

ASSEMBLÉE NATIONALE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

11^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

138^e séance

COMPTE RENDU INTÉGRAL

2^e séance du jeudi 8 février 2001



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. PIERRE LEQUILLER

1. **Lois de finances.** – Suite de la discussion d'une proposition de loi organique (p. 1319).

DISCUSSION DES ARTICLES (*suite*) (p. 1319)

Article 6 (p. 1319)

Amendement n° 93 de M. Barrot : MM. Jean-Jacques Jégou, Didier Migaud, rapporteur de la commission spéciale, Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget. – Rejet.

Amendements n°s 2 de M. Auberger et 28 de M. Jégou : MM. Philippe Auberger, Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejets.

Amendement n° 27 de M. Jégou : MM. Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 94 de M. Barrot : MM. Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Adoption de l'article 6.

Après l'article 6 (p. 1321)

Amendement n° 29 de M. Jégou : MM. Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Article 7 (p. 1322)

M. Jacques Brunhes.

Amendement n° 12 de M. Delalande : MM. Jean-Pierre Delalande, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendements n°s 30 de M. Jégou, 64 de M. Brunhes et 13 de M. Delalande : MM. Jean-Jacques Jégou, Jacques Brunhes, Jean-Pierre Delalande, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat, M. Gilles Carrez.

PRÉSIDENTE DE M. RAYMOND FORNI

MM. François Goulard, Philippe Auberger, Jacques Brunhes, Henri Emmanuelli, président de la commission des finances ; le rapporteur, Jean-Jacques Jégou. – Rejet des amendements n°s 30, 64 et 13.

Amendement n° 3 de M. Auberger : MM. Philippe Auberger, le rapporteur. – Retrait.

Amendement n° 31 de M. Jégou : MM. Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 4 de M. Auberger : MM. Philippe Auberger, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat, MM. Gilles Carrez, Jean-Pierre Delalande. – Rejet.

Amendement n° 65 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat, MM. François Goulard, Philippe Auberger. – Rejet.

Amendement n° 32 de M. Jégou : MM. Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 66 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 85 de M. Barrot : MM. Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 5 de M. Auberger : MM. Philippe Auberger, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Adoption de l'article 7.

Article 8. – Adoption (p. 1332)

Article 9 (p. 1332)

Amendement n° 6 de M. Auberger : MM. Philippe Auberger, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

L'amendement n° 86 de M. Barrot n'a plus d'objet.

Adoption de l'article 9.

Articles 10 et 11. – Adoption (p. 1333)

Article 12 (p. 1333)

M. François Goulard.

Amendement n° 33 de M. Jégou : M. Jean-Jacques Jégou. – L'amendement n'a plus d'objet.

Mme la secrétaire d'Etat.

Adoption de l'article 12.

Article 13 (p. 1333)

Amendement n° 14 de M. Delalande : MM. Jean-Pierre Delalande, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 34 de M. Jégou : MM. Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 43 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

L'amendement n° 35 de M. Jégou n'a plus d'objet.

Adoption de l'article 13.

Article 14. – Adoption (p. 1336)

Article 15 (p. 1336)

Amendement n° 36 de M. Jégou : MM. Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat.

Amendement n° 15 de M. Delalande : MM. Jean-Pierre Delalande, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet de l'amendement n° 36.

M. Jacques Brunhes. – Rejet de l'amendement n° 15.

Adoption de l'article 15.

Article 16 (p. 1337)

Amendement n° 44 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Adoption de l'article 16.

Article 17. – Adoption (p. 1338)

Article 18 (p. 1338)

Amendement n° 21 de M. Cochet : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Adoption de l'article 18.

Articles 19 et 20. – Adoption (p. 1338)

Article 21 (p. 1339)

Amendement n° 16 de M. Delalande : MM. Jean-Pierre Delalande, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

M. le président.

Adoption de l'article 21 rectifié.

Article 22 (p. 1339)

Mme la secrétaire d'Etat, MM. Philippe Auberger, le rapporteur.

Adoption de l'article 22.

Articles 23 et 24. – Adoption (p. 1340)

Après l'article 24 (p. 1340)

Amendement n° 37 de M. Jégou : MM. Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Article 25. – Adoption (p. 1341)

Article 26 (p. 1341)

Amendement n° 38 de M. Jégou : MM. Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat, MM. le président de la commission des finances, François Goulard. – Rejet.

Adoption de l'article 26.

Article 27 (p. 1343)

Amendement n° 7 de M. Auberger : MM. Philippe Auberger, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat, M. François Goulard. – Rejet.

Adoption de l'article 27.

Suspension et reprise de la séance (p. 1344)

Après l'article 27 (p. 1344)

Amendement n° 8 de M. Auberger : MM. Philippe Auberger, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Article 28. – Adoption (p. 1345)

Article 29 (p. 1345)

Amendement n° 17 de M. Delalande : MM. Jean-Pierre Delalande, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Adoption de l'article 29.

Article 30 (p. 1346)

Amendement n° 47 de M. Migaud : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 74 de M. Goulard : MM. François Goulard, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 75 de M. Goulard : MM. François Goulard, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat, M. Philippe Auberger – Rejet.

Adoption de l'article 30 modifié.

Article 31 (p. 1348)

Amendement n° 78 de M. Barrot : MM. Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement 48 de M. Migaud : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendements n° 77 de M. Goulard et 68 de M. Brunhes : MM. François Goulard, Jacques Brunhes, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejets.

Amendement n° 69 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 9 de M. Auberger : MM. Philippe Auberger, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 70 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 45 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 71 de M. Brunhes : M. Jacques Brunhes. – Retrait.

Amendement n° 39 de M. Jégou : MM. Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat, MM. Gilles Carrez, Michel Bouvard, le président. – Retrait.

Amendement n° 76 de M. Goulard : MM. François Goulard, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

L'amendement n° 46 de M. Brunhes n'a plus d'objet.

Adoption de l'article 31 modifié.

Article 32 (p. 1353)

Amendement n° 49 de M. Migaud : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 32 modifié.

Article 33 (p. 1353)

Amendement n° 96 de M. Migaud : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 80 de M. Barrot : MM. Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Adoption de l'article 33 modifié.

Article 34 (p. 1353)

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE LEQUILLER

Amendement n° 81 de M. Barrot : MM. Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 40 de M. Jégou : MM. Jean-Jacques Jégou, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 34 modifié.

Article 35 (p. 1354)

Amendement de suppression n° 18 de M. Delalande : MM. Jean-Pierre Delalande, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat, M. Philippe Auberger. – Rejet.

Adoption de l'article 35.

Article 36 (p. 1356)

Amendement de suppression n° 54 de M. Delalande : MM. Jean-Pierre Delalande, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat, M. Jacques Brunhes. – Rejet.

Amendements n° 56 de M. Brunhes et 99 de M. Migaud : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet de l'amendement n° 56 ; adoption de l'amendement n° 99.

Amendement n° 10 rectifié de M. Auberger ; MM. Philippe Auberger, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 55 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Adoption de l'article 36 modifié.

Article 37. – Adoption (p. 1360)

Article 38 (p. 1360)

Amendement n° 98 de M. Migaud : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 11 de M. Auberger : M. Philippe Auberger.
– Retrait.

Adoption de l'article 38 modifié.

Article 39. – Adoption (p. 1361)

Article 40 (p. 1361)

Amendement n° 41 de M. Jégou : MM. Jean-Jacques Jégou,
le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Adoption de l'article 40.

Articles 41 à 45. – Adoption (p. 1362)

Article 46 (p. 1363)

Amendement n° 53 de M. Migaud : M. le rapporteur,
Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 97 rectifié de M. Migaud : M. le rappor-
teur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 46 modifié.

Article 47. – Adoption (p. 1363)

Article 48 (p. 1363)

Amendement n° 57 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes,
le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Adoption de l'article 48.

Après l'article 48 (p. 1364)

Amendement n° 19 de M. Delalande ; M. le rapporteur. –
L'amendement n'a plus d'objet.

Article 49. – Adoption (p. 1364)

Article 50 (p. 1364)

Amendement de suppression n° 20 de M. Delalande :
MM. Michel Bouvard, le rapporteur, Mme la secrétaire
d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 42 de M. Jégou : MM. Jean-Jacques Jégou,
le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Adoption de l'article 50.

Article 51. – Adoption (p. 1365)

Article 52 (p. 1365)

Amendement n° 52 de M. Migaud : M. le rapporteur,
Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

L'article 52 est ainsi redigé.

Article 53. – Adoption (p. 1365)

Article 54 (p. 1365)

Amendement n° 51 de M. Migaud : M. le rapporteur,
Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 54 modifié.

Articles 55 à 57. – Adoption (p. 1366)

M. le rapporteur.

Mme la secrétaire d'Etat.

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 1367)

MM. Philippe Auberger,
Jean-Louis Idiart.

PRÉSIDENCE DE M. RAYMOND FORNI

MM. Jean-Jacques Jégou,
Jacques Brunhes.

M. le président.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 1370)

Adoption de l'ensemble de la proposition de loi organique.

2. Dépôt d'une proposition de résolution (p. 1370).
3. Dépôt d'un projet de loi modifié par le Sénat (p. 1370).
4. Dépôt d'une proposition de loi adoptée par le Sénat (p. 1370).
5. Dépôt d'une proposition de loi modifiée par le Sénat (p. 1370).
6. Suspension des travaux de l'Assemblée (p. 1370).
7. Ordre du jour des prochaines séances (p. 1370).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE LEQUILLER,
vice-président

M. le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à quinze heures.*)

1

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^{os} 2540, 2908).

Discussion des articles (*suite*)

M. le président. Hier soir, l'Assemblée a commencé l'examen des articles et s'est arrêtée à l'article 6.

Article 6

M. le président. « Art. 6. – La comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires obéit aux principes suivants :

« 1^o Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public ;

« 2^o Les dépenses payables après ordonnancement sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle les ordonnances ou mandats sont visés par les comptables assignataires. Les dépenses payables sans ordonnancement préalable sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par un comptable public. Toutes les dépenses doivent être imputées sur les crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance ;

« 3^o Les recettes et dépenses portées aux comptes d'imputation provisoire sont enregistrées aux comptes définitifs au plus tard à la date de l'arrêt du résultat budgétaire. Le détail des opérations de recettes qui, à titre exceptionnel, n'auraient pas pu être imputées à un compte définitif à cette date figure dans l'annexe prévue par le 4^o de l'article 46.

« Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, des exceptions peuvent être apportées aux principes énoncés au présent article en ce qui concerne les engagements par anticipation susceptibles d'être autorisés sur le budget général, les opérations de régularisation et les autres opérations susceptibles d'être effectuées au cours d'une période complémentaire qui ne peut excéder vingt jours. »

M. Barrot a présenté un amendement, n^o 93, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'article 6, substituer aux mots : "recettes et des dépenses" les mots : "ressources et des charges". »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou, pour soutenir cet amendement.

M. Jean-Jacques Jégou. Monsieur le président, madame la secrétaire d'Etat au budget, mes chers collègues, l'amendement n^o 93 est défendu.

M. le président. La parole est à M. Didier Migaud, rapporteur, pour donner l'avis de la commission spéciale sur l'amendement n^o 93.

M. Didier Migaud, *rapporteur général, rapporteur de la commission spéciale*. Avis défavorable. J'aurai l'occasion d'y revenir plus tard.

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'Etat au budget, pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n^o 93.

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat au budget*. Même avis que le rapporteur.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 93. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, n^{os} 2 et 28, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n^o 2, présenté par M. Auberger, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa (1^o) de l'article 6, après le mot : "elles", substituer au mot : "sont" les mots : "doivent être". »

L'amendement n^o 28, présenté par M. Jégou est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa (1^o) de l'article 6, substituer aux mots : "encaissées par un comptable public" le mot : "dues". »

La parole est à M. Philippe Auberger, pour soutenir l'amendement n^o 2.

M. Philippe Auberger. Similaires en apparence, les amendements n^{os} 2 et 28 sont en fait très différents. Certains n'ont d'ailleurs pas tout à fait compris mon amendement n^o 2. Peut-être ai-je été par trop sibyllin...

Mon amendement ne tend pas à mettre en place une comptabilité en droits constatés, qui nécessiterait, reconnaissons-le, des modifications assez lourdes dans l'organisation comptable de notre pays. Pour ma part, je le regrette, d'autant que personne n'ose avancer... Comme pour les immobilisations hier – nous y reviendrons –, on se refuse à comptabiliser les dépenses d'investissement, mais on nous promet pour bientôt une comptabilité du patrimoine. Comment peut-on faire une comptabilité du patrimoine si l'on ne comptabilise pas les dépenses d'investissement ? Il y a là une incohérence. Le fait au demeurant que l'on ne nous donne aucune date pour la comptabilité du patrimoine signifie bien que l'on

retarde à l'infini la mise en place d'une gestion active et passive de l'Etat, qui pourtant est le b.a.-ba dans tout système comptable.

Mon amendement a l'avantage de pouvoir s'appliquer immédiatement. Le Gouvernement aurait d'ailleurs dû s'en inspirer lorsqu'il a, de manière à mes yeux fort incorrecte, déplacé 15 milliards de francs de l'exercice 1999 à l'exercice 2000, puis de l'exercice 2000 à l'exercice 2001.

Il a simplement pour objet d'interdire à l'Etat de fixer à sa guise la date à laquelle il encaisse des dettes certaines et susceptibles d'être immédiatement acquittées, comme c'est le cas, entre autres, des dettes de la Caisse des dépôts et consignation, dont la situation de trésorerie, que je sache, permet de régler toute dette certaine à bonne date. Lorsqu'on est en grave déficit et que l'on se voit obligé d'emprunter pour le combler, il est absurde de garder chez d'autres des créances que l'on pourrait encaisser immédiatement et sans aucune difficulté. L'objet de mon amendement est d'empêcher le Gouvernement de différer l'encaissement de recettes certaines et dont la date d'échéance est intervenue.

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Jégou, pour soutenir l'amendement n° 28.

M. Jean-Jacques Jégou. Je défendrai par la même occasion mon amendement n° 27.

L'objet est de revenir, dans le même esprit que notre ami Auberger, à la première rédaction de la proposition, telle que l'avait présentée notre rapporteur général, en revenant à une comptabilité en droits constatés et non à une comptabilité de caisse. Cette méthode, qui a la préférence du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance, permettrait une véritable application du principe de sincérité en recettes comme en dépenses et éviterait d'inutiles manipulations de fin d'exercice.

Même s'il ne s'agit pas de gérer l'Etat comme une entreprise privée, le fait que cette comptabilité soit en vigueur dans le droit privé prouve que ce n'est pas impossible. Le rapporteur général en a d'ailleurs souvent parlé et semblait pencher pour cette solution, même s'il n'a pas caché les difficultés qu'elle posait quelquefois.

Elle aurait par ailleurs l'avantage, au niveau des seules recettes, d'intégrer les recettes non fiscales de façon systématique et non plus, comme aujourd'hui, à la seule discrétion du Gouvernement. De telles pratiques, outre le fait qu'elles sont en contradiction avec l'exigence de sincérité et de lisibilité pour nos concitoyens que nous avons tous rappelée hier, ne sont pas économiquement raisonnables. C'est ce type de méthodes peu transparentes que nous souhaitons réduire à l'occasion de l'examen de cette proposition de loi.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. L'avis de la commission n'a pas été favorable.

Le débat entre comptabilisation « en droits constatés » et système dit « de caisse » a fait l'objet d'échanges approfondis en commission spéciale. Il est vrai que, dans la première version de la proposition de loi, j'avais retenu la première formule. Mais depuis, plusieurs auditions complémentaires m'ont amené à modifier ma position.

L'amendement de Philippe Auberger est en effet quelque peu différent de celui de M. Jégou. M. Auberger ne veut pas que le Gouvernement soit maître du titre de perception, considérant que, à partir du moment où des recettes non fiscales sont inscrites en projet de loi de finances, elles doivent être obligatoirement encaissées par

l'Etat. Or, jusqu'à aujourd'hui – et nous proposons qu'il en soit toujours ainsi –, la règle laissait, pour les recettes non fiscales, une marge d'appréciation au Gouvernement. Cela me semble d'ailleurs faire partie des prérogatives du pouvoir exécutif : dès lors que nous restons dans une logique de prévision, ce n'est pas parce qu'une recette est inscrite qu'elle devient une recette obligée. Aussi la commission spéciale n'a-t-elle pas souhaité adopter l'amendement de Philippe Auberger et appelle notre assemblée à le repousser.

Les amendements de M. Jégou visent quant à eux à établir tout un système de comptabilisation des opérations budgétaires en droits constatés, où le résultat d'une opération est pris en compte dès qu'elle donne naissance à une créance ou une dette certaine dans son principe et déterminée dans son montant, quelle que soit la date de l'encaissement ou du décaissement correspondants. Au contraire, l'article 6 tend à perpétuer le système dit « de caisse », dans lequel les dépenses et les recettes ne sont comptabilisées qu'au moment de leur décaissement ou de leur encaissement.

Chaque système, il faut avoir l'honnêteté de le reconnaître, a ses vertus et ses limites.

Le système de caisse est plus cohérent avec la notion d'autorisation budgétaire préalable. En effet, lorsque le Parlement vote une évaluation de recettes, qui concourt à l'équilibre financier, le vote ne porte pas sur une évaluation du montant qui sera mis en recouvrement – et qui constitue une recette seulement virtuelle –, mais sur une évaluation du montant qui ira effectivement dans les caisses de l'Etat. Le Parlement ne peut voter qu'une vraie recette. Par voie de symétrie, les dépenses qui déterminent, avec ces recettes, l'équilibre financier ne peuvent être comptabilisées qu'en caisse.

Le système d'exercice que propose notre collègue permet d'avoir une connaissance sûrement plus précise de la situation financière de l'Etat, à travers les flux de créances et de dettes, qui déterminent l'évolution de son patrimoine et l'état de ses engagements vis-à-vis des tiers.

Ces deux objectifs doivent être poursuivis et, pour ce qui concerne le Parlement, nous entendons nous en donner les moyens. Mais ils ne sauraient être satisfaits simultanément par l'un ou l'autre des systèmes susmentionnés.

Notons que, au regard de l'exigence de sincérité, aucun n'est exempt de défauts ; nous l'avons reconnu en commission spéciale. Le système de caisse soumet la détermination du résultat budgétaire de l'année à un éventuel décalage de certains encaissements ou décaissements. Le système d'exercice conduit à inclure dans le résultat comptable des charges calculées qui ouvrent la voie à des appréciations « choisies », sinon arbitraires, notamment pour évaluer le risque associé à certaines opérations et les conséquences de celui-ci en termes de valorisation des créances et des dettes.

A cet égard, le rapport d'information établi par Alain Lambert, président de la commission des finances du Sénat, sur la réforme de l'ordonnance de 1959, montre bien les difficultés que soulèverait l'introduction d'une comptabilité budgétaire en droits constatés au niveau, par exemple, de la comptabilisation des créances fiscales. Le risque existe de manipulations – le terme a été utilisé hier – ou tout au moins de manœuvres de la part de l'exécutif.

Notre objectif premier étant la transparence, nous avons préféré un système qui vise à distinguer précisément entre, d'une part, une comptabilité budgétaire, support et traduction, j'y insiste, de l'autorisation parle-

mentaire, en prévision comme en exécution, fondée sur la description de flux de caisse et reposant sur les concepts de recette et de dépense, et, d'autre part, une comptabilité générale, vecteur de l'information financière, privilégiant la description *ex post* des opérations fondée sur la constatation des droits et obligations, ou encore des créances et des dettes, et reposant sur les concepts de produit et de charge. Cette dernière comptabilité trouve un cadre d'expression privilégié dans les documents annexés à la loi de règlement, notamment le compte de résultat de l'Etat.

Cette distinction, monsieur Jégou, a précisément pour but de répondre à la préoccupation que vous exprimez. Passer directement à une comptabilité en droits constatés au niveau du projet de loi de finances initiale créerait un risque d'opacité. Il est d'ailleurs à noter que pratiquement aucun pays, à une ou deux exceptions près, n'a pris le risque de passer en comptabilité générale au niveau de sa loi de finances.

Vous me pardonnerez d'être intervenu un peu longuement pour insister sur les différences entre les deux dispositifs, mais ce sujet reviendra, notamment à propos de la loi de règlement. Il me paraissait utile de bien préciser les choses. Nous partageons les mêmes préoccupations, mais nous choisissons un chemin différent, à nos yeux toutefois plus conforme à l'objectif que nous nous sommes fixé. C'est pourquoi la commission spéciale a émis un avis défavorable à ces amendements.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Le Gouvernement partage pleinement le point de vue de la commission spéciale, tel qu'exprimé à l'instant par son rapporteur.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 28. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Jégou a présenté un amendement, n° 27, ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du troisième alinéa (2^o) de l'article 6, substituer aux mots : "visés par les comptables assignataires" le mot : "émis". »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. J'ai déjà défendu l'amendement n° 27.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Défavorable, c'est le même objet.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 27. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Barrot a présenté un amendement, n° 94, ainsi rédigé :

« Avant le dernier alinéa de l'article 6, insérer l'alinéa suivant :

« 4^o Les engagements de dépenses sont pris en compte au titre de l'année où sont constatées ou créées les obligations dont résultera une charge. »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou, pour soutenir cet amendement.

M. Jean-Jacques Jégou. Amendement défendu.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Défavorable.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 94. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 6. (*L'article 6 est adopté.*)

Après l'article 6

M. le président. M. Jégou a présenté un amendement, n° 29, ainsi rédigé :

« Après l'article 6, insérer l'article suivant :

« Le budget de l'Etat doit être présenté en équilibre, les recettes étant équivalentes aux dépenses.

« Les dépenses comprennent les charges afférentes au remboursement du capital et des intérêts de la dette. Le remboursement s'effectue à raison de 2 % du montant de la dette au 31 décembre de l'année précédente. »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. Nous en venons à des propositions qui, je le sais, ne rencontrent l'assentiment ni de la commission spéciale, ni du rapporteur général ni du Gouvernement. Néanmoins, au groupe UDF, nous sommes très préoccupés par cette question de la dette, tant pour sa gestion que son remboursement.

L'amendement n° 29 propose un principe d'équilibre plus contraignant encore que celui que nous avons proposé à l'article 5. Il prévoit d'inscrire en dépenses le remboursement de la dette, dont nous avons estimé l'annuité, pour un montant de 4 400 milliards de francs, sur cinquante ans, à 88 milliards de francs. C'est un minimum, même si le Gouvernement nous explique que la croissance pourrait permettre de rembourser en vingt ans. Ce simple calcul témoigne de la difficulté de rembourser la dette. Et ce sont les générations futures qui devront consentir beaucoup d'efforts pour remédier sinon aux incuries, du moins aux difficultés que différentes crises nous auront fait traverser.

Je ne serai pas plus long, puisque de toute façon le débat va se poursuivre avec nos collègues du Sénat et j'espère que nous trouverons un équilibre. Je sais qu'il s'agit-là d'un point dur. Nous avons présenté cet amendement parce qu'il répond à notre conviction. Je souhaite que nous puissions progresser et, dans l'intérêt de notre pays, améliorer la lisibilité de notre dette.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Avis défavorable. Comme nous nous sommes déjà longuement exprimés sur le sujet, notre collègue ne m'en voudra pas d'être bref. Tous les arguments ont été échangés hier soir et nous avons donné les raisons pour lesquelles nous ne souhaitons pas que la loi organique contienne de telles contraintes. Tout gouvernement doit déjà se soumettre aux obligations de la réglementation européenne. Au surplus, l'amendement va au-delà de l'article 34 de la Constitution qui n'impose aucune règle d'équilibre.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Même avis. nous avons déjà eu un long débat à ce sujet hier soir.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 29. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

Article 7

M. le président. Je donne lecture de l'article 7 :

CHAPITRE II

Des autorisations budgétaires

« Art. 7. - I. - Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un même ministère.

« Une mission comprend un ensemble cohérent de programmes ou, à titre exceptionnel, un seul programme. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

« Un programme comprend les crédits concourant à la réalisation d'un ensemble cohérent d'objectifs définis en fonction de finalités d'intérêt général et de résultats attendus.

« Les crédits des pouvoirs publics sont regroupés au sein d'une mission comportant un ou plusieurs programmes spécifiques à chacun d'entre eux.

« Les crédits d'un programme sont présentés par titre. Chaque catégorie de charges prévue du 1^o au 6^o de l'article 4 constitue un titre.

« II. - Les crédits sont spécialisés par programme.

« Toutefois, peuvent comporter des crédits globaux :

« 1^o Un programme pour dépenses accidentelles, destiné à faire face à des calamités ou à des dépenses imprévues ;

« 2^o Un programme pour mesures générales en matière de rémunérations, destiné à faire face à des dépenses de personnel dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

« La répartition des crédits globaux est effectuée conformément aux dispositions de l'article 12.

« La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature.

« III. - A l'exception des crédits du programme prévu au 2^o du II, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds sont spécialisés par ministère. »

La parole est à M. Jacques Brunhes, inscrit sur l'article.

M. Jacques Brunhes. Nous avons, en commission, fait voter un amendement pour que les objectifs définis le soient en fonction de finalités d'intérêt général et pas seulement de résultats attendus, ce qui est désormais inclus dans le texte dont nous avons à débattre, puisque c'est celui de la commission qui vient en discussion. Je tiens néanmoins à insister à nouveau sur ce point qui pose la question importante de l'efficacité sociale de la dépense.

Je l'ai dit en commission, je le redis en séance publique, si nous sommes favorables à la définition d'indicateurs de qualité des services, de conduite de la poli-

tique budgétaire et de résultats, cette démarche n'a pour nous de sens que si ces indicateurs ne se limitent pas à arbitrer dans les économies budgétaires à réaliser en s'inscrivant dans une logique purement comptable, déconnectée des besoins sociaux, des attentes de la population et de la nécessité d'améliorer la qualité des services publics.

Nous estimons, par ailleurs - et cela pourrait justifier, monsieur le rapporteur, un affinement de la rédaction en ce sens, d'ici à la deuxième lecture - que le contrôle du Parlement devrait intervenir sur la finalité des programmes, ainsi que sur la définition des objectifs et des critères d'évaluation. Nous pourrions, par exemple, envisager de créer, à partir de la mission d'évaluation et de contrôle, un organisme mixte associant le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif qui serait chargé du contrôle continu de la loi de finances, de sa phase initiale jusqu'à la loi de règlement.

De la même façon nous croyons qu'aux échelons déconcentrés de la gestion publique, pourraient être mis en place des audits décentralisés associant l'ensemble des acteurs concernés, en particulier les acteurs sociaux.

En tout cas, grâce à cette nouvelle rédaction, nous rappelons que l'action publique est légitimée par la poursuite de finalités d'intérêt général, et nous nous en félicitons.

M. le président. M. Delalande a présenté un amendement, n° 12, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 7 :

« I. - Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir les charges budgétaires de chaque ministère sont regroupés par titre. Chaque catégorie de charges prévue du 1^o au 6^o de l'article 4 constitue un titre.

« Les crédits ouverts sur le titre des dépenses d'intervention sont présentés par programme. Un programme comprend les crédits concourant à la réalisation d'un ensemble cohérent d'objectifs.

« II. - Les crédits sont spécialisés par titre, à l'exception des crédits ouverts sur le titre des dépenses d'intervention qui sont spécialisés par programme.

« Toutefois, peut comporter des crédits globaux un programme pour dépenses accidentelles, ouvert au sein du titre des dépenses d'intervention et destiné à faire face à des calamités ou à des dépenses imprévues. La répartition des crédits globaux est effectuée conformément aux dispositions de l'article 12.

« III. - Les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds sont spécialisés par ministère. »

La parole est à M. Jean-Pierre Delalande.

M. Jean-Pierre Delalande. Voici un autre point important, qui touche à la conception même de la loi organique.

La proposition de loi de notre collègue Migaud prévoit une spécialisation des crédits par programme, c'est-à-dire par objectif de dépense, chaque programme étant présenté de manière indicative, sauf pour les crédits de personnel qui constituent un plafond par titre, c'est-à-dire par nature de dépense.

Ce dispositif aurait pour effet d'obliger les ministères à répartir leurs crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement entre les différents objectifs qu'ils poursuivent, donc de forcer un peu la réalité. Je ne crois pas que ce dispositif corresponde à la vie. Je vous propose

donc une autre conception de la fongibilité qui me paraît plus proche de l'évolution réelle et de la façon dont les problèmes se posent vraiment pour un ministère.

Les crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement constitueraient des enveloppes étanches l'une par rapport à l'autre, mais dont la répartition interne resterait indicative afin de mettre à la disposition des ministres un volant de crédits parfaitement fongibles.

Seuls les crédits d'intervention seraient spécialisés par objectif, c'est-à-dire répartis de manière impérative entre plusieurs programmes à l'intérieur desquels les crédits seraient fongibles.

Et dans un document récapitulatif, chaque intervention se verrait attribuer à titre indicatif évidemment : la part de personnel, en fonctionnement et en investissement.

Ainsi, les choses seraient claires et le Gouvernement pourrait être plus réactif. Surtout, cette procédure aurait le mérite de ne pas l'obliger à tordre la réalité, par exemple lorsque certains personnels sont utilisés à plusieurs programmes.

Je le répète, ce que je préconise me paraît mieux correspondre à la réalité.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. La commission n'a pas suivi Jean-Pierre Delalande dans son raisonnement.

M. Jean-Pierre Delalande. Hélas !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Les positions étaient partagées, y compris au sein de l'opposition, sur cette question. La majorité de la commission a pensé que cet amendement remettrait en cause la logique même des programmes, qui est de regrouper l'ensemble des crédits concourant à la réalisation d'objectifs cohérents, afin d'évaluer l'efficacité, la performance de ces crédits. Cela irait, d'une certaine façon, à l'encontre de la fongibilité, de la souplesse de gestion que nous souhaitons. Le gestionnaire, à l'intérieur de chaque programme, doit avoir la capacité d'arbitrer entre différentes catégories de dépenses, dès lors que ces dépenses répondent aux objectifs qui leur sont assignés.

En clair, nous voulons identifier une politique publique, bien définir ses objectifs, évaluer d'ores et déjà les résultats attendus, et lui donner les moyens correspondants pour atteindre ces objectifs et parvenir à ces résultats. Si l'on remettait en cause cette logique en adoptant l'amendement de Jean-Pierre Delalande, on passerait à côté de l'intérêt de la réforme.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je partage tout à fait le point de vue qui vient d'être exprimé par M. le rapporteur général.

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

M. Jean-Pierre Delalande. Je connais la position du rapporteur et du Gouvernement. Je regrette de ne pas les avoir convaincus parce que je pense que la mienne était plus réaliste.

La fongibilité par programme présente un autre inconvénient : on risque de sacrifier toujours l'investissement au fonctionnement en cas de problèmes. Sans faire de procès d'intention, je crains qu'on ait tendance à les régler ainsi et, du coup, à perdre la vision du long terme. Mon dispositif qui était, selon moi, plus respectueux de la façon dont les choses se présentent évitait cet écueil.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 12. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements, nos 30, 64 et 13, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 30, présenté par M. Jégou, est ainsi rédigé :

« Supprimer la dernière phrase du deuxième alinéa du I de l'article 7. »

L'amendement n° 64, présenté par M. Brunhes et les membres du groupe communiste, est ainsi rédigé :

« Dans la dernière phrase du deuxième alinéa du I de l'article 7, supprimer les mots : "de finances d'initiative gouvernementale". »

L'amendement n° 13, présenté par M. Delalande, est ainsi rédigé :

« Dans la dernière phrase du deuxième alinéa du I de l'article 7, supprimer les mots : "d'initiative gouvernementale". »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou, pour soutenir l'amendement n° 30.

M. Jean-Jacques Jégou. Nous considérons que cette phrase est inutile. De fait, seul le Gouvernement peut créer une mission – l'article 40 de la Constitution l'interdit au Parlement, puisque ce serait créer une charge supplémentaire. Or, au début de ce débat, lorsque nous avons déterminé la philosophie de ce texte, nous avons bien dit que nous ne toucherions pas à la Constitution. Il s'agit donc tout simplement de ne pas alourdir le texte de phrases inutiles.

En revanche, lors du DOB, par exemple, le Parlement peut parfaitement suggérer la création de nouvelles missions et il ne faut pas lui enlever cette capacité. Il s'agit donc d'un amendement d'ajustement. Et puis, madame la secrétaire d'Etat, je le dis avec un peu d'humour, ce n'est pas le jour de faire de la peine au Parlement !

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes, pour soutenir l'amendement n° 64.

M. Jacques Brunhes. Il est important de souligner, en séance publique, que la définition des missions est une notion originale, qui, introduite dans la proposition de loi, exige qu'on y prête un regard attentif. Si les missions définissent les grandes orientations des politiques publiques, qui se déclinent ensuite dans les programmes, il est nécessaire que soit reconnue au Parlement la possibilité d'agir, non seulement sur la répartition des crédits entre programmes, ce qu'il va pouvoir faire, mais aussi sur la définition même des missions, et ce sans que soit pour autant mis en cause ni l'article 20 de la Constitution, en vertu duquel le Gouvernement « détermine et conduit la politique de la nation », ni son article 40. Il faut que cette donnée nouvelle qu'est la mission soit une occasion pour le Parlement de faire entendre sa voix.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Delalande, pour soutenir l'amendement n° 13.

M. Jean-Pierre Delalande. Dans la perspective d'une coopération entre le Gouvernement et le Parlement – c'est ce que leurs relations devraient devenir, selon moi –, il est maladroit d'écrire qu'une initiative gouvernementale peut seule créer une mission. Nous avons préconisé une discussion sur les missions à l'occasion du débat d'orientation budgétaire – des amendements en ce sens vont venir en discussion – pour renforcer l'intérêt de ce débat qui aura lieu probablement en juin. C'est le Gouverne-

ment, bien sûr, dans la très grande majorité des cas, qui proposera à cette occasion un certain nombre de missions, lesquelles seront alors discutées. Mais il pourrait bien arriver que le Parlement ait à réparer des erreurs du Gouvernement. Ne l'a-t-il pas fait en 1997 lorsqu'on avait oublié la politique de la ville ? Les parlementaires, à qui elle tient à cœur, avaient pointé le problème.

Il faut sortir de cette conception régaliennne qui veut que le gouvernement propose, qu'il ait toujours raison, qu'il sache où il va, le Parlement n'ayant plus, une fois par an, qu'à ratifier. Après quoi, ce n'est plus son affaire ! Instaurons une nouvelle relation entre le Gouvernement et le Parlement. Le Gouvernement, c'est parfaitement légitime, propose et affirme sa politique, détermine ses missions. S'ouvre ensuite un dialogue. Voilà, dirai-je au risque de choquer un peu, où est la modernité. De même que dans un grand groupe il y a coopération entre le directeur et le conseil de surveillance - en cas de problème, il est possible d'en appeler de nouveau au conseil de surveillance - de même on devrait pouvoir faire appel à l'Assemblée.

Nous sommes des gens sérieux, raisonnables et responsables, nous pouvons avoir des idées. Il ne s'agit pas d'empêcher le Gouvernement de travailler, mais d'améliorer les choses et de mieux coopérer.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. La commission n'a pas retenu ces amendements. Nous n'avons pas considéré qu'il était illégitime que la définition des missions des ministères soit du ressort du Gouvernement. Nous avons préféré nous attacher à la réalité de l'initiative parlementaire qui doit s'appliquer davantage aux programmes qu'aux missions.

Je suis très attaché aux pouvoirs budgétaires du Parlement, mais j'estime que les ministères comme les très grandes missions en leur sein relèvent totalement de la responsabilité du Gouvernement. En revanche, la définition des programmes, la capacité de les proposer ou de les modifier relèvent du pouvoir budgétaire des parlementaires. Nous avons veillé, avec Henri Emmanuelli, à faire en sorte que l'on puisse justement distinguer l'unité de vote, qui est la mission, et l'unité de spécialité, qui est le programme, et le niveau auquel nous pouvons intervenir par des amendements.

Cela dit, rien ne nous empêchera de faire des suggestions quant aux missions, mais demander à pouvoir agir sur telle mission de tel ministère, alors que l'on sait parfaitement que ces grandes missions seront au nombre de deux ou trois pour chacun des ministères, là n'est vraiment pas l'essentiel.

Il nous paraît plus important que le droit d'amendements soit une réalité dans le cadre du débat budgétaire, et c'est la raison pour laquelle nous avons fait cette distinction entre l'unité de vote et l'unité de spécialité. S'attacher à l'unité de vote ne nous paraît pas essentiel.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je partage tout ce qui vient d'être dit.

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

M. Gilles Carrez. Le rapporteur ne nous a absolument pas convaincus. Moi je pense, comme d'ailleurs M. Jégou, que la création de missions est, en tout état de cause, d'initiative gouvernementale.

Dans tout le texte, on essaie de gommer les aspérités, les phrases un peu maladroites, qui rappellent la sujétion du Parlement au Gouvernement dans la procédure budgétaire, et là, il y a une exception : une phrase manifestement inutile,...

M. Jean-Pierre Delalande. Provocatrice !

M. Gilles Carrez. ... avec une rédaction contraire à la philosophie du texte. Il doit donc y avoir une raison et des arrière-pensées.

Moi, je n'en vois qu'une, c'est que le rapporteur lui-même se pose des questions sur la construction intellectuelle qui consiste à définir une unité de vote, la mission et, à l'intérieur, des programmes, les parlementaires pouvant opérer des redéploiements de programme à programme dès lors qu'ils appartiennent à la même mission, ce qui est une manière d'assouplir l'interprétation de l'article 40 de la Constitution. Je me demande s'il n'est pas lui-même un peu perplexe et s'il n'inscrit pas cette phrase pour rassurer le Gouvernement et confirmer qu'il est bien évidemment hors de question que les missions puissent relever d'une manière ou d'une autre d'une quelconque initiative du Parlement.

Je souhaiterais donc bien comprendre les arrière-pensées, c'est très important dans le débat qui nous occupe, alors que nous essayons de redonner un minimum d'initiative dans la dépense au Parlement, à travers la révision de l'ordonnance.

S'il n'y a aucun doute sur les redéploiements entre programmes au sein d'une même mission, on ne voit vraiment pas l'intérêt de cette phrase, qui, comme je le disais à la commission des finances, a, à la limite, un côté un peu vexatoire.

(M. Raymond Forni remplace M. Pierre Lequiller au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE M. RAYMOND FORNI

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

M. François Goulard. En dépit de toute l'estime que je lui porte, je crois que le rapporteur général s'est exprimé de façon plutôt malheureuse en nous expliquant que, pour les missions, ce qui est important, l'initiative parlementaire est déplacée, mais que, pour le subalterne, les ajustements secondaires entre programmes, le Parlement retrouve toute sa place. Je crois qu'on ne peut soutenir une telle thèse. Si le Parlement doit s'exprimer, c'est *a priori* sur les grandes orientations et il est plutôt du ressort de l'exécutif de régler les détails.

Je pense que c'est tout simplement parce qu'il est devant une difficulté qu'il n'a pas toute l'aisance qui pourrait être la sienne pour débattre de ce sujet.

M. le président. Toute l'aisance ?

M. François Goulard. Oui, je connais son aisance, et je pense qu'il est aux prises avec des contraintes particulières sur ce point. On sent bien que, dans les discussions qui ont eu lieu entre le rapporteur général et le Gouvernement, un certain nombre de points ont fait problème, et la définition des programmes et des missions en est un.

Nous ne pouvons pas nous contenter de ce qui a été dit jusqu'à présent. C'est là que le texte organique peut trouver sa valeur. La réforme peut prendre sa signification dans une définition réelle des missions et des programmes ou, au contraire, manquer son objet.

En tout état de cause, missions et programmes doivent faire l'objet d'un débat public et ouvert entre le Parlement et le Gouvernement, et toute tentative maladroite – en l'occurrence, je crois que la rédaction est maladroite – d'exclure le Parlement de la définition des missions et des programmes est inacceptable parce que c'est le cœur du sujet. Le Parlement doit être pleinement associé à la définition des missions et des programmes, simplement parce que c'est à lui de dire si, selon lui, les missions, au sens large du terme, de l'administration sont bien ou mal définies.

Je voudrais prendre un exemple pour illustrer ma pensée. J'ai entendu que les sapeurs-pompiers demandaient la création d'un ministère de la protection civile. On peut être d'accord ou non mais c'est une question intéressante !

Actuellement, la protection civile relève sans doute d'une mission du ministère de l'intérieur et vous voudriez empêcher le Parlement, saisi par cette catégorie fort honorable, de demander au Gouvernement de retenir la protection civile comme une mission pleine et entière. On voit bien, par ce simple exemple, qu'on ne peut refuser au Parlement de débattre sur la définition des missions !

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

M. Philippe Auberger. Effectivement, cette phrase me paraît inutile et même d'ailleurs inconstitutionnelle.

Les relations entre le Gouvernement et le Parlement en ce qui concerne les lois de finances ont été bien prévues par deux dispositions de la Constitution.

L'article 47 dit explicitement que c'est le Gouvernement qui a l'initiative des projets de loi de finances. Personne ne peut le contester et personne ici ne s'est laissé entraîner à déposer une proposition de loi de finances. Dès lors, il a naturellement l'initiative pour la préparation et la présentation des lois de finances, et donc les missions et les programmes.

Par ailleurs, personne ne peut contester que le Parlement a un droit d'amendement, et le Conseil constitutionnel a toujours été vigilant à cet égard. Néanmoins, ce droit ne doit pas faire obstacle à l'application de l'article 40 de la Constitution, qui limite très sérieusement le droit d'amendement en interdisant de créer ou d'aggraver une charge publique. Dans ces conditions, si une nouvelle mission due à l'initiative du Parlement aboutissait à augmenter une charge publique, ce serait irrecevable en vertu de l'article 40.

Enfin, le Gouvernement a des moyens de procédure, avec la réserve ou le vote bloqué, par exemple, pour empêcher que l'on crée une mission qui n'impliquerait pas forcément une augmentation de la charge publique mais qu'il jugerait intempestive.

Le pouvoir d'amendement du Parlement en ce qui concerne les missions est donc déjà parfaitement délimité. Ce n'est pas à une loi organique d'accentuer cette délimitation par rapport à la Constitution. Cette disposition est superflue et risque d'ailleurs d'entraîner la censure du Conseil constitutionnel.

M. Henry Jean-Baptiste. Excellent.

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Ce n'est pas du tout un débat secondaire, il y va de la réforme même de l'ordonnance de 1959 et du renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement.

Si nous pouvons simplement amender les programmes, ce qui est une bonne chose, nous ne pourrions pas déposer des amendements sur l'essentiel et sur l'ensemble. Nous devons donc garder l'initiative parlementaire sur les missions et sur leur définition. C'est pour cela que je me rapproche davantage de l'amendement de M. Delalande. Il faut être précis.

Une loi de finances, c'est le Gouvernement qui l'établit, mais on ne doit pas occulter le pouvoir d'amendement du Parlement. Comme les missions sont des notions nouvelles, il faut être très clair et rien ne s'oppose à ce que le Parlement puisse définir des missions, et en débattre. C'est important si on veut vraiment aller jusqu'au bout de la réforme.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, qui va nous délivrer la parole du sage. *(Sourires.)*

M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. Non, mais je suis un peu surpris par un certain nombre d'incompréhensions.

En créant des missions et des programmes, nous essayons d'augmenter la marge de manœuvre du Parlement, c'est-à-dire d'obtenir du juge qu'il accepte de considérer la charge publique au niveau de la mission, niveau auquel s'appliquerait l'article 40. Créer une mission ne serait alors pas possible, à moins d'augmenter les charges de l'Etat. Certes, on pourrait créer une mission sans crédits, mais on ne va pas se battre pour un symbole !

Pourquoi alors, ai-je entendu, ne pourrait-on pas diviser les missions ? Pourquoi diviser les missions quand vous pouvez créer des programmes ? C'est une histoire de moulins à vent, depuis un moment !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Tout à fait !

M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances. Il y a une mission, et c'est à ce niveau que va s'appliquer l'article 40, c'est-à-dire qu'on ne peut pas augmenter la charge à ce niveau-là. On pourrait éventuellement en créer une, mais avec crédit zéro. On est dans le symbole !

Si vous ne pouvez pas créer, pouvez-vous diviser ? Vous n'avez qu'à créer des programmes !

Comme disait l'autre, cela a la clarté d'un raisonnement circulaire, sauf que ça fait un peu tunnel ! Si on pouvait s'en remettre au rapporteur... Je vous assure que ce qu'on met en œuvre augmente la marge de manœuvre du Parlement en permettant des changements entre programmes, ce qui n'était pas possible avant. En contrepartie, le Gouvernement gagne une certaine fongibilité à l'intérieur des programmes.

Ce n'est peut-être pas tout ce que l'on voulait, mais, si l'on veut aller plus loin, il faut toucher à la Constitution et à l'article 40, et nous avons tous dit que l'on n'y toucherait pas, que les plus hautes autorités de l'Etat ne le souhaitaient pas.

M. Gilles Carrez. A quoi sert d'écrire une telle phrase ?

M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances. A quoi sert de ne pas l'écrire ? J'entends dans la discussion que c'est le sujet principal de l'ordonnance de la réforme de 1959. Non ! Vous convenez vous-mêmes que l'on est dans une pure symbolique ! C'est vraiment une bataille un peu ténébreuse, dans des zones obscures. Si vous pouviez vous en remettre à la lumière de notre rapporteur général, couvé du regard par Mme la secrétaire d'Etat, on gagnerait peut-être un peu de temps.

M. le président. Mes chers collègues, j'ai le sentiment que cette question a déjà été évoquée longuement lors de nos réunions de commission. Il me semble me souvenir que nous étions tous d'accord sur une scission entre missions et programmes.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur général. J'ai quelque difficulté à comprendre ce blocage alors même qu'en commission spéciale, nous étions parvenus à de bonnes solutions. Notre collègue Jean-Jacques Jégou avait d'ailleurs retiré son amendement. C'est bien que nos arguments étaient apparus à l'époque pertinents.

M. le président. C'est peut-être ce qu'il va faire !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Il faut savoir si l'on s'intéresse à l'écume ou au fond des choses.

Quel est l'intérêt pour nous d'agir au niveau de la mission, au-delà même de ce qu'a dit le président Emmanuelli sur toutes les questions touchant à l'article 40 de la Constitution et la nécessité de considérer la charge publique au niveau de la mission ?

Le ministère de l'intérieur et de la décentralisation, par exemple, a trois grandes missions : sécurité, collectivités locales, administration. Quel est l'intérêt d'agir à ce niveau à partir du moment où nous pouvons créer des programmes, voire en transformer, la police nationale ou la sécurité civile, par exemple, s'agissant de la sécurité.

M. Jacques Brunhes. C'est l'essentiel !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Non, ce qui est essentiel, c'est le programme, mais nous essaierons de prolonger la discussion à un autre moment...

M. Jacques Brunhes. Si on ne peut pas bouger l'enveloppe...

M. Didier Migaud, rapporteur général. C'est un autre sujet...

M. le président. Mes chers collègues, ne reprenons pas un autre débat. C'est déjà assez compliqué.

M. Didier Migaud, rapporteur général. C'est un autre sujet, l'article 40 de la Constitution. Que vous fassiez une fixation sur l'article 40, vous avez vraisemblablement raison, mais ce n'est pas le sujet puisque la loi organique ne peut modifier la Constitution. Ne nous bloquons pas là-dessus. Nous essayons d'arriver à une lecture plus correcte de la Constitution de 1958 à partir du moment où nous pensons que le texte que nous révisons aujourd'hui est allé bien au-delà dans l'encadrement des pouvoirs budgétaires du Parlement.

Ce qui compte, c'est que l'on puisse proposer des modifications au Gouvernement à l'intérieur de la mission, au niveau des programmes. Nous aurons donc demain un pouvoir bien plus important qu'aujourd'hui, comme l'a dit M. Emmanuelli.

M. Jean-Louis Idiart et M. Jean Le Garrec. C'est clair.

M. Didier Migaud, rapporteur général. La préoccupation que vous avez exprimée nous a conduits à modifier l'article 36 et l'article 55.

L'article 36, dont la rédaction incombe désormais à Jean-Jacques Jégou puisque nous avons accepté son amendement, prévoit que le Gouvernement doit indiquer « la liste des missions et des programmes envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante ». Lors du débat d'orientation budgétaire, le Gouvernement devra donc nous présenter à la fois ses missions et ses programmes.

Quant à l'article 55, qui concerne tout le travail en amont au sujet de la nomenclature, il prévoit qu'au cours de la préparation du projet de loi de finances pour 2006, c'est-à-dire l'entrée en application de cette nouvelle loi organique, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances seront informées par le Gouvernement de la nomenclature qu'il envisage pour les missions et les programmes.

Nous serons donc consultés et nous pourrons faire des propositions, sans que cela remette en cause ce qui relève – d'une certaine façon, Philippe Auberger l'a confirmé – des prérogatives du Gouvernement s'agissant de la définition à la fois des ministères et des missions.

Il ne faut donc pas faire de ce point l'élément central de la réforme. Cela n'a pas de sens. En plus, avec ces amendements, vous fragilisez le raisonnement qui est le nôtre sur la définition de la charge publique.

M. le président. Monsieur Jégou, un dernier mot.

M. Jean-Jacques Jégou. Hier soir, nous avons eu une discussion sur le plafonnement de la dette, nous nous sommes expliqués et nous discuterons à l'article 31, et là, c'est un autre problème.

M. Jean-Jacques Jégou. Je ne parlerai pas de l'intervention de M. Brunhes, c'est un débat plus grave, et ce n'est pas de mon ressort de le traiter cet après-midi.

Cela dit, comme l'expliquait tout à l'heure mon ami Jean-Pierre Delalande, pourquoi rappeler un peu violemment que seul le Gouvernement peut créer une mission ? C'est évident, monsieur Emmanuelli, nous ne le contestons pas. Nous l'avons dit dans nos interventions, nous l'avons répété à Mme la secrétaire d'Etat, nous restons dans l'épure de la Constitution. Puisque l'article 40 interdit au Parlement d'augmenter les dépenses, pourquoi être redondant et faire l'inverse de ce que nous essayons de faire, à savoir rééquilibrer les choses, en rappelant que le Gouvernement a la prépondérance. Ce n'est ni utile ni déterminant. Cher rapporteur, n'allez pas croire que nous en fassions une affaire d'Etat : il s'agit simplement d'anticiper certaines arrière-pensées – non de notre part, mais de la part du Gouvernement – et de dire que ce rappel éviterait peut-être des faiblesses. C'est en tout cas ce que j'ai cru comprendre. Ne donnons pas à cet amendement de convenance, de respect mutuel, plus d'importance qu'il n'en a. Puisque nous avons décidé de nous faire confiance, faisons aussi confiance au Parlement : il sait bien que le Gouvernement créera les missions et il en discutera au cours du débat d'orientation budgétaire. Nous interviendrons au cours des programmes. On le voit, cet amendement ne mérite pas qu'on fasse toute cette mousse !

M. Jean-Pierre Delalande. Pas de suspicion inutile !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Ce n'est pas le problème !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 30. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 64. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance.*)

Chers collègues, vous allez m'obliger à prendre position !

M. Philippe Auberger. Non, ce n'est pas la peine. M. Adevah-Poeuf vient d'arriver ! (*Sourires.*) (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 13. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Auberger a présenté un amendement, n° 3, ainsi rédigé :

« Compléter le troisième alinéa du I de l'article 7 par la phrase suivante : " La liste des programmes susceptibles d'être inscrits dans une loi de finances doit être présentée au Parlement lors du débat d'orientation budgétaire de l'année qui précède. " »

La parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. Le Gouvernement doit annoncer ses intentions en ce qui concerne la nomenclature. Cela pourrait faire l'objet d'un débat très utile au moment du débat d'orientation budgétaire. Il est déjà prévu qu'il le fasse, en 2006, pour les missions et les programmes, puisqu'il aura la possibilité de les modifier dans son projet de loi de finances, conformément à l'article 47.

Dans sa première version, cet amendement disait que « la liste doit être arrêtée lors du débat d'orientation budgétaire ». Je l'ai modifié, pour tenir compte des observations de la commission spéciale. La formule « doit être présentée », plus souple, indicative, permet au Parlement de connaître et de discuter par avance les intentions du Gouvernement sur la loi de finances à venir.

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

M. Didier Migaud, rapporteur. Philippe Auberger sait qu'il aura satisfaction avec la nouvelle rédaction de l'article 36 qui prévoit que le Gouvernement indique « la liste des missions et des programmes envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante ». Nous avons en effet préféré rattacher cette demande à l'article 36 qui prévoit le débat d'orientation budgétaire et ses conditions. J'invite donc notre collègue à retirer son amendement.

M. le président. Monsieur le rapporteur il y a une différence substantielle – mais c'est la seule – entre « l'année qui précède » et « l'année suivante ». (*Sourires.*)

Monsieur Auberger, la raison ne doit-elle pas l'emporter ici ?

M. Philippe Auberger. Oui, je vais retirer mon amendement. Pourtant, toute vanité d'auteur mise à part, il me semble que cet élément, qui est constitutif de la loi de finances et de sa présentation, avait mieux sa place à l'article 7 – où il est question de l'unité d'organisation –, qu'à l'article 36, qui s'occupe de l'unité de temps. Si l'Assemblée préfère l'unité de temps, je m'en remets à sa sagesse.

M. le président. Le rapporteur se laisse-t-il convaincre par cet argument ?

M. Didier Migaud, rapporteur général. Il me paraît plus logique que cet argument intervienne au niveau de l'examen des lois de finances.

M. le président. Les navettes entre l'Assemblée et le Sénat nous permettront de préciser sa place. En attendant, l'amendement n° 3 est retiré.

M. Jégou a présenté un amendement, n° 31, ainsi rédigé :

« Supprimer le troisième alinéa (1^o) du II de l'article 7. »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. L'amendement propose de ne pas autoriser les programmes comportant des crédits globaux pour dépenses accidentelles et éventuelles. Au fil des

lois de finances, l'expérience nous a appris qu'il fallait être prudent. Le deuxième paragraphe de l'article 7 constitue une exception à la présentation des programmes par titre et donc au vote éclairé du Parlement. Un récent rapport du Sénat montre à quel point les titres de crédits, qui existaient déjà dans l'ordonnance de 1959, sont mal utilisés. Ils ne servent, la plupart du temps, qu'à rattraper des imprévoyances du budget, plus ou moins compréhensibles. Ainsi, en 2000, les dépenses accidentelles ont augmenté de 260 %, sans raison apparente et sans justification particulière. Le procédé permet utilement de faire face à des dépenses que l'on ne veut ou que l'on ne peut pas forcément inscrire : le Gouvernement pouvait-il être assez visionnaire pour prévoir, des mois à l'avance, les tempêtes de l'hiver 1999-2000 ?

Plus sérieusement, s'il s'agit d'abonder des crédits de voyage, de déplacements divers, du Quai d'Orsay ou de la présidence, pourquoi ne pas le faire directement ? C'est une question de transparence, de sincérité et de lisibilité.

Par ailleurs, la gestion des programmes est assez souple pour dégager des crédits en cas de réels imprévus ou accidents. Au pire, des virements de crédits en provenance d'autres programmes peuvent être faits, comme l'article 13 le prévoit.

Enfin, le principe de responsabilité des gestionnaires doit permettre, comme dans la plupart des pays européens, de réduire certaines parties de leur programme pour faire face à ces dépenses. C'est de la bonne gestion.

Monsieur le président, j'en profite pour faire avancer le débat : considérez que j'ai défendu l'amendement rédactionnel n° 33 à l'article 12, qui est cohérent avec le présent amendement n° 31.

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

M. Didier Migaud, rapporteur. Nous n'avons pas suivi Jean-Jacques Jégou dans son raisonnement. Dès lors que les dépenses accidentelles ne peuvent pas, par nature, être ventilées par programmes au stade de l'examen du projet de loi de finances, il paraît nécessaire d'introduire un programme pour dépenses accidentelles comportant des crédits globaux. C'est le bon sens.

La procédure retenue est cependant plus encadrée que le dispositif actuel, prévu par l'ordonnance du 2 janvier 1959, qui parle de dépenses accidentelles et urgentes. Nous avons supprimé les dépenses urgentes, la notion d'urgence étant plus subjective, plus relative encore. Mais, le passé proche nous l'a montré, des situations exceptionnelles peuvent entraîner des dépenses exceptionnelles, imprévisibles au moment de la confection d'une loi de finances.

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° 31. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Auberger a présenté un amendement, n° 4, ainsi rédigé :

« Supprimer le dernier alinéa du II de l'article 7. »

La parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. Cet amendement revêt une importance certaine. J'ai, pour ma part, quelques doutes sur les propositions qui sont faites en matière de fongibilité des crédits au sein des programmes. Deux raisons à cela. La première concerne la fongibilité entre les crédits

de fonctionnement et les crédits d'investissement. Compte tenu de la politique que mène la majorité, elle ira plutôt des crédits d'investissement vers les crédits de fonctionnement. Mais supposez qu'elle aille dans le sens inverse, du fonctionnement vers l'investissement ?

On peut très bien engager des crédits d'investissement, qui viennent du fonctionnement, et ceux-ci peuvent à leur tour engendrer d'autres crédits d'investissement nécessaires pour arriver à l'aboutissement de l'investissement. Bien souvent, on n'engage pas ces crédits pour une seule année, il y a un engagement continu. Ce déplacement peut donc se traduire par une aggravation de la charge publique. De même, le risque existe que ces investissements entraînent des dépenses récurrentes de fonctionnement, et que, en passant du fonctionnement à l'investissement, on aggrave la charge publique des années suivantes. Il n'est pas certain que le Conseil constitutionnel accepte facilement ce déplacement et le juge conforme à l'article 40.

D'autre part, en faisant passer des crédits de dépenses courantes de fonctionnement à des crédits d'intervention, on peut – et c'est plus grave –, porter atteinte au caractère limitatif des dépenses de personnel. Chacun sait par exemple que certains établissements publics reçoivent une subvention de fonctionnement qu'ils peuvent utiliser pour recruter du personnel. Souvent, ils ont à la fois du personnel mis à disposition et du personnel détaché. Dans ces conditions, il suffira d'avoir du personnel détaché pour contourner le caractère limitatif des crédits de personnel par la fongibilité des crédits entre le fonctionnement et l'intervention.

M. François Goulard. Tout à fait !

M. Philippe Auberger. Ces deux éléments montrent que la fongibilité totale entre les crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement ne devrait pas, au regard de l'article 40, être acceptée par le Conseil constitutionnel. C'est pourquoi je reviens au principe de l'unité de vote, à la distinction entre les crédits de personnel, au sein du titre III, les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel, également au titre III, les dépenses d'intervention et les dépenses d'investissement.

Il me semble qu'en conservant ces quatre titres, nous serons sûrs de préserver toutes nos possibilités d'amendement, sans que le Conseil constitutionnel n'ait matière à formuler des observations, ce qui permettrait d'éviter le risque d'une censure de sa part, qui me paraît sérieux.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Nous ne faisons pas la même analyse que Philippe Auberger, à qui, au passage, je dirai que je ne conçois pas qu'il puisse défendre des amendements sans importance.

Ce qu'il propose reviendrait à remettre en cause la fongibilité des crédits et sa contrepartie, la responsabilisation, deux logiques que nous appelons de nos vœux à travers cette réforme. Par ailleurs, cela introduirait beaucoup de rigidité dans la gestion des crédits.

La fongibilité ne me paraît pas aller à l'encontre du pouvoir d'amendement du Parlement : nous aurons toujours la possibilité de scinder un programme afin d'isoler les crédits dévolus à la réalisation d'objectifs plus précis que ceux retenus initialement, si nous nous apercevons, grâce aux comptes rendus de gestion, que les résultats définis ne correspondent pas aux objectifs. Nous conserverons donc notre capacité d'intervention. Cet amendement, en fait, remet en cause toute une partie de l'intérêt de la réforme.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Le sujet abordé par M. Auberger est très important, car il touche à la philosophie de la réforme de l'ordonnance organique, vue sous l'angle de la modernisation de la gestion publique. Si nous devons aller dans le sens de M. Auberger, nous remettrions en cause le fondement même de la réforme, qui, du point de vue de l'exécutif, repose sur une fongibilité accrue à travers des programmes. Cette fongibilité a pour contrepartie l'identification d'un gestionnaire et sa responsabilisation par rapport aux objectifs de politique publique qu'il devra s'efforcer d'atteindre. Le Parlement pourra évaluer la façon dont ils l'auront été, puisque le Gouvernement sera tenu de présenter des comptes rendus de gestion.

Evidemment, je comprends l'amendement de M. Auberger, qui n'aurait été admissible que s'il avait été temporaire. C'est à une véritable révolution que l'administration va être conduite. Nous l'avons même un peu anticipée, puisque, je l'ai indiqué hier soir, en vue du projet de loi de finances pour 2002, nous avons d'ores et déjà demandé aux ministères de se préparer à définir ce que pourraient être des indicateurs de résultats. Toutefois, je crois que certains ministères auront peut-être un peu plus de mal que d'autres à s'adapter à cette nouvelle donne.

M. François Goulard. Des noms !

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Mais c'est aussi la raison pour laquelle votre commission et votre rapporteur ont prévu une période transitoire que je qualifierai d'utile, et même de substantielle, mais nous aurons sans doute l'occasion d'y revenir au cours des débats.

Il était important de rappeler ces principes. Je comprends votre souci, monsieur Auberger, et votre initiative a été discutée dans le cadre des travaux de la commission, mais, pour les raisons que je viens d'exposer, votre amendement pourrait être compris comme une remise en cause des fondements mêmes de la réforme.

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

M. Gilles Carrez. J'approuve pleinement ce que vient de dire Mme la secrétaire d'Etat, d'autant plus que j'ai craint, un instant, qu'elle ne soutienne l'argumentation de M. Auberger. Dans ce domaine, deux cultures s'opposent, celle du contrôle et celle de la responsabilité.

M. François Goulard. Eh oui !

M. Gilles Carrez. La culture du contrôle, c'est celle du Parlement, celle, aussi, du ministère des finances. En revanche, la culture de la responsabilité veut précisément offrir aux ministères dépensiers, avec, s'il le faut, un contrôle plus limité de la part du ministère des finances, et donc du Parlement, une véritable responsabilité au regard des objectifs, des moyens qui leur sont alloués à cette fin, et de l'évaluation. Bien entendu, la fongibilité est essentielle. Le vrai risque, c'est de voir des dépenses de fonctionnement ou d'intervention abonder les dépenses de personnel. Mais la rédaction proposée constitue à cet égard un verrou suffisant, puisque les dépenses de personnel sont limitatives. Certes, il sera difficile, au début, ici ou là, de prendre l'habitude de jouer pleinement le jeu de la fongibilité. Mais tout l'intérêt de la réforme est là, en ce qui concerne le fonctionnement des administrations dépensières. Aussi suis-je plutôt réservé à l'égard de cet amendement qui vise à priver les différents acteurs de l'administration du surplus de responsabilité qu'on vient à peine de leur donner.

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

M. Jean-Pierre Delalande. Je veux approfondir votre réflexion sur la responsabilisation de programme, madame la secrétaire d'Etat. Qui sera responsable du personnel ? Qui le gèrera ? Y aura-t-il un chef de programme qui aura toute latitude pour gérer le personnel affecté au programme ?

M. François Goulard. C'est vrai !

M. Jean-Pierre Delalande. Est-ce que ce sera le chef de la mission, le directeur général qui sera à la tête de la mission ? Ou bien y aura-t-il toujours une direction des ressources humaines du ministère qui, en tant que de besoin, essaiera de répondre aux soucis de gestion et de responsabilité, soit du chef de la mission, soit des différents chefs de programme ? Tout cela n'est pas clair et vous avez du mal à nous répondre, madame la secrétaire d'Etat. Ma conception de la fongibilité offrait, de ce point de vue, une bien plus grande souplesse, et permettait de respecter beaucoup plus facilement le principe d'efficacité et de responsabilité que vous visez.

Je suis donc, sur ce point, plus proche de Philippe Auberger que de Gilles Carrez. Vous voyez qu'il y a aussi, au sein de l'opposition, un vrai débat de fond, et qui ne peut manquer d'être constructif.

M. le président. Très constructif !

Je mets aux voix l'amendement n° 4.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 65, ainsi rédigé :

« Supprimer la dernière phrase du dernier alinéa du II de l'article 7. »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Le plafonnement des crédits ouverts au titre des dépenses de personnel a été présenté en commission comme un moyen pour le Parlement d'exercer un contrôle sur les effectifs employés par l'Etat. Toutefois, l'insistance de la proposition de la loi sur ce point nous semble avoir une dimension plus politique que budgétaire. M. Carrez vient même de parler de « verrou » s'agissant des dépenses de personnel.

Nous jugeons donc préférable d'abandonner, sur le plan de la fongibilité, la distinction opérée entre les crédits de personnel et les autres crédits. Cela se justifie par le fait que la réalisation des objectifs d'un programme peut exiger l'augmentation des crédits de personnel.

Pour notre part, nous sommes favorables à la fongibilité de tous les crédits. Et s'agissant des crédits de personnel, nous souhaiterions qu'un organisme représentatif des personnels placé auprès de chaque directeur de programme puisse donner un avis sur les évolutions proposées en matière d'organisation des services.

L'amendement n° 66, qui sera appelé dans quelques instants, étant exactement de même nature, je considère que je l'ai déjà défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 65 ?

M. Didier Migaud, rapporteur général. Défavorable en raison de la fongibilité asymétrique particulièrement chère au président Henri Emmanuelli.

La souplesse doit avoir une limite. Il est important qu'il y ait une contrainte et que soit respectée l'autorisation du Parlement s'agissant des dépenses de personnel.

S'il n'en était pas ainsi, nous courrions le risque de dérives possibles, et l'intérêt de la réforme pourrait même être remis en cause étant donné le caractère extrêmement dynamique des dépenses de personnel.

Il est important que ces dépenses soient plafonnées et que le Parlement puisse donner son autorisation. Du reste, un vote interviendra lors de chaque loi de finances pour fixer le nombre des emplois dans la fonction publique. Ensuite, les crédits de personnel seront votés par programme.

La Cour des comptes a suffisamment insisté sur le manque de transparence des crédits de personnel pour que je ne le fasse pas plus cet après-midi.

Il faut s'en tenir à notre proposition, qui contribuera à davantage de transparence et à un meilleur respect de l'autorisation parlementaire.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Sans vouloir insister par trop sur les défauts de l'actuelle ordonnance organique, je tiens tout de même à rappeler que les pouvoirs qu'elle confère au Parlement en matière de dépenses de personnel se sont avérés plus virtuels que réels. Or tout l'objectif de la réforme qui est proposée par votre commission spéciale est de renforcer les pouvoirs du Parlement sur la question des personnels. En effet, qui peut se satisfaire de la situation actuelle et qui veut que le Parlement vote chaque année, dans une loi de finances, un plafond d'emplois budgétaires dont la définition est assez floue et incomplète ?

La présente proposition de loi permettra d'identifier non seulement les crédits relatifs aux dépenses de personnel, mais aussi les emplois, et ce de manière exhaustive, puisque seront pris en compte tous les agents payés par l'Etat, quel que soit leur statut, c'est-à-dire également les contractuels. La loi de finances sera donc, en matière de dépenses de personnel, une traduction beaucoup plus fidèle de la réalité qu'elle ne l'est aujourd'hui.

L'adoption d'un tel amendement irait à l'encontre de l'objectif que nous poursuivons et que vous partagez, monsieur Brunhes.

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

M. François Goulard. Les amendements d'inspiration diamétralement opposés de Philippe Auberger et de Jacques Brunhes permettent d'avoir une discussion extrêmement utile de nature à clarifier les positions respectives des uns et des autres.

Je m'inscris dans la droite ligne de l'explication de Gilles Carrez pour dire que nous pourrions atteindre cet objectif – qui, je le pense, est commun à nombre d'entre nous – de responsabilisation des responsables de programme qu'en donnant à ces derniers une très grande liberté. Ce n'est qu'ultérieurement qu'il faudra regarder si ces responsables ont atteint les objectifs affichés. Telle est l'essence même de la réforme. Et seront sanctionnés ceux qui n'auront pas réussi à atteindre leurs objectifs.

Il s'agit d'une logique inverse de celle qui prévaut actuellement et qui consiste à se méfier de tout le monde, à considérer que les services dépensiers sont par essence irresponsables et qu'il est absolument nécessaire que tous leurs actes soient suivis au plus près par le ministère des finances.

Il faut vraiment modifier la conception que nous avons de notre administration. Il faut procéder à une sorte de révolution. Or je ne suis pas certain qu'on aille jusqu'au

bout de la nouvelle logique proposée. Pour autant, il me semble que c'est l'enjeu majeur de l'amorce de réforme qui est aujourd'hui en discussion.

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

M. Philippe Auberger. Cette discussion est très importante. Il serait tout de même utile que nous puissions parvenir à des positions un peu plus convergentes.

D'abord, j'indique à mon excellent collègue François Goulard que ce n'est pas parce qu'on recommande aux piétons et aux voitures qui traversent un pont d'emprunter pour les uns les trottoirs et pour les autres la chaussée, qu'on ne met pas de parapet ; dans certains cas, cela peut être utile. Par conséquent, je ne vois pas en quoi la présence de quelques garde-fous assez simples risquerait de compromettre la réforme.

Il ne s'agit pas de tout verrouiller. Au reste, j'ai proposé dans un amendement, qui viendra tout à l'heure en discussion, de limiter la fongibilité entre le fonctionnement et l'investissement. Autrement dit, je ne suis pas totalement hostile à la fongibilité. Toutefois, j'estime qu'elle ne peut pas être totale, sinon, par exemple, les directeurs départementaux de l'équipement pourraient, pour pallier l'insuffisance criante d'entretien des routes décrite dans le dernier rapport de la Cour des comptes, utiliser tous les crédits qui leur auraient été alloués pour des travaux neufs à faire des réparations.

M. François Goulard. Tant mieux !

M. Philippe Auberger. Non, mon cher collègue, car c'est l'équipement de notre pays et la modernisation de celui-ci sur le plan routier qui s'en trouveraient retardés au profit de dépenses instantanées et d'effets immédiats. Ce serait une erreur. On a déjà trop souvent tendance à dire que les politiques publiques sont trop instantanées, à court terme, alors qu'elles devraient au contraire être à moyen et long termes. Or le moyen et le long termes se préparent grâce aux investissements. Par conséquent, j'estime qu'il faut trouver un moyen terme, la fongibilité totale étant une hérésie.

Cela étant, je considère, comme Jacques Brunhes, que la fongibilité asymétrique qui est proposée peut également comporter un danger : pour « gratter » sur les dépenses de personnel, certaines administrations peuvent être incitées à recruter davantage d'auxiliaires ou de contractuels, qui seront moins bien payés que des fonctionnaires titulaires pour faire le même travail, les économies ainsi obtenues leur permettant ainsi d'avoir un peu plus de confort dans leur fonctionnement quotidien. Une fongibilité asymétrique en matière de personnels peut présenter des dangers ; il faut le savoir et préparer les administrations en conséquence.

Certes, il y aura un contrôle *a posteriori*. Le contrôle de la Cour des comptes est d'ailleurs le meilleur exemple des contrôles *a posteriori*. Toutefois, la mission d'évaluation et de contrôle, la MEC, a démontré que, bien souvent, certains personnels étaient partis ou avaient changé de fonction, ce qui faisait que les observations de la Cour des comptes, intéressantes instantanément, n'avaient pas d'effets significatifs sur l'évolution de la gestion de l'administration, les responsables n'étant plus en place. Par conséquent, il ne faut pas non plus donner au contrôle *a posteriori* des vertus qu'il n'a pas toujours. Et sachez que celui qui vous dit cela a pratiqué à la fois le contrôle *a priori* et le contrôle *a posteriori*.

M. le président. Vous évoquez un contrôle très *a posteriori* !

Je mets aux voix l'amendement n° 65.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Jégou a présenté un amendement, n° 32, ainsi rédigé :

« Compléter le dernier alinéa du II de l'article 7 par la phrase suivante : "De même, les crédits ouverts pour les dépenses d'investissement visées au 5° de l'article 4 ne peuvent abonder les crédits ouverts pour les dépenses de fonctionnement visées aux 1°, 2°, 3° et 4° définis à l'article 4". »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. Chacun a pu se rendre compte de l'importance de la discussion que nous avons. Aussi, après avoir entendu notre excellent collègue Philippe Auberger, Mme la secrétaire d'Etat et notre rapporteur, c'est avec un vif plaisir que je présente cet amendement.

Comme je l'ai souligné hier, la proposition que nous examinons permet de faire un progrès sensible en matière de non-fongibilité des dépenses de personnel, même si cela ne fait pas plaisir à tout le monde. Si l'on veut vraiment parvenir à une meilleure gestion, on ne peut que souscrire à cette non-fongibilité.

Pour ce qui est de l'amendement n° 32, il vise à rendre non fongibles les crédits ouverts pour les dépenses d'investissement vers les crédits ouverts pour les dépenses de fonctionnement. Il ne s'agit pas de brider les gestionnaires dans l'utilisation de leurs crédits, mais simplement de protéger la capacité d'investissement de l'Etat, qui se réduit systématiquement depuis de nombreuses années. Tous les gouvernements, même ceux que nous avons soutenus, ont procédé de la sorte et ont réduit les crédits d'investissement pour faire face aux difficultés qu'ils rencontreraient.

Nous notons que, aujourd'hui, les investissements sont devenus les parents pauvres du budget : moins de 8 % sur 2 000 milliards bruts, et encore, en loi de finances initiale ! Car dès que survient une légère tension, le Gouvernement, quel qu'il soit, rogne sur les crédits d'investissement.

Nous devons faire attention à ce que l'Etat ne se retrouve pas dans l'incapacité d'entretenir son patrimoine, d'améliorer ou de construire des prisons ou des palais de justice, en fait dans l'incapacité d'assurer ses missions régaliennes.

Pour éviter que la fongibilité des crédits ouverts pour les dépenses d'investissement ne revienne à accorder une prime aux mauvais gestionnaires, nous proposons donc que ces crédits ne puissent pas servir à d'autres types de dépenses. Il ne s'agit en rien de brider le Gouvernement.

M. Philippe Auberger. C'est un garde-fou !

M. Jean-Jacques Jégou. Il s'agit d'établir un contrat de confiance. Toutefois, ce contrat de confiance doit comporter – et, sur ce point, je suis d'accord avec Philippe Auberger – quelques obligations pour l'exécutif et pour le gestionnaire.

Pour notre part, nous faisons confiance en accordant une fongibilité importante qui permettra de moderniser la gestion de l'Etat. Mais le Parlement doit également aider les gouvernements à faire en sorte que des crédits soient consacrés à l'investissement, cet indispensable investissement. Notre pays souffre de ce manque d'investissement, après toutes les années de crise auxquelles il a été confronté et durant lesquelles il a bien fallu faire face à un certain nombre d'exigences, en particulier sociales. La

disposition que nous proposons ne pourra qu'aider les gouvernements dans leur action et contribuera à modifier le comportement de l'administration, qui est chargée de gérer les deniers de l'Etat.

J'indique tout de suite que l'amendement n° 35 à l'article 13, qui cohérent avec la rédaction de la proposition de loi et avec le principe de non-fongibilité des dépenses de personnel, est d'ores et déjà défendu, ce qui fera gagner un peu de temps à notre assemblée.

M. le président. Merci pour votre coopération, monsieur Jégou.

Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° 32 ?

M. Didier Migaud, rapporteur général. Nous ne pouvons qu'être d'accord avec la préoccupation exprimée par Jean-Jacques Jégou à propos des dépenses d'investissement de l'Etat.

M. Jean-Pierre Delalande. L'investissement d'aujourd'hui, c'est l'emploi de demain !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Nous regrettons que, quel que soit le gouvernement – Jean-Jacques Jégou l'a d'ailleurs rappelé –, les « économies » ou les gels de crédits s'exercent en priorité, car c'est plus facile, sur les dépenses d'investissement, sacrifiant ainsi, d'une certaine façon, l'avenir.

Cela dit, nous n'avons pas souhaité entrer dans le raisonnement de M. Jégou. En effet, plus on prévoit d'exceptions à la fongibilité, plus on remet en cause la souplesse que nous appelons de nos vœux.

Qu'il y ait une exception pour les dépenses de personnel pour les raisons que nous avons indiquées précédemment, c'est tout à fait légitime. Toutefois, si nous ajoutons d'autres exceptions, l'intérêt de la réforme serait remis en cause.

Vous avez parlé, monsieur Jégou, de contrat de confiance. Eh bien, faisons confiance aux gestionnaires, responsabilisons-les. Ils nous rendront des comptes. S'ils n'ont pas respecté leurs objectifs en matière d'investissement, nous pourrions toujours proposer l'année suivante un programme d'investissement. Vous pourrez toujours me rétorquer que le Gouvernement ne sera pas obligé de le respecter...

M. Jean-Pierre Delalande. Il n'y a pas de sanction !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Si ! Dans ce cas, la sanction, c'est le renversement du Gouvernement. Au demeurant, votre proposition ne comporte pas non plus de sanction. Le Gouvernement pourra toujours ne pas investir ou procéder à une annulation de crédits sur les dépenses d'investissement.

Cet amendement est superfétatoire. D'une certaine façon, il remet en cause le principe que nous avons adopté.

Je préfère, quant à moi, que l'on s'en tienne à la souplesse proposée par le texte et au contrat de confiance passé avec les gestionnaires publics afin de les responsabiliser le plus possible.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je suis du même avis que le rapporteur.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 32. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 66, ainsi rédigé :

« Supprimer le III de l'article 7. »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Je ne reviendrai pas sur mon argumentaire précédent. Toutefois, je tiens à indiquer à Mme la secrétaire d'Etat que nous ne nous satisfaisons pas du *statu quo* ; d'ailleurs, nous ne l'avons jamais réclamé.

Je relève que seules les dépenses de personnel sont définies de manière impérative dans le texte. Or cette fongibilité asymétrique présente des dangers sur le plan des effectifs, dangers à l'égard desquels les organisations syndicales n'ont pas manqué de manifester leurs inquiétudes et d'exprimer leurs réticences. La situation future ne sera pas plus transparente que la situation actuelle.

Par ailleurs, il doit être possible d'augmenter les dépenses de personnel si la réalisation d'un programme l'exige. Si 1 000 policiers supplémentaires sont nécessaires, il faut pouvoir créer les postes.

Bref, que les dépenses de personnel soient les seules à être définies de manière impérative dans le texte n'est pas sans nous interpeller.

Comme tout à l'heure vous avez élégamment indiqué que les économies se faisaient sur les gels de crédits – la plupart du temps, elles s'opèrent en fait sur les dépenses de personnel – il existe un risque potentiel.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Même avis que tout à l'heure.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 66. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Barrot a présenté un amendement, n° 85, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le III de l'article 7 :

« III. – A l'exception des crédits du programme prévu au 2° du II, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds des effectifs rémunérés et du détail des emplois financés sur ces crédits.

« Les créations et suppressions d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions contenues dans une loi de finances. Toutefois, des transformations d'emploi peuvent être opérées par décret sous réserve de ne pas engendrer de dépassements des crédits annuels préalablement ouverts.

« Les plafonds d'effectifs sont spécialisés par ministère. »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou, pour soutenir cet amendement.

M. Jean-Jacques Jégou. Amendement défendu, monsieur le président.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Défavorable.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 85. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Auberger a présenté un amendement, n° 5, ainsi rédigé :

« Compléter le III de l'article 7 par l'alinéa suivant :

« La récapitulation de l'ensemble des crédits ouverts au titre des dépenses de personnel et des plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'État fait l'objet d'un vote global dans le cadre de la première partie de la loi de finances, avant l'article d'équilibre.

« A cette occasion, il est débattu de la politique de recrutement et de formation de la fonction publique, de la politique de rémunération et de l'évolution des retraites. »

La parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. Comme je l'ai dit dans la discussion générale, je pense que le Parlement doit débattre non seulement des effectifs, des recrutements, mais également de la politique de rémunération et des retraites de la fonction publique. Ce sont des sujets très importants - la masse en jeu est estimée à environ 650 milliards de francs - qui méritent de faire l'objet d'un véritable débat et d'un vote, avant l'article d'équilibre, c'est-à-dire avant qu'il ne soit trop tard. Tel est l'objet de l'amendement.

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

M. Didier Migaud, rapporteur. D'une certaine façon, et même d'une façon certaine, l'amendement de notre collègue est satisfait par l'article 31 de la proposition de loi organique, qui consacre le principe d'un vote sur le plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'État, tandis que l'article d'équilibre récapitulera, pour sa part, les crédits ouverts au titre des dépenses de personnel. Ce vote sera l'occasion d'un débat sur la politique de la gestion publique. Rien n'interdit à un député ou à un sénateur de s'inscrire sur l'article, et rien n'interdit également à la conférence des présidents, monsieur le président, d'organiser un débat sur cet article. C'est une avancée par rapport à la situation actuelle. Je pense donc que notre collègue a en grande partie satisfaction.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Même avis, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 5. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 7. *(L'article 7 est adopté.)*

Article 8

M. le président. « Art. 8. - Les crédits ouverts sur chaque programme sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

« Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le programme considéré. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction.

« Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

« Pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts. »

Je mets aux voix l'article 8.

(L'article 8 est adopté.)

Article 9

M. le président. « Art. 9. - Les crédits ouverts sur chaque programme sont limitatifs, sous réserve des dispositions prévues aux articles 10 et 24.

« Sauf dispositions spéciales d'une loi de finances prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante et sans préjudice des autres exceptions au principe de l'annualité qui pourront être apportées par le décret prévu à l'article 6, les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts.

« Les plafonds des autorisations d'emplois sont limitatifs. »

M. Auberger a présenté un amendement, n° 6, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le premier alinéa de l'article 9 :

« Les crédits ouverts sur chaque ministère et chaque titre sont limitatifs, sous réserve des dispositions prévues aux articles 10 et 24.

« Toutefois le Gouvernement pourra procéder par décret et dans la limite de 5 % des crédits de l'espèce à des virements de crédits, d'un titre à un autre, au sein d'un même programme. Il devra en avvertir les commissions des finances des deux assemblées. »

La parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. Cet amendement a déjà largement été évoqué. J'ai ainsi eu l'occasion de souligner que si une certaine fongibilité entre les crédits de fonctionnement et les crédits d'investissement me paraissait admissible, je considérais qu'il fallait qu'elle s'effectue dans certaines limites, sous réserve que le Gouvernement procède par décret et en informe les commissions des finances des deux assemblées.

Cet amendement va nettement au-delà de ce que proposait tout à l'heure notre excellent collègue Jean-Jacques Jégou. Il offre une solution plus raisonnable que la fongibilité totale et plus raisonnable également que la fermeture totale et l'imperméabilité entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

M. le président. Qu'en pense notre excellent rapporteur ? *(Sourires.)*

M. Didier Migaud, rapporteur général. Merci, monsieur le président.

La commission est défavorable, nous avons déjà eu ce débat.

M. le président. Et qu'en pense notre excellente secrétaire d'Etat ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Merci, monsieur le président.

M. François Goulard. Excellent président ! *(Sourires.)*

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Le Gouvernement est du même avis que la commission.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 6. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. L'amendement n° 86 de M. Barrot, qui était un amendement de cohérence, n'a plus d'objet.

M. Jean-Jacques Jégou. De l'excellent Jacques Barrot !

M. le président. Bien entendu. (*Sourires.*)

Je mets aux voix l'article 9.

(*L'article 9 est adopté.*)

Articles 10 et 11

M. le président. « Art. 10. – Les crédits relatifs à la charge de la dette de l'Etat, aux remboursements, restitutions et dégrèvements, aux dépenses de pensions et d'avantages accessoires, aux appels en garantie et à la contribution de la France au budget des Communautés européennes ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes spécifiques.

« Les dépenses y afférentes peuvent s'imputer, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts sur le programme concerné. Dans cette hypothèse, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution du programme jusqu'à la fin de l'année.

« Les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

« Les crédits des programmes prévus au premier alinéa ne peuvent faire l'objet des annulations constitutives des mouvements prévus aux articles 13 à 15, ni des mouvements prévus à l'article 16. »

Je mets aux voix l'article 10.

(*L'article 10 est adopté.*)

M. le président. « Art. 11. – Les crédits ouverts et les emplois autorisés par les lois de finances sont mis à la disposition des ministres.

« Les crédits ne peuvent être modifiés que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application des dispositions prévues aux articles 12 à 16, 18 et 21.

« La répartition des emplois autorisés entre les ministères ne peut être modifiée que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application du II de l'article 13. » – (*Adopté.*)

Article 12

M. le président. « Art. 12. – La répartition des crédits globaux ouverts sur le programme prévu au 1^o du II de l'article 7 est effectuée par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, publiés simultanément au *Journal officiel*, sauf pour les mouvements de crédits revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale ou la sécurité extérieure de l'Etat.

« La répartition des crédits globaux ouverts sur le programme prévu au 2^o du II de l'article 7 est effectuée par arrêté du ministre chargé des finances. Cet arrêté ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel. »

La parole est à M. François Goulard, inscrit sur l'article.

M. François Goulard. L'article 12 prévoit l'intervention d'un décret de répartition des crédits globaux ouverts par programmes au titre de l'article 7. J'aimerais connaître la conception du Gouvernement pour ce qui est de la répartition des crédits.

La répartition suivra-t-elle l'article 4 qui, je le rappelle, maintient en quelque sorte les titres existant du budget, à l'exception du titre VIII qui avait trait aux dommages de guerre ? Ou le Gouvernement a-t-il l'intention d'opérer, dans ce décret, une répartition plus fine des crédits de telle sorte que les ministères, qui deviennent gestionnaires de ces crédits, seraient enfermés dans des limites, par exemple d'articles à l'intérieur des programmes, décidées par le ministre des finances puisque c'est lui qui prendra le décret visé dans cet article 12 ?

En d'autres termes, la fongibilité des crédits à l'intérieur d'un programme, avec les réserves que l'on a évoquées, bénéficiera-t-elle au responsable du programme, au ministre, ou bénéficiera-t-elle au Gouvernement, en l'occurrence au ministre des finances ?

En clair, la fongibilité donnera-t-elle une liberté au gestionnaire du programme ou bien par le biais de ce décret de répartition, allez-vous limiter la possibilité pour le responsable de faire varier les crédits à l'intérieur d'un programme ? Cette question est extrêmement importante pour le fonctionnement des administrations. J'aimerais, madame la secrétaire d'Etat, que vous nous apportiez une réponse précise.

M. le président. M. Jégou a présenté un amendement, n° 33, ainsi rédigé :

« Supprimer le premier alinéa de l'article 12. »

Je pense, monsieur Jégou, que cet amendement tombe puisque c'était un amendement de conséquence ?

M. Jean-Jacques Jégou. Absolument, monsieur le président !

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

Il est important, dans un tel débat, que le Gouvernement réponde aux questions qui lui sont posées, et je sais que vous le ferez très bien.

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je vais essayer, monsieur le président.

La réponse à la question de M. Goulard se trouve dans la définition même des crédits globaux tels qu'elle est donnée par l'article 7. En effet, l'article 7 autorise le recours aux crédits globaux pour deux motifs seulement : d'une part, pour les dépenses accidentelles dans l'acceptation rappelée par M. le rapporteur tout à l'heure, c'est-à-dire les dépenses accidentelles limitées aux calamités ou aux dépenses imprévues et non urgentes, d'autre part, pour faire face aux dépenses supplémentaires pour la fonction publique occasionnées par des décisions résultant par exemple d'un accord salarial.

Vous le voyez, la possibilité de recourir à des crédits globaux bénéficiera donc bien aux ministères mais sur des bases extraordinairement restreintes par rapport à la situation actuelle.

M. le président. Je mets aux voix l'article 12.

(*L'article 12 est adopté.*)

Article 13

M. le président. « Art. 13. – I. – Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Ils sont effectués par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, publiés simultanément au *Journal officiel*. Le montant cumulé au cours d'un même exercice des crédits ayant fait l'objet de virements ne peut excéder 3 % des crédits initiaux de chacun des programmes concernés.

« II. – Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où ces programmes poursuivent des objectifs similaires ; ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés. Ils sont effectués par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. L'utilisation des crédits transférés donne lieu à l'établissement par le ministre bénéficiaire d'un compte rendu spécial, inséré au rapport établi, en application du 2^o de l'article 46, par le ministre auquel les crédits ont été initialement mis à disposition.

« III. – Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances.

« Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre. »

M. Delalande a présenté un amendement, n^o 14, ainsi rédigé :

« I. – Supprimer le I de l'article 13.

« II. – En conséquence, dans le III, supprimer par deux fois les mots : "virement ni". »

La parole est à M. Jean-Pierre Delalande.

M. Jean-Pierre Delalande. Le I de l'article 13 donne la possibilité au ministre des finances d'augmenter par virement les crédits d'un programme, jusqu'à 3 % de sa dotation initiale. Cette souplesse de gestion est contraire à l'esprit de la réforme. En effet, les ministres disposent maintenant, pour réaliser les objectifs de chacun de leurs programmes, d'une enveloppe parfaitement fongible. Les mesures d'ajustement « frictionnel » des crédits, qui pouvaient être nécessaires dans le passé, n'auront plus lieu d'être. Il n'est donc ni utile ni souhaitable de donner aux ministres la possibilité d'augmenter leurs enveloppes sans autorisation préalable au Parlement.

On ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre. Vous souhaitiez la fongibilité totale par programme. Vous l'avez – pour notre part, nous proposons autre chose. Maintenant, vous voulez laisser une marge de 3 %. Sur l'ensemble du budget de l'Etat, après consolidation, cela pourrait représenter une souplesse supplémentaire de 60 milliards de francs – même si on peut penser que cela n'arrivera jamais ou alors ce serait préoccupant. Une telle mesure n'a pas de justification. On pouvait comprendre la nécessité de pouvoir ajuster dans l'ancien système. Mais dorénavant la fongibilité existe. Vous voulez en fait introduire une souplesse supplémentaire dans la responsabilisation. On est responsable, oui, mais avec 3 % de plus !

Pour avoir été gestionnaire d'unités qui s'occupaient des subventions publiques, je peux vous assurer qu'une telle possibilité induit un comportement : on établit le budget en se disant que puisqu'on a déjà 4 millions de subventions, on peut prévoir une marge de 4 millions. Là, ce sera la même chose : on équilibrera à moins 3 % puisqu'on dispose de cette marge supplémentaire par rapport aux crédits. Ce n'est pas tenable.

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

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Il ne faut pas systématiser, monsieur Delalande.

M. Jean-Pierre Delalande. Je ne systématise pas.

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. On ne peut pas parler de 60 milliards parce que tout ne s'additionne pas.

M. Jean-Pierre Delalande. En effet, je l'ai même dit, monsieur le rapporteur. C'est l'impact sur la responsabilisation qui m'inquiète.

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. La fongibilité donne une souplesse, bien sûr, mais les prévisions budgétaires ne sont jamais fiables à 1 %, 2 % voire 3 % près. Il faut donc prévoir une marge de manœuvre.

Cela dit, je voudrais insister sur le fait que cette marge sera dorénavant encadrée puisqu'elle ne pourra pas dépasser 3 % et que la décision reviendra au Premier ministre. Cela veut dire qu'il n'y aura pas une souplesse absolue et que les ministères ne pourront pas considérer qu'ils ont obligatoirement droit à une marge de 3 % puisqu'il faudra remonter à l'arbitrage du Premier ministre.

Telles sont les raisons qui nous conduisent à donner un avis défavorable à cet amendement.

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^o 14. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Jégou a présenté un amendement, n^o 34, ainsi rédigé :

« Dans la dernière phrase du I de l'article 13, substituer au taux : "3 %" le taux : "1 %". »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. Mon ami Jean-Pierre Delalande a eu raison de dire qu'avec cette disposition vous vouliez « le beurre et l'argent du beurre ».

Mme la secrétaire d'Etat est sans doute sincère lorsqu'elle dit que nous allons changer de paysage – j'avais pour ma part employé la formule de « contrat de confiance ». Mais il faut tout de même que nous puissions avancer ensemble dans ce paysage qui ne correspond pas aux habitudes du passé.

L'amendement n^o 34 se veut sinon médian du moins moins violent que la suppression suggérée par notre collègue M. Delalande, puisqu'il propose de baisser de 3 % à 1 % le taux des virements possibles.

Si l'on considère que chaque programme pourrait s'établir dans une fourchette allant de 15 à 20 milliards de francs – cette hypothèse vaut ce qu'elle vaut mais elle ne me paraît pas irréaliste –, une capacité de virement de 3 % équivaudrait à des virements compris entre 4,5 et 6 milliards de francs. La marge me paraît tout de même importante.

C'est le principe même de la spécialisation des crédits qui serait touché. En effet, même s'il n'est pas question d'empiler les sommes, monsieur le rapporteur, il est à craindre que le phénomène soit mal maîtrisé par le Parlement et que le gestionnaire considère qu'à partir du moment où il a ses 3 %, il peut se laisser aller de temps en temps, dans des périodes de nécessité absolue – vous voyez desquelles je veux parler.

Par ailleurs, le fait que les crédits restent fongibles, sauf pour les crédits du personnel, puisque nous n'avons pas encore obtenu l'infongibilité des investissements, doit permettre au gestionnaire de faire face à des dépenses imprévues. On ne peut pas rejeter la totalité sinon des garde-fous, du moins des garanties que doit se donner le Parlement, même s'il a confiance dans le gestionnaire. La possibilité de pouvoir procéder à des virements à hauteur de 1 % me semble donc très satisfaisante.

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

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. La question est en effet de savoir où l'on met le curseur ou le plafond. J'ai le sentiment d'avoir proposé de fixer ce plafond à un niveau qui n'était pas obligatoirement celui souhaité par les ministères, notamment le ministère de l'économie et des finances. Vous le savez, il est aujourd'hui possible d'aller dans le cadre des chapitres jusqu'à un dixième. Nous avons considéré qu'il fallait nous situer très en deçà de ces 10 %. Le taux de 3 % me semble raisonnable. De plus, la procédure particulière que constitue l'appel à l'arbitrage du Premier ministre encadre suffisamment les choses. Cette proposition intègre, me semble-t-il, les raisonnements de nos collègues Jean-Jacques Jégou et Jean-Pierre Delalande.

M. Jean-Pierre Delalande. Pas jusqu'au bout !

M. Jean-Jacques Jégou. Peut mieux faire ! (*Sourires*.)

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. M. le rapporteur a fait allusion de manière pudique aux débats qui ont été les nôtres sur cette question évidemment sensible des mouvements réglementaires que le Gouvernement peut être amené à faire en matière de gestion. La marge de manœuvre était jusqu'à présent de 10 %, certes, appliquée à des chapitres dont le périmètre est par définition plus étroit que celui sur lequel nous travaillerons à l'avenir, puisque les programmes ont vocation à être plus larges que les chapitres. Mais je ne trahirai pas de secret non plus en disant que 3 % n'était pas notre optimum.

Ce taux, obtenu au terme d'une discussion argumentée, me semble constituer un juste équilibre et je trouve l'amendement n° 34 assez radical, si vous me permettez cette expression, monsieur le député.

Je crois qu'en la matière le mieux est l'ennemi du bien et je souhaiterais que nous puissions nous en tenir à l'équilibre qui a été trouvé.

M. le président. Radical M. Jégou ?

M. Jean-Jacques Jégou. Je ne réagis pas mais il ne faudrait pas que cela se reproduise. (*Sourires*.)

M. le président. Je crois qu'il fallait l'entendre au sens où nous l'entendons traditionnellement ici, c'est-à-dire modéré. (*Sourires*.)

Je mets aux voix l'amendement n° 34.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 43, ainsi libellé :

« Après le mot : "effectué", rédiger ainsi la fin du dernier alinéa du III de l'article 13 : "au détriment du titre des dépenses de personnel vers un autre titre". »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Ce problème a déjà été évoqué, preuve qu'il s'agit d'un problème important à nos yeux et M. le rapporteur ne peut être que sensible, me semble-t-il, à notre argumentation.

Nous proposons qu'aucun virement ou transfert ne puisse être effectué au détriment du titre des dépenses de personnel. Le montant des crédits votés pour le personnel doit constituer le seuil minimal des dépenses de cette nature pour le programme considéré.

Cela permet de mieux respecter les droits du Parlement, en interdisant toute amputation des crédits de personnel au cours de l'exercice budgétaire et garantit le sérieux de l'examen de l'adéquation des moyens aux objectifs fixés.

La définition d'un plafond de dépenses, monsieur le rapporteur, contrairement à ce que vous avez dit en commission, n'offre aucune garantie quant à cette adéquation. La concrétisation des objectifs d'un programme qui peut justifier un déplafonnement des crédits et limiter la souplesse est sur ce point incompréhensible à nos yeux. A moins que la volonté sous-jacente du texte soit de nous orienter vers un gel de l'emploi public.

Par ailleurs, la fongibilité à l'intérieur des crédits de personnel fait peser une menace – cela a été évoqué – d'un démantèlement de la fonction publique, ainsi que l'ont fait observer certaines organisations syndicales. Affirmer, comme vous le faites, monsieur le rapporteur, que le statut de la fonction publique n'est pas menacé n'est pas un argument suffisant. Il faut le démontrer. Pour l'instant, le texte ne le fait pas.

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

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. La méthode Coué, mon cher collègue, joue dans les deux sens.

Si je n'ai pas apporté la démonstration que vous demandez, vous n'apportez pas davantage la démonstration inverse. Je ne vois pas ce qui vous permet de dire que les propositions actuelles remettent en cause le statut de la fonction publique. Je peux vous retourner l'argument.

D'ailleurs, votre proposition aurait un effet pervers. Admettons que pour une raison quelconque la totalité des crédits ne soient pas utilisés. Vous ne pourriez pas les recycler pour des dépenses qui justement pourraient être utiles. Très franchement, les conséquences de votre amendement pourraient même aller à l'encontre de la logique qui est la vôtre, parce que vous instituez une rigidité telle que nous ne pourrions même pas recycler des crédits qui pourraient être utilisés à d'autres finalités, sans remettre en cause en quoi que ce soit les objectifs qui auraient été définis en matière de dépenses de personnel.

M. le président. Voilà la force démonstrative.

Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Même avis !

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Ce débat est d'une simplicité plus grande que veut bien le dire M. le rapporteur.

Quand je lis « aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel », je me demande qui bloque les choses ? En inversant la donne, nous autorisons d'autres possibilités, nous introduisons de la souplesse. Nous ne sommes pas les seuls à trouver que le texte pose problème sur ce point, les organisations syndicales que vous avez auditionnées aussi, elles vous l'ont dit.

Il n'y a pas de fongibilité des crédits de personnels. D'ici à la deuxième lecture, des garanties devront donc être apportées à cet égard, et notamment en ce qui concerne le statut.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. La garantie, c'est le statut !

M. Jacques Brunhes. Quoi qu'il en soit, il faudra bien apporter des réponses !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 43. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. L'amendement n° 35 de M. Jégou tombe.

Je mets aux voix l'article 13.
(*L'article 13 est adopté.*)

Article 14

M. le président. « Art. 14. – En cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'Etat et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir, sur le budget général, des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. A cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires.

« La commission compétente de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné.

« La ratification des modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée. »

M. Goulard a présenté un amendement, n° 72, ainsi rédigé :

« I. – Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 14, supprimer les mots : "et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances".

« II. – En conséquence, supprimer le deuxième alinéa de cet article. »

La parole est à M. François Goulard.

M. François Goulard. Cet amendement est défendu, monsieur le président.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Défavorable.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 72.
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 14.
(*L'article 14 est adopté.*)

Article 15

M. le président. « Art. 15. – Un crédit devenu sans objet peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, publiés simultanément au *Journal officiel*.

« Avant sa publication, tout décret d'annulation est transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées.

« Le montant cumulé des crédits annulés par décret, sur le budget général, en vertu du présent article et de l'article 14, ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

« Les crédits dont l'annulation est proposée par un projet de loi de finances rectificative sont indisponibles pour engager ou ordonnancer des dépenses jusqu'à l'entrée en

vigueur de ladite loi ou, le cas échéant, jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel interdisant la mise en application de ces annulations en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution. »

M. Jégou a présenté un amendement, n° 36, ainsi rédigé :

« Supprimer les deux derniers alinéas de l'article 15. »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. L'article 15 apporte une nette amélioration en termes d'encadrement des annulations de crédits par rapport à ce que nous avons connu jusqu'à présent. Cependant, il ne résout pas tous les problèmes.

Au départ, nous avons proposé des amendements visant à ramener la limite de 1,5 % à 0,5 % afin de ne pas mettre à mal le vote du Parlement sur l'équilibre général. Après réflexion, le mécanisme du gel étant toujours possible pour le ministère de l'économie et des finances, il semble plus logique de supprimer toute limite. En effet, on sait que 90 % des crédits gelés sont annulés.

Puisque nous sommes arrivés à un instant de vérité et de confiance, nous ne devons pas être hypocrites : maintenons la procédure des décrets pour l'annulation, mais ne limitons pas la capacité d'annulation, qui pourra être, d'ailleurs, très facilement détournée par le mécanisme du gel, que nous connaissons bien.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Je comprends votre raisonnement, monsieur Jégou. Vos arguments ne sont pas dénués de pertinence, mais ils ne peuvent emporter la conviction car le gel de crédits est par définition une procédure informelle, dont il serait difficile, me semble-t-il, de réglementer et de limiter l'usage.

Votre amendement ne résout rien à cet égard, pas plus que l'article 15 lui-même : il est difficile de réguler l'informel.

Cela dit, et je vous remercie de l'avoir reconnu, le système prévu à l'article 15 est véritablement innovant et il marque un progrès certain par rapport à la situation actuelle, où toutes les annulations de crédit effectives résultent d'un acte réglementaire, le Parlement étant seulement prié de les prendre en compte lorsqu'il les examine dans un collectif budgétaire.

L'intégration de la proposition d'annulation au sein même des collectifs devrait donner son entière portée à l'autorisation parlementaire, qui doit pouvoir également s'exercer en matière d'annulation comme en matière d'ouverture de crédits.

Nous avons donc prévu un double dispositif : la possibilité pour l'exécutif d'annuler des crédits par voie réglementaire jusqu'à un certain plafond et, au-delà de ce plafond, le vote d'un collectif budgétaire.

Cet équilibre tient compte de la position que vous exprimez et de celle qui a pu être exprimée par le ministère de l'économie et des finances, mais sans être entendue totalement. Je pense que cet équilibre est bon.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Sur ce point, comme sur le précédent, vous vous doutez bien, monsieur Jégou, que les débats entre le rapporteur et nous-mêmes ont été intenses. L'idée d'un plafond pour les annulations de crédits n'était pas évidente à nos yeux. D'ailleurs, peu de pays pratiquent ce type de plafonnement.

Ce que j'ai dit tout à l'heure concernant les 3 % prévus à l'article 13 vaut *a fortiori* pour le 1,5 % prévu à l'article 15.

Je dirai que 1,5 %, c'est à la fois peu et beaucoup : c'est beaucoup parce que cela représente environ 30 milliards de francs et c'est assez peu parce que cette limite a pu être, à certaines périodes, dépassée.

La limite de 1,5 % me semble aller dans le sens de la modification souhaitée des rapports entre le Gouvernement et le Parlement. Si cette limite est franchie, le Gouvernement retournera devant le Parlement et il aura l'occasion, dans le cadre d'une loi de finances rectificative, d'en reparler.

Il y a donc un juste équilibre entre ce que fait le Gouvernement dans le cadre de l'exécution budgétaire et ce que fait le Parlement dans le cadre de la délégation qu'il consent, jusqu'à un certain point, au Gouvernement.

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

M. Jean-Jacques Jégou. J'ai bien compris vos explications, madame la secrétaire d'Etat. Mais il est arrivé que nous, parlementaires soucieux de remplir notre mission, soyons favorables à un, deux ou trois milliards d'économies et que le Gouvernement annule, quelque trois semaines après le vote d'une loi de finances dont nous avons discuté pendant trois mois, une vingtaine de milliards. Il est même arrivé qu'un gouvernement que nous soutenions décide ainsi des gels et des annulations à 90 %.

Nous souhaitons que cette pratique disparaisse avec les nouvelles procédures que nous allons, je l'espère, mettre en place.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Il importe de trouver le bon équilibre entre le respect de l'autorisation parlementaire et la capacité indispensable que doit avoir un gouvernement à être réactif face à des situations exceptionnelles.

M. Jean-Jacques Jégou a exprimé une préoccupation à laquelle, me semble-t-il, nous apportons des réponses : d'une part, l'information préalable des commissions chargées des finances dans les deux assemblées sera assurée et, d'autre part, au-delà du plafond de 1,5 %, un nouveau texte devra obligatoirement être présenté.

Ce dispositif rompt avec certaines pratiques, auxquelles, nous devons le reconnaître, ce gouvernement-ci n'a jamais eu recours, contrairement à d'autres.

Je pense que nous devons nous en tenir à cet équilibre. Aller au-delà me paraîtrait déraisonnable : n'oublions pas que nous examinons un texte de loi organique, qui doit donc préserver la possibilité de faire face à des situations exceptionnelles.

M. Jean-Pierre Delalande. Je demande la parole, monsieur le président.

M. le président. Je vais vous la donner, monsieur Delalande. Mais accepteriez-vous d'en profiter pour présenter dès à présent l'amendement n° 15 ?

M. Jean-Pierre Delalande. Volontiers, monsieur le président. Cela nous fera gagner du temps.

M. le président. L'amendement n° 15, présenté par M. Delalande, est ainsi rédigé :

« Dans l'avant-dernier alinéa de l'article 15, substituer au taux : "1,5 %", le taux : "1 %". »

Vous avez la parole, cher collègue.

M. Jean-Pierre Delalande. Le plafond de 1,5 % fixé à l'article 15 représente 30 milliards. Mme la secrétaire d'Etat a trouvé que c'était peu et beaucoup à la fois. Je trouve quant à moi que c'est un peu beaucoup, et c'est pourquoi je propose de ramener le plafond des possibilités d'annulations de crédits à 1 %, ce qui représente actuellement 20 milliards.

M. le président. Je suppose que l'avis de la commission et celui du Gouvernement seront défavorables...

M. Didier Migaud, rapporteur général. Oui, monsieur le président.

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Avis défavorable, en effet.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 36. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Nous avons fait voter en commission spéciale un amendement désormais inclus dans le texte dont nous discutons et visant à impliquer toutes les commissions dans le débat budgétaire, pas seulement la commission des finances. Je tenais à rappeler ce point.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 15. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 15. (*L'article 15 est adopté.*)

Article 16

M. le président. « Art. 16. – Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.

« Les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté du ministre chargé des finances, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante.

« Les crédits de paiement ouverts sur un programme en application des dispositions du II de l'article 18 et disponibles à la fin de l'année, peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté du ministre chargé des finances.

« Sous réserve des dispositions prévues à l'article 21, peuvent également donner lieu à report, dans les mêmes conditions, dans la limite de 3 % des crédits initiaux du programme concerné, les crédits de paiement disponibles correspondant à des dépenses effectivement engagées mais qui n'ont pu être prises en compte au titre de l'année. Les reports de crédits effectués en application de l'alinéa précédent ne sont pas pris en compte pour apprécier la limite fixée au présent alinéa. »

M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 44, ainsi rédigé :

« Supprimer le premier alinéa de l'article 16. »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Cet amendement n'est pas seulement de cohérence.

L'article 16 de la proposition de loi précise que les plafonds des autorisations d'emplois « ne créent aucun droit au titre des années suivantes ». Cette formulation s'inscrit à nos yeux dans une logique de gel des emplois publics, contraire aux engagements de la gauche plurielle et, plus encore, à l'amélioration qualitative des services publics auxquels la proposition de loi réaffirme pourtant notre attachement. C'est la raison pour laquelle nous proposons de supprimer le premier alinéa de cet article.

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

M. Didier Migaud, rapporteur. L'avis de la commission est défavorable.

Monsieur Brunhes, il me semble que nous ne nous comprenons pas. (*Sourires.*) Les plafonds des autorisations d'emplois ne sont pas « consommés » comme le sont les crédits. Ils ne donnent donc pas lieu à l'apparition de crédits « disponibles » en fin d'exercice. De plus, les plafonds doivent nécessairement être autorisés chaque année. Sinon, à quoi servirions-nous ?

Les dispositions de l'article 16 préservent les droits du Parlement, qui est investi d'une mission par les citoyens : fixer chaque année les termes de son autorisation budgétaire. Il est donc très important que nous maintenions le premier alinéa de l'article.

J'ajoute que l'amendement n° 44 pourrait nous faire aller au-delà de son objectif, puisque la suppression du premier alinéa de l'article 16 emporterait les mêmes conséquences pour les crédits ouverts, ce qui ne serait pas logique.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je partage l'avis du rapporteur.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 44. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 16. (*L'article 16 est adopté.*)

Article 17

M. le président. Je donne lecture de l'article 17 :

CHAPITRE III

Des conditions d'affectation de certaines recettes

« Art. 17. – Par dérogation à l'article 5, certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de procédures particulières au sein du budget général ou de comptes annexes.

« Aucune affectation n'est possible si les dépenses résultent d'un droit permanent reconnu par la loi. »

Je mets aux voix l'article 17.

(*L'article 17 est adopté.*)

Article 18

M. le président. « Art. 18. – I. – Les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général sont la procédure de fonds de concours et la procédure de rétablissement de crédits.

« II. – Les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux

de l'Etat à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'Etat. Ils sont directement portés en recettes au budget général. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances au ministre intéressé. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante ou du donateur. A cette fin, un décret en Conseil d'Etat définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours.

« Des décrets en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre chargé des finances peuvent assimiler à des fonds de concours les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'Etat. Les crédits ouverts dans le cadre de la procédure de fonds de concours sont affectés audit service. L'affectation de la recette au-delà du 31 décembre de l'année de son établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances.

« III. – Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances :

« 1^o Les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires ;

« 2^o Les recettes provenant de cessions entre services de l'Etat ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires. »

MM. Cochet, Aschieri, Mme Aubert, M. Mamère et M. Marchand ont présenté un amendement, n° 21, ainsi rédigé :

« Compléter la première phrase du premier alinéa du II de l'article 18 par les mots : "ainsi que par les versements en provenance du budget européen." »

Cet amendement est défendu.

Je suppose que l'avis de la commission et celui du Gouvernement seront négatifs ?

M. Didier Migaud, rapporteur général. En effet, monsieur le président.

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Vous supposez juste, monsieur le président. (*Sourires.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 21. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 18. (*L'article 18 est adopté.*)

Articles 19 et 20

M. le président. « Art. 19. – Les comptes annexes ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. Les catégories de comptes annexes sont les suivantes :

« 1^o Le compte de gestion des participations de l'Etat ;

« 2^o Le compte de gestion de la dette et de la trésorerie ;

« 3^o Les comptes d'opérations monétaires ;

« 4^o Les comptes de concours financiers.

« L'affectation d'une recette à un compte annexe ne peut résulter que d'une loi de finances. »

Je mets aux voix l'article 19.

(*L'article 19 est adopté.*)

M. le président. « Art. 20. – Il est interdit d'imputer à un compte annexe les dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature.

« Chacun des comptes annexes dotés de crédits constitue une mission au sens de l'article 7. Leurs crédits sont spécialisés par programme. Sous réserve des dispositions particulières prévues aux articles 21 et 24, leurs opérations sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général. Sur chacun de ces comptes, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts.

« Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte annexe est reporté sur l'année suivante. » – *(Adopté.)*

Article 21

M. le président. « Art. 21. – Le compte de gestion des participations de l'Etat retrace, dans les conditions fixées par les lois de finances, les opérations de nature patrimoniale, à l'exclusion de toute opération de gestion courante.

« Ce compte est doté de crédits limitatifs.

« Le total des dépenses engagées ou ordonnancées sur ce compte ne peut excéder le total des recettes constatées. Les recettes du compte peuvent être complétées par une subvention inscrite sur le budget général.

« Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, les crédits peuvent être majorés, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent de recettes. Le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des motifs de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.

« Les autorisations d'engagement disponibles en fin d'année sont reportées sur l'année suivante, par arrêté du ministre chargé des finances, pour un montant qui ne peut excéder la différence entre le montant définitif des recettes et des dépenses constatées.

« Les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés dans les mêmes conditions pour un montant qui ne peut excéder la somme du montant des autorisations d'engagement reportées en vertu de l'alinéa précédent et du montant des crédits de paiement nécessaires pour couvrir les dépenses effectivement engagées, mais qui n'ont pu être prises en compte au titre du budget de l'année. »

M. Delalande a présenté un amendement, n° 16, ainsi rédigé :

« Supprimer la dernière phrase du troisième alinéa de l'article 21. »

La parole est à M. Jean-Pierre Delalande.

M. Jean-Pierre Delalande. L'article 21 concerne le compte de gestion des participations de l'Etat.

Le premier alinéa précise que ce compte retrace « les opérations de nature patrimoniale, à l'exclusion de toute opération de cession courante ». Très bien !

Le deuxième précise que ce compte « est doté de crédits limitatifs ». Parfait !

Mais on ne comprend pas pourquoi il est écrit, dans le troisième alinéa, que « le total des dépenses engagées ou ordonnancées sur ce compte ne peut excéder le total des recettes constatées ». Cela paraît contradictoire.

On se ménage ensuite une petite marge de manœuvre dont on ne comprend pas bien l'objet : « Les recettes du compte peuvent être complétées par une subvention inscrite sur le budget général ». Pourquoi ?

Prenons l'exemple de recettes de privatisations. On les porte sur un compte spécial. Que va-t-on faire de ces recettes ? On conduira une action appropriée, mais on n'ira pas au-delà car on ne dépense pas plus que ce que l'on a.

Pourquoi se ménager la possibilité d'une subvention d'équilibre ?

M. le président. Oui, monsieur le rapporteur, pourquoi ? *(Sourires.)*

M. Didier Migaud, rapporteur général. Je ferai d'abord observer que la subvention du budget général qui est prévue à l'article 21 n'est pas une subvention d'équilibre. Cette subvention n'a de raison d'être que si un besoin urgent apparaît alors que le compte ne dispose pas encore de recettes suffisantes. C'est déjà de cette manière qu'est géré le compte d'affectation spéciale n° 902-24.

Ce qui importe, c'est que l'on ne puisse pas faire de versement du compte annexe en direction du budget général. L'objet même du compte – retracer les opérations de nature patrimoniale de l'Etat – interdit sans ambiguïté de tels versements et aucune disposition, en l'occurrence pas même une loi de finances, ne saurait y déroger.

Pour toutes ces raisons, la commission a rejeté l'amendement.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 16. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. Avant de le mettre aux voix, je précise qu'il convient de rectifier l'article 21 : dans le troisième alinéa, les mots : « sur le budget général » doivent être remplacés par les mots : « au budget général ».

Je mets aux voix l'article 21, ainsi rectifié.

(L'article 21, ainsi rectifié, est adopté.)

Article 22

M. le président. « Art. 22. – Le compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat retrace, dans les conditions fixées par les lois de finances, les recettes et les dépenses induites par les opérations de gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat. Ces opérations sont autorisées chaque année par une loi de finances.

« Les prévisions de dépenses de ce compte ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé par la loi de finances de l'année a un caractère limitatif.

« Les opérations de ce compte sont enregistrées selon les principes et les règles comptables applicables aux établissements financiers. Les résultats annuels sont établis dans les mêmes conditions. »

La parole est à Mme la secrétaire d'Etat.

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je souhaite appeler l'attention de l'Assemblée sur l'article 22, qui est essentiel, notamment au regard d'une discussion que nous avons eue hier soir sur la gestion de la trésorerie.

Cet article est une conséquence d'un débat que nous avons timidement amorcé lors d'une nuit du mois de décembre dernier...

M. Philippe Auberger. Très timidement !

Mme la secrétaire d'Etat au budget. ... lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2000, à la faveur duquel nous avons créé un compte de

commerce et de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat. Cette création était importante dans la mesure où elle concrétisait le souhait du Gouvernement de mettre en œuvre une gestion plus active de la dette de l'Etat. C'est la raison pour laquelle nous avons voulu identifier dans un compte *ad hoc* les opérations de gestion active. Nous avons souhaité le faire dans un souci de lisibilité et de bonne information du Parlement puisque, comme je l'avais rappelé à cette occasion, l'information du Parlement doit être complète, vérifiée par des auditeurs externes et fondée sur des outils de suivi et de compte rendu adaptés aux opérations elles-mêmes et facilitant leur bonne compréhension.

L'article 22 de la proposition de loi est en quelque sorte la conséquence de celui que nous avons examiné dans le cadre du collectif de fin d'année.

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

M. Philippe Auberger. Madame la secrétaire d'Etat, j'avais demandé, lors de la discussion du collectif, que l'on puisse avoir une vue globale non seulement des opérations directes de trésorerie, mais également des opérations d'échanges - les *SWAPS* - et des opérations sur options.

On mesure bien tous les inconvénients que présenterait une comptabilité d'encaissement car, par définition, les opérations dont je viens de parler ne figurent pas dans une comptabilité de ce type.

Si l'on n'arrive pas très rapidement, comme je l'avais demandé, en ce domaine en tout cas, à une comptabilité en droits constatés, tenant compte à la fois de l'ensemble des engagements actifs et passifs de l'Etat et, le cas échéant, des engagements hors bilan, on aura une vue extrêmement limitée du compte de gestion et des risques très importants pourront ne pas être couverts.

Je ne rappellerai pas les malheurs de Paribas à propos des Ciments français, en faveur desquels la banque avait pris des engagements hors bilan qui n'apparaissaient pas dans sa comptabilité. Par la suite, c'est plus d'un milliard d'engagements, si ma mémoire est bonne, qui ont été révélés.

Je ne voudrais pas que surviennent des catastrophes de ce genre au niveau de la comptabilisation des opérations de trésorerie de l'Etat. Dès lors qu'on accepte une gestion plus active de la dette avec des opérations sur options et des opérations sur *SWAPS*, qui sont des opérations extrêmement risquées, il faut que celles-ci figurent dans le compte rendu, non seulement d'une façon littéraire, si je puis dire, mais également dans les comptes eux-mêmes. On pourra ainsi parvenir à une gestion en droits constatés, incluant les comptes de tiers et les engagements hors bilan.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Notre collègue Philippe Auberger a en partie raison, mais la dichotomie continuera à exister. Nous aurons l'occasion de prolonger la discussion lors de la navette avec le Sénat, mais j'entends la préoccupation exprimée par Mme la secrétaire d'Etat.

M. le président. Je mets aux voix l'article 22.
(*L'article 22 est adopté.*)

Articles 23 et 24

M. le président. « Art. 23. - Les comptes d'opérations monétaires enregistrent les recettes et les dépenses de caractère monétaire. Pour cette catégorie de comptes, les

prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux par une loi de finances a un caractère limitatif. »

Je mets aux voix l'article 23.

(*L'article 23 est adopté.*)

M. le président. « Art. 24. - Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances que le ministre chargé des finances est autorisé à consentir par arrêté. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

« Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

« Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat.

« Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé.

« Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon les possibilités du débiteur :

« - soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois ;

« - soit d'une décision de rééchelonnement ;

« - soit de la constatation d'une perte probable imputée sur l'exercice. Les remboursements qui sont ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général. » - (*Adopté.*)

Après l'article 24

M. le président. M. Jégou a présenté un amendement, n° 37, ainsi rédigé :

« Après l'article 24, insérer l'article suivant :

« Il est créé un compte dénommé Compte d'amortissement de la dette de l'Etat. Ce compte retrace en recettes les produits tirés de la cession des actifs publics ainsi que le produit tiré des participations de l'Etat. Il retrace en dépenses les dotations aux organismes chargés de l'amortissement de la dette publique. »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. Cet amendement tend à créer un compte d'amortissement de la dette de l'Etat dont les ressources seraient constituées par les produits tirés de la cession des actifs publics ainsi que par le produit tiré des participations de l'Etat, et dont les dépenses seraient constituées par les seules dotations aux organismes chargés de l'amortissement de la dette publique, en fait la CADEP. Vous l'avez compris, madame la secrétaire d'Etat, les députés du groupe UDF sont très attachés à la question du remboursement de la dette et j'ai écouté avec attention votre intervention sur l'article 22.

Puisque nous n'avons pas réussi à faire inscrire dans les premiers articles un principe, même général, d'équilibre, puisque nous n'avons pas réussi à inscrire la programmation du remboursement de la dette, nous proposons ici une autre méthode pour inciter l'Etat à rembourser sa dette. Il semble d'ailleurs très normal que lorsque

l'Etat vend des actifs, cela ne serve pas à alimenter le budget général, donc des dépenses de fonctionnement courantes ou des dépenses de personnel – nous sommes rassurés sur ce point. En effet, ces dépenses sont répétitives alors que les recettes provenant de la vente d'actifs ne le sont pas. Ces recettes, qui sont pour l'essentiel des recettes de privatisation, doivent être affectées au remboursement de la dette, ce qui n'a pas toujours été le cas jusqu'à aujourd'hui, sous tous les gouvernements d'ailleurs – là encore, je les renvoie dos à dos. Il est temps de mettre un peu d'ordre dans la gestion de ces actifs de l'Etat. Certes, cette proposition constitue une exception au principe d'unité du budget, mais elle est nécessaire tant l'enjeu est important.

M. Jean-Pierre Delalande. Très bien !

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

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Cet amendement devrait presque tomber puisque nous avons adopté le principe d'un compte de gestion. A partir de là, il est difficile d'avoir un compte d'amortissement. Cela dit, au-delà de cette remarque de forme, si je comprends bien la dimension idéologique, au sens noble du terme, de cet amendement, j'en perçois plus difficilement la portée pratique puisque les actifs financiers de l'Etat sont loin de représenter la contre-valeur de son endettement. Une étude de la direction de la prévision, d'ailleurs réalisée pour le compte de la commission des finances du Sénat, a apporté des éclairages intéressants sur cette question en juin 1999.

Pour bien maîtriser la dette de l'Etat, on sait ce qu'il convient de faire. Il faut poursuivre une politique de réduction des déficits budgétaires. Toute autre solution n'est qu'expédient. Il est donc plus logique de recycler le produit tiré de la vente des actifs financiers dans les dotations en capital aux entreprises publiques. Tel est l'objet de l'article 21.

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

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

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 37. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

Article 25

M. le président. Je donne lecture de l'article 25 :

CHAPITRE IV

Des ressources et des charges de trésorerie

« Art. 25. – Les ressources et les charges de trésorerie de l'Etat résultent des opérations suivantes :

« 1^o Le mouvement des fonds, disponibilités et encaisses de l'Etat ;

« 2^o L'escompte et l'encaissement des traites, obligations et effets de toute nature émis au profit de l'Etat ;

« 3^o La gestion des fonds déposés par des correspondants et les opérations faites pour leur compte ;

« 4^o L'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'Etat. Les ressources et les charges de trésorerie afférentes à ces opérations incluent les primes et décotes à l'émission.

« Les ressources et les charges de trésorerie sont imputées à des comptes distincts. En revanche, les ressources et les charges de nature budgétaire résultant de l'exécution

d'opérations de trésorerie sont imputées à des comptes budgétaires dans les conditions prévues aux articles 2, 4 et 6. »

Je mets aux voix l'article 25.

(*L'article 25 est adopté.*)

Article 26

M. le président. « Art. 26. – Les opérations prévues à l'article 25 sont effectuées conformément aux dispositions suivantes :

« 1^o Le placement des fonds, disponibilités et encaisses de l'Etat est effectué conformément aux autorisations générales ou particulières données par la loi de finances de l'année ;

« 2^o Aucun découvert ne peut être consenti aux correspondants prévus au 3^o de l'article 25 ;

« 3^o Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et les établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat ;

« 4^o L'émission, la conversion et la gestion des emprunts sont faites conformément aux autorisations générales ou particulières données par la loi de finances de l'année. Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les emprunts émis par l'Etat sont libellés en euros. Ils ne peuvent prévoir d'exonération fiscale. Les emprunts émis par l'Etat ou toute autre personne morale de droit public ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique. Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission. »

M. Jégou a présenté un amendement, n° 38, ainsi rédigé :

« Supprimer l'avant-dernier alinéa (3^o) de l'article 26. »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. Cet amendement a suscité un réel intérêt en commission spéciale. Je vois d'ailleurs notre président de la commission des finances manifester un air sinon approuvateur, du moins particulièrement compréhensif. Nous sommes en train de changer de paysage, comme nous nous plaisons à le rappeler, mais il faut qu'il y ait des contreparties. Si le contrat de confiance fonctionne dans un sens, il pourrait fonctionner dans l'autre. En effet, les collectivités sont très encadrées et sont dans l'impossibilité de placer leur trésorerie. On pourrait s'y résigner, mais ce ne sont pas les grosses collectivités qui en pâtissent, ce sont les petites, et nous pensons que c'est injuste que nous pourrions leur laisser une certaine liberté en la matière, en fixant un cadre qui serait déterminé par décret.

J'entends bien que, par un système de balance des comptes, l'Etat se trouve débiteur dans un sens et créancier dans l'autre. Mais la somme non négligeable, qui s'accroît sans cesse, déposée auprès de lui par les collectivités locales – M. le rapporteur général nous a parlé d'environ 65 milliards – pourrait nous inciter, dans un souci de modernité, à donner aux collectivités la liberté de déposer ou non leurs disponibilités auprès de l'Etat, tout en limitant cette liberté – je pense à la Caisse des dépôts. Le président Balligand n'est pas là, mais nous en avons parlé avec lui en commission spéciale. Même si cette proposition ne peut aboutir tout de suite, elle mériterait d'être discutée. Nos amis sénateurs y sont d'ailleurs dans leur ensemble très attentifs.

Je sais bien, madame la secrétaire d'Etat, que nous sommes là dans le cadre d'une proposition de loi et que vous observez une certaine retenue, ce que je comprends car l'initiative revient au Parlement, mais peut-être le Gouvernement pourrait-il nous donner quelques pistes pour nous permettre de sortir de ce *statu quo*.

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

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Après en avoir largement débattu, la commission a repoussé cet amendement qui vise à supprimer le 3^o de l'article 26 selon lequel « Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et les établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat ».

Je suis très réservé sur cette proposition, pour ne pas dire plus. Je conçois tout à fait que le débat puisse avoir lieu, mais il dépasse, et de loin, le cadre de cette loi organique. Nous pourrions toujours l'avoir en d'autres circonstances. Cela dit, je pense que le dispositif actuel peut au contraire constituer une garantie pour les petites communes. En effet, si nous leur accordions une liberté absolue, je ne suis pas sûr que les banques les accueilleraient volontiers, en raison du faible niveau de leurs moyens. Cela risquerait donc de créer une rupture d'égalité entre les collectivités locales.

M. Philippe Auberger. C'est tiré par les cheveux !

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. En outre, je sais combien cette question est sensible, non seulement pour les petites communes, mais aussi pour le personnel du Trésor et je ne suis pas sûr qu'il soit très pertinent de la soulever.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. M. le rapporteur vient d'insister sur une donnée importante du problème : l'inégalité de fait qui existe entre les collectivités locales, notamment du fait de leur inégalité démographique. L'obligation, pour les collectivités locales, de déposer leurs fonds libres auprès du Trésor public a une contrepartie : elle permet aux plus petites d'être assurées de percevoir leurs ressources de manière régulière, qu'il s'agisse des avances de fiscalité ou des concours financiers de l'Etat.

Cet amendement concerne un sujet très sensible pour notre administration, celui des missions du Trésor public que nous avons souhaité recentrer sur les activités d'intérêt général, et pose la question des relations financières qui existent entre l'Etat et les collectivités locales. Ce régime juridique existe. Il est la traduction de l'unité de caisse et de trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales, principe auquel des dérogations ont été apportées en 1926 et qui a fait l'objet d'adaptation plus récemment, après les tempêtes que nous avons connues en décembre 1999 et au début de l'année 2000.

Pour toutes ces raisons et compte tenu de la très grande sensibilité de cette question du point de vue de la gestion de l'Etat, nous ne sommes pas favorables à la remise en cause de ce dispositif ancien et sécurisant pour les plus petites collectivités.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des finances.

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances*. Je voudrais faire écho aux propos de M. Jégou. Il est vrai que cette question a retenu l'attention de la commission et je ne voudrais pas qu'il y ait d'ambiguïté.

Je ne pense pas que l'on puisse décider, aujourd'hui, des choses en la matière. Mais M. Jégou, et d'autres, ont exprimé un souci que je partage : il ne faudrait pas, par la suite, que l'on prenne prétexte des modifications que nous aurons apportées à l'ordonnance pour nous expliquer que toute évolution est impossible. Parmi les arguments que j'entends, il y en a auxquels je suis sensible, d'autres un peu moins. Mettre les petites communes en avant pour expliquer que l'on ne peut rien faire pour les plus grandes entités me rappelle furieusement les raisonnements du modèle agricole où l'on prend toujours les petits comme prétexte pour justifier ce que l'on fait pour les autres. Il y a quand même une différence entre les petites communes et celles d'une certaine taille. En outre, ce n'est pas parce qu'un principe de contrainte totale a été posé au début du siècle dernier qu'il faut accorder une liberté totale. Personne ne dit qu'il faut passer de la contrainte totale à la liberté absolue.

M. Jean-Jacques Jégou. Non !

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances*. Il faut bien sûr prendre des précautions. Je l'ai dit moi-même en commission. S'il y avait, un jour, une forme de décentralisation en matière financière, il faudrait évidemment poser des verrous. Mais l'argument qui consiste à mettre en avant les petites communes au moment où l'on parle des communautés de communes, où l'on encourage au regroupement et à l'action intercommunale, va vieillir vite, s'éroder et perdre en consistance, je vous le dis gentiment.

Quant à l'unité de caisse, madame la secrétaire d'Etat, j'aimerais bien savoir à qui elle coûte et à qui elle rapporte. J'ai plutôt le sentiment qu'elle rapporte à l'Etat et coûte aux collectivités locales.

M. Jean-Louis Idiart. Tout à fait !

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances*. En effet, sauf erreur de ma part, le compte d'avances aux collectivités locales est d'un montant inférieur à celui des recettes de trésorerie que procure l'obligation de dépôt.

M. François Goulard. Absolument !

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances*. Je ne sais pas qui a inventé ce concept abstrait de l'unité de caisse, c'est peut-être Poincaré...

M. François Goulard. Non, c'est bien antérieur !

M. Henri Emmanuelli, *président de la commission des finances*. J'espère tout de même que cela ne remonte pas à Louis XI !

Encore une fois, je ne dis pas cela pour que l'on tranche aujourd'hui la question sans en avoir débattu mais, au moment où l'on parle de deuxième phase de décentralisation, il semble difficile d'écarter, une fois de plus, l'examen d'un éventuel assouplissement des relations. Je peux vous dire, par expérience, que cela manque dans les collectivités locales. Certaines d'entre elles, mairies ou départements, ont connu, au cours des dernières années, d'importantes opérations de désendettement menées avec vigueur. C'est le cas chez moi. Nous n'avons pratiquement plus de dettes, mais nous avons été sans arrêt corsetés, verrouillés par des dispositions qui datent un peu.

Je souhaite donc que l'on puisse y réfléchir à l'avenir. Peut-être, d'ailleurs, nous appartient-il de prendre une initiative en ce sens. D'autant qu'aujourd'hui certaines collectivités parviennent à avoir la responsabilité de la

gestion de leur trésorerie, de leurs fonds, mais en utilisant des biais, au moyen de fausses inscriptions d'emprunt par exemple. On peut faire beaucoup de choses en gestion financière ! Pourquoi maintenir des situations de fauxsemblants ?

Je prendrai un dernier exemple – je m'arrêterai là, parce que c'est tout un sujet en soi : les relations de nos collectivités locales avec le système financier et bancaire. Il est évident que si, en tant que président de conseil général – mais cela est aussi vrai pour le maire d'une grande ville –, je demande à des banquiers de faire un effort pour une entreprise en situation difficile, ils me prêteront certainement une oreille plus attentive si je suis un gros client que si je ne le suis pas. Je veux dire par là qu'il y a d'autres aspects à prendre en compte que la simple gestion financière et comptable... notamment les relations avec le monde bancaire que l'on pourrait faire évoluer.

Moi, je conclus comme M. le rapporteur général – et il le sait, d'ailleurs, parce que la discussion a été la même en commission – mais il faudra se pencher sur la question. En tout cas, je ne voudrais pas qu'on laisse les choses se figer à nouveau pour quarante ou cinquante ans de plus. Qu'on laisse au moins la porte ouverte à des évolutions ultérieures, c'est tout ce que je demande.

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

M. François Goulard. Très intéressante discussion que celle ouverte par l'amendement de notre collègue Jégou et puissamment soutenue par le président Emmanuelli. En effet, l'argument des petites communes n'est pas le bon. Elles sont en réalité les plus pénalisées. Les grandes collectivités, par une gestion active de leur dette, arrivent à réduire la trésorerie disponible, et donc ne sont pas pénalisées par l'obligation de dépôt au Trésor. Ce sont les petites communes qui sont perdantes dans l'affaire. Quant à l'argument selon lequel les petites communes auraient du mal à trouver une banque, il me paraît assez spécieux, car si tel était le cas, peu de Français auraient la chance de trouver un banquier, ce qui n'est pas le cas.

Cela dit, à partir de ce fil qu'a tiré notre collègue Jégou, j'aimerais aller plus loin et dévider la pelote en posant tout simplement la question de l'existence d'un réseau bancaire dédié à l'Etat. Il faut être clair : notre pays est l'un des derniers à être son propre banquier. Nous avons, au sein de l'Etat, avec la direction de la comptabilité publique, une banque dédiée à l'Etat et aux collectivités locales. C'est une spécificité française. La plupart des grands pays comparables au nôtre et qui ne connaissent pas de dérives financières plus importantes que nous, loin s'en faut, où il n'y a pas plus d'incidents ici ou là, pas plus de comptes indéliques, que sais-je, ont tout simplement recours à des banques banalisées, au système bancaire, pour réaliser des opérations courantes. Il ne s'agit pas exclusivement d'opérations d'épargne. Il s'agit d'opérations de caisse, d'opérations d'emprunt, comme chez nous, mais également d'opérations de placement.

Il faudra bien un jour, car ceux qui se piquent de modernité ne sauraient esquiver cette discussion, poser la question de savoir si la France peut se payer le luxe d'avoir une banque dédiée à ses opérations publiques. Certes d'autres problèmes parfaitement respectables sont en filigrane derrière cette question, notamment celui de l'emploi, mais en refusant de les poser à temps, on ne fait qu'amplifier les difficultés qu'il faudra surmonter à l'avenir.

L'attitude que vous avez exprimée – il est vrai, dans un débat centré sur d'autres questions – madame la secrétaire d'Etat, ne peut être tenue. Il vaudrait mieux regarder les choses en face et préparer des évolutions qui, de toute manière, auront lieu.

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

M. Jean-Jacques Jégou. Je veux d'abord souligner que je n'avais pas la prétention de régler le problème avec ce seul amendement.

Je tiens ensuite à revenir sur les propos tenus par le président Emmanuelli, car il doit être bien clair, madame la secrétaire d'Etat, que nous pourrions éventuellement intervenir sur ce sujet dans une loi de finances ultérieure.

En effet, il ne faudrait pas que cette possibilité nous soit refusée au prétexte que nous n'aurions rien changé en la matière au moment de la révision de l'ordonnance de 1959 et que l'on nous renvoie à une autre loi organique. Je veux donc avoir l'assurance que nous pourrions bien agir dans le cadre d'une loi de finances, quand la commission des finances après une réflexion plus élaborée, sera en mesure de présenter des propositions qui pourraient convenir à l'exécutif, sans être obligés de passer par un débat byzantin sur le point de savoir s'il faut ou non une loi organique.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Pour rassurer complètement M. Jégou et le président Emmanuelli, je relis le 3^o de l'article 26 :

« Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et les établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat ; ». C'est clair !

M. Jean-Jacques Jégou. Nous sommes d'accord !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 38. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 26. (*L'article est adopté.*)

Article 27

M. le président. Je donne lecture de l'article 27 :

TITRE II

DU CONTENU ET DE LA PRÉSENTATION DES LOIS DE FINANCES

CHAPITRE I^{er}

Du principe de sincérité

« Art. 27. – Les lois de finances présentent de façon sincère, compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. »

M. Auberger a présenté un amendement, n^o 7, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 27 par l'alinéa suivant :

« Ces informations et ces prévisions doivent être cohérentes avec les hypothèses économiques annexées dans le rapport économique et financier joint à la loi de finances, avec l'évolution de l'ensemble des prélèvements obligatoires et la prévi-

sion triennale des finances publiques adressée aux autorités européennes, avec les comptes consolidés des administrations publiques établis par la comptabilité nationale. Un rapport spécifique de cohérence est établi et joint à tout projet de loi de finances. »

La parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. L'article 27 traite du principe de sincérité qui, vous le savez, est relativement subjectif. Cela est judicieux car on parle parfois de « mensonge d'Etat ».

Cela étant il est, à mon avis, un autre principe essentiel en matière budgétaire : il faut une cohérence entre les lois de finances, les lois de financement de la sécurité sociale, le rapport économique et financier, dans ses différents éléments – notamment les prélèvements obligatoires – et la prévision triennale des finances publiques adressée aux autorités européennes. Cela est indispensable pour avoir une vision consolidée et cohérente des comptes prévisionnels des administrations publiques.

Or force est de reconnaître que tel n'a pas été souvent le cas dans le passé. On nous a même opposé, bien souvent, que la loi de finances n'avait pas à être cohérente avec la loi de financement de la sécurité sociale, laquelle pouvait aussi ne pas avoir de cohérence avec le rapport économique et financier, établi avant elle puisqu'il doit être déposé, avec la loi de finances, c'est-à-dire quinze jours avant la loi de financement de la sécurité sociale. Nous n'avons donc pratiquement jamais eu une vision d'ensemble claire de ces éléments à propos desquels prévalait une sorte de jeu de ping-pong.

Cette observation vaut particulièrement pour les ressources, puisque c'est à leur niveau que le problème se pose. En effet, certaines sont affectées ici ou là selon le bon plaisir du Gouvernement, surtout pour essayer de masquer leurs effets sur les prélèvements obligatoires. Cela me paraît très dommageable, d'abord pour la discussion au sein de notre assemblée et au regard de l'obligation de transparence vis-à-vis de l'opinion publique qu'un grand journal du soir appelait aujourd'hui encore de ses vœux.

Cela est aussi dommageable quant à nos relations avec les autorités européennes. Par exemple, M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie sait bien que la Commission de Bruxelles a récemment formulé des observations sur le programme triennal des finances publiques, estimant trop limités les efforts prévus en matière de maîtrise des dépenses publiques et d'évolution des déficits. Si la présentation des divers éléments en cause avait été plus transparente et plus cohérente certaines des observations de la Commission européenne n'auraient pas été justifiées.

En tout cas le problème est réel car l'analyse faite dans la loi de finances et dans la loi de financement de la sécurité sociale diffère de celle qui figure dans la présentation des comptes de la nation. En outre, les normes d'Eurostat – l'organisme de statistiques européen – en matière de comptabilité nationale, ne sont pas les mêmes. Comme on ne travaille pas exactement dans les mêmes conditions ni avec les mêmes hypothèses, on obtient des résultats illisibles.

L'objet de mon amendement est donc d'exiger la cohérence entre les différents éléments budgétaires afin que le Parlement soit correctement informé avant de voter les lois de finances.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Cette proposition peut paraître séduisante, mais je ne suis pas du tout convaincu par l'argumentation de notre collègue. En effet, plus nous introduirons des éléments de subjectivité dans la demande, moins le Parlement pourra jouer son rôle de contrôle.

Si la sincérité que nous voulons exiger est facile à cerner à partir de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, je crains que nous ayons bien des difficultés à définir ce nouveau principe de cohérence. A mes yeux, d'une certaine façon, la sincérité implique déjà la cohérence car, si l'on n'est pas cohérent, on ne peut être d'une très grande sincérité.

Il n'est pas raisonnable de vouloir multiplier les références à des notions qui n'ont rien de juridique et qui ne sont que vaguement définies. C'est pourquoi la commission spéciale n'a pas accepté le raisonnement de notre collègue.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je partage l'avis du rapporteur.

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

M. François Goulard. Je pense, comme le rapporteur général, que les amendements de M. Auberger sont importants, celui-là tout particulièrement.

La sincérité est une chose ; la cohérence en est une autre. Ainsi des documents peuvent être individuellement sincères mais reposer sur des hypothèses qui, tout en étant également défendables, sont différentes, et être définis de telle façon qu'ils n'ont aucune cohérence entre eux.

La notion de cohérence ajoute un élément supplémentaire à celle de sincérité. Il est en effet extrêmement important, pour la bonne information de l'ensemble de nos compatriotes et des parlementaires, de faire en sorte que tous les documents budgétaires soient cohérents. Je ne vois pas la raison pour laquelle le rapporteur et le Gouvernement s'opposent à cette demande qui est parfaitement légitime.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 27. (*L'article 27 est adopté.*)

M. le président. A la demande de la commission, la séance est suspendue quelques instants.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-sept heures cinquante, est reprise à dix-huit heures dix.*)

M. le président. La séance est reprise.

Après l'article 27

M. le président. M. Auberger a présenté un amendement, n° 8, ainsi rédigé :

« Après l'article 27, insérer l'article suivant :

« Toute loi de finances doit être présentée à l'équilibre, c'est-à-dire les recettes ordinaires doivent couvrir les dépenses courantes. S'il n'en est pas ainsi

pour des raisons conjoncturelles, il convient d'assortir la loi de finances d'un plan précisant dans quel délai et selon quelles modalités le retour à l'équilibre est prévu. »

La parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. Je n'ose espérer que cette suspension de séance ait été demandée pour permettre au Gouvernement et à sa majorité de se concerter sur mon amendement ! (*Sourires.*)

M. Jean-Jacques Jégou. Il ne faut pas rêver !

M. Philippe Auberger. Nous avons parlé abondamment de cet amendement hier. Et à juste raison : car celui-ci est...

M. François Goulard. Important ? (*Sourires.*)

M. Philippe Auberger. ... plus qu'important, essentiel ! C'est le cœur du débat. (*Sourires.*)

Proposer des lois de finances à l'équilibre est hypothétique, ne paraît pas sérieux. Dans une loi de finances, la raison d'être du débat, c'est de proposer un certain équilibre. Et si l'on ne peut pas expliquer dans quelles conditions on l'établit, la discussion budgétaire n'a plus aucun intérêt.

A ce propos, et ce rappel constitutionnel me paraît d'autant plus opportun que nous discutons d'une loi organique, au-delà du fait que l'équilibre dans une loi de finances est considéré comme un élément primordial sur le plan économique et financier, souvenons-nous que le Conseil constitutionnel lui-même a jugé que le vote de l'article d'équilibre était une phase essentielle dans l'adoption d'une loi de finances : je veux parler de la jurisprudence de 1979. Le gouvernement de l'époque avait fait voter la deuxième partie de la loi de finances alors que l'article d'équilibre n'avait pas fait l'objet d'un vote explicite. Le Conseil constitutionnel avait rejeté la loi de finances, contraignant l'Assemblée à siéger en session extraordinaire pour la réadopter en janvier.

Ce fut du reste la seule fois où l'on fut obligé d'appliquer les dispositions provisoires, faute d'avoir pu voter la loi de finances dans les délais prévus par l'article 47 de la Constitution.

Par cette décision, le Conseil lui-même a reconnu que l'adoption de l'article d'équilibre était un des éléments les plus importants de la loi de finances. C'est si vrai que nous avons modifié depuis notre règlement en prévoyant un vote non seulement sur l'article d'équilibre, mais sur l'ensemble de la première partie, article d'équilibre compris ; et cette adoption fait du reste, depuis plusieurs années, l'objet d'un vote solennel.

C'est dire la place que tient l'équilibre dans les lois de finances, et la nécessité de le présenter dans certaines conditions. Il peut arriver que, pour des raisons tout à fait explicables, d'ordre conjoncturel notamment, une certaine souplesse soit permise et que le Gouvernement se retrouve à présenter une loi de finances en déficit ; mais alors, il doit expliquer dans quelles conditions il espère revenir à l'équilibre. C'est du reste la situation que nous connaissons aujourd'hui : le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Laurent Fabius, lorsqu'il a présenté la dernière programmation triennale des finances publiques aux autorités européennes à Bruxelles, a annoncé qu'il espérait retrouver l'équilibre des lois de finances pour 2004.

Tout cela est parfaitement cohérent et c'est la raison pour laquelle j'insiste pour que l'Assemblée adopte l'amendement n° 8.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Nous en avons longuement débattu hier et je n'y reviendrai pas. Je suis toutefois surpris d'entendre Philippe Auberger appeler le Conseil constitutionnel à la rescousse de son argumentation : en annulant une loi de finances au motif que l'article d'équilibre n'avait pas été voté, le Conseil constitutionnel a tout simplement voulu dire qu'on ne pouvait passer à la deuxième partie tant qu'on n'avait pas voté la première !

M. Philippe Auberger. C'est bien que l'article d'équilibre est essentiel !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Vous confondez le fond et la forme. L'article d'équilibre ne signifie pas équilibre ; la Constitution n'a jamais voulu l'imposer, et le Conseil constitutionnel encore moins.

On ne peut corseter ainsi l'action du Gouvernement. Il est des situations tout à fait exceptionnelles qui peuvent justifier un déficit budgétaire. Et si des contraintes de bonne gestion budgétaire s'imposent à l'action gouvernementale, dans le cadre de la Communauté européenne, susceptibles de recommandations de la part de la Commission, voire de sanctions à l'encontre des Etats contrevenants, il n'est pas dans l'objet d'un texte organique d'aller au-delà. Pour toutes ces raisons, j'appelle notre assemblée à voter contre l'amendement n° 8.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 8. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

Article 28

M. le président. « Art. 28. – Aucune loi, aucun décret ayant une incidence financière pour le budget de l'Etat, ne peut être publié sans une annexe financière précisant ses conséquences au titre de l'année de publication et l'année suivante.

« Lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire sont susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'Etat dans le courant de l'année, leurs conséquences sur l'équilibre financier doivent être prises en compte dans la plus prochaine loi de finances afférente à cette année. »

Je mets aux voix l'article 28.

(*L'article 28 est adopté.*)

Article 29

M. le président. « Art. 29. – Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'Etat.

« Les opérations sont enregistrées selon le principe de la constatation des droits et obligations. Elles sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

« Les principes généraux de la comptabilité et du plan comptable de l'Etat ne se distinguent des règles applicables aux entreprises qu'à raison des spécificités de l'action de l'Etat.

« Les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement de la comptabilité de l'Etat veillent au respect de ces principes. Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures. »

M. Delalande a présenté un amendement, n° 17, ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa de l'article 29 par la phrase suivante :

« Ils comportent notamment un compte de bilan retraçant les biens et les dettes de l'Etat, auquel sont annexées, par ministère, d'une part, la liste des biens mobiliers et immobiliers ainsi que leurs conditions prévisibles d'amortissement, et, d'autre part, la liste des dettes de toute nature y afférent. »

La parole est à M. Jean-Pierre Delalande.

M. Jean-Pierre Delalande. Selon le premier alinéa de l'article 29 « les comptes de l'Etat doivent être réguliers - c'est normal -, sincères - évidemment ! - et donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'Etat ». C'est gentil, sympathique, mais pas très normatif... Je propose de le compléter en précisant qu'ils comportent notamment un compte de bilan retraçant les biens et les dettes de l'Etat, auquel sont annexées, par ministère, d'une part, la liste des biens mobiliers et immobiliers ainsi que leurs conditions prévisibles d'amortissement, et, d'autre part, la liste des dettes de toute nature y afférent.

L'objectif est de donner du contenu à cet alinéa et d'obliger les ministères à réfléchir en termes de comptabilité patrimoniale. Force est de reconnaître que, pour le moment, on en est assez loin... L'idée est donc de mettre progressivement en place une culture de comptabilité patrimoniale avec une information précise, par ministère, sur les biens et les dettes de l'Etat.

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

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Pour commencer cet amendement est en grande partie satisfait...

M. Jean-Pierre Delalande. Il faut le dire vite !

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Le 4^o de l'article 46 prévoit en effet que sera joint au projet de loi de règlement le compte général de l'Etat, lequel comprend la présentation d'un compte de bilan et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. C'est déjà un progrès considérable.

M. Jean-Pierre Delalande. Mais cela reste un peu général !

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Oui, mais le problème se pose de l'unicité de la personne morale, en l'occurrence l'Etat. Chaque ministère n'est pas doté d'une personnalité morale propre. Prévoir une telle disposition dans la loi organique n'aurait donc pas grande signification. Au surplus, reconnaissons-le, nous serions en l'état actuel des choses vraisemblablement incapables de l'appliquer.

Qu'à l'avenir nous demandions au Gouvernement de fournir, dans une annexe à la loi de règlement, les informations que vous souhaitez par ministère, c'est tout à fait possible dans le cadre d'une loi de finances. Mais l'inscrire dans la loi organique, en remettant du même coup en cause le principe d'unicité de la personne morale, ne me paraît pas très pertinent. Voilà pourquoi la commission n'a pas suivi le raisonnement de notre collègue, même si elle n'exclut pas que nous avançons dans ce domaine à l'occasion de prochaines lois de finances.

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

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

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

M. Jean-Pierre Delalande. J'aime beaucoup le rapporteur général... (*Sourires.*)

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Merci !

M. Jean-Pierre Delalande. ... mais je ne peux pas le suivre ! Mon amendement ne remet nullement en cause le principe d'unicité de l'Etat.

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Si, d'une certaine manière !

M. Jean-Pierre Delalande. Il ne fait que proposer une présentation qui rend les choses lisibles et compréhensibles et qui oblige à les considérer ministère par ministère. Cela n'empêche pas la consolidation au niveau de l'ensemble de l'Etat. En réalité, je donne de la faisabilité à l'article 29 et au 3^o de l'article 46 !

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Et comment ventile-t-on la dette ?

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 17. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 29. (*L'article 29 est adopté.*)

Article 30

M. le président. Je donne lecture de l'article 30.

CHAPITRE II

Des dispositions des lois de finances

« Art. 30. - Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent, ainsi que des objectifs retenus et des résultats obtenus et attendus pour les programmes dont elles assurent le financement.

« Ont le caractère de lois de finances :

« 1^o La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives ;

« 2^o La loi de règlement ;

« 3^o La loi partielle et les lois spéciales prévues à l'article 45. »

M. Migaud a présenté un amendement, n° 47, ainsi rédigé :

« Au début du dernier alinéa (3^o) de l'article 30, substituer aux mots : "La loi partielle et les lois spéciales" les mots : "Les lois". »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Amendement rédactionnel.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 47. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Goulard a présenté un amendement, n° 74, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 30 par l'alinéa suivant :

« Toute loi de finances de l'année est normalement présentée en excédent. Si la loi de finances est présentée en déficit, elle est accompagnée d'un programme tri-annuel de retour à l'excédent. »

La parole est à M. François Goulard.

M. François Goulard. Cet amendement reprend presque mot pour mot celui qu'a présenté, il y a quelques instants, Philippe Auberger. Comme lui, je pense qu'il est important qu'apparaisse très nettement l'équilibre dans la présentation de la loi de finances et, si déficit il y a, que le programme de retour sinon à l'excédent, du moins à l'équilibre soit affiché.

A l'époque où l'ordonnance de 1959 a été rédigée, on croyait assez largement aux vertus du déficit budgétaire pour relancer l'économie ; on était en pleine doctrine keynésienne. Depuis lors, beaucoup de choses ont changé et ces théories sont désormais assez largement battues en brèche.

M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances. Pas du tout !

M. François Goulard. L'objectif d'équilibre budgétaire est assez largement partagé ne serait-ce que parce que l'Europe nous invite sinon à réaliser l'équilibre du moins à nous en rapprocher.

M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances. Vous êtes obsédés !

M. François Goulard. C'est pourquoi une évolution du texte organique sur ce plan nous paraît opportune, et, elle correspond à une attente de la population.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Nous nous sommes exprimés longuement sur cette question. L'avis défavorable que j'exprime sera donc parfaitement compris.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Même avis que celui exprimé plus tôt.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 74. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Goulard a présenté un amendement, n° 75, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 30 par l'alinéa suivant :

« Les lois de finances évaluent, en un article unique, l'ensemble des recettes provenant des impositions de toute nature et en répartissent l'affectation par organisme bénéficiaire, à l'exception des impôts votés par les collectivités territoriales. »

La parole est à M. François Goulard.

M. François Goulard. L'amendement n° 75 vise à revenir au principe d'unité budgétaire au moins en ce qui concerne les ressources et demande que la loi de finances évalue, dans un article unique, l'ensemble des recettes qui proviennent des impositions de toute nature.

C'est également un amendement auquel nous attachons beaucoup d'importance car la lisibilité des textes financiers a beaucoup perdu dans l'éclatement qui s'opère aujourd'hui entre les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Nous entendons bien le raisonnement de notre collègue et nous partageons son objectif de clarification, de transparence – nécessaire – de cohérence, bref de sincérité de tous les documents qui peuvent nous être présentés. Mais, selon

nous, le dispositif qu'il nous propose se heurte à la Constitution qui ne permet pas que les lois de finances déterminent le montant et l'affectation des impôts ne bénéficiant pas à l'Etat. Bien que de nombreux juristes partagent ce point de vue, je sais que ce n'est pas le cas de certains de nos éminents collègues.

Vous citez, s'agissant des impôts locaux, l'article 72 de la Constitution. Je rappelle qu'à la suite de la révision constitutionnelle de 1996, l'article 47-1 de la Constitution instaure les lois de financement qui ont vocation, justement, à prévoir l'ensemble des recettes des régimes sociaux, y compris le produit des impôts qui leur sont affectés. Par conséquent, faire figurer en loi de finances l'affectation de tous les impôts aurait nécessité, selon nous, de modifier préalablement la Constitution et de revenir sur le dispositif mis en place en 1996. Je pense qu'il faudra d'ailleurs y revenir et je pense que la commission des affaires sociales pourra s'atteler à ce travail.

Nous nous sommes toutefois attachés à répondre à votre préoccupation, mais sans prendre de risques constitutionnels. C'est pour cela que nous avons prévu deux dispositions dans la proposition de loi. L'article 33 prévoit que les lois de finances gardent la maîtrise des transferts d'impôts de l'Etat vers une autre personne morale. Il est important de le rappeler dans un texte organique. L'article 38 prévoit qu'à l'appui de l'autorisation de percevoir les impôts, la loi de finances de l'année comportera une annexe informative qui recensera et évaluera toutes les impositions de toute nature affectées à une personne morale autre que l'Etat, donc à la sécurité sociale.

D'accord sur l'objectif, nous empruntons, compte tenu des difficultés constitutionnelles, un autre chemin que le vôtre, monsieur Goulard, mais le résultat sera le même.

Voilà pourquoi la commission exprime un avis défavorable.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je souscris à l'analyse du rapporteur.

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

M. François Goulard. L'un des arguments que m'oppose le rapporteur général est juridique. Il reflète l'avis qu'a rendu le Conseil d'Etat saisi par le Gouvernement à ce propos. Il n'est pas certain que le Conseil constitutionnel ait la même appréciation, et on peut penser que la formulation que je propose est compatible avec l'article 47-1 de la Constitution.

Quoi qu'il en soit, une annexe n'a pas la même portée qu'un article de la loi de finances. En particulier, dans nos débats, si ce qui fait l'objet d'un article est véritablement discuté en séance, nous connaissons le sort réservé aux annexes.

La mesure qu'on me propose en compensation n'atteint donc pas l'objectif que je poursuivais.

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

M. Philippe Auberger. Intervenir sur le présent amendement simplifiera ma défense de l'amendement n° 9 qui sera examiné un peu plus tard. Un peu différent, il est tout de même de la même inspiration.

On ne peut pas retenir l'argumentation du rapporteur. Il faut savoir que les recettes d'origine fiscale sont de trois sortes, selon leurs bénéficiaires : les recettes fiscales de l'Etat, les recettes fiscales des collectivités locales et les recettes fiscales au niveau européen.

Il est arrivé, c'est vrai, que des recettes fiscales de l'Etat soient affectées à la sécurité sociale, nous ne l'avons pas contesté. Ce que nous contestons, c'est que ces recettes ne figurent pas au budget de l'Etat avant d'être affectées à la sécurité sociale. C'est très important. Tout ce qui s'est passé autour de la CSG et de la prime à l'emploi montre bien qu'il y a un défaut de clarté dans notre droit fiscal et budgétaire.

M. François Goulard. C'est vrai !

M. Philippe Auberger. C'est si vrai que le rapporteur accepte qu'on discute de l'affectation des recettes. Mais si ces recettes n'ont pas été au préalable décidées dans le cadre du budget de l'Etat, je ne vois pas comment on pourrait les affecter. Il y a une incohérence à prétendre qu'on peut modifier les recettes dans une loi de financement de la sécurité sociale mais que leur affectation ne peut que relever du budget de l'Etat. Quand nous votons, dans l'article 1^{er} d'une loi de finances, l'autorisation de prélever les impôts d'Etat, il s'agit d'impositions de toute nature, qu'elles aillent directement au budget de l'Etat ou qu'elles soient ultérieurement affectées aux lois de financement de la sécurité sociale. Il n'y a aucun doute sur ce point. Certes l'avis du Conseil d'Etat est un peu sibyllin, mais tout dépend de la façon dont la question lui est posée ou dont il l'a comprise. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel n'est pas tenu par les avis du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat lui-même, au niveau contentieux, n'est pas tenu par ses avis !

M. Gilles Carrez. Ni le Gouvernement !

M. Philippe Auberger. *A fortiori!* L'avis du Conseil d'Etat, dans ce domaine, n'est donc pas décisif. Nous devons autoriser tout prélèvement fiscal d'Etat dans l'article 1^{er} des lois de finances et nous devons en décider l'affectation dans le cadre des lois de finances. A mon avis, voter l'amendement présenté par M. Goulard ne soulève aucune difficulté sur le plan juridique.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Je n'ai pas du tout les mêmes certitudes que Philippe Auberger. Bien sûr, on ne peut pas préjuger de l'interprétation que donnera le Conseil constitutionnel des dispositions en cause mais on peut penser qu'il pourrait aller dans le sens de l'avis du Conseil d'Etat. J'en veux pour preuve sa récente décision du 28 décembre 2000 qui, d'une certaine façon, confirme le domaine exclusif des lois de financement de la sécurité sociale.

M. Philippe Auberger. Mais non !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Cette décision va plutôt dans le sens de l'interprétation du Conseil d'Etat.

Compte tenu à la fois de l'avis du Conseil d'Etat et de cette récente décision du Conseil constitutionnel, nous avons proposé une autre formule pour répondre à cet objectif de clarification.

M. le président. Il arrive même, monsieur Auberger, que le Parlement ne soit pas tenu par les commentaires du vice-président du Conseil d'Etat sur la « loi bavarde ». *(Sourires.)*

Je mets aux voix l'amendement n° 75.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 30, modifié par l'amendement n° 47.

(L'article 30, ainsi modifié, est adopté.)

Article 31

M. le président. « Art. 31. – La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

« I. – Dans la première partie, la loi de finances de l'année :

« 1^o Autorise la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat ;

« 2^o Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;

« 3^o Autorise les affectations de recettes prévues au deuxième alinéa du II de l'article 18 et comporte toutes autres dispositions relatives aux recettes affectées en application de l'article 17 ;

« 4^o Comporte l'évaluation de chacune des recettes qui concourent à la réalisation de l'équilibre budgétaire ;

« 5^o Fixe les plafonds des dépenses et des autorisations d'emplois du budget général ainsi que les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes annexes ;

« 6^o Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;

« 7^o Evalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;

« 8^o Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26.

« II. – Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

« 1^o Fixe, pour le budget général, par ministère et par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement, ainsi que, par ministère, les plafonds des autorisations d'emplois ;

« 2^o Fixe, par programme, le montant des autorisations d'engagement par anticipation prévues au dernier alinéa de l'article 6 ;

« 3^o Fixe, par catégorie de comptes annexes, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés ;

« 4^o Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;

« 5^o Autorise l'Etat à contracter des dettes sous forme de prise en charge d'emprunts émis par des organismes publics ou privés ou sous forme d'un engagement payable à terme ou par annuités et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ;

« 6^o Peut :

« a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire ;

« b) Comporter des dispositions affectant les charges budgétaires de l'Etat ;

« c) Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ;

« d) Approuver des conventions financières ;

« e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ;

« f) Comporter toutes dispositions relatives au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics. »

M. Barrot a présenté un amendement, n° 78, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le deuxième alinéa (1^o) du I de l'article 31 :

« 1^o Autorise annuellement l'affectation des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature à des personnes morales autres que l'Etat et les collectivités territoriales. »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. L'amendement n° 78 est défendu.

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

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Défavorable pour les mêmes raisons que précédemment.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 78. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Migaud a présenté un amendement, n° 48, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa (1^o) du I de l'article 31, après le mot : "Autorise", insérer les mots : ", pour l'année,". »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. C'est un amendement rédactionnel.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 48. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, nos 77 et 68, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 77, présenté par M. Goulard, est ainsi libellé :

« Dans l'article 31, après les mots : "de l'Etat", rédiger ainsi la fin du deuxième alinéa (1^o) du I de l'article 31 : " ; autorise la perception des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat et précise leur affectation, sauf en ce qui concerne les impôts locaux". »

L'amendement n° 68, présenté par M. Brunhes et les membres du groupe communiste, est ainsi rédigé :

« A la fin du deuxième alinéa (1^o) du I de l'article 31, supprimer les mots : "et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat". »

La parole est à M. François Goulard, pour soutenir l'amendement n° 77.

M. François Goulard. Amendement défendu.

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes, pour soutenir l'amendement n° 68.

M. Jacques Brunhes. La rédaction proposée revient à inscrire dans la loi de finances l'autorisation de prélever des impositions, comme la CSG, affectées au financement de la sécurité sociale. Confirmer la fiscalisation de ses ressources revient à mener à son terme l'étatisation de la sécurité sociale.

On peut s'interroger également sur les conséquences à terme de cette autorisation sur l'autonomie fiscale des collectivités locales. Le texte intègre, en effet, de manière explicite, les obligations du pacte où c'est l'ensemble des dépenses publiques qui sont prises en référence.

C'est la raison pour laquelle nous proposons cet amendement.

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

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Monsieur Brunhes, l'autorisation de perception n'emporte pas autorisation d'affectation, ce qui serait contraire à la Constitution.

Je pense que notre collègue a bien compris notre position et que c'est d'ailleurs ce qui l'avait amené à retirer son amendement en commission.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 77. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 68. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Brunhes et les membres du groupe communiste, ont présenté un amendement, n° 69, ainsi rédigé :

« A la fin du troisième alinéa (2^o) du I de l'article 31, substituer au mot : "budgétaire" le mot : "financier". »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Cet amendement est défendu.

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

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Défavorable.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 69. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Auberger a présenté un amendement, n° 9, ainsi rédigé :

« Après le quatrième alinéa (3^o) du I de l'article 31, insérer l'alinéa suivant :

« Les lois de finances évaluent, en un article unique, l'ensemble des recettes provenant des impositions de toute nature et prévoient dans une annexe jointe à cet article l'affectation par organisme bénéficiaire, à l'exception des impôts votés par les collectivités territoriales". »

La parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. Le rapporteur nous a dit à plusieurs reprises qu'il y aurait une annexe explicative. Mais il y a annexe et annexe !

Ma proposition essaie de concilier l'excellente position de François Goulard et celle du Conseil d'Etat en disant que lorsqu'une annexe est jointe à un article, comme nous en avons l'habitude, au moment du vote sur l'article, nous votons aussi sur l'annexe, qui devient alors un document juridique.

Les annexes « explicatives » n'ont une valeur – toute relative – que d'explication ! Nous sommes ici pour voter une loi, pas pour prendre connaissance d'annexes

explicatives ! Et ce n'est pas en les multipliant qu'on donnera au Parlement tout son pouvoir de décision, ce qui est indispensable.

M. Michel Bouvard. Très bien !

M. Philippe Auberger. Il faut que les choses soient, juridiquement et politiquement, bien précises. Nul tableau explicatif n'a la valeur d'un vote en bonne et due forme.

M. Jean-Pierre Delalande. C'est le bon sens !

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Là encore, j'ai quelques difficultés à suivre le raisonnement.

Effectivement, il y a annexe et annexe ! Mais dès lors qu'on donne une portée juridique à l'annexe, on tombe sous le coup des objections du Conseil d'Etat, voire de la censure du Conseil constitutionnel. On en revient donc au débat de tout à l'heure.

Cela dit, je suis d'accord avec vous : il y a annexe et annexe ! Mais justement, c'est parce qu'il y a annexe et annexe que je vous propose de refuser cet amendement !

M. le président. Madame la secrétaire d'Etat, il y a annexe et annexe pour vous également ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je partage tout à fait le point de vue selon lequel il y a annexe et annexe ! *(Rires.)*

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 70, ainsi rédigé :

« A la fin du cinquième alinéa (4°) du I de l'article 31, substituer au mot : "budgétaire" le mot : "financier". »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Cet amendement est défendu.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Défavorable.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 70. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 45, ainsi rédigé :

« Après le cinquième alinéa (4°) du I de l'article 31, insérer l'alinéa suivant :

« 4° bis Définit les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ; ».

La parole est à M. Jacques Brunhes.

Jacques Brunhes. Il s'agit tout simplement de réintégrer dans la première partie de la loi de finances la répartition des dotations aux collectivités locales. Si elles demeuraient dans la seconde, le Parlement serait complètement démuné : il ne pourrait, du fait de l'article 40 de la Constitution, présenter d'amendements sur le montant des dotations et leur répartition qui ont une influence directe sur l'équilibre financier de l'exercice en cours.

La réforme de l'ordonnance ne saurait avoir comme conséquence de réduire le droit d'amendement des parlementaires.

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

M. Didier Migaud, rapporteur. Monsieur Brunhes, ce n'est pas un bon argument : nous n'avons pas moins de droit d'amendement en seconde qu'en première partie. Là n'est pas le problème. Si ces dispositions ne figurent pas en première partie, c'est parce qu'elles n'ont pas d'impact sur l'équilibre budgétaire.

Au reste, sur le fond, votre amendement est satisfait puisque la définition des modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales figure bien en seconde partie.

M. le président. Madame la secrétaire d'Etat, vous partagez toujours l'opinion du rapporteur ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Pas toujours, mais souvent ! *(Sourires.)*

M. le président. Je constate cette complicité ! *(Sourires.)*

M. Philippe Auberger. On va jaser dans les chaumières ! *(Sourires.)*

M. le président. Vraiment, si on jase autour de l'ordonnance de 1959, on aura fait un progrès considérable dans l'opinion ! *(Sourires.)*

M. Philippe Auberger. C'est bien pour cela que je le dis, monsieur le président !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 45. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 71, ainsi rédigé :

« Dans le septième alinéa (6°) du I de l'article 31, substituer au mot : "budgétaire" le mot : "financier". »

Cet amendement a déjà été vu, monsieur Brunhes. Il est retiré ?

M. Jacques Brunhes. Oui, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 71 est retiré.

M. Jégou a présenté un amendement, n° 39, ainsi rédigé :

« Compléter le dernier alinéa (8°) du I de l'article 31 par les mots : "ainsi que le plafond des emprunts autorisés". »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. C'est le prolongement du débat que nous avons eu hier soir à l'article 2. Pour le groupe UDF et, je crois, l'opposition tout entière, c'est un point fondamental.

Nous n'étions pas loin d'un accord et il serait bon, pour aller dans le sens de la sincérité et de la lisibilité, que nous puissions aboutir à travers cet amendement, ou au moins avoir une discussion pouvant déboucher sur quelque chose lorsque ce texte reviendra en discussion.

Les arguments du rapporteur et de la secrétaire d'Etat restent peu convaincants pour nous. L'intégration des émissions d'emprunts dans le budget de l'Etat engendrerait selon eux une augmentation des masses budgétaires. L'essentiel, pour nous, c'est que ce serait un progrès dans la clarté des documents budgétaires, et on a vu dans certaines collectivités locales que c'était possible.

L'Etat n'a pas à être soumis aux mêmes règles que les collectivités territoriales, nous avez-vous dit. Cette affirmation me paraît être sans fondement et ne se justifie pas

en elle-même. Si nous voulons vraiment avoir un budget lisible et sincère, les mouvements relatifs à la dette de l'Etat doivent être retracés en opérations budgétaires. Nous ne voyons pas pourquoi ce qui est possible pour les collectivités territoriales ne le serait pas pour l'Etat.

Par ailleurs, rien ne justifie cette anomalie que l'Etat budgète des opérations de trésorerie lorsqu'il est prêteur et les occulte lorsqu'il est emprunteur.

La mise en place d'un tableau de financement récapitulant les besoins des capacités de financement de l'Etat permettra aux parlementaires de suivre le mouvement relatif à la dette. Il y a une nuance entre suivre et contrôler.

Par conséquent, cet amendement appelle une question simple. Le plafond d'emprunts figurera-t-il dans le tableau financier et sera-t-il limitatif ? La réponse à cette question nécessite d'intégrer aux opérations d'emprunt et de trésorerie un plafond d'endettement. Cet amendement est donc en parfaite ligne avec le double objectif de rééquilibrer les pouvoirs entre Parlement et gouvernement et d'améliorer la gestion publique. Tout dépassement du plafond nécessiterait un retour devant le Parlement. C'est tout ce que nous demandons. Cela constitue, à nos yeux, une incitation à une meilleure gestion.

Par ailleurs, cet amendement ne remet en rien en cause la souplesse laissée aux gestionnaires. Il s'agit juste de renforcer le contrôle *a priori* dans la loi de finances initiale et *a posteriori* dans les lois de règlement.

Nous attendons donc une réponse que nous espérons satisfaisante à nos interrogations, à l'aune de l'ouverture dont nous avons fait preuve jusqu'à présent envers ce texte.

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

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. D'une certaine façon, nous prolongeons le débat d'hier sur un sujet similaire.

L'amendement vise à permettre au Parlement de se prononcer sur les conditions de l'équilibre financier et sur le montant des emprunts autorisés. Nous continuons de penser qu'il est en grande partie satisfait par le 7^o du I de l'article 31 qui prévoit un tableau de financement. J'en ai un sous les yeux, celui qui se trouve dans le rapport spécial sur les charges communes et a été réalisé par le rapporteur spécial. L'article 31 de la loi organique imposera au Gouvernement d'en présenter un. Ce tableau de financement, sur lequel les parlementaires seront appelés à voter, présentera l'ensemble des besoins de financement de l'Etat, ce qui relève du déficit budgétaire, mais aussi de l'amortissement de la dette venant à échéance. Il déterminera également l'ensemble des ressources destinées à y faire face, qu'elles soient collectées sur le marché financier – c'est tout ce qui a trait aux obligations, aux bons du Trésor – ou obtenues auprès des correspondants du Trésor.

Par le biais de ce tableau – j'ai beaucoup insisté hier sur ce point, et j'ai peut-être été insuffisamment compris, ou je ne me suis peut-être pas suffisamment expliqué – le Parlement votera donc bien le montant des emprunts nouveaux que l'Etat sera autorisé à souscrire.

Je pense donc que la rédaction proposée au 7^o de l'article 31 répond en très grande partie aux préoccupations exprimées par notre collègue.

M. Gilles Carrez. C'est de l'information, ce n'est pas plus.

M. Jean-Pierre Delalande. C'est toujours satisfait en grande partie, mais jamais complètement ! C'est ça qui est dommage !

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. C'est par modestie que je ne dis pas « complètement ». L'objectif, nous le partageons, et la rédaction proposée permet d'y répondre.

M. Jean-Pierre Delalande. Il faut aller jusqu'au bout des choses ! On vous a connu moins timide !

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. La commission n'a pas adopté cet amendement.

M. Jean-Jacques Jégou. On n'est pas loin !

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Je le pense également. La discussion, qui est appelée à se prolonger, nous permettra peut-être d'arriver à une meilleure rédaction, mais cela ne s'improvise pas comme ça !

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je souscris aux observations du rapporteur. C'est en effet une discussion que nous avons eue hier soir, qui était intéressante et que nous n'avons pas close. J'en ai retenu que la question soulevée était pertinente, et j'entends l'invitation du rapporteur à poursuivre la réflexion en vue d'un aboutissement ultérieur, que nous souhaitons proche.

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

M. Gilles Carrez. Le rapporteur est effrayé par sa propre audace !

M. le président. Ça arrive ! (*Sourires.*)

M. Gilles Carrez. Il fait les deux tiers du chemin en présentant un tableau de financement qui, à l'évidence, permet de retracer le besoin d'emprunts – je ne conteste absolument pas ce point – mais le tableau reste une annexe d'information, une annexe explicative...

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Il est dans l'article !

M. Gilles Carrez. ... qui ne fait pas véritablement l'objet d'un vote au sens où nous le souhaitons. C'est exactement le même problème que celui que nous avons vu tout à l'heure...

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Non, pas du tout.

M. Gilles Carrez. ... pour l'ensemble des prélèvements. Il y aura une annexe pour information. Là, c'est de même nature.

Le tableau présentera un solde en termes de besoins d'emprunts, et reprendra le chiffre qui fait l'objet de notre sollicitude, si je puis dire, mais ce que nous voulons, c'est que le chiffre qui apparaît dans le tableau fasse l'objet d'un vote, d'une autorisation en termes de plafond.

Nous reconnaissons donc que vous allez fournir toute l'information nécessaire, mais nous souhaitons aller un peu plus loin, et nous aimerions que vous nous accompagniez dans cet effort.

M. le président. J'ai tout de même le sentiment qu'il y a un petit malentendu, monsieur le rapporteur. Pouvez-vous le dissiper ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Ce n'est pas une information, monsieur Carrez. Il y aura un vote !

M. le président. Voilà ! C'est ce que je souhaitais vous entendre dire ! Il y a une différence entre une information et un vote.

M. Didier Migaud, rapporteur général. Il a été dit tout à l'heure qu'il y avait annexe et annexe. Là, il y a annexe et article !

M. le président. Vous avez donc satisfaction, monsieur Carrez !

La parole est à M. Michel Bouvard.

M. Michel Bouvard. J'ai le sentiment que nous ne sommes pas loin du but, que l'on se comprend, que le rapporteur a très bien compris ce que nous souhaitions, c'est-à-dire pouvoir approuver les volumes d'emprunts, notamment le plafond, mais qu'on est gêné depuis le début par l'avis du Conseil d'Etat. Il ne faut pas non plus en arriver à s'autocensurer ! Dès lors que nous sommes d'accord entre nous, si le Conseil constitutionnel considère qu'un certain nombre de dispositions n'ont pas à être dans la loi organique parce qu'elles ne sont pas conformes à la Constitution, il le dira le moment venu, mais on a parfois le sentiment que nous en sommes à une espèce d'autocensure, effrayés en quelque sorte par la statue du commandeur du Conseil d'Etat qui nous freine. Or, il est légitime que le Parlement ait à approuver les autorisations d'emprunts !

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

M. Gilles Carrez. Pour aller au fond des choses, je vais prendre l'exemple du tableau de financement dont vous avez parlé, monsieur le rapporteur, et dont vous venez de nous faire parvenir un exemplaire.

Madame la secrétaire d'Etat, à supposer que l'ordonnance entre en vigueur pour la préparation du projet de loi de finances pour 2002, accepteriez-vous un amendement de notre part autorisant le Gouvernement à souscrire des emprunts dans la limite de 542 milliards de francs et le contraignant, si ce plafond venait à être dépassé, à demander au Parlement une autorisation supplémentaire dans le cadre d'une loi de finances rectificative ?

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. La question n'est pas simple, vous le savez très bien.

Nous avons eu un long débat hier et j'ai expliqué qu'il fallait gérer la dette de manière optimale, ce qui peut conduire à la faire tourner à une certaine vitesse, si je puis m'exprimer de manière imagée, et donc, en termes de traduction budgétaire, à faire apparaître un gonflement des masses sans signification réelle.

M. Jean-Jacques Jégou. C'est exact !

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Ce que j'ai retenu du débat que nous avons eu hier et que vous reprenez cet après-midi, c'est que vous souhaitez que le Parlement puisse autoriser quelque chose qui a trait à la gestion de la trésorerie de l'Etat. J'avoue que, si nous nous sommes bien compris sur l'objectif, je ne sais pas encore très bien aujourd'hui comment le traduire par écrit. J'ai entendu la demande, le rapporteur général aussi. Je ne veux pas m'engager en son nom - ce n'est pas mon rôle dans le cadre de cette discussion -, mais je puis vous dire que le Gouvernement apportera tout son concours, si le rapporteur le souhaite et si la commission le souhaite, pour que nous essayions de trouver une solution.

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

M. Jean-Jacques Jégou. On avance, monsieur le président ! Je suis prêt à admettre que les choses ne sont pas aussi simples que cela, madame la secrétaire d'Etat. J'ai

entendu la question précise de M. Carrez et ce que vous avez répondu sur le gonflement de la dette et la nécessité d'avoir une gestion active de la dette. Nous sommes tout de même dans le cadre des contrats de confiance, et il faut aussi faire confiance au Parlement.

Si le Gouvernement est d'accord, même si on ne fait rien maintenant, j'aimerais que vous alliez un peu plus loin pour que nous soyons sûrs que les choses sont engagées et qu'on ne reviendra pas en arrière, que, chaque fois, qu'il y a aura une évolution de la dette, le Parlement en sera informé et pourra voter. Il n'y a aucune raison, en effet, que l'ensemble des parlementaires, y compris ceux de l'opposition, n'acceptent pas qu'il y ait une façon moderne de gérer activement sa dette, en utilisant une technicité très innovante qui est à la disposition des marchés financiers.

Qu'on soit bien d'accord, il ne s'agit pas du tout de brider le Gouvernement. Nous avons au moins trois ou quatre périodes dans l'année nous permettant de nous mettre d'équerre, si je peux me permettre cette expression, et nous voulons que le Gouvernement vienne annoncer au Parlement qu'il a dû faire évoluer la dette dans tel ou tel domaine, pour telle ou telle raison, dans l'intérêt de l'Etat, et qu'il y ait un vote.

Il s'agit véritablement d'un contrat de confiance qui doit être réciproque, et seulement d'une information et d'une ratification par le Parlement.

M. le président. Mes chers collègues, j'ai l'impression qu'on est proche de s'entendre sur cette question.

M. Michel Bouvard. Tout à fait. Nous progressons !

M. le président. La solution suggérée à la fois par M. Jégou, Mme la secrétaire d'Etat et le rapporteur général, qui est de trouver au cours de la navette une rédaction permettant d'aboutir à un accord, me paraît être une avancée considérable, sur ce point en tout cas, même si, sur d'autres points, bien entendu, subsistent des problèmes.

Compte tenu de ces engagements, seriez-vous d'accord, monsieur Jégou, pour retirer votre amendement en attendant, pour que nous ne figions pas la situation par vers un vote et pour bien montrer à nos collègues du Sénat, qui ne manqueront pas de prendre connaissance de nos débats, qu'une ouverture a été réalisée sur ce point ?

M. Jean-Jacques Jégou. Je ne veux pas abuser de votre mansuétude, monsieur le président,...

M. le président. Vous n'abusez jamais de moi, monsieur Jégou. (*Sourires.*)

M. Jean-Jacques Jégou. ... mais je crois que nous arrivons à un moment extrêmement important. Je suis prêt à retirer mon amendement. Je demande simplement, et ce n'est pas par coquetterie, vous commencez à me connaître...

M. le président. On a tous sa part de coquetterie quand même ! (*Sourires.*)

M. Jean-Jacques Jégou. Admettons, en cette fin d'après-midi, que ce soit par coquetterie. (*Sourires.*)

Je demande simplement que Mme la secrétaire d'Etat confirme qu'elle est bien d'accord avec ce que j'ai dit. Je retirerai alors mon amendement, en accord, je crois, avec mes collègues de l'opposition, car nous considérons que l'affaire va être finalisée très prochainement.

M. le président. Madame la secrétaire d'Etat, prenez votre burin pour sceller dans le marbre la déclaration que vous allez faire !

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je souhaiterais, au fond, que nous anticipions sur la méthode que cette réforme vise à mettre en œuvre. Sur le contrat de confiance, je suis mille fois d'accord. Les objectifs, ce sont la transparence et le contrôle. Vous aurez, messieurs les députés, la possibilité d'évaluer les résultats dans le cadre de la navette.

M. le président. Monsieur Jégou, retirez-vous votre amendement ?

M. Jean-Jacques Jégou. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 39 est retiré, dans l'attente d'une autre proposition.

M. Goulard a présenté un amendement, n° 76, ainsi rédigé :

« Compléter le I de l'article 31 par l'alinéa suivant :

« 9° Détermine, le cas échéant, les conditions du retour à l'équilibre budgétaire dans le cadre d'un programme d'une durée maximale de trois ans. »

La parole est à M. François Goulard.

M. François Goulard. Cet amendement a déjà été défendu.

M. le président. Oui, on en a déjà parlé.

Je mets aux voix l'amendement n° 76.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 46, ainsi rédigé :

« Supprimer le dixième alinéa (c) du II de l'article 31. »

C'est un amendement de cohérence, mais, comme le précédent n'a pas été adopté, celui-ci n'a plus d'objet !

Je mets aux voix l'article 31 modifié par l'amendement n° 48.

(L'article 31, ainsi modifié, est adopté.)

Article 32

M. le président. « Art. 32. – Seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année visées au I et aux 1° à 5° du II de l'article 31. Le cas échéant, elles ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances.

« Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année. Les dispositions du dernier alinéa de l'article 38 leur sont applicables. »

M. Migaud a présenté un amendement, n° 49, ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 32, substituer aux mots : "visées au" les mots : "prévues aux 1° et 3° à 8° du". »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, rapporteur général. C'est un amendement de précision.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 49.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 32, modifié par l'amendement n° 49.

(L'article 32, ainsi modifié, est adopté.)

Article 33

M. le président. « Art. 33. – L'affectation à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances. »

M. Migaud a présenté un amendement, n° 96, ainsi rédigé :

« Au début de l'article 33, après le mot : "affectation", insérer les mots : " ; totale ou partielle, ". »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, rapporteur général. C'est un amendement de précision.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 96.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Barrot a présenté un amendement, n° 80, ainsi libellé :

« Après le mot : "Etat", rédiger ainsi la fin de l'article 33 : "ou d'une imposition de toute nature ne peut résulter que d'une disposition contenue dans une loi de finances. Elle doit être renouvelée annuellement pour les personnes morales autres que les collectivités territoriales". »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou pour soutenir cet amendement.

M. Jean-Jacques Jégou. Amendement défendu.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Défavorable.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 80.
(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 33, modifié par l'amendement n° 96.

(L'article 33, ainsi modifié, est adopté.)

Article 34

M. le président. « Art. 34. – I. – La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte.

« Elle établit le résultat budgétaire de l'année, qui comprend :

« 1° Le déficit ou l'excédent résultant de la différence entre les recettes et les dépenses du budget général ;

« 2° Le déficit ou l'excédent résultant de la différence entre les recettes et les dépenses des comptes annexes.

« II. – Le cas échéant, la loi de règlement :

« 1° Ratifie les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances afférente à cette année ;

« 2^o Approuve les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés, ni reportés ;

« 3^o Détermine les soldes des comptes annexes non reportés sur l'année suivante ;

« 4^o Apure les pertes sur prêts et avances constatées en application des dispositions du dernier alinéa de l'article 24.

« III. – La loi de règlement établit le résultat comptable de l'exercice, déterminé par la différence entre les produits et les charges constatés, dans les conditions prévues à l'article 29.

« Elle détermine l'affectation du résultat comptable et approuve l'ensemble des comptes de l'exercice.

« IV. – La loi de règlement peut également comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques. »

M. Barrot a présenté un amendement, n^o 81, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le I de l'article 34 :

« I. – La loi de règlement arrête, chaque année, le montant définitif des recettes, des engagements et des dépenses se rapportant à l'année précédente. Elle arrête également le montant des engagements en cours à la fin de cette même année. »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou, pour soutenir cet amendement.

M. Jean-Jacques Jégou. Il est défendu.

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

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Défavorable.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 81. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

(M. Pierre Lequiller remplace M. Raymond Forni au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENTE DE M. PIERRE LEQUILLER, vice-président

M. le président. M. Jégou a présenté un amendement, n^o 40, ainsi rédigé :

« Après le I de l'article 34, insérer le paragraphe suivant :

« I bis – La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année calendaire correspondante, présenté dans un tableau de financement. »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. Là, monsieur le rapporteur général, je ne crois pas me tromper en disant que cet amendement a été adopté par la commission. Il se situe dans le même esprit mais il tire les conséquences de notre discussion fort intéressante, utile et positive.

Dans l'optique de renforcer les contrôles *a posteriori*, la loi de règlement, faisant état de l'exécution réelle, doit donner aux parlementaires les informations les plus précises pour juger de la pertinence de l'utilisation des autorisations données par le Parlement.

Cet amendement contribue à rendre plus lisible le budget de l'Etat.

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

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. On m'avait fait part de réserves au sujet de cet amendement en insistant sur quelques inconvénients qu'il pourrait présenter. Je trouve pour ma part qu'il s'inscrit parfaitement dans la logique d'une implication renforcée du Parlement dans le suivi de la politique d'endettement de l'Etat. Je suis donc tout à fait favorable à un amendement qui enrichit le texte de la proposition initiale. La commission l'ayant accepté, j'invite l'assemblée à le voter.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je me rallie à l'avis du rapporteur.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 40. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 34 modifié par l'amendement n^o 40.

(*L'article 34, ainsi modifié, est adopté.*)

Article 35

M. le président. Je donne lecture de l'article 35 :

TITRE III

DE L'EXAMEN ET DU VOTE DES PROJETS DE LOI DE FINANCES

« Art. 35. – Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en Conseil des ministres. »

M. Delalande a présenté un amendement, n^o 18, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 35. »

La parole est à M. Jean-Pierre Delalande.

M. Jean-Pierre Delalande. L'article 35 est drôle : c'est le pompon dans le superfétatoire ! Nous en avons déjà fait à l'article 7 – « seule une disposition de la loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission », disait-on ici, pour le coup, c'est irrépensible, je ne peux m'empêcher de penser au sketch des oranges de Fernand Raynaud. Souvenez-vous : sur l'égal d'un magasin de fruits et légumes une ardoise : « Ici on vend des belles oranges pas chères ». « C'est vous qui avez pondu ça ? » demande le patron à son employé. « Vous allez m'effacer "ici" ; tout le monde sait bien que ce n'est pas ailleurs. Vous enlevez aussi "pas chères" ; les gens auront bien le temps de juger eux-mêmes. Barrez aussi "on vend" : vous n'aviez quand même pas l'intention de les donner ! Quand on fait de la publicité, il faut en mettre le moins possible pour mieux frapper l'imagination. Effacez « belles » : il ne manquerait plus qu'elles soient pourries ! Et, pendant que vous y êtes, enlevez aussi "oranges". On voit bien que ce ne sont pas des bananes ! »

Au bout du compte, vous l'avez compris, chers collègues, il ne reste plus rien du tout sur l'ardoise.

Mme Nicole Bricq. Faites-nous plutôt le « 22 à Asnières » !

M. Jean-Pierre Delalande. De la même façon, on peut dépouiller peu à peu l'article 35 selon lequel : « Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des

finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en Conseil des ministres.»

Si je me suis autorisé cet intermède humoristique, après quatre heures de discussions sérieuses sur un texte austère, c'est que mon argumentation est très fondée juridiquement. On peut en effet juger cet article paradoxal. Il vise le Conseil des ministres, alors que, chacun le sait, les projets de loi doivent obligatoirement y être délibérés. La mention est redondante : on peut la supprimer. Elle est d'ailleurs incomplète car, si l'on voulait aller au bout des choses et en rajouter dans le superfétatoire, on pourrait préciser « après avis du Conseil d'Etat ».

M. Gilles Carrez. Ça manque cruellement !

M. Philippe Auberger. Ou « conformément à la Constitution » !

M. Jean-Pierre Delalande. L'absence d'un tel avis vaudrait annulation de la loi ; comme l'a mentionné le Conseil constitutionnel dans sa décision du 13 janvier 1994.

M. Jean-Pierre Delalande. D'autre part, l'article mentionne l'autorité du Premier ministre. Ça tombe bien ! D'après l'article 39 de la Constitution, il est seul habilité à déposer des projets de loi. Il est fait ensuite référence au ministère de l'économie et des finances. Cette mention ne présente au mieux qu'un caractère réglementaire. Là encore, le Conseil constitutionnel rappelle, dans une jurisprudence constante, que la détermination d'une autorité administrative chargée d'exercer une compétence au nom de l'Etat relève du pouvoir réglementaire. En outre, on voit mal en quoi cet article correspond au domaine assigné par l'article 34 de la Constitution à la loi organique. L'article 127, alinéa 1, de notre règlement dit très clairement que les lois organiques « ne peuvent contenir de dispositions d'une autre nature. » Cette mention n'a donc aucune valeur normative. Pour éviter que le Conseil constitutionnel ne souligne que cette disposition n'a pas de valeur juridique, ne la décline ou ne l'annule, je vous propose tout simplement sa suppression. Qu'on n'aille pas me dire que cela changerait quoi que ce soit. Qu'on ne justifie pas non plus le maintien de cet article en arguant du fait qu'il figure déjà dans l'ordonnance portant loi organique. Ce n'est pas parce qu'une erreur de rédaction, on peut même dire une aberration juridique, figure dans le texte de 1959, qu'il faut la répéter dans le texte de 2001.

Enfin, qu'on n'aille pas non plus prétendre que la suppression de l'article ferait de la peine à quelqu'un : je ne vois pas qui, mais je sais que nous pourrions, nous, en éprouver, si son maintien était envisagé, sans aucun motif sérieux.

Je souhaite donc que l'Assemblée supprime ce qui n'a pas lieu d'être. Si elle y manquait, chacun pourrait s'interroger sur la modernisation que représente ce texte. Si nous ne pouvons même pas supprimer ce qui est mal écrit, à quoi servons-nous ?

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cette explication imagée et fructueuse ? (*Sourires.*)

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Ma réponse ne sera pas de la même veine. (« *Domage !* » sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.) J'ignorais les talents de Jean-Pierre Delalande, mais je lui vois une possibilité de reconversion.

M. Jean-Pierre Delalande. On a vite fait de me renvoyer ! (*Sourires.*)

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Nous apprécions tous beaucoup Fernand Raynaud et l'imitation qu'en a fait Jean-Pierre Delalande.

M. le président. Si vous reveniez au texte, monsieur le rapporteur !

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Ce n'est pas moi qui m'en suis écarté, monsieur le président.

M. le président. Fernand Raynaud, c'est du passé !

M. Philippe Auberger. On n'est pas à Bobino !

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Supprimer la référence au rôle du ministère chargé des finances n'a pas grand sens. Il faut bien un maître d'ouvrage ou un maître d'œuvre. Il va de soi que ce rôle doit être rempli par le ministre de l'économie et des finances. Je ne sais pas si, dans l'ordonnance de 1959, c'est une aberration juridique. Nous n'avons jugé ni pertinent ni opportun de remettre en cause cette disposition. Malgré l'humour de notre collègue Jean-Pierre Delalande, la commission spéciale n'a pas suivi son raisonnement, considérant qu'il n'est pas mauvais, parfois, que certaines vérités soient dites ou redites.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Sur un sujet de ce type, je ne peux que m'en remettre à la sagesse du rapporteur.

M. Jean-Pierre Delalande. « A la sagesse de l'Assemblée » eût été préférable !

M. Gilles Carrez. On ne peut être juge et partie !

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

M. Philippe Auberger. Le rapporteur nous avait dit, en commission, qu'il ne fallait pas faire de peine au ministre de l'économie et des finances, que la suppression de cette disposition serait un mauvais signal pour lui et pour son administration, et plusieurs d'entre nous se sont laissés faire. Mais, depuis cette réunion de la commission des finances, j'ai lu dans un grand journal du soir que certains amis politiques du rapporteur, notamment M. Bernard Roman, avaient fait des propositions en matière institutionnelle.

Mme Nicole Bricq. Nous n'en avons pas débattu !

M. Philippe Auberger. Parmi ces propositions, on retrouve une vieille lune, le rattachement de la direction du budget au Premier ministre. Cela revient périodiquement : on s'imagine qu'on va régler de cette façon tous les problèmes budgétaires et financiers de la France. Ainsi la majorité s'apprête à voter le maintien de cet article, au moment même où certains de ses membres éminents proposent de rattacher la direction du budget au Premier ministre. Il y a là une incohérence totale...

M. Jean-Louis Idiart. C'est la proposition de M. Roman, pas la nôtre !

M. Philippe Auberger. ... car il est bien évident que, si c'est le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie qui est chargé de préparer le budget, il faudra lui rattacher la direction du budget.

Nos collègues de la majorité ont parfois des propositions abracadabrantesques. (*Rires.*)

Mme Nicole Bricq. C'est difficile à dire !

M. Jean-Pierre Delalande. Il faut un peu d'entraînement !

M. Jean-Louis Idiart. C'est le couronnement !

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

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Philippe Auberger fait de plus en plus souvent référence à des mots du Président de la République.

M. Philippe Auberger. Cela vous étonne ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Parfois, oui ! Bernard Roman a eu l'occasion de développer certaines de ses propositions. Je m'en suis entretenu avec lui, il est ouvert à la discussion. Cette proposition, le parti socialiste la fait depuis très longtemps, mais elle n'a pas aujourd'hui la même signification, surtout dans l'optique d'une modification de l'ordonnance de 1959. Mais, si l'on suit le raisonnement initial de Bernard Roman, nombreuses sont les directions qu'il faudrait rattacher au Premier ministre et il n'y aurait plus besoin de ministres. C'est comme les belles oranges pas chères : on peut supprimer tous les ministères puisque le Premier ministre est, par vocation, généraliste. On pourrait ainsi adapter le sketch de Fernand Raynaud à la composition du Gouvernement.

M. Jean-Jacques Jégou. On va finir par payer des droits à la SACEM !

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Je pense qu'il est utile, voire indispensable, qu'il existe un ministre de l'économie et des finances, et que la direction du budget soit placée sous son autorité afin qu'il puisse travailler dans les meilleures conditions. Je rassure donc Philippe Auberger : je ne suis pas sûr qu'une telle proposition soit à graver dans le marbre.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 18. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 35. (*L'article 35 est adopté.*)

Article 36

M. le président. Je donne lecture de l'article 36 :

CHAPITRE I^{er}

Du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificative

« Art. 36. – En vue du vote du projet de loi de finances de l'année par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques :

« – décrivant les grandes lignes de sa politique économique, au regard du programme annuel de stabilité et de son actualisation annuelle ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à la France sur le fondement des articles 99 et 104 du traité instituant la Communauté européenne ;

« – décrivant les objectifs d'évolution des comptes de l'ensemble des administrations publiques ;

« – indiquant les perspectives d'évolution des dépenses de l'Etat, ventilées par grandes fonctions ;

« – comportant des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours, si aucun projet de loi de finances rectificative n'a été déposé depuis le début de l'année ;

« – indiquant la liste des missions et des programmes envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

« Ce rapport est accompagné d'un rapport préliminaire de la Cour des comptes relatif aux résultats d'exécution de l'année antérieure. Il donne lieu à un débat dans chacune des assemblées.

« A l'initiative du Gouvernement, le programme mentionné au deuxième alinéa ou son actualisation peut donner lieu à un débat dans chacune des assemblées. »

M. Delalande a présenté un amendement, n° 54, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 36. »

La parole est à M. Jean-Pierre Delalande.

M. Jean-Pierre Delalande. Ma défense de cet amendement sera, je le crains, moins attrayante. (*Sourires.*) Mon amendement n° 54 de suppression de l'article 36, qui concerne le débat d'orientation budgétaire, ne se comprend qu'en cohérence avec mon amendement n° 19, qui vise à insérer un article après l'article 48. Je vais donc le défendre à présent si vous en êtes d'accord.

Il s'agit tout d'abord de redonner de la consistance au débat d'orientation budgétaire, à ce rendez-vous de juin entre le Gouvernement et le Parlement.

D'autre part, nous avons aussi rendez-vous pour examiner l'exécution du budget de l'année en cours. Ainsi, bien informés de ce qui s'est passé l'année écoulée, de l'évolution et de la consommation des crédits de l'année en cours, nous pouvons avoir un vrai débat d'orientation budgétaire pour l'année suivante. Ce débat aborderait de grandes questions, de manière à fixer un cadre à l'élaboration de la loi de finances initiale. Un débat suivi d'un vote aborderait la question du niveau des prélèvements obligatoires, pour définir l'objectif que la nation se fixe, de ce point de vue, pour l'année suivante, le plafond ou la fourchette d'endettement qu'elle s'autorise, l'ensemble de la masse salariale qu'elle est prête à consentir à l'Etat pour son fonctionnement.

Cela s'ajouterait aux discussions classiques, que nous avons déjà, mais qui, pour l'instant, reconnaissons-le, sont d'aimables conversations de café du commerce, sur les orientations de politique économique générale, sur les grandes tendances en matière de croissance, en matière monétaire. Nous aurions là un rendez-vous consistant, cohérent, qui permettrait au Gouvernement d'avoir sa feuille de route pour préparer, pendant l'été, dans les meilleures conditions possibles, la loi de finances initiale.

Avec cet amendement de suppression, j'entends donc dire que le dispositif actuel n'est pas assez cohérent, clair, transparent et consistant, et qu'il convient de le remplacer par le dispositif que je propose à l'amendement n° 19, après l'article 48.

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

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. L'article 36 supportait plusieurs amendements, celui que Jean-Pierre Delalande vient d'exposer, en établissant un lien entre son amendement de suppression et son amendement de substitution après l'article 48, et celui de Jean-Jacques Jégou. Difficile de choisir entre les deux. Je n'ai pas souhaité le faire, mais j'ai considéré, avec la commission, que l'amendement de Jean-Jacques Jégou représentait un enrichissement réel par rapport à la rédaction actuelle de l'article 36 de la nouvelle loi organique, qu'il reprenait en très grande partie les souhaits exprimés par Jean-Pierre Delalande, sans imposer de dates aussi rigides.

L'amendement de Jean-Pierre Delalande mentionne en effet le mois de juin, alors que celui de Jean-Jacques Jégou se contente d'évoquer le dernier trimestre du premier semestre. Cette formulation me paraît meilleure. Avec la rédaction nouvelle que nous a proposé Jean-Jacques Jégou et que je vous proposerai à mon tour d'adopter tout à l'heure, nous pourrions débattre dans des conditions correctes puisque nous disposerons de l'ensemble des informations énumérées par Jean-Pierre Delalande à l'instant.

Donc, c'est en raison de sa trop grande rigidité dans le calendrier prévu par Jean-Pierre Delalande que...

M. Jean-Pierre Delalande. Clarté n'est pas rigidité !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Nous retrouvons cette clarté dans la nouvelle rédaction de l'article 36.

Nous pourrions disposer de l'ensemble des documents et rapports – y compris le rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution de l'année précédente –, et des informations apportées par le Gouvernement. Nous pourrions alors avoir un vrai débat d'orientation budgétaire, en nous fondant sur des éléments d'information indispensables.

Telles sont les raisons qui nous ont poussés à ne pas accepter l'amendement de Jean-Pierre Delalande.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Comme vient de le dire le rapporteur, je ne suis pas favorable à la rigidification de ce débat d'orientation budgétaire. En tout état de cause, il aura lieu, puisque la réforme de l'ordonnance organique que vous examinez ce soir l'institutionnalise, et il sera perfectionné et enrichi, comme vient de l'indiquer le rapporteur général.

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

M. Jean-Pierre Delalande. Juste un mot. Je ne peux pas laisser s'accréditer l'idée selon laquelle la disposition que je propose entraînerait une rigidification. Concrètement, comment cela se passera-t-il ? Eh bien, il y aura un débat d'orientation au mois de juin. L'argument que l'on m'oppose n'est donc pas valable.

Mon texte a le mérite d'être clair, simple et compréhensible par M. Tout le monde. Je souhaite seulement que le débat d'orientation soit suivi par un vote pour fixer un cadre pour l'avenir. Un tel dispositif a le mérite d'être cohérent.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Quelques mots sur ce point, contre lequel, normalement, il n'y a pas d'opposition.

Certes, le choix du moment le plus opportun pour avoir le débat d'orientation budgétaire est un réel problème. Mais fixer obligatoirement la date de ce débat au mois de juin,...

M. Jean-Pierre Delalande. On peut le reporter au dernier trimestre !

M. Didier Migaud, rapporteur général. ... alors que les lettres de cadrage ont déjà été adressées par le Premier ministre n'a pas grand sens. C'est la raison pour laquelle un minimum de souplesse s'impose.

Bien entendu, le Parlement doit pouvoir disposer de toutes les informations à l'occasion de la tenue de ce débat. Et c'est bien ce que prévoit le texte de l'article 36 tel qu'il a été modifié par la Commission.

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. J'estime que la rigidité ne découle pas forcément du choix de la date.

En fait, ce qui préoccupe essentiellement Mme la secrétaire d'Etat et M. le rapporteur, c'est que le débat d'orientation budgétaire soit suivi d'un vote. Toutefois, j'observe qu'une telle procédure n'est pas prévue par l'amendement de M. Delalande.

Pour notre part, nous avons déposé un amendement pour que le débat d'orientation budgétaire soit suivi d'un vote. Nous savons bien qu'un débat d'orientation est un débat d'ordre général, souvent courtois. En revanche, les parlementaires que nous sommes ne définissent pas ce qui leur semble important et nécessaire pour les équilibres.

Nous savons bien que, selon l'article 20 de la Constitution, c'est le Gouvernement qui détermine la politique de la nation. Mais prévoir que le débat d'orientation budgétaire est suivi d'un vote n'est en rien une rigidification. Cela contribue simplement à renforcer les droits du Parlement.

M. Jean-Pierre Delalande. Très bien !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 54. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements, nos 56 et 99, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 56, présenté par M. Brunhes et les membres du groupe communiste, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 36, supprimer les mots : "au regard du programme annuel de stabilité et de son actualisation annuelle ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à la France sur le fondement des articles 99 et 104 du traité instituant la Communauté européenne". »

L'amendement n° 99, présenté par M. Migaud, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 36, substituer aux mots : "annuel de stabilité et de son actualisation annuelle" les mots : "résultant des engagements européens de la France". »

La parole est à M. Jacques Brunhes pour soutenir l'amendement n° 56.

M. Jacques Brunhes. Cet amendement tend à supprimer dans la loi organique la référence au programme annuel de stabilité.

On nous a indiqué que, en raison de notre hostilité bien connue à ce programme et de notre souhait de ne pas voir la maîtrise comptable de la dépense prendre le pas sur la satisfaction des besoins sociaux, cet amendement était d'ordre idéologique.

On nous a également fait reproche de ne pas tenir compte de la hiérarchie des normes juridiques. Mais c'est complètement inexact. Nous sommes parfaitement convaincus de l'existence de la hiérarchie des normes et nous savons que, selon la jurisprudence, les traités ont une valeur supérieure aux lois internes. Cela dit, j'observe que le programme annuel de stabilité n'est prévu ni par le traité de Maastricht ni par celui d'Amsterdam.

Mais la question n'est pas là. La question qui se pose est de savoir s'il est nécessaire de faire référence dans une loi organique au programme annuel de stabilité et à son actualisation annuelle.

M. Michel Bouvard. Très juste !

M. Jacques Brunhes. Sans pour autant rappeler une nouvelle fois le sketch de Fernand Raynaud, je me demande quel est l'intérêt d'une telle référence puisque c'est déjà la norme.

M. Michel Bouvard. Evidemment, puisque les traités européens s'imposent.

M. Jacques Brunhes. Cette mention au programme annuel de stabilité n'est pas nécessaire. Ou alors il faut la faire figurer également aux troisième, quatrième, cinquième et sixième alinéas de l'article 36. En tout cas, cette référence est totalement superfétatoire, complètement inutile. C'est une tautologie !

M. Michel Bouvard. Tout à fait !

M. Jacques Brunhes. Mais à côté de ce problème juridique, il y a aussi un problème d'ordre politique. En effet, cette loi organique est faite pour être appliquée durant plusieurs années. Or nous figeons dans ce texte une référence à un pacte de stabilité qui pourra être modifié demain par un autre traité, par exemple, si l'Europe prend, comme nous le souhaitons à gauche, une orientation plus sociale. Faire référence dans le texte au programme annuel de stabilité donne le sentiment que l'on souhaite le maintien de l'Europe dans une logique néo-libérale, ce qui est contraire aux engagements de la gauche plurielle.

Dans votre amendement n° 99, monsieur le rapporteur, vous proposez de ne plus faire référence au programme annuel de stabilité, mais au programme résultant des engagements européens de la France, ce qui est plus général. Mais cela revient à faire référence à l'Europe de la même manière. Or c'est inutile, car l'Europe s'impose à nous du fait de la force des traités. L'Europe, elle est déjà dans nos textes. Par conséquent, il n'y a pas raison d'y faire référence dans le texte de la loi organique. Et l'on en revient au sketch des oranges...

M. Philippe Auberger. Elle vont faire jurisprudence, ces oranges !

M. Jacques Brunhes. Il est suffisant d'écrire que le Gouvernement présente un rapport sur l'évolution de l'économie et sur les orientations des finances publiques décrivant les grandes lignes de sa politique économique.

Ou alors, c'est que vous avez une autre intention, une intention d'ordre politique, et, dans ce cas, cela nous préoccupe.

M. Philippe Auberger. Oh ! la la !

M. Jacques Brunhes. Eh oui, car cela revient à confirmer l'orientation néo-libérale de l'Europe !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 56 et présenter l'amendement n° 99.

M. Didier Migaud, rapporteur général. Si c'est une tautologie, je ne vois pas ce qui vous gêne, monsieur Brunhes ? L'argument peut se retourner complètement.

Il y a un peu d'hypocrisie à vouloir ignorer une réalité qui, de toute façon, s'impose déjà à nous.

M. Jacques Brunhes. Cela n'a rien à faire dans le texte !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Pourquoi avon-nous inscrit cette référence au programme annuel de stabilité ? Tout simplement, parce que nous ne sommes pas à l'abri d'un gouvernement occultant complètement lors du débat d'orientation budgétaire la programmation triennale qu'il aurait communiquée à la Commission européenne.

M. Jean-Jacques Jégou. Absolument !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Nous n'avons absolument pas les arrière-pensées que vous nous prêtez. Nous n'avons pas ce vice. Et je suis même étonné, monsieur Brunhes, que vous puissiez penser une telle chose. Le vice serait plutôt de penser que nous pourrions avoir ce vice !

Si nous ne faisons pas référence dans le texte à nos engagements européens, nous n'aurons jamais la garantie de disposer au moment du débat d'orientation budgétaire de la totalité des informations qui nous sont nécessaires.

Cela dit, le Parlement n'est pas obligé d'approuver ce programme pluriannuel.

M. Philippe Auberger. C'est un problème de cohérence !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Mais étant donné que le Gouvernement est contraint de transmettre à la Commission européenne un programme de stabilité portant sur trois années, il est très important pour l'information des parlementaires que nous disposions de ces informations. Sinon le Gouvernement pourrait arguer que le débat d'orientation budgétaire ne concernant que la prochaine loi de finances, il n'est tenu de donner que ses prévisions pour l'année qui vient. Dès lors, il y aurait une impasse complète sur les données qu'il a transmises à la Commission européenne, ce qui serait très mauvais pour le Parlement, car cela signifierait que nous disposerions de moins d'informations qu'un certain nombre d'institutions européennes.

Ne voyez ni vice ni perversité dans une telle disposition. Il s'agit seulement de permettre au Parlement de disposer d'une information complète en faisant en sorte que le Gouvernement n'oublie pas, lorsqu'il nous présente ses prévisions pour l'année à venir, de communiquer celles qu'il a transmises à la Commission européenne et qui portent sur trois années. Cela nous permettra de mieux apprécier où veut en venir le Gouvernement. Il s'agit donc plutôt d'une protection.

Je ne sais pas si, même si je le souhaite, ce Gouvernement a vocation à durer. En tout cas, j'ai noté que François Goulard a dit que, d'une certaine façon, l'opposition avait décidé de rester dans l'opposition.

M. Jean-Jacques Jégou. Cela ne regarde que lui !
(Sourires.)

M. Philippe Auberger. Ce n'est pas inscrit dans le marbre !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Je pense qu'il n'engageait vraisemblablement pas toute l'opposition.

M. Philippe Auberger. Cela n'a rien à voir avec la loi organique !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Cela dit, la loi organique doit nous permettre de nous protéger du comportement d'un gouvernement qui voudrait se dispenser de respecter un certain nombre d'obligations en ne transmettant pas au Parlement les données qui sont nécessaires à son information.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je n'ai rien à ajouter à ce que vient de dire M. le rapporteur. Je note que les modifications qu'il propose par l'amendement n° 99 me paraissent de nature à répondre aux préoccupations de M. Brunhes.

Mme Nicole Bricq. Bien sûr !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Je n'ai pas encore présenté l'amendement n° 99 !

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. M. le rapporteur n'a peut-être pas encore présenté l'amendement n° 99, mais je tiens à lui dire que l'argument qu'il m'a opposé me paraît complètement spécieux.

En effet, bien que l'ordonnance de 1959 ne fasse pas référence au pacte de stabilité – et pour cause –, celui-ci s'impose pourtant déjà. Est-il alors réellement nécessaire d'y faire référence dans la nouvelle loi organique ? Et, au demeurant, si c'était nécessaire, la question se pose de savoir si ce pacte de stabilité sera éternel.

Nous faisons une loi organique pour combien de temps, monsieur le rapporteur ? Pour trois ans ? Pour neuf ans ? Pour dix ans ? Mais y aura-t-il toujours un pacte de stabilité dans quelques années ? La politique de l'Europe sera-t-elle toujours la même ? Donc, il faut supprimer la référence qui est faite à ce pacte.

Mme Nicole Bricq. C'est ce que propose l'amendement n° 99 !

M. Jacques Brunhes. Eh bien, je considère que c'est un pas en avant. Mais la référence que vous proposez à la place ne répond pas à une nécessité absolue.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Utiliser l'expression programme annuel de stabilité n'a effectivement pas de sens, dès lors que nous faisons une loi organique qui a vocation à durer. C'est donc pour cette raison que je propose, par l'amendement n° 99 que je défends maintenant, de faire référence aux « engagements européens ».

M. Jacques Brunhes. Cela va de soi !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Mais non, cela ne va pas de soi !

Si vous ne prévoyez pas de contraindre le Gouvernement à fournir une information allant au-delà de la seule année à venir, c'est tout le débat d'orientation budgétaire qui se trouvera faussé.

M. Jean-Jacques Jégou. Ce serait incohérent !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Vous pourrez toujours me répondre que c'est une question de rapport de forces politiques et que, comme rien n'est secret de nos jours, tout finira par se savoir. Mais je considère qu'il vaut tout de même mieux prévoir que ce type d'information doit être fournie aux parlementaires car elle est leur est indispensable pour se forger une opinion. Au demeurant, cela n'implique nullement que ceux-ci doivent approuver ce programme de stabilité.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 56.
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 99.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Auberger a présenté un amendement, n° 10 rectifié, ainsi rédigé :

« Après le sixième alinéa de l'article 36, insérer l'alinéa suivant :

« Ce rapport rappelle également les résultats de la loi de règlement et précise les conditions d'exécution de la loi des finances en cours. »

La parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. Les rapports ne régleront jamais tous les problèmes budgétaires et financiers. Toutefois, il est absolument indispensable que nous disposions avant le débat d'orientation budgétaire des résultats de la loi de règlement – ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui – et d'un rapport sur l'exécution de la loi de finances en cours. C'est ce que propose l'amendement n° 10 rectifié. Actuellement, il n'est prévu un rapport que dans le cas d'une loi de finances rectificative ; or il n'est pas obligatoire qu'il y en ait une chaque année...

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. L'amendement n° 10 rectifié est satisfait par la rédaction de l'article, puisque celui-ci prévoit le dépôt d'un rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'année antérieure, ainsi que des tableaux retraçant les mouvements de crédits effectués depuis le début de l'année.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je le confirme et souscris à l'avis du rapporteur.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 10 rectifié.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 55, ainsi rédigé :

« Dans la dernière phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article 36, après les mots : "un débat", insérer les mots : "suivi d'un vote". »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. L'amendement n° 55, dont j'ai déjà parlé, tend à ce que le débat d'orientation budgétaire soit suivi d'un vote.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Je pense qu'il y a un certain malentendu entre nous. L'organisation d'un vote à l'issue du débat d'orientation budgétaire contredit, d'une certaine façon, l'habilitation donnée aux articles 34 et 47 de la Constitution. Nous votons le projet de loi de finances en décembre. Mais il n'est pas possible d'enfermer le Gouvernement dans le résultat d'un vote préalable qui rigidifierait les choses. La Constitution lui confiant la responsabilité de la préparation du budget, il pourrait d'ailleurs fort bien ne pas tenir compte du résultat de ce vote. Permettez-moi de vous dire que l'Assemblée nationale n'en sortirait pas grandie.

Ce qui importe, c'est que le débat politique permette aux différents groupes, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition, d'exprimer, à l'intention du Gouvernement, leurs orientations, de lui faire passer un certain nombre de messages. Et si le Gouvernement ne les entend pas, le projet de loi de finances ne sera pas adopté.

Cela dit, votre proposition ne manque pas de pertinence. Du reste, nous avons envisagé, dans le cadre du groupe de travail, de prévoir ce vote. Mais, à la réflexion, nous y avons renoncé pour des raisons d'ordre constitutionnel et de bon sens.

Telles sont les raisons pour lesquelles la commission spéciale n'a pas retenu cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Faute d'un vote, le débat d'orientation budgétaire n'a pas de réelle portée politique et n'est qu'une aimable discussion entre parlementaires de bonne volonté.

Ce qui heurte le bon sens, et cela a été relevé tout à l'heure par M. Auberger et d'autres collègues, c'est que nous nous contentions d'un dialogue, qui ne sert à rien, je le dis franchement. Pour qu'un débat d'orientation soit utile, il faudrait qu'il permette au Parlement, dans un cadre défini, d'exprimer des idées générales, des orientations qui dépassent le cadre du budget. Le débat d'orientation prendrait alors tout son sens.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. Point n'est besoin d'un vote pour donner des idées et formuler des propositions ! Lorsque vous élaborez votre projet de budget en tant que maire de la commune de Gennevilliers, est-ce que vous demandez à votre majorité de voter sur les orientations qu'elle pourrait vous donner ? Je ne pense pas.

M. Jacques Brunhes. Nous ne sommes pas une commune, ici !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Non, mais l'idée est la même. Cela ne vous empêche pas d'écouter les suggestions qui vous sont faites et de les prendre en compte dans le projet de budget que vous présentez ensuite à votre conseil municipal. La comparaison entre l'Etat et les collectivités locales me semble, ici, particulièrement pertinente.

M. Jacques Brunhes. Ce qui serait intéressant, ce serait de voir ce qui se fait dans les autres parlements !

M. Didier Migaud, rapporteur. Mais, dans les autres parlements, il n'y a pas non plus de vote sur les orientations budgétaires ! Donnez-moi des exemples. Moi, je n'en connais pas. De toute façon, le vote n'est pas nécessaire pour faire passer des messages, et voter la loi de finances avant l'examen de la loi de finances proprement dite n'aurait pas de signification.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Le contrat de confiance que nous évoquions tout à l'heure suppose le respect des prérogatives de chacun, du Parlement comme du Gouvernement. Aux termes de la Constitution, c'est le Gouvernement qui prépare le projet de loi de finance. Au fil des ans, il est apparu qu'un débat d'orientation budgétaire pourrait enrichir utilement, en amont, les discussions, celles-ci étant sanctionnées par un vote, celui du projet de loi de finances proprement dit.

Cette démarche est d'autant plus nécessaire que nous nous inscrivons, de par nos engagements européens, dans la pluriannualité. Le débat d'orientation budgétaire non seulement éclaire les choix qui seront proposés au Parlement quelques mois plus tard, dans le cadre du projet de loi de finances, mais il les met en perspective par rapport aux engagements que nous prenons vis-à-vis de la Commission de Bruxelles, notamment en prévoyant ce qui se passera l'année $n + 3$ ou $n + 4$.

La disposition proposée permettra d'améliorer l'information du Parlement en formalisant un processus qui, aujourd'hui, ne relève que de la pratique. De ce point de vue, c'est un progrès important pour les droits du Parlement. Pour le Gouvernement, cela correspond à une nécessité.

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Madame la secrétaire d'Etat, certaines notions nous paraissent si étranges ! Vous nous parlez de contrat de confiance. Mais, en 1997, M. Juppé

nous avait présenté un projet de loi d'orientation. Cela ne l'a pas empêché, fin octobre, de changer complètement de politique.

M. Jean-Jacques Jégou. On ne l'a pas laissé finir !

M. Jacques Brunhes. Il a pris une orientation totalement nouvelle. Entre le débat d'un projet de loi d'orientation et le débat budgétaire, il faudrait bien qu'il existe un lien plus solide qu'un contrat de confiance qui se résume en réalité, nous le savons d'expérience, et pour certains d'entre nous cette expérience est déjà ancienne, qu'à des « paroles verbales ».

M. le président. Il me semble, monsieur Brunhes, qu'en 1997, un changement de majorité est intervenu.

M. Jacques Brunhes. Excusez-moi, je voulais parler de 1995.

M. Michel Bouvard. Après, il y a eu un collectif.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 55. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 36, modifié par l'amendement n° 99.

(L'article 36, ainsi modifié, est adopté.)

Article 37

M. le président. « Art. 37. – En vue du vote du projet de loi de finances de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées adressent des questionnaires au Gouvernement, avant le 10 juillet de chaque année. Le Gouvernement y répond par écrit au plus tard huit jours francs après la date mentionnée au premier alinéa de l'article 39. »

Je mets aux voix l'article 37.

(L'article 37 est adopté.)

Article 38

M. le président. « Art. 38. – Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

« 1^o Un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation ;

« 2^o Une présentation de l'équilibre du projet de loi de finances selon la structure budgétaire de la loi de finances de l'année en cours ;

« 3^o Une présentation des recettes et dépenses de l'Etat en une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

« 4^o Une annexe explicative qui, d'une part, analyse les prévisions de chaque recette de l'Etat et présente les dépenses fiscales associées et, d'autre part, recense les impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat et en estime le rendement ;

« 5^o Des annexes explicatives par ministère développant, pour chaque programme, le montant des crédits présentés par titre et fixant le plafond des autorisations d'emplois. Ces annexes explicatives sont complétées par un projet annuel de performance faisant connaître, pour chaque programme :

« a) Les objectifs, les résultats, les indicateurs et les coûts associés ;

« b) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

« c) L'utilisation prévisionnelle, par catégorie et par corps ou par type de contrat, du plafond des autorisations d'emplois ;

« d) Une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours pour l'année en cours et l'année considérée ;

« e) Le cas échéant, l'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

« 6° Une annexe explicative développant, pour chaque compte annexe, le montant des découverts ou des recettes et des crédits proposés par programme. Cette annexe explicative est complétée, pour chaque compte annexe, par un projet annuel de performance faisant connaître :

« a) Les éléments mentionnés au a du 5° ;

« b) La justification de l'évolution de ses recettes, crédits ou découvert par rapport aux résultats d'exécution du dernier exercice clos et par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale de l'année en cours, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;

« 7° Des annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

« Chacune des dispositions du projet de loi de finances de l'année affectant les ressources ou les charges fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes. »

M. Migaud a présenté un amendement, n° 98, ainsi rédigé :

« Dans la première phase du douzième alinéa (6°) de l'article 38, substituer aux mots : "des découverts" les mots : "du découvert". »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Amendement rédactionnel.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 98. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. M. Auberger a présenté un amendement, n° 11, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 38 par les alinéas suivants :

« Chaque année, dans le cadre de la loi de finances, le Gouvernement présentera un rapport spécifique sur la gestion de la dette publique, faisant notamment état des risques de charges susceptibles d'intervenir du fait des variations des taux d'intérêt et des opérations sur options d'échange ou sur options réalisées. Il indiquera les provisions susceptibles d'être constituées pour faire face à ces aléas. Avant le vote de l'article d'équilibre de la loi de finances, il indiquera le plafond limitatif d'endettement nécessaire pour faire face aux besoins.

« Ce plafond fera l'objet d'un vote par le Parlement. »

La parole est à M. Philippe Auberger.

M. Philippe Auberger. La question ayant été déjà abondamment traitée, je vais retirer mon amendement. J'espère qu'un compromis sera trouvé, comme il a été

annoncé, et que le Parlement sera amené à se prononcer par un vote. Je souhaite qu'auparavant, des éléments de précision nous soient communiqués notamment en ce qui concerne les risques, nombreux en matière de gestion de la dette. Les précautions prises jusqu'à maintenant n'étaient pas suffisantes et je maintiens que le vote autorisant une gestion plus active de la dette dans le cadre du collectif de fin d'année a été organisé un peu à la va-vite.

Je mets donc en garde le Gouvernement et je souhaite que le Parlement soit davantage informé sur ces opérations, préalablement au vote envisagé. Cela dit, je retire l'amendement n° 11.

M. le président. L'amendement n° 11 est retiré.

Je mets aux voix l'article 38, modifié par l'amendement n° 98.

(L'article 38, ainsi modifié, est adopté.)

Article 39

M. le président. « Art. 39. – Le projet de loi de finances de l'année, y compris les documents prévus aux 1° à 6° de l'article 38, est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances.

« Chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du Parlement est déposée sur le bureau des assemblées et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte. »

Je mets aux voix l'article 39.

(L'article 39 est adopté.)

Article 40

M. le président. « Art. 40. – Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours. »

M. Jégou a présenté un amendement, n° 41, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 40 par l'alinéa suivant :

« Est joint à tout projet de loi de finances rectificative une annexe présentant les conditions d'encaissement des recettes mentionnées au 2° de l'article 2, ainsi que leurs perspectives d'évolution. »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. Avec cet amendement, je veux relancer le débat sur la transparence et le respect des principes d'unité et d'universalité budgétaires.

Depuis maintenant plusieurs années, la Cour des comptes relève les manquements à ces deux principes à travers le non-encaissement des recettes non fiscales issues notamment de la cession de titres et des participations de l'Etat. Je relèverai simplement deux exemples récents : en 1998, la Cour des comptes évoque, page 219 de son rapport, le non-encaissement de 16,9 milliards de francs issus des transferts de cessions de titres des sociétés GAN, CIC et UIC ; en 1999, elle relève le non-encaissement de 15 milliards de francs de recettes non fiscales. Je le sais pour avoir été délégué par la commission des finances à la Caisse des dépôts.

De telles pratiques ne vont pas dans le sens de la sincérité budgétaire et peuvent s'apparenter à la constitution – ne voyez pas de mal dans mes propos – de cagnottes qui pourraient être considérées comme des cagnottes électorales.

Sans tomber dans le procès d'intention ni dans l'injonction au Gouvernement, ce n'est pas l'intention du groupe UDF, cet amendement vise à profiter de cette réforme pour mieux informer le Parlement sur les conditions d'encaissement des recettes non fiscales. Il n'est pas question d'obliger le Gouvernement à encaisser les recettes non fiscales dès leur constatation, il s'agit de l'obliger à informer le Parlement quant à leurs montants, leurs délais d'encaissement et l'usage qu'il souhaite en faire.

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

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. La commission a estimé que le dispositif qui nous était proposé n'apparaissait pas de nature organique. Il n'est en outre pas utile d'alourdir le texte de la proposition de loi pour prévoir des documents annexés au projet de loi de finances, alors qu'ils figurent régulièrement dans les rapports qui vous sont présentés et qui émanent de l'Assemblée nationale, et plus particulièrement de votre serviteur. Jean-Jacques Jégou, dont je partage le souci, a donc satisfaction.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Même avis, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 41. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 40. *(L'article 40 est adopté.)*

Articles 41 à 45

M. le président. Les articles 41 à 45 ne faisant l'objet d'aucun amendement, je vais les mettre aux voix successivement.

« Art. 41. – L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances.

« Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de vingt jours après avoir été saisi.

« Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai prévu au premier alinéa, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

« Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.

« Le projet de loi de finances est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

« Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante-dix jours après le dépôt du projet, les dispositions de ce dernier peuvent être mises en vigueur par ordonnance. »

Je mets aux voix l'article 41.

(L'article 41 est adopté.)

M. le président. « Art. 42. – La seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de loi de finances rectificative, ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie. » – *(Adopté.)*

« Art. 43. – Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général et les comptes annexes.

« La discussion des crédits du budget général donne lieu, pour chaque ministère, à un vote par mission, portant à la fois sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, ainsi qu'à un vote portant sur le plafond des autorisations d'emplois.

« Les crédits ou les découverts des comptes annexes sont votés par catégorie de comptes dans les mêmes conditions que les crédits du budget général. » – *(Adopté.)*

« Art. 44. – Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative, ou dès la publication de l'ordonnance prévue à l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement prend des décrets portant, d'une part, répartition par programme et par titre, pour chaque ministère, des crédits ouverts sur chaque mission et, d'autre part, répartition par programme des crédits ouverts sur chaque compte annexe.

« Ces décrets répartissent les crédits conformément aux propositions présentées par le Gouvernement dans les annexes explicatives prévues aux 5° et 6° de l'article 38, modifiées, le cas échéant, par les votes du Parlement.

« Les crédits fixés par les décrets de répartition ne peuvent être modifiés que dans les conditions prévues par la présente loi organique. » – *(Adopté.)*

« Art. 45. – Dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous :

« 1° Il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence ;

« 2° Si la procédure prévue au 1° n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

« Si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée, ni mise en application, en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spécial l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

« Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts, soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés.

« La publication de ces décrets n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 41 à 43 et 48 de la présente loi organique.

« Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, s'entendent des crédits ouverts par la dernière loi de finances initiale. » – *(Adopté.)*

Article 46

M. le président. Je donne lecture de l'article 46 :

CHAPITRE II

Du projet de loi de règlement

« Art. 46. – Sont joints au projet de loi de règlement :

« 1^o Des annexes explicatives, par ministère, développant, pour chaque programme et par titre, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées ainsi que les modifications de crédits demandées ;

« 2^o Des rapports annuels de performance, établis par ministère et faisant connaître, pour chaque programme :

« a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;

« b) La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant :

« – l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;

« – les circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits initialement présentés sur le titre des dépenses visées au 5^o de l'article 4 et dont l'annulation est proposée ;

« c) La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs par catégorie et par corps ou par type de contrat, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, le nombre de créations, suppressions et transformations d'emplois par catégorie et par corps ou par type de contrat, ainsi que les coûts associés à ces mouvements ;

« 3^o Une annexe explicative développant, pour chaque compte annexe, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou des découverts autorisés, ainsi que les modifications de crédits ou de découverts demandées. Cette annexe explicative est complétée, pour chaque compte annexe, par un rapport annuel de performance établi dans les conditions prévues au 2^o ;

« 4^o Le compte général de l'Etat, assorti de son rapport de présentation, auquel sont annexées une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat et, le cas échéant, une présentation des changements de méthodes et des règles comptables apportées au cours de l'année ;

« 5^o Un rapport établi par la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances et les comptes, ainsi que la certification par celle-ci de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Ce rapport comporte une présentation par ministère de l'exécution des crédits. »

M. Migaud a présenté un amendement, n^o 53, ainsi rédigé :

« I. – Dans le huitième alinéa (C) de l'article 46, substituer aux mots : "le nombre de créations, suppressions et transformations d'" les mots : "les mesures justifiant la variation du nombre des".

« II. – En conséquence, à la fin du même alinéa, substituer au mot : "mouvements" le mot : "mesures". »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Amendement de cohérence.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 53. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Migaud a présenté un amendement, n^o 97 rectifié, ainsi rédigé :

« I. – Dans la première phrase du neuvième alinéa (3^o) de l'article 46, substituer aux mots : "des découverts autorisés" les mots : "du découvert autorisé".

« II. – En conséquence, à la fin de la même phrase du même alinéa, substituer au mot : "découverts" le mot : "découvert". »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Amendement rédactionnel, monsieur le président.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 97 rectifié.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 46, modifié par les amendements adoptés.

(*L'article 46, ainsi modifié, est adopté.*)

Article 47

M. le président. « Art. 47. – Le projet de loi de règlement, y compris les documents prévus à l'article 46, est déposé et distribué avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte. »

Je mets aux voix l'article 47.

(*L'article 47 est adopté.*)

Article 48

M. le président. Je donne lecture de l'article 48 :

CHAPITRE III

Dispositions communes

« Art. 48. – Les membres du Parlement ne peuvent présenter des amendements à un projet de loi de finances lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission ou du compte annexe.

« Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

« Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables. »

M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n^o 57, ainsi rédigé :

« Compléter la première phrase du premier alinéa de l'article 48 par les mots : "sans créer ou augmenter en compensation une autre recette". »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Cet amendement vise à contourner les foudres de l'article 40 de la Constitution en introduisant la possibilité d'une compensation par la création d'une recette nouvelle.

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

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Notre collègue ne contourne pas l'article 40, il le viole ! (*Sourires*.)

Cet amendement est tout à fait anticonstitutionnel. Je ne peux qu'appeler notre assemblée à le rejeter.

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.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 57. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 48. (*L'article 48 est adopté.*)

M. le rapporteur. C'est un article important.

Après l'article 48

M. le président. M. Delalande a présenté un amendement, n° 19, ainsi rédigé :

« Après l'article 48, insérer l'article suivant :

« En vue du vote du projet de loi de finances de l'année suivante et du projet de loi de règlement afférent à l'année antérieure, le Gouvernement présente, au cours du mois de juin de chaque année, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques :

« – comprenant un compte rendu d'exécution de la loi de finances de l'année en cours, accompagné de tableaux récapitulants les mouvements de crédits intervenus par voie réglementaire ;

« – comprenant un état de la dette, son montant, sa composition, sa structure ainsi que ses perspectives d'évolution ;

« – comprenant un état des prélèvements obligatoires et des propositions d'objectifs pour l'année suivante ;

« – décrivant le nombre d'emplois rémunérés par l'Etat, le coût total de ces emplois, ainsi que le nombre et le montant des pensions versées par l'Etat ;

« – décrivant les grandes lignes de la politique économique du Gouvernement, au regard du programme annuel de stabilité et de son actualisation annuelle ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à la France sur le fondement des articles 99 et 104 du traité instituant la Communauté européenne ;

« – décrivant les objectifs d'évolution des comptes de l'ensemble des administrations publiques ;

« – indiquant les perspectives d'évolution des dépenses de l'Etat, ventilées par grandes fonctions.

« Ce rapport est accompagné d'un rapport de la Cour des comptes retraçant les principaux résultats d'exécution de l'année précédente et donne lieu à un débat dans chacune des assemblées. »

Cet amendement est-il défendu ?

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Cet amendement tombe, monsieur le président, du fait de l'adoption de l'article 36.

M. le président. En effet, l'amendement n° 19 n'a plus d'objet.

Article 49

M. le président. Je donne lecture de l'article 49 :

TITRE IV

ENTRÉE EN VIGUEUR ET APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE

« Art. 49. – A l'issue d'un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi organique, toute garantie de l'Etat qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances est caduque.

« Une annexe récapitulant les garanties de l'Etat qui, au 31 décembre 2004, n'ont pas été expressément autorisées par une loi de finances est jointe au projet de loi de règlement du budget de l'année 2004. »

Je mets aux voix l'article 49.

(*L'article 49 est adopté.*)

Article 50

M. le président. « Art. 50. – Les budgets annexes, les comptes d'affectation spéciale et les comptes de commerce ouverts à la date de publication de la présente loi organique peuvent, à titre transitoire, être maintenus.

« Ils demeurent régis par les dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dans sa rédaction en vigueur à la date de publication de la présente loi organique. »

M. Delalande a présenté un amendement, n° 20, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 50. »

La parole est à M. Michel Bouvard, pour soutenir cet amendement.

M. Michel Bouvard. Notre collègue M. Jean-Pierre Delalande, qui a dû regagner sa circonscription, a déposé cet amendement de suppression de l'article 50, estimant que celui-ci était en pleine contradiction avec deux articles précédents, les articles 19 et 24. En effet, ceux-ci prévoient que les comptes d'affectation de recettes ne seront maintenus que dans quatre cas particuliers, lesquels sont, de surcroît, expressément énumérés. Il paraît difficile de maintenir des clauses d'exception supplémentaires, même pour une période limitée, et d'envisager la coexistence de deux systèmes.

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

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Nous avons accepté un amendement de M. Philippe Auberger qui précise que cet article aura un caractère transitoire et non pas exceptionnel, du moins pour les délais qu'il prévoit. La commission n'a pas souhaité aller au-delà et a rejeté l'amendement n° 20 proposé par notre collègue M. Jean-Pierre Delalande. Je pense que la sagesse commande d'en rester à la rédaction de l'article 50.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je partage tout à fait ce point de vue.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 20. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. M. Jégou a présenté un amendement, n° 42, ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa de l'article 50 par les mots : "jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi." »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. A titre exceptionnel, dans un souci de souplesse, l'article 50 offre la possibilité de maintenir les affectations de recettes constitutives des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des comptes de commerce.

L'amendement n° 42, que la commission a adopté, a pour objet de pallier l'absence dans le texte de référence à un délai pour parvenir à l'extinction progressive des affectations relatives aux budgets annexes et comptes spéciaux concernés. Il ne fait que traduire le vœu de notre rapporteur exprimé dès le début de la discussion et sur lequel un large consensus régnait au sein de la commission spéciale.

Dans la mesure où le texte permet de mieux lutter contre les démembrements du budget de l'Etat, rien ne justifie le maintien *ad vita aeternam* de ces démembrements. En l'absence d'engagement ferme du Gouvernement de ne maintenir ces dispositions qu'à titre provisoire, je propose de préciser que cette période transitoire cesse à l'entrée en vigueur de cette loi. Je pense traduire ainsi la volonté du Parlement.

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

M. Didier Migaud, rapporteur général. La commission a en effet accepté cet amendement, sans doute dans un moment de précipitation, votre rapporteur général n'ayant pas fait preuve de réactivité suffisante. *(Sourires.)*

M. Michel Bouvard. Oh !

M. Didier Migaud, rapporteur général. Très franchement, je demeure persuadé que la rédaction de l'article 50 est sage. Il faudra du temps pour traiter des situations aussi complexes. S'imposer un délai, même si j'ai conscience que le délai est relativement important, ne me paraît pas bon.

En outre, il convient de nous laisser une marge de manœuvre dans la navette avec le Sénat qui, si j'en juge le rapport du président Lambert, n'a pas tout à fait la même position que nous.

Donc, sur le fond, il n'y a aucune divergence entre la position exprimée par Jean-Jacques Jégou et la mienne. Sur la forme, je crois qu'il vaut mieux en rester à la rédaction initiale. J'invite donc mes collègues, notre collègue Jean-Jacques Jégou ne s'en offusquera pas, à rejeter cet 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. Je mets aux voix l'amendement n° 42. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 50. *(L'article 50 est adopté.)*

Article 51

M. le président. « Art. 51. – I. – Les dispositions du quatrième alinéa de l'article 16 sont applicables aux crédits de dépenses ordinaires et aux crédits de paiement de l'exercice 2005, pour ceux d'entre eux qui sont susceptibles de faire l'objet de reports. La limite prévue audit alinéa s'applique aux crédits initiaux des chapitres concernés.

« II. – Les crédits ouverts dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 19 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée et disponibles à la fin de

l'année 2005 peuvent être reportés sur les programmes permettant l'emploi des fonds conformément à l'intention de la partie versante ou du donateur. »

Je mets aux voix l'article 51.

(L'article 51 est adopté.)

Article 52

M. le président. « Art. 52. – A défaut de dispositions législatives particulières, les taxes régulièrement perçues à la date de publication de la présente loi organique en application de l'article 4 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée peuvent être perçues selon l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement en vigueur à cette même date, jusqu'au 31 décembre de l'année suivant celle de la publication de la présente loi organique. »

M. Migaud a présenté un amendement, n° 52, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 52 :

« A défaut de dispositions législatives particulières, les taxes régulièrement perçues au cours de l'année suivant celle de la publication de la présente loi organique en application de l'article 4 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée peuvent être perçues, jusqu'au 31 décembre de cette année, selon l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement en vigueur à la date de leur établissement. »

La parole est à **M. Didier Migaud.**

M. Didier Migaud, rapporteur général. Amendement de précision.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. J'appelle l'attention de l'Assemblée sur le fait que le délai d'un an prévu dans cet amendement est un peu court pour percevoir les quarante-trois taxes parafiscales qui sont ici visées. Ce n'est peut-être pas une objection dirimante, c'est, malgré tout, une objection technique dont il faudra tenir compte.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 52. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. En conséquence, l'article 52 est ainsi rédigé.

Article 53

M. le président. « Art. 53. – Les dispositions du 5° de l'article 46 et de l'article 47 sont applicables pour la première fois au projet de loi de règlement relatif à l'exécution du budget afférent à la quatrième année suivant celle de la publication de la présente loi organique.

« Les projets de loi de règlement afférents aux années antérieures sont déposés et distribués au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel ils se rapportent. »

Je mets aux voix l'article 53.

(L'article 53 est adopté.)

Article 54

M. le président. « Art. 54. – Les dispositions des articles 15, 25 à 28, 33, 37, 39, deuxième alinéa, 40 et 42 sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2002.

« L'article 36 est applicable à compter du 1^{er} janvier 2003. »

M. Migaud a présenté un amendement, n° 51, ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa de l'article 54, après les mots : "L'article 36", insérer les mots : ", à l'exception du sixième alinéa,". »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Amendement de cohérence.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 51. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 54, modifié par l'amendement n° 51.

(L'article 54, ainsi modifié, est adopté.)

Articles 55 à 57

M. le président. « Art. 55. - I. - Est joint au projet de loi de finances pour 2005 un document présentant, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus par la présente loi organique.

« II. - Au cours de la préparation du projet de loi de finances pour 2006, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sont informées par le Gouvernement de la nomenclature qu'il envisage pour les missions et les programmes prévus à l'article 7. »

Je mets aux voix l'article 55.

(L'article 55 est adopté.)

M. le président. « Art. 56. - Sous réserve des dispositions prévues aux articles 49 à 55, l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 précitée est abrogée le 1^{er} janvier 2005. Toutefois, ses dispositions demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures.

« Sous réserve des articles 49 à 55 et de la dernière phrase de l'alinéa précédent, la présente loi organique entre en vigueur le 1^{er} janvier 2005. » - *(Adopté.)*

« Art. 57. - Des décrets en Conseil d'Etat pourvoient, en tant que de besoin, à l'exécution de la présente loi organique.

« Ils contiennent toutes dispositions relatives à la comptabilité publique et à la bonne gestion des finances publiques. » - *(Adopté.)*

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

M. Didier Migaud, *rapporteur général*. Monsieur le président, madame la secrétaire d'Etat, mes chers collègues, au terme de la discussion de cette proposition de loi, je voudrais remercier l'ensemble des collègues qui y ont participé, tant en commission spéciale qu'en séance publique. Les débats ont rassemblé, pendant deux jours, les spécialistes des lois de finances. Je remercie donc chacun et chacune d'entre vous pour sa contribution.

Voilà maintenant près de deux ans que la réflexion a été engagée pour réviser un texte qui ne permettait plus de répondre à notre souhait d'un Etat efficace, transparent et mieux contrôlé.

Nous nous sommes assigné un certain nombre d'objectifs.

Le premier était l'amélioration de la gestion publique et une plus grande responsabilisation des gestionnaires publics.

Le deuxième, indissociable du premier, était le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement, par une meilleure lisibilité et une plus grande transparence des projets de loi de finances, par une réintégration dans le champ de l'autorisation budgétaire d'un certain nombre de décisions et par les précisions que nous apportons à l'application de l'article 40 de la Constitution, sur lesquelles nous sommes passés très vite tout à l'heure en adoptant l'article 48 de la proposition de loi, article essentiel du nouveau dispositif.

Je voudrais remercier le Gouvernement de sa participation. Un vrai débat s'est instauré entre nous en amont même de l'examen en séance publique. Plusieurs propositions contenues dans le texte ne recueillaient pas spontanément son adhésion. *(Sourires.)* Mais nous nous sommes retrouvés sur les objectifs.

La proposition de loi permet d'avoir, comme je le disais au début de notre discussion, une possibilité de « gagnant-gagnant », à la fois pour le Gouvernement et pour le Parlement. Je suis persuadé que ce texte est utile au Gouvernement pour le fonctionnement de l'Etat comme je suis persuadé qu'il peut être très utile à l'ensemble du Parlement.

Bref, nous avons travaillé dans le sens de l'intérêt général.

La seule question que je voudrais que chacun d'entre nous se pose est la suivante : ce texte comporte-t-il des améliorations par rapport à la situation actuelle, eu égard aux deux principaux objectifs que nous nous avons définis ? Très honnêtement, je pense que oui. D'ailleurs, vous avez été un certain nombre à le reconnaître, et c'est pourquoi je veux être confiant, non seulement dans le vote qui va intervenir, mais aussi et surtout dans la suite de la discussion avec le Sénat.

Nous devons aboutir ! Mais nous ne le pourrons que si nous sommes d'accord à trois : Assemblée nationale, Sénat et Gouvernement. C'est le vœu que je forme. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Mesdames, messieurs les députés, nous arrivons au terme de cette première lecture.

Avant de nous séparer, je voudrais dire que l'entreprise que vous avez engagée et que nous menons collectivement est à la fois saine, ambitieuse et juste. Je le dis avec d'autant moins de réserves qu'en l'occurrence ce n'est pas le Gouvernement qui a la tête d'affiche : c'est le Parlement qui est à l'initiative du texte, et c'est très bien ainsi.

A la fin de la discussion générale, je vous ai dit que j'étais une secrétaire d'Etat heureuse, et même fière de participer à cette entreprise collective. Les échanges que nous avons eus ces dernières heures ne font que conforter ce sentiment.

Mais la discussion n'est pas terminée, ainsi que votre rapporteur l'a rappelé. Des sujets de débat subsistent entre nous. Quoi qu'il en soit, vous pouvez être fiers, nous pouvons être collectivement fiers d'avoir mis cette réforme sur de bons rails. C'est en tout cas comme cela que je perçois les choses. Tous les députés qui ont participé activement aux discussions doivent en être remerciés, et au premier rang d'entre eux les membres de la commission spéciale, qui a fourni un travail considérable.

Je remercie tout spécialement son président et son rapporteur, qui n'a ménagé ni son temps ni sa peine pour parvenir à ce résultat, ainsi que le président de la commission des finances, qui, par ses initiatives, a bien défendu les intérêts du Parlement.

Je veux également remercier les services de votre assemblée comme mes propres services et mes collaborateurs. A l'une de mes collaboratrices qui n'a pu être présente aujourd'hui, je tiens – je ne sais pas si ce que je dis est très réglementaire – à rendre un hommage tout particulier. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Explications de vote

M. le président. Dans les explications de vote, la parole est à M. Philippe Auberger, pour le groupe RPR.

M. Philippe Auberger. Mesdames, messieurs, au terme de ce travail relativement important, je dois d'abord vous dire que le groupe du Rassemblement pour la République souhaite aboutir à un texte qui soit non seulement conforme à ses vues, mais qui marque aussi un progrès véritable. Si nous avons consenti tout cet investissement en temps et en efforts, d'abord dans le groupe de travail de M. Fabius, puis au sein de la Mission d'évaluation et contrôle et de la commission spéciale, c'est bien parce que nous avons l'intention d'aboutir. Sinon, nous serions restés dans nos circonscriptions.

Nous souhaitons donc que le texte aboutisse. Mais si nous souhaitons qu'ils aboutisse, c'est non pas pour mettre des bâtons dans les roues de la majorité, mais parce que – je veux rassurer M. le rapporteur – nous espérons bien un jour avoir à notre tour l'occasion de l'appliquer.

M. Michel Bouvard. Très bien !

Mme Nicole Bricq. Cela viendra, mais ce n'est pas pour tout de suite !

M. Philippe Auberger. Nous ne voulons mettre des entraves ni à l'action du Gouvernement ni à celle de sa majorité : nous voulons un texte qui soit précis, cohérent, et qui apporte un véritable progrès dans la procédure budgétaire et dans l'exécution des dépenses de l'Etat.

Nous estimons que les efforts qui ont été faits, s'ils sont certains, ne sont pas encore suffisants. En conséquence, nous maintiendrons notre vote négatif pour encourager le Sénat à aller nettement au-delà.

M. Didier Migaud, rapporteur général. Si tout le monde faisait comme vous, le texte n'irait même pas au Sénat ! (*Sourires.*)

M. Philippe Auberger. Sur certains points, comme la dette publique et la fonction publique, nous avons avancé, c'est incontestable. Mais il reste quatre points sur lesquels nous avons des désaccords de principe. Sur ces quatre points, nous souhaitons que le texte marque à l'avenir des progrès significatifs.

Premier point : les lois de finances doivent énumérer l'ensemble des recettes fiscales de l'Etat et en préciser l'affection. Ce point doit rester à mes yeux intangible, sinon les lois de finances de l'Etat n'auront aucune signification. On ne peut accepter que les recettes fiscales soient « malmenées » au gré des circonstances et des volontés des gouvernements dans tel ou tel projet de loi et que dans la loi de finances ne figure pas l'ensemble des recettes fiscales de l'Etat.

Deuxième point, le respect du principe de cohérence. Nous ne pouvons accepter qu'il n'y ait pas de cohérence entre les textes présentés en même temps au Parlement :

projet de loi de finances, projet de loi de financement de la sécurité sociale, rapport économique et financier, comptes nationaux prévisionnels ou programmation triennale des finances publiques, transmise aux autorités de Bruxelles en vertu du pacte de stabilité.

L'ensemble des documents, des réflexions, des précisions, des informations doit être absolument cohérent. S'il n'en est pas ainsi, l'information du Parlement est insuffisante, voire obscure, et celle du public l'est encore plus. Comment peut-on intéresser le public à nos débats budgétaires si cette cohérence n'est pas assurée ?

Quant à l'examen effectué par les autorités de Bruxelles et les pays membres de l'Union européenne, il ne peut valablement s'opérer que si l'on fournit des éléments d'information cohérents, notamment au regard des normes européennes.

Troisième point : la définition de l'équilibre budgétaire. Si, pour des raisons parfaitement explicables, la loi de finances n'est pas présentée en équilibre, il faut expliquer dans quelles conditions et à quel moment on souhaite revenir à celui-ci. Cela tombe tellement sous le sens que M. Fabius lui-même, sans que nous lui demandions quoi que ce soit, a indiqué dans sa prévision triennale qu'il souhaiterait voir nos finances publiques revenir à l'équilibre en 2004. S'il s'est fixé cet objectif, c'est bien parce qu'il juge nécessaire de se fixer un horizon et de définir des perspectives précises, car la situation normale d'un budget est l'équilibre, et non le déséquilibre systématique.

Dernier point : nous ne concevons pas un budget où la fongibilité entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement serait totale. Il est indispensable de maintenir la distinction entre ces deux types de dépenses, car il n'est pas acceptable de faire reposer indéfiniment sur les générations futures les charges courantes de l'exercice. La solidarité entre les générations doit, certes, s'exercer, mais dans des conditions convenables.

Par ailleurs, on nous dit qu'une comptabilité du patrimoine va être mise en place. Il est vrai qu'à l'heure actuelle une telle comptabilité n'existe pas : il n'y a pas de gestion active et passive de l'Etat. Mais on prétend la réaliser, alors qu'on n'est pas capable de distinguer entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. C'est une aberration totale !

Sur certains points, il y a donc un manque de cohérence. Il faut mettre à profit l'examen de la proposition de loi au Sénat pour faire en sorte que celle-ci constitue un véritable progrès vers la clarté de nos lois de finances, un progrès pour leur examen par le Parlement et pour les autorisations que celui-ci est amené à donner. Elle doit être un élément d'amélioration de la gestion des finances publiques, et notamment de la gestion des crédits par l'ensemble des administrations.

Nous souhaitons que la proposition de loi aille davantage encore dans le sens de l'excellence. Pour l'heure, nous maintiendrons notre vote négatif.

M. le président. La parole est à M. Jean-Louis Idiart, pour le groupe socialiste.

M. Jean-Louis Idiart. Depuis une quarantaine d'années, dans cet hémicycle, les députés se lamentent à l'occasion de chaque discussion budgétaire de ne pouvoir travailler efficacement en ce domaine.

Moi qui suis encore un jeune parlementaire, je n'ai cessé d'entendre, depuis plus de huit ans, mes collègues émettre des réserves et exprimer des inquiétudes.

Aujourd'hui, l'occasion nous est donnée de faire preuve de courage, en répondant à une demande très forte des Français. Nous nous exprimons sur un certain nombre de choses, nous protestons contre d'autres, et nous pouvons, tous ensemble, avancer et réformer.

L'initiative qui a été prise dans cette maison, autour de Didier Migaud, est une initiative courageuse. Les parlementaires de tous les groupes politiques s'y sont associés, ils ont travaillé courageusement tous ensemble, ils ont recherché le consensus. Ils ont voulu améliorer notre méthode de travail, nos relations avec le Gouvernement. Le moment est venu de nous prononcer. Mes chers collègues, et je m'adresse en particulier aux députés de l'opposition, l'occasion nous est donc offerte de montrer que nous avons du courage. Il ne s'agit pas d'écouter les sirènes politiciennes : nous devons nous extraire du débat tactique qui se déroule à l'extérieur de notre enceinte. Nous devons montrer aux Français que nous avons le courage, la détermination et la volonté de rendre notre vie publique beaucoup plus transparente.

Pour nous tous, ce qui compte – nous l'avons dit les uns et les autres –, c'est de mieux dépenser, de mieux contrôler et, en définitive, de mieux faire fonctionner notre Etat, et d'être ainsi plus à l'écoute de nos concitoyens. L'occasion nous est donnée aujourd'hui, en votant le texte, d'envoyer ce message, et fortement.

Bien entendu, le groupe socialiste votera la proposition de loi organique : nous pensons que c'est la bonne méthode qui a été retenue et que nous sommes sur la bonne voie. Nous la voterons parce que nous sommes majoritaires et responsables. Nous l'avons rappelé à différentes reprises, les députés réclamaient cette réforme chaque fois qu'ils étaient dans l'opposition, mais, dès qu'ils étaient dans la majorité, ils se défilaient – pardonnez-moi cette expression populaire.

Quant à nous, ne ne nous défilons pas !

Monsieur le rapporteur général, aucune voix socialiste ne manquera. J'en appelle à nos collègues de l'opposition pour qu'ils nous rejoignent car je sais qu'ils savent aussi faire preuve de courage. Nous comptons sur eux. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

(M. Raymond Forni remplace M. Pierre Lequiller au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE M. RAYMOND FORNI

M. le président. Pour le groupe UDF, la parole est à M. Jean-Jacques Jégou, que je remercie de sa contribution à nos débats.

M. Jean-Jacques Jégou. Je vous remercie, monsieur le président ! Mesdames, messieurs, Didier Migaud a eu raison de dire que ce n'est pas hasard si nous avons achevé cette première lecture. Il y a plus de deux ans, avec la Mission Fabius d'abord et avec la mission d'évaluation et de contrôle ensuite, l'état d'esprit a changé au sein du Parlement.

Peut-être sommes-nous quelquefois un peu stressés. Mais c'est un défaut traditionnel des hommes car, si la vie s'allonge, elle reste courte. Nous avons que des progrès pouvaient être réalisés en matière de comportements.

Nous remercions notre rapporteur général d'avoir tenu compte de notre constat : nous ne pouvions plus, session après session, continuer de jouer dans un théâtre d'ombres la caricature de ce qui reste pourtant, de par notre Constitution, la mission la plus importante du Parlement : le vote du budget.

La première version du texte que Didier Migaud nous avait présenté n'était pas la meilleure. Nous le lui avons dit. Il a eu l'humilité et le courage de modifier radicalement sa présentation. Nous nous sommes tous réjouis, au sein de la commission spéciale, que ce nouveau texte ait le mérite d'être lisible, et donc compréhensible par tout le monde. Souvent, on affirme que seuls quelques-uns d'entre nous sont capables de déchiffrer tel ou tel document. En tenant ce genre de papiers excessifs on peut se faire plaisir quand on fait soi-même partie de ces spécialistes. Mais ce n'est pas une situation durable pour une démocratie majeure.

M. Idiart le sait bien : tout au long de la discussion, les députés de l'opposition ne se sont pas comportés en députés de l'opposition. Ils ont considéré qu'ils avaient une mission impérieuse à remplir depuis le début de la V^e République, laquelle avait à mon avis bien mal commencé en accordant une primauté excessive à l'exécutif.

Les trente-six tentatives de réforme de l'ordonnance de 1959 ont montré qu'il y avait une volonté de tous les parlementaires, alternativement dans la majorité et dans l'opposition, de changer les choses. Certes, nous n'avions pas bénéficié jusqu'à présent de cette « conjonction astrale » dont vous avez parlé à plusieurs reprises, monsieur le président, et qui nous a permis d'avoir cette discussion avec une discrète, non pas complicité, mais volonté d'aboutir du Gouvernement. Si le texte regarde d'abord la représentation nationale, il est approuvé par le Gouvernement.

Sans faire montre d'autosatisfaction, on peut dire que nos débats des deux dernières journées ont été de bonne tenue et de bonne qualité.

Nous partageons nombre de opinions exprimées par Philippe Auberger, et parmi les plus importantes. Mais on ne se refait pas. Cela fait bientôt quinze ans que je fais preuve ici d'un optimisme impénitent, même s'il nous est arrivé d'être atteints par le découragement au petit matin, lors du vote d'un projet de loi de finances, que nous ayons été dans la majorité ou dans l'opposition. Nous considérons que la bouteille est à moitié pleine – pardonnez-moi cette trivialité – et nous espérons avec ferveur que la discussion se prolongera au Sénat. Nous ne voulons pas que ce texte parte avec un vote négatif du groupe UDF qui est particulièrement attaché à cette réforme. Dans une démocratie, l'impôt doit être accepté par les citoyens et, pour cela, il faut qu'il soit établi d'une manière transparente et sincère afin que l'on puisse dire à nos concitoyens, lorsque nous rentrons dans nos circonscriptions, où va leur argent. Voilà pourquoi le groupe UDF s'abstiendra. C'est une abstention d'attente, d'espérance pour que nous n'ayons pas travaillé pour rien et que, au retour de cet intermède municipal, nous puissions revoir ce texte, recevoir nos collègues ou aller les voir, et tous ensemble adopter cette réforme de l'ordonnance de 1959.

M. le président. La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Nous sommes hostiles à l'ordonnance de 1959 depuis si longtemps que ce texte ne peut que nous intéresser. Le principe même du débat nous paraît extrêmement important. Le fait que nous ayons déposé dix propositions de loi, parfois répétitives, marque bien notre hostilité à l'ordonnance.

Nous avons, pour notre part, essayé d'être constructifs et de faire des propositions. Nous ne nous sommes pas figés dans notre hostilité à la Constitution, en particulier

à son l'article 40. Cela nous a permis d'avancer dans certains domaines et d'avoir été entendus sur des amendements qui ont été adoptés, ce dont nous nous félicitons.

Pourtant, il y a encore des choses qui nous gênent. D'abord, on nous dit que cette réforme est un premier pas, que le mieux est l'ennemi du bien, et on ajoute : « Qui peut le plus peut le moins. » Or, il s'agit de la Constitution financière de l'Etat, qui sera appliquée pendant des années. Il me semble donc que nous aurions pu être plus ambitieux.

J'ai tellement insisté cet après-midi sur le plafonnement des crédits de personnel que je serai bref sur ce point. Mais pourquoi ces crédits sont-ils exclus de la souplesse, pourtant nécessaire sur l'ensemble des postes de dépenses ? Y a-t-il une volonté sous-jacente de nous orienter vers un gel des emplois publics ? Et si tel n'est pas le cas, madame la secrétaire d'Etat, monsieur le rapporteur général, il faut rassurer les syndicats et il faut nous rassurer.

S'agissant du pacte de stabilité, je prends acte avec satisfaction que cette référence a été retirée de la proposition de loi organique où, il faut bien le dire, elle n'avait rien à faire. Le texte de l'amendement qui nous a été proposé par M. Migaud ne nous satisfait pas pleinement, mais nous pouvons encore travailler pour essayer de nous comprendre. Vous nous avez dit, monsieur le rapporteur, que le Gouvernement, l'Assemblée et le Sénat devaient travailler ensemble à cette réforme. Si vous le permettez, j'ajouterai que, à l'Assemblée, il y a la majorité, et la majorité plurielle. Or, je trouve que le travail partenarial avec celle-ci n'a pas été suffisamment mené en amont, voire a été tout simplement insuffisant, ce qui nous a empêchés d'aller au bout d'un texte sur lequel nous ne serions pas loin de nous entendre, mais qui nous inspire encore des réticences.

S'agissant des droits du Parlement, nous ne cessons de le répéter : le Parlement sera mieux informé ; il pourra faire bouger des choses au niveau des programmes, mais, sur l'ensemble du budget, de quels droits supplémentaires disposerons-nous ? Sur les programmes, un progrès très important a été accompli, nous n'en doutons pas une seconde. Pour ce qui est du reste, les crédits seront regroupés par mission et nous n'aurons pas beaucoup de pouvoirs supplémentaires. Au bout de nos deux mois et demi de discussions budgétaires, malgré cette nouvelle loi organique nous n'aurons pas plus bougé que de la valeur d'un enjoliveur, pour reprendre la métaphore de l'automobile.

D'où la question que nous nous sommes posée : si nous n'allons pas plus loin, pourquoi adopter ce texte maintenant ? N'est-ce pas trop tôt ou trop tard ? Nous n'avons pas obtenu de réponse à cette question politique de fond qui nous préoccupe.

Si c'est trop tôt, ce texte va devenir pérenne. Il n'est pas totalement satisfaisant pour la majorité de gauche, y compris pour le Parti socialiste, qui avait présenté une convention sur les institutions en 1996. N'aurait-il pas été plus opportun d'attendre des circonstances plus heureuses ? Cela nous aurait permis d'aller plus loin. Si nous adoptons maintenant une loi organique, nous n'y reviendrons pas dans deux ans alors que le rapport de force sera peut-être meilleur. Pourquoi avons-nous travaillé dans ces conditions ?

Je n'irai pas jusqu'à dire que nous sommes restés au milieu du gué, car je ne le pense pas tout à fait. Nous sommes allés un peu plus loin, mais nous n'avons pas encore atteint l'autre rive. Le texte est porteur d'orienta-

tions ambivalentes. Après de longues discussions, notre groupe a donc estimé sage de s'abstenir. Nous souhaitons lever ensemble les ambiguïtés, car nous voulons pouvoir voter ce texte.

Je ferai une dernière remarque. Nous serons très attentifs à ce qui va se passer au Sénat et à ce que la recherche du consensus n'aboutisse pas, à l'issue du débat sénatorial, à un texte amoindri. Si tel devait être le cas, nous nous réserverions le droit d'émettre un vote différent. Aujourd'hui, nous nous abstenons dans l'attente de jours meilleurs.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Dérogant à un principe et à une règle, je vais un instant changer de rôle et reprendre ma place de président de la commission spéciale pour vous remercier, les uns et les autres, du travail accompli.

A mes yeux, l'action politique se fonde sur l'optimisme, et je suis un optimiste invétéré. Je crois que tout est possible, à condition qu'existe une volonté. Il m'arrive même, à la place où je suis, de rêver que nous soyons capables, de temps à autre, de dépasser les clivages traditionnels, lorsqu'il s'agit d'enjeux qui dépassent l'instant, une conjoncture politique, voire des campagnes électorales qui marquent chacune des étapes de notre démocratie. Pendant quelques mois, nous avons ainsi su nous extraire d'un contexte pourtant difficile pour chacun d'entre nous, que nous soyons dans l'opposition ou dans la majorité.

Je voudrais souligner que, sur les 35 tentatives de réforme de l'ordonnance de 1959, une seule est venue en discussion devant l'Assemblée nationale et qu'à cette occasion nous avons malheureusement retrouvé le clivage traditionnel entre l'opposition et la majorité, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Le fait que plusieurs groupes aient décidé de s'abstenir en approchant cette abstention de manière positive est déjà, me semble-t-il, un pas considérable.

Ma conviction est que ce débat sert la démocratie et par là même, quelle qu'en soit l'issue, il a déjà été utile. J'espère qu'il le sera plus encore à l'issue des navettes entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Inutile de dire que je compte sur le Sénat pour apporter sa contribution. Nous y joindrons la nôtre lorsque le texte reviendra ici.

Je voudrais souligner l'excellente ambiance qui a régné au sein de la commission spéciale. Personne n'a été exclu de nos débats. Nous nous sommes efforcés, Didier Migaud et moi-même, d'être toujours attentifs aux préoccupations qui s'exprimaient et nous avons été assistés par des fonctionnaires de l'Assemblée dont je veux souligner la qualité technique. Sans eux, permettez-moi de le dire, nous n'en serions sans doute pas là.

M. Jacques Brunhes et Mme Béatrice Marre. Très bien !

M. le président. Et nous avons aussi bénéficié de la qualité d'écoute du Gouvernement, de Mme Parly, qui est au banc, et de Laurent Fabius, des plus hautes instances de l'Etat qui, toutes, souhaitent que nous aboutissions.

Chers collègues, ne décevons pas ceux qui attendent de nous que l'on arrive à un résultat positif, c'est-à-dire à une réforme. Quelle qu'en soit l'ampleur, ce sera de toute façon un progrès par rapport à ce que nous avons vécu pendant près de quarante ans. Ma conviction est qu'il manque peu de choses pour que nous y parvenions.

Vote sur l'ensemble

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

MM. Jean-Jacques Jégou, Michel Bouvard et Jacques Brunhes. Abstention !

(L'ensemble de la proposition de loi organique est adopté.)

2

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE RÉOLUTION

M. le président. J'ai reçu, le 8 février 2001, de M. Yves Cochet et plusieurs de ses collègues une proposition de résolution visant à la création d'une commission d'enquête relative aux désordres causés par les travaux de percement de la ligne Eole sur les immeubles riverains du tracé ainsi que sur les mesures propres à parvenir à une indemnisation équitable des copropriétés au regard des travaux à effectuer.

Cette proposition de résolution, n° 2927, est renvoyée à la commission de la production et des échanges, en application de l'article 83 du règlement.

3

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI MODIFIÉ PAR LE SÉNAT

M. le président. J'ai reçu, le 8 février 2001, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi portant règlement définitif du budget de 1998, modifié par le Sénat en deuxième lecture.

Ce projet de loi, n° 2926, 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'UNE PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR LE SÉNAT

M. le président. J'ai reçu, le 8 février 2001, transmise par M. le président du Sénat, une proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant création d'un revenu minimum d'activité.

Cette proposition de loi, n° 2928, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

5

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI MODIFIÉE PAR LE SÉNAT

M. le président. J'ai reçu, le 8 février 2001, transmise par M. le président du Sénat, une proposition de loi, modifiée par le Sénat, relative à la démocratie locale.

Cette proposition de loi, n° 2929, 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.

6

SUSPENSION DES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE

M. le président. Mes chers collègues, nous avons achevé l'examen des textes inscrits à l'ordre du jour de cette semaine.

Je vous rappelle que, sur proposition de la conférence des présidents, l'Assemblée a décidé, en application de l'article 28, alinéa 2, de la Constitution, de suspendre ses travaux pour les six semaines à venir.

En conséquence, et sauf séance supplémentaire décidée en application de l'article 28, alinéa 3, de la Constitution, la prochaine séance de l'Assemblée aura lieu le mardi 27 mars 2001, à neuf heures.

Je n'ose pas vous souhaiter bonne chance à tout un chacun dans le cadre des campagnes électorales, les avis seraient sans doute partagés ! (*Sourires.*)

7

ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES

M. le président. Mardi 27 mars 2001, à neuf heures, première séance publique :

Questions orales sans débat ;

Fixation de l'ordre du jour.

A quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Discussion, après déclaration d'urgence :

- du projet de loi (n° 2545) portant réforme des tribunaux de commerce :

M. François Colcombet, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 2912) ;

- du projet de loi (n° 2544) modifiant la loi n° 85-99 du 25 janvier 1985 relative aux administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises et experts en diagnostic d'entreprise :

M. Arnaud Montebourg, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 2913) ;

- du projet de loi organique (n° 2546) modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature et instituant le recrutement de conseillers de cour d'appel exerçant à titre temporaire :

M. Jean Codognès, rapporteur au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 2914).

(Discussion générale commune.)

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 à vingt heures trente-cinq.)

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

ERRATUM

*au compte rendu intégral
de la séance du jeudi 1^{er} février 2001
(Journal officiel, Débats de l'Assemblée nationale,
n° 11 du 2 février 2001)*

Page 1056, 1^{re} colonne, 4^e alinéa :

Au lieu de : *(L'amendement n'est pas adopté.)*,

Lire : *« (L'amendement est adopté.) ».*

TEXTES SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

Transmission

M. le Premier ministre a transmis, en application de l'article 88-4 de la Constitution, à M. le président de l'Assemblée nationale, le texte suivant :

Communication du 6 février 2001

N° E 1655. – Projet de règlement du Conseil fixant certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin : note introductive de la future présidence suédoise au groupe « asile ». – EUROPAC 6/2000.

ABONNEMENTS
(TARIFS AU 1^{er} 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
DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :							
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
DÉBATS DU SÉNAT :							
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
DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :							
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
DOCUMENTS DU SÉNAT :							
09	Un an.....	190,41	1 249	117,54	771	244,99	1 607
<p>Les DÉBATS de l'ASSEMBLÉE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 03 : compte rendu intégral des séances ; - 33 : questions écrites et réponses des ministres. <p>Les DÉBATS du SÉNAT font l'objet de deux éditions distinctes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 05 : compte rendu intégral des séances ; - 35 : questions écrites et réponses des ministres. <p>Les DOCUMENTS de l'ASSEMBLÉE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 07 : projets et propositions de loi, rapports et avis des commissions ; - 27 : projets de lois de finances. <p>Les DOCUMENTS DU SÉNAT comprennent les projets et propositions de loi, rapports et avis des commissions.</p>							
En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande							
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**