjà procédé à de nombreux échanges sur ce sujet, car il y a manifestement une divergence entre nous.

Quant aux comparaisons avec le *Bund*, l'Etat allemand, elles sont trompeuses. En effet, certains ont demandé pourquoi il ne serait pas possible de reprendre en France ce qui se pratique en Allemagne. Or les collectivités locales françaises et le *Bund* ont en commun de ne pas assumer le coût des missions régaliennes qui ressortissent, en France, à la compétence de l'Etat et qui pèsent lourdement sur l'équilibre de sa section de fonctionnement à partir du moment où on les considère comme des dépenses de fonctionnement. Je pense à l'éducation, à la police, aux services financiers qui, en Allemagne, sont financés par les *Länder*.

Dès lors que le contenu des missions n'est pas homogène, l'application de la règle d'équilibre n'a plus du tout la même portée. En l'occurrence, comparaison n'est pas raison.

Pour tous ces motifs la commission n'a pas accepté cet amendement.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la secrétaire d'Etat au budget.** Je remercie M. Auberger d'avoir déposé cet amendement parce que cela me permet d'intervenir dans le débat sur la question de la distinction des dépenses de fonctionnement et d'investissement, qui a, semble-t-il, été très nourri au sein de la commission. Il est d'ailleurs généralement assorti d'un autre débat sur ce que l'on appelle la règle d'or, c'est-à-dire l'obligation de réserver le recours à l'emprunt au financement des investissements.

Certes, il est légitime, de se poser cette question. M. Didier Migaud vient de rappeler qu'il avait été attiré par une présentation transposée de celle des budgets des collectivités locales. Le Gouvernement lui-même s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles ce qui était possible pour les collectivités locales ne le serait pas pour l'Etat. Cependant, lorsque l'on examine la question de manière approfondie – et les nombreuses auditions auxquelles vous avez procédé y ont contribué –, on s'aperçoit que donner une force juridique à la distinction entre section de fonctionnement et section d'investissement, donc à la règle d'or, soulève davantage de questions que cela ne résout de problèmes.

D'abord, le rapporteur l'a rappelé, la distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement n'est sûre ni sur le plan juridique ni sur le plan économique, et nous risquerions donc de nous engager dans des débats complexes pour déterminer la nature de certaines dépenses. Ainsi, l'exemple a été cité, les dépenses d'éducation et les subventions aux organismes de recherche relèvent-elles des dépenses de fonctionnement ou correspondent-elles à un investissement pour l'avenir ? J'ai tendance à penser, comme d'autres, qu'elles appartiennent à cette dernière catégorie.

Cette distinction paraît donc inopérante, en tout cas assez aléatoire.

Sur l'argument avancé selon lequel certains pays utilisent une telle distinction au niveau de l'Etat, ma réponse sera brève. Je vous renvoie à la page 76 du rapport de la commission spéciale, qui explique très bien comment cela a conduit certains Etats à utiliser des pratiques de contournement qui ne sont ni saines ni souhaitables.

Par ailleurs, contraindre l'Etat à respecter la même règle que les collectivités locales, c'est-à-dire à équilibrer la section de fonctionnement, durcirait les règles de discipline budgétaire. Ne croyez pas que mon propos exprime la crainte de devoir respecter des règles de discipline budgétaire contraignantes ! Nous nous en fixons déjà dans le cadre des programmes pluriannuels que nous présentons chaque année à la Commission européenne, tout simplement parce que nous nous efforçons, année après année, de respecter à la fois nos objectifs de dépenses et nos prévisions de déficit, fixés dans ces programmes.

Je veux simplement marquer qu'il ne serait pas raisonnable d'instituer un tel durcissement parce que l'Etat exerce des missions spécifiques, notamment des missions régaliennes, qu'aucune autre personne morale ne peut assumer, en tout cas dans notre société, compte tenu de l'équilibre démocratique que nous avons souhaité qu'elle respecte. D'une certaine manière, modifier cela reviendrait à renoncer à un objectif qui structure non seulement la politique budgétaire de ce gouvernement en ce moment, mais aussi probablement la réflexion de tout gouvernement, quel qu'il soit, quelle que soit sa couleur politique : analyser la conjoncture économique puis agir et ajuster ses décisions en fonction de ce qu'elle est.

Si nous devons à court terme – ce que je ne souhaite évidemment pas – connaître une période semblable à celle que nous avons traversée au début des années 90, c'est-à-dire un vrai retournement conjoncturel, cette règle risquerait d'amplifier les mécanismes récessifs auxquels le Gouvernement serait confronté et de lui interdire de recourir à des instruments consensuels, ceux qui contribuent à amortir les conséquences sociales d'une crise économique, par exemple à travers l'utilisation des minima sociaux.

Pour toutes ces raisons, il ne me paraît pas souhaitable d'entrer dans ce débat en considérant qu'il s'agit de la simple transposition d'une règle comptable. Il faut le concevoir comme un débat de fond sur les marges de manœuvre qu'un gouvernement doit pouvoir se donner à tout moment pour prendre les bonnes décisions en fonction de la conjoncture économique, afin, comme nous nous sommes efforcés de le faire, d'entretenir la croissance lorsqu'elle est forte et de la soutenir quand elle est plus faible.

Ne nous trompons pas de débat : il s'agit non d'un problème de présentation comptable, mais de la capacité d'un Gouvernement à choisir sa politique économique.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** D'abord, mes chers collègues, je suis très étonné que certains aillent jusqu'à contester la distinction même entre investissement et fonctionnement. En effet, elle est d'ores et déjà affirmée par l'article 6 de la loi organique, qui prévoit que les investissements sont les dépenses en capital et relèvent des titres V, VI et VII, alors que les dépenses ordinaires, les autres, figurent aux titres I<sup>er</sup>, II, III et IV.

Cela m'inquiète d'autant plus que ceux qui contestent la distinction entre investissement et fonctionnement me semblent le faire dans le but de refuser toute règle de bonne gestion budgétaire. Nous le constaterons plus nettement lors de l'examen d'autres amendements.

A ceux qui défendent la thèse – qui me paraît complètement ésotérique – selon laquelle il n'existerait pas de différence entre investissement et fonctionnement, je veux présenter deux remarques.

Ainsi que la Cour des comptes l'a fréquemment relevé, les bleus budgétaires traduisent une mauvaise application de l'article 6 de la loi organique. En effet, certaines dépenses – en titre IV ou VI essentiellement – sont basculées d'un côté ou de l'autre par la direction du budget, mais sous l'autorité des ministres bien entendu, par exemple pour faire croire que l'investissement baisse moins. Nous avons connu cela pour le CNRS et le CEA.

A cet égard, je peux vous donner un exemple que je connais bien puisque je l'ai contrôlé de l'heureux temps où j'étais à la Cour des comptes : sur quel titre doit-on imputer les dépenses de la direction des applications militaires, qui finance les armes atomiques ? Si, selon les uns, il faut les inscrire au titre VI – puisque ce sont des investissements militaires qui, s'ils avaient été engagés par l'Etat, figureraient au titre V – pour d'autres, au contraire, il faut les placer au titre IV puisqu'une bonne partie de ces recherches n'aboutira à rien.

Une clarification est donc bien nécessaire, mais le problème existe déjà aujourd'hui.

Ensuite, la grande différence entre l'investissement et le fonctionnement tient au fait que le premier sert à financer des biens durables et à produire des services, par exemple abriter des services publics ou réaliser des investissements dans le domaine de la recherche.

Or, mes chers collègues, si l'on poussait votre raisonnement, on ferait sauter toute la comptabilité privée.

**M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances.** Mais non !

**M. Charles de Courson.** Certains ayant cité la recherche, je dois leur rappeler qu'il existe des règles très précises en la matière. Ainsi, les investissements de recherche fondamentale, dans les entreprises privées, sont

passés en dépenses de fonctionnement parce qu'on ne sait pas si elles déboucheront. En revanche, les dépenses de recherche appliquée sont immobilisées lorsqu'il y a une probabilité raisonnable de débouché.

**Mme Nicole Bricq.** Ce n'est pas vrai ! C'est le budget recherche et développement !

**M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances.** Si vous avez été à la Cour des comptes, moi j'ai travaillé à la banque Rothschild !

**M. Charles de Courson.** Monsieur le président Emmanuelli, je suis désolé, j'ai fait de longues études de comptabilité privée avant d'entrer dans l'administration.

**Mme Nicole Bricq.** Moi aussi, j'ai travaillé dans le privé !

**M. Charles de Courson.** Moi, j'ai fait les deux ! Par conséquent, la négation de ce qui existe aujourd'hui dans la loi organique m'étonne beaucoup.

Nous avons aussi défendu cette thèse, sur laquelle nous reviendrons, parce que, si l'on adopte cette distinction, se pose alors une deuxième question.

A ce propos, monsieur le rapporteur, je relève que vous n'êtes absolument pas cohérent. En effet, dans la suite du texte, vous avez repris la différence entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement.

Nous sommes donc un peu au royaume du songe, car le vrai problème est ensuite de savoir comment seront financés respectivement le fonctionnement et l'investissement.

En la matière, on peut avoir des positions différentes, et vous connaissez celle de l'UDF et de toute l'opposition selon laquelle on n'a pas le droit d'endetter les générations futures pour financer les dépenses de fonctionnement. Cela n'est possible – et encore à un niveau qui doit faire l'objet de discussions de nature politique – que pour l'investissement. Voilà ce qui nous sépare, mais davantage au regard d'autres amendements que de celui-ci. Refuser cette distinction aboutirait à accepter que l'on fasse n'importe quoi. Eh bien nous, nous pensons qu'on ne peut pas faire n'importe quoi en matière de finances publiques.

**M. le président.** La parole est à M. Yves Deniaud.

**M. Yves Deniaud.** Ainsi que l'a souligné Charles de Courson, il ne faut pas interpréter cet amendement comme une volonté de corseter le budget de l'Etat. D'autres amendements exprimeront une différence politique à ce sujet, mais cela n'est pas l'objet de cette proposition, qui tend seulement à rendre la présentation des budgets plus claire. Or cela passe par le fait que tous les budgets publics, dans ce pays, soient présentés d'une façon compréhensible et qu'ils se ressemblent.

**M. Philippe Auberger.** D'une façon homogène !

**M. Yves Deniaud.** Il faut effectivement une certaine homogénéité entre le budget des collectivités territoriales et celui de l'Etat. Je ne vois pas en quoi il existerait une différence fondamentale.

J'ai déjà souligné le danger d'ancrer l'idée dans ce pays que l'Etat refuse à certains ce qu'il se permet à lui-même. Adopter délibérément une présentation différente alors qu'elle n'est pas indispensable relève d'une volonté d'obscurité et d'une volonté de se mettre à l'écart de la règle commune, et cela les Français ne le supportent pas. C'est pourquoi j'appelle votre attention sur les risques de cette nature.

Quant à dire que l'on ne saurait distinguer le fonctionnement de l'investissement, je suis désolé, n'importe quel fonctionnaire du contrôle de la légalité d'une préfecture saurait le faire !

**M. Gilles Carrez.** Pour le FCTVA, par exemple !

**M. Yves Deniaud.** Exactement ! Pour le calcul du FCTVA, toutes les collectivités locales savent au centime près définir ce qui ressortit au fonctionnement et ce qui ressortit à l'investissement.

**M. René Dosière.** Ce n'est pas aussi simple que cela !

**M. Yves Deniaud.** Et quand il y a litige, les chambres régionales des comptes apportent, lors de leur contrôle, les précisions nécessaires. Cela fonctionne parfaitement. Mais, attention, il n'est pas du tout dans notre esprit de dire que les dépenses de fonctionnement sont des dépenses honteuses. On a parlé tout à l'heure des dépenses d'éducation.

**M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances.** Oui, je vais en parler !

**M. Yves Deniaud.** Les conseils régionaux prennent en charge les dépenses de formation continue, qui sont, c'est clair, des dépenses de fonctionnement. Est-ce honteux ? Sûrement pas ! Tous les membres des conseils régionaux sont très fiers de ce qu'ils font en matière de formation professionnelle continue ou initiale. Et bien que ce soient des dépenses de fonctionnement, ce qui relève de l'investissement y est très bien défini ! Mon collègue Michel Bouvard parlait tout à l'heure du secteur de la recherche. Dans les dépenses de recherche, les crédits alloués aux laboratoires relèvent de l'investissement, le salaire des chercheurs du fonctionnement. Tout cela est très clair.

Dans le budget de l'Etat, cette notion existe déjà. On sait que les dépenses d'investissement y représentent 150 milliards sur 1 700 milliards. On sait également que les dépenses de fonctionnement y sont plus importantes que pour les collectivités territoriales, ce qui est normal compte tenu des charges régaliennes de justice, de police, de défense qui lui incombent.

La seule chose que nous demandons, c'est une claire définition des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement et la même présentation de tous les budgets publics, celui de l'Etat comme ceux des collectivités territoriales, afin que les citoyens comprennent mieux ce que sont les finances publiques et comment elles s'organisent. Nous souhaitons tout simplement que soit posée une exigence de clarté.

**M. Philippe Auberger.** Et de pédagogie ?

**M. Yves Deniaud.** Je précise à nouveau, très solennellement, que, dans cet amendement, il n'est pas question – cela fera l'objet d'autres débats – de fixer une règle de bonne définition et de bon usage des finances publiques en imposant un équilibre. Nous savons très bien qu'en fonction des circonstances, n'importe qui, quelles que soient ses orientations, peut se retrouver, quand il est au pouvoir, dans une posture qui lui interdit d'établir un équilibre entre les recettes ordinaires et les dépenses courantes. Cela s'est produit.

J'ajouterai une remarque concernant les relations qui ont présidé à nos travaux en commission spéciale et celles qui prévalent dans le débat dans l'hémicycle. Tout le monde sait que la position du Sénat sera très claire sur ce point. Je trouve donc regrettable que l'on en arrive à des échanges tactiques, comme s'il fallait garder des munitions avant de « lâcher » au Sénat. Ce n'était pas l'esprit

de nos travaux en commission spéciale. Je pense que vous finirez par vous rallier à la position de bon sens que nous défendons à travers cet amendement. Du reste, ce sera indispensable pour parvenir à un consensus avec le Sénat. Je regrette qu'il ne s'exprime pas dès maintenant.

**M. Philippe Auberger et M. Michel Bouvard.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

**M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.** Une certaine confusion commence à régner dans le débat, notamment sur l'article 5.

D'abord, il ne faut pas faire dire à Mme la secrétaire d'Etat ce qu'elle n'a pas dit. Elle n'a jamais dit que l'on ne pouvait pas distinguer, dans le budget de l'Etat, les dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement, mais que la question pouvait se poser à propos de certaines dépenses de fonctionnement. Et elle a raison.

**M. Michel Bouvard.** C'est vrai.

**M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances.** En effet, certaines organisations internationales considèrent que l'éducation est un investissement ; des hommes publics, bien connus dans ce pays, et parfois même au sommet de l'exécutif, n'hésitent pas non plus à dire – mais vous me direz peut-être que c'est un discours public politique – que le premier investissement de la nation, c'est l'éducation car il s'agit d'un investissement dans la ressource humaine. Ça se discute !

Cela ne signifie pas que l'on ne peut pas distinguer entre l'investissement et le fonctionnement, mais que cette distinction peut être sujette à discussion.

Par ailleurs, s'il y a des sous-entendus, des malentendus ou des anticipations, on n'avancera pas. Concernant l'amendement n° 1 de M. Auberger, son I n'a pas lieu d'être puisqu'il est satisfait à l'article 4 et à l'article 38.

En revanche, le II pose problème dans la mesure où il énonce : « Le budget général est réputé à l'équilibre si les recettes ordinaires suffisent à couvrir les dépenses courantes » – la fameuse « règle d'or ». On s'en est expliqué en commission. Nous avons dit clairement, y compris, et contrairement à ce que je viens d'entendre, à nos amis du Sénat, que nous ne souhaitons pas inscrire la politique budgétaire dans une loi organique.

**M. Yves Deniaud.** Nous sommes d'accord.

**M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances.** Le II de votre amendement, monsieur Auberger, non seulement est inacceptable, mais encore aucun gouvernement, de gauche comme de droite, ne pourrait s'y conformer. Imaginez, comme l'a évoqué Mme la secrétaire d'Etat, un retournement de conjoncture !

**M. Charles de Courson.** Et alors ? Où est le problème ?

**M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances.** Monsieur de Courson, l'Etat pourrait être obligé, par exemple, de licencier brutalement des dizaines de milliers de fonctionnaires.

**M. Charles de Courson.** Mais non !

**M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances.** Mais si ! C'est cela que ça veut dire, et vous le savez parfaitement. On en a déjà discuté.

Donc, s'agissant du I de votre amendement, qui est justifié, vous avez satisfaction. Notre différend porte sur le II : si vous souhaitez faire inscrire dans la loi organique

des règles de politique budgétaire qui ne sont pas universelles mais qui relèvent d'une certaine idéologie, cela posera d'autres problèmes.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Didier Migaud, rapporteur.** J'interviendrai brièvement parce que le président Emmanuelli a parfaitement résumé notre position. Nous avons prévu la distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement à l'article 38. Vous avez donc, monsieur Auberger, satisfaction sur ce point.

Ce que nous ne souhaitons pas, c'est donner une portée normative à cette distinction, car nous pensons que cela ne contribuerait pas obligatoirement à la transparence et aux clarifications recherchées.

S'agissant des exemples étrangers que vous avez évoqués, je vous renverrai aux observations faites par la Commission européenne à propos des changements de nomenclature opérés en Allemagne et en Italie.

**M. Charles de Courson.** Ça ne trompe personne !

**M. Didier Migaud, rapporteur.** On sait parfaitement que la distinction relève de l'arbitraire ou du discrétionnaire.

Pour résumer notre point de vue : oui à une distinction entre la section d'investissement et la section de fonctionnement à partir du moment où cela peut apporter des éléments d'information intéressants à la fois pour le parlementaire et pour le citoyen, mais ne donnons pas de portée normative à cette règle de distinction !

**M. Jean-Jacques Jégou.** Ça viendra en débat après !

**M. Didier Migaud, rapporteur.** La question est sous-jacente, vous le savez bien ! Ce n'est pas la peine de jouer au chat et à la souris !

Je suis maintenant convaincu qu'il y a une profonde différence de nature entre le budget de l'Etat et celui des collectivités locales, et qu'on ne peut pas comparer les deux.

**M. le président.** Pour clore le débat avant de passer au vote, je vais donner une dernière fois la parole au signataire de l'amendement.

La parole est à M. Philippe Auberger.

**M. Philippe Auberger.** Je ne peux pas laisser dire que le premier alinéa de mon amendement soit redondant avec l'article 4.

**M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances.** Et l'article 38 !

**M. Philippe Auberger.** L'article 4 énumère les différentes catégories de dépenses, alors que je propose, dans le I de mon amendement, qu'il y ait dans le budget un décompte particulier et une récapitulation par nature de dépenses. Ce sont deux choses tout à fait différentes !

**M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances.** Vous permettez ! J'ai dit que le I de votre amendement était satisfait à l'article 4 et à l'article 38 !

**M. Philippe Auberger.** Monsieur le président de la commission des finances, vous avez tort ! Laissez-moi parler !

**M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances.** Je vous en prie !

**M. Philippe Auberger.** Si j'ai jugé utile de demander que cette disposition soit inscrite à l'article 5, c'est parce que je pense qu'il faut qu'elle y figure bien avant l'article 38. Donc il n'y a pas lieu de regarder si mon amendement est redondant par rapport à l'article 38.

Les articles de la proposition de loi organique suivent un ordre logique. Cette disposition ne figurant pas à l'article 4, il est donc nécessaire de l'introduire à l'article 5.

Ensuite, on prête à la ligne figurant au II de mon amendement, qui est une ligne de simple bon sens, quantité de sous-entendus.

**M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances.** Vous y avez contribué !

**M. Philippe Auberger.** Mais non ! Pourquoi sous-entendre ici ce qui figure dans un amendement tendant à la rédaction d'un article 27 bis ? Je ne vois pas pourquoi on parle d'un amendement qui n'est pas encore en discussion pour prêter à l'amendement en discussion, qui se comprend par lui-même, des sous-entendus et des arrière-pensées. Il n'y a pas de sous-entendu, il n'y a pas d'arrière-pensée. Il faut que les choses soient clairement dites. Et c'est pour cela que cet amendement est absolument indispensable.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 1. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** M. Jégou a présenté un amendement, n° 25, ainsi rédigé :

« Avant le dernier alinéa de l'article 5, insérer l'alinéa suivant :

« Les opérations de fonctionnement visées aux 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup> de l'article précédent comprennent les dépenses de consommation immédiate et répétitive de biens non durables, sans incidence sur le patrimoine de l'Etat, ainsi que les dépenses de transfert, et ne peuvent être financées que par les recettes fiscales et non fiscales. »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

**M. Jean-Jacques Jégou.** L'amendement n° 25 aurait pu faire l'objet d'une discussion commune avec le précédent. Mais je ne vais pas reprendre le débat de peur que l'on croie encore qu'il y a plein de « sous-entendus » et de « mauvaises pensées » !

Je suis tout de même un peu déçu par les explications qui nous ont été données. Pour certains amendements déposés sur d'autres articles, nous sommes, nous le savons, en désaccord. Mais je pensais, comme mes collègues, que, en ce qui concerne la distinction entre le fonctionnement et l'investissement, nous pouvions nous mettre d'accord. La disposition proposée n'est pas contraignante pour le Gouvernement. Il s'agit simplement d'inscrire de façon claire dans le texte le principe du financement par les seules recettes de l'Etat, fiscales et non fiscales, des dépenses générales de fonctionnement, qui n'ont pas d'incidence sur le patrimoine de l'Etat.

Le débat est simple.

Nous aurons d'autres occasions de débattre. Mon amendement n° 26 traite du principe d'équilibre budgétaire. Nous aurons à examiner ensuite l'amendement de M. Philippe Auberger, tendant à la rédaction d'un article 27 bis que l'on pourrait qualifier d'article « règle d'or »...

**M. le président.** Nous verrons cela après, monsieur Jégou !

**M. Jean-Jacques Jégou.** L'amendement n° 25 finalement est très proche de celui qu'a défendu notre collègue Auberger. Il traite simplement de la distinction entre l'investissement et le fonctionnement.

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

**M. Didier Migaud, rapporteur.** Défavorable ! Sur la distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement vous avez satisfaction à l'article 38, monsieur Jégou.

J'essaie, moi aussi, de sonder un peu les pensées et de démasquer les arrière-pensées. Pourquoi s'entêter à demander que cette distinction figure à l'article 5 alors qu'elle est déjà prévue à l'article 38 ? Je ne comprends pas pourquoi il y a un blocage sur cette question, à moins que vous ne défendiez, ce qui serait tout à fait cohérent, l'amendement n° 26, qui est l'une des conséquences des amendements précédents.

Je ne reprendrai pas les arguments qui ont été développés. Avis défavorable, puisque la distinction est faite à l'article 38 !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la secrétaire d'Etat au budget.** Même avis que le rapporteur sur les amendements nos 25 et 26 !

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 25. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** M. Jégou a présenté un amendement, n° 26, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 5 par l'alinéa suivant :

« Les lois de finances sont présentées en équilibre. Si une loi de finances est présentée en déséquilibre, elle est accompagnée d'un programme pluriannuel de retour à l'équilibre. »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

**M. Jean-Jacques Jégou.** Avec l'amendement n° 26, nous sommes à front renversé puisque, alors que je ne l'ai pas encore défendu, il a déjà été rejeté par Mme la secrétaire d'Etat !

Je ne reprendrai pas mon intervention de cet après-midi. Nous avons cependant quasiment tous insisté sur le fait que nos compatriotes avaient besoin de comprendre de quelle façon s'établissait le budget, et qu'il fallait, pour ce faire, plus de clarté et de transparence. Nous ne faisons pas preuve de bonne volonté en la matière en refusant de les éclairer davantage. Nous pouvions sans doute aller un peu loin.

J'ai bien compris que le rôle du Parlement n'est pas non plus de corseter le Gouvernement. En fait, c'est un contrat de confiance qui doit être établi, afin que le gestionnaire dispose d'une certaine liberté pour agir en fonction des événements, car c'est lui qui connaît le mieux les données et c'est lui qui a la responsabilité de la gestion.

Cela dit, les règles sont plus ou moins compréhensibles par nos concitoyens. Tout à l'heure, par exemple, le président de la commission des finances, avec la passion qui l'anime, a évoqué le cas de licenciements massifs dans la fonction publique si la situation l'imposait. Monsieur Emmanuelli, sincèrement, et en toute amitié, ce n'est pas de cette façon-là que nous arriverons à nous mettre d'accord !

Si nos concitoyens réalisaient que, pour payer l'eau, le gaz, l'électricité et le personnel, il fallait recourir à des emprunts, peut-être ne seraient-ils pas d'accord.

**M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances.** Mais si, ils savent ce que ça veut dire !

**M. Jean-Jacques Jégou.** Ou s'ils sont d'accord, ils le seront en connaissance de cause.

C'est là un débat de fond, sur lequel, nous l'avons bien compris, nous ne pouvons pas nous mettre d'accord. Mais je pense que nous aurions pu faire un bout de chemin supplémentaire pour faire montre d'une certaine volonté de transparence et de sincérité.

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

**M. Didier Migaud, rapporteur.** Avis déjà exprimé : défavorable !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la secrétaire d'Etat au budget.** J'ai, malheureusement, déjà donné l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 26. Je m'en excuse auprès de M. Jégou. Mais, comme il l'avait évoqué, je m'étais permis d'y répondre par avance.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 26. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** M. Barrot a présenté un amendement, n° 92, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 5 par l'alinéa suivant :

« Aucun régime de garantie ne peut être institué à titre permanent. »

La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir cet amendement.

**M. Charles de Courson.** M. Barrot souhaite que soit reprise dans la proposition de loi une disposition de l'article 2 de l'ordonnance afin d'interdire les régimes de garantie permanents, sur lesquels il n'y a aucun contrôle. Il s'agit d'obliger à la révision de ce qu'on appelait autrefois les services votés.

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

**M. Didier Migaud, rapporteur.** Cet amendement n'a pas été examiné par la commission. Mais il est satisfait par le 4<sup>o</sup> du II de l'article 31, qui prévoit que le Parlement autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime. Sur le fondement de cet article, le Parlement pourra être amené à se prononcer sur la durée des garanties délivrées par l'Etat.

Je pense donc que M. Barrot a satisfaction.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la secrétaire d'Etat au budget.** Même avis que le rapporteur.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 92. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je mets aux voix l'article 5. *(L'article 5 est adopté.)*

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à une prochaine séance.

#### DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu, le 7 février 2001, de M. le Premier ministre, un projet de loi portant réforme des autorités financières.

Ce projet de loi, n° 2920, est renvoyé à la commission des finances, de l'économie générale et du plan, en application de l'article 83 du règlement.



4

**DÉPÔT D'UN RAPPORT**

**M. le président.** J'ai reçu, le 7 février 2001, de M. Jean-Pierre Balligand un rapport, n° 2922, fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, en vue de la lecture définitive du projet de loi sur l'épargne salariale (n° 2921).

5

**DÉPÔTS DE RAPPORTS D'INFORMATION**

**M. le président.** J'ai reçu, le 7 février 2001, de M. Gérard Charasse, Mme Monique Collange et M. Michel Terrot un rapport d'information, n° 2918, déposé, en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires étrangères sur la mission effectuée par une délégation de la commission en République du Congo.

J'ai reçu, le 7 février 2001, de M. Alain Barrau un rapport d'information, n° 2919, déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution du 23 décembre 2000 au 30 janvier 2001 (n°s E 1628, E 1629, E 1631 à E 1634, E 1636, E 1640, E 1641, E 1644 à E 1646), et sur les textes n°s E 1457, E 1592, E 1596, E 1597, E 1606, E 1611, E 1619 et E 1652.

J'ai reçu, le 7 février 2001, de M. Bruno Bourg-Broc un rapport d'information, n° 2923, déposé, en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur la sécurité dans les établissements scolaires.

J'ai reçu, le 7 février 2001, de M. Yves Dauge un rapport d'information, n° 2924, déposé, en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires étrangères sur les centres culturels français à l'étranger.

6

**DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE MODIFIÉE PAR LE SÉNAT**

**M. le président.** J'ai reçu, le 7 février 2001, transmise par M. le président du Sénat, une proposition de loi organique, modifiée par le Sénat, après déclaration d'urgence, modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

Cette proposition de loi organique, n° 2925, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

7

**DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI REJETÉ PAR LE SÉNAT**

**M. le président.** J'ai reçu, le 7 février 2001, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi sur l'épargne salariale, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, et qui a fait l'objet d'un vote de rejet en nouvelle lecture par le Sénat au cours de sa séance du 7 février 2001.

Ce projet de loi, n° 2921, est renvoyé à la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, en application de l'article 83 du règlement.

8

**ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES**

**M. le président.** Aujourd'hui, à neuf heures, première séance publique :

Suite de la discussion de la proposition de loi de M. Alain Vidalies et plusieurs de ses collègues n° 2867, relative aux droits du conjoint survivant :

M. Alain Vidalies, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 2910) ;

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (rapport d'information n° 2902).

Discussion de la proposition de loi, n° 2709, de M. Gérard Gouzes et plusieurs de ses collègues relative au nom patronymique :

M. Gérard Gouzes, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 2911) ;

Mme Yvette Roudy, rapporteure au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (rapport d'information n° 2901).

A quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion de la proposition de loi organique, n° 2540, de M. Didier Migaud relative aux lois de finances :

M. Didier Migaud, rapporteur au nom de la commission spéciale (rapport n° 2908).

A vingt et une heures, troisième séance publique :

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

La séance est levée.

*(La séance est levée, le jeudi 8 février 2001, à une heure.)*

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

### COMPLÉMENT À L'ORDRE DU JOUR PRIORITAIRE

Il résulte d'une lettre de M. le ministre des relations avec le Parlement, communiquée à l'Assemblée au cours de la première séance du mercredi 7 février 2001, que l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée nationale est ainsi complété :

**Mardi 3 avril 2001**, l'après-midi, à *15 heures*, après les questions au Gouvernement, et le soir, à *21 heures* :

Discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi relative à la lutte contre les discriminations (n° 2853).

Discussion du projet de loi relatif à la réalisation d'un itinéraire à très grand gabarit entre le port de Bordeaux et Toulouse (n° 2909).

**Mercredi 4 avril 2001**, l'après-midi, à *15 heures*, après les questions au Gouvernement, et le soir, à *21 heures* :

Sous réserve de son dépôt, discussion du projet de loi relatif au statut de Mayotte.

**Jedi 5 avril 2001**, l'après-midi, à *15 heures*, et le soir, à *21 heures* :

Discussion de conventions internationales.

Suite de la discussion de l'ordre du jour de la veille.

### NOTIFICATION D'ADOPTIONS DÉFINITIVES

Il résulte d'une lettre de M. le Premier ministre qu'ont été adoptés définitivement par les instances communautaires les textes suivants :

Communication du 7 février 2001

N° E 1316 (COM [1999] 337 final). – Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel par les institutions et organes de la Communauté et à la libre circulation de ces données (décision du Conseil du 18 décembre 2000).

N° E 1353 (COM [1999] 582 final). – Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane (décision du Conseil du 19 janvier 2001).

N° E 1422 (COM [1999] 658 final). – Media Plus : proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant sur la mise en œuvre d'un programme de formation pour les professionnels de l'industrie européenne des programmes audiovisuels (Media - Formation [2001-2005]) (décision du Conseil du 19 janvier 2001).

Proposition de décision du Conseil portant sur la mise en œuvre d'un programme d'encouragement au développement, à la distribution et à la promotion des œuvres audiovisuelles européennes (Media Plus - Développement, distribution et promotion) (2001-2005). Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions (Media plus - 2001-2005) (décision du Conseil du 20 décembre 2000).

N° E 1559 (COM [2000] 548 final). – Proposition de décision du Conseil sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 2001 (décision du Conseil du 19 janvier 2001).

N° E 1562 (COM [2000] 537 final). – Proposition de directive du Conseil modifiant, en ce qui concerne la durée d'application du minimum du taux normal, la directive 77/388/CEE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (décision du Conseil du 19 janvier 2001).

N° E 1568 (COM [2000] 302 final). – Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les dispositions relatives à l'heure d'été (décision du Conseil du 19 janvier 2001).

N° E 1607 (COM [2000] 686 final). – Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2791/1999 du Conseil du 16 décembre 1999 établissant certaines mesures de contrôle applicables dans la zone de la convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du nord-est (décision du Conseil du 29 janvier 2001).

**ABONNEMENTS**  
(TARIFS AU 1<sup>er</sup> JANVIER 2001)

ÉDITIONS		TARIF abonnement France et outre-mer		FRANCE participation forfaitaire aux frais d'expédition *		ÉTRANGER participation forfaitaire aux frais d'expédition *	
Codes	Titres	Euros	Francs	Euros	Francs	Euros	Francs
<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :</b>							
03	Compte rendu..... 1 an	19,82	130	37,81	248	89,94	590
33	Questions..... 1 an	19,67	129	25,31	166	49,85	327
83	Table compte rendu.....	9,60	63	3,51	23	11,43	75
93	Table questions.....	9,45	62	2,59	17	7,47	49
<b>DÉBATS DU SÉNAT :</b>							
05	Compte rendu..... 1 an	18,14	119	28,97	190	73,63	483
35	Questions..... 1 an	17,99	118	17,53	115	41,47	272
85	Table compte rendu.....	9,60	63	2,90	19	4,57	30
95	Table questions.....	6,10	40	2,44	16	3,96	26
<b>DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :</b>							
07	Série ordinaire..... 1 an	198,49	1 302	141,02	925	307,95	2 020
27	Série budgétaire..... 1 an	46,80	307	4,12	27	8,69	57
<b>DOCUMENTS DU SÉNAT :</b>							
09	Un an.....	190,41	1 249	117,54	771	244,99	1 607
<p>Les <b>DÉBATS de l'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> font l'objet de deux éditions distinctes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 03 : compte rendu intégral des séances ;</li> <li>- 33 : questions écrites et réponses des ministres.</li> </ul> <p>Les <b>DÉBATS du SÉNAT</b> font l'objet de deux éditions distinctes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 05 : compte rendu intégral des séances ;</li> <li>- 35 : questions écrites et réponses des ministres.</li> </ul> <p>Les <b>DOCUMENTS de l'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> font l'objet de deux éditions distinctes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 07 : projets et propositions de loi, rapports et avis des commissions ;</li> <li>- 27 : projets de lois de finances.</li> </ul> <p>Les <b>DOCUMENTS DU SÉNAT</b> comprennent les projets et propositions de loi, rapports et avis des commissions.</p>							
<b>En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande</b>							
Tout paiement à la commande facilitera son exécution							
Pour expédition par voie aérienne (outre-mer et l'étranger), paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination (* ) Décret n° 2000-1130 du 24 novembre 2000							
DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION : 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15 STANDARD : 01-40-58-75-00 — RENSEIGNEMENTS : 01-40-58-79-79 — TÉLÉCOPIE : 01-45-79-17-84							

Prix du numéro : 0,69 € - 4,50 F