

ASSEMBLÉE NATIONALE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

11^e Législature

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

213^e séance

COMPTE RENDU INTÉGRAL

2^e séance du jeudi 21 juin 2001



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. RAYMOND FORNI

1. **Couverture sociale des salariés non agricoles.** – Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 4668).
2. **Lois de finances.** – Suite de la discussion, en deuxième lecture, d'une proposition de loi organique (p. 4668).

DISCUSSION DES ARTICLES (p. 4668)

Article 1^{er} A (p. 4668)

Amendement n° 1 de la commission spéciale : M. Didier Migaud, rapporteur de la commission spéciale ; Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget. – Adoption.

L'article 1^{er} A est ainsi rédigé.

Article 1^{er} (p. 4669)

Amendement n° 2 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat, M. Jean-Jacques Jégou. – Adoption.

Amendement n° 3 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Avant l'article 2 (p. 4670)

Amendement n° 4 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Article 2 (p. 4670)

Amendement n° 5 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 6 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 7 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 2 modifié.

Article 3 (p. 4671)

Amendement n° 8 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 3 modifié.

Article 4 (p. 4671)

Amendement n° 9 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

L'article 4 est ainsi rédigé.

Article 5 (p. 4672)

Le Sénat a supprimé cet article.

Amendement n° 10 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

L'article 5 est rétabli et se trouve ainsi rédigé.

Article 6 (p. 4673)

Le Sénat a supprimé cet article.

Article 7 (p. 4673)

M. Jacques Brunhes.

Amendement n° 11 rectifié de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

L'article 7 est ainsi rédigé.

Les amendements n°s 92, 103, 93 et 94 de M. Brunhes n'ont plus d'objet.

Article 8. – Adoption (p. 4675)

Article 9 (p. 4675)

Amendement n° 12 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

L'article 9 est ainsi rédigé.

Article 10 (p. 4676)

Amendement n° 82 de M. Migaud : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 14 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 15 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 10 modifié.

Article 11 (p. 4676)

Le Sénat a supprimé cet article.

Article 12 (p. 4676)

Amendement n° 16 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

L'article 12 est ainsi rédigé.

Article 13 (p. 4677)

M. Jacques Brunhes.

Amendement n° 17 de la commission : MM. le rapporteur, Jacques Brunhes, Mme la secrétaire d'Etat.

L'amendement n° 106 de M. Brunhes devient un sous-amendement n° 106 rectifié à l'amendement n° 17. – Adoption du sous-amendement et de l'amendement n° 17 modifié.

L'article 13 est ainsi rédigé.

L'amendement n° 95 de M. Brunhes n'a plus d'objet.

Article 14 (p. 4678)

Amendement n° 101 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat, MM. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances ; Jean-Jacques Jégou. – Rejet.

Amendement n° 18 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 19 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 14 modifié.

Article 15 (p. 4680)

Amendement n° 97 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Amendement n° 20 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

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

Amendement n° 22 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 102 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Adoption de l'article 15 modifié.

Article 16 (p. 4682)

Le Sénat a supprimé cet article.

Amendement n° 23 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

L'article 16 est rétabli et se trouve ainsi rédigé.

Article 17 (p. 4682)

Amendement n° 24 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

L'article 17 est ainsi rédigé.

Article 18 (p. 4683)

Amendement n° 88 de M. Migaud : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 27 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 18 modifié.

Article 18 *bis* (p. 4684)

Amendement n° 28 rectifié de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

L'article 18 *bis* est ainsi rédigé.

Article 19 (p. 4685)

Amendement n° 29 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 19 modifié.

Article 20 (p. 4685)

Amendement n° 30 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

L'article 20 est ainsi rédigé.

Article 20 *bis* (p. 4686)

Amendement n° 83 de M. Migaud : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

L'article 20 *bis* est ainsi rédigé.

Article 21 (p. 4686)

Le Sénat a supprimé cet article.

Article 21 *bis* (p. 4686)

Amendement n° 32 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 85 rectifié de M. Migaud : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 21 *bis* modifié.

Article 22 (p. 4688)

Le Sénat a supprimé cet article.

Articles 23, 24 et 25. – Adoptions (p. 4688)

Article 26 (p. 4688)

Amendement n° 33 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 34 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 26 modifié.

Articles 26 *bis*, 26 *ter* et 26 *quater*. – Adoptions (p. 4689)

Article 26 *quinquies* (p. 4689)

Amendement n° 91 de M. Migaud : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 26 *quinquies* modifié.

Article 26 *sexies*. – Adoption (p. 4689)

Article 27 (p. 4689)

Amendement n° 35 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 27 modifié.

Article 28. – Adoption (p. 4690)

Articles 29 et 30 (p. 4690)

Le Sénat a supprimé ces articles.

Article 31 (p. 4690)

Amendement n° 98 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur. – Retrait.

Amendement n° 99 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur. – Retrait.

Amendement n° 36 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 37 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 38 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 39 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 40 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 41 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 31 modifié.

Article 32 (p. 4692)

Amendement n° 42 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 32 modifié.

Article 33 (p. 4692)

Amendement n° 43 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 33 modifié.

Article 34 (p. 4692)

Amendement n° 44 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 45 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 46 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 34 modifié.

Article 34 *bis* (p. 4693)

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

L'article 34 *bis* est supprimé.

Articles 36, 37 et 38 (p. 4693)

Le Sénat a supprimé ces articles.

Article 39. – Adoption (p. 4693)

Article 40 (p. 4693)

Le Sénat a supprimé cet article.

Article 41 (p. 4693)

Le Sénat a supprimé cet article.

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

L'article 41 est rétabli et se retrouve ainsi rédigé.

Après l'article 41 (p. 4694)

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

Article 43 (p. 4694)

Amendement n° 50 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

L'article 43 est ainsi rédigé.

Article 44 (p. 4694)

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

Amendement n° 52 de la commission. – Adoption.

Adoption de l'article 44 modifié.

Article 45 (p. 4695)

Amendement n° 53 de la commission. – Adoption.

Adoption de l'article 45 modifié.

Article 46 (p. 4695)

Le Sénat a supprimé cet article.

Article 47 (p. 4695)

Amendement n° 54 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

L'article 47 est ainsi rédigé.

Article 48 A (p. 4696)

Amendement de suppression n° 55 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

L'article 48 A est supprimé.

Article 48 (p. 4696)

Amendement n° 105 de M. Brunhes : M. Jacques Brunhes.

Amendement n° 104 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet des amendements n°s 105 et 104.

Amendement n° 56 corrigé de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 57 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 58 de la commission : M. le rapporteur.

PRÉSIDENCE DE Mme NICOLE CATALA

Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption de l'amendement n° 58.

Adoption de l'article 48 modifié.

Article 48 *bis* (p. 4697)

Amendement n° 59 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 60 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 100 de M. Brunhes : MM. Jacques Brunhes, le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Rejet.

Adoption de l'article 48 *bis* modifié.

Article 48 *ter* (p. 4699)

Amendement n° 61 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 48 *ter* modifié.

Article 48 *quater* (p. 4699)

Amendement n° 62 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 48 *quater* modifié.

Article 48 *quinquies* (p. 4700)

Amendement n° 63 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 89 corrigé de M. Migaud : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 65 de la commission : MM. le rapporteur, le président de la commission des finances, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 66 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 48 *quinquies* modifié.

Article 48 *sexies* (p. 4701)

Amendement n° 67 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 48 *sexies* modifié.

Article 48 *septies* (p. 4701)

Amendement n° 68 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 48 *septies* modifié.

Article 48 *octies* (p. 4702)

Amendement n° 69 de la commission, avec le sous-amendement n° 90 de M. Migaud : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption du sous-amendement n° 90 et de l'amendement n° 69 modifié.

L'article 48 *octies* est ainsi rédigé.

Article 48 *nonies* – Adoption (p. 4703)

Article 48 *decies* (p. 4703)

Amendement n° 70 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

L'article 48 *decies* est ainsi rédigé.

Article 48 *undecies* (p. 4703)

Amendement n° 71 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 48 *undecies* modifié.

Article 48 *duodecies* (p. 4704)

Amendement n° 86 de M. Jégou : M. Jean-Jacques Jégou. – Retrait.

Amendement n° 72 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 73 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 74 de la commission, avec le sous-amendement n° 87 de M. Jégou : MM. le rapporteur, Jean-Jacques Jégou, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption du sous-amendement n° 87 et de l'amendement n° 74 modifié.

Amendement n° 75 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 48 *duodecies* modifié.

Article 48 *terdecies* et 48 *quaterdecies*. – Adoption (p. 4705)

Article 49 (p. 4705)

Amendement n° 76 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 49 modifié.

Article 50 (p. 4706)

Le Sénat a supprimé cet article.

Article 51 (p. 4706)

Amendement n° 77 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Amendement n° 78 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 51 modifié.

Article 52. – Adoption (p. 4706)

Article 53 (p. 4706)

Amendement n° 79 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 53 modifié.

Article 54 (p. 4706)

Amendement n° 84 de M. Migaud : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 54 modifié.

Article 57 (p. 4707)

Amendement n° 81 de la commission : M. le rapporteur, Mme la secrétaire d'Etat. – Adoption.

Adoption de l'article 57 modifié.

EXPLICATIONS DE VOTE (p. 4707)

MM. Jacques Brunhes,
Jean-Jacques Jégou,
Gilbert Gantier,
Jean-Pierre Delalande.

M. le président de la commission des finances.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 4709)

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

Mme la secrétaire d'Etat, M. le rapporteur.

3. **Adoption d'une résolution portant sur des textes soumis en application de l'article 88-4 de la Constitution** (p. 4710).
4. **Dépôt d'un rapport** (p. 4710).
5. **Dépôt de projets de loi adoptés par le Sénat** (p. 4710).
6. **Dépôt de propositions de loi modifiées par le Sénat** (p. 4710).
7. **Ordre du jour des prochaines séances** (p. 4710).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. RAYMOND FORNI

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

1

COUVERTURE SOCIALE DES SALARIÉS NON AGRICOLES

Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire

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

Paris, le 21 juin 2001.

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants à cette commission.

« J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

2

LOIS DE FINANCES

Discussion, en deuxième lecture, d'une proposition de loi organique

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, de la proposition de loi organique relative aux lois de finances (n^{os} 3139, 3150).

Discussion des articles

M. le président. En application de l'article 91, alinéa 9, du règlement, j'appelle maintenant, dans le texte du Sénat, les articles de la proposition de loi organique sur lesquels les deux assemblées n'ont pu parvenir à un texte identique.

Quand je dis « n'ont pu parvenir », c'est une formule...
(*Sourires.*)

Article 1^{er} A

M. le président. Je donne lecture de l'article 1^{er} A :

TITRE I^{er} A

DES LOIS DE FINANCES

« Art. 1^{er} A.- Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ainsi que l'équilibre financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique qu'elles décrivent, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

« Elles approuvent le budget de l'Etat qui décrit l'ensemble de ses recettes et de ses dépenses budgétaires pour un exercice, ainsi que l'équilibre budgétaire qui en résulte. Sans préjudice des dispositions prévues à l'article 26 *ter*, l'exercice s'étend sur une année civile.

« Les lois de finances peuvent comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

« 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 Les lois prévues à l'article 45. »

M. Didier Migaud, rapporteur de la commission spéciale, a présenté un amendement, n^o 1, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 1^{er} A :

« Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

« L'exercice s'étend sur une année civile.

« 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 Les lois prévues à l'article 45. »

La parole est à M. le rapporteur de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances.

M. Didier Migaud, *rapporteur de la commission spéciale*. Cet amendement, qui a été adopté par la commission, vise à apporter des précisions rédactionnelles à la définition des lois de finances et à supprimer des dispositions figurant dans le reste de la proposition ou trouvant mieux leur place à d'autres articles.

Il paraît ainsi plus adéquat d'indiquer qu'il résulte des lois de finances un équilibre non seulement financier, ce terme renvoyant aux modalités de financement de l'Etat, mais également budgétaire.

Par ailleurs, rappeler que les lois de finances tiennent compte d'un équilibre économique défini dans le cadre des documents joints au projet de loi de finances semble plus précis que de dire qu'elles le décrivent, aucun article de la loi de finances ou de ses annexes ne comportant une telle description.

De même, on peut s'interroger sur l'opportunité de prévoir que les lois de finances approuvent le budget de l'Etat, aucun article de la loi de finances n'ayant cet effet. On rappellera que le budget est un support descriptif qui résulte de la loi de finances, mais n'est pas approuvé par elle.

Enfin, les dispositions relatives à la définition du budget et au domaine facultatif des lois de finances sont respectivement prévues aux articles 5 et 31.

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'Etat au budget pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 1.

Mme Florence Parly, *secrétaire d'Etat au budget*. Avis favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je constate que le vote est acquis à l'unanimité.

L'article 1^{er} A est ainsi rédigé.

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. – Les ressources et les charges de l'Etat comprennent les ressources et les charges budgétaires et les ressources et les emplois de trésorerie.

« Les impositions de toute nature autres que celles des collectivités territoriales ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui, et sous les réserves prévues par les articles 31, 33 et 48 *quinquies*. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 2, ainsi rédigé :

« I. – Dans le premier alinéa de l'article 1^{er}, substituer aux mots : "et les ressources et les emplois de trésorerie" les mots : "ainsi que les ressources et les charges de trésorerie".

« II. – En conséquence, dans le reste de la proposition de loi organique, substituer aux mots : "emplois de trésorerie" les mots : "charges de trésorerie". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Il paraît préférable de se caler sur la terminologie constitutionnelle.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Sagesse sur ce point de rédaction.

M. le président. Vous ne seriez tout de même pas contre la Constitution...

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Parfois, savez-vous, les usages budgétaires sont ce qu'ils sont ! (*Exclamations.*)

M. le président. Oh ! là, là !

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je parle de terminologie, bien entendu, monsieur le président, cela allait sans dire !

M. le président. J'étais en compagnie des membres du Conseil constitutionnel, voici un instant, j'espère qu'ils ne ne nous écoutent pas !

M. Jacques Brunhes. Bien mauvaise compagnie !

M. le président. Comment cela, monsieur Brunhes ?

M. Jacques Brunhes. Chacun pris individuellement est charmant, bien sûr ! (*Sourires.*)

M. Philippe Auberger. Ce sont des magistrats !

M. le président. Pardonnez-moi, cher collègue et député, mais je vous rappellerai que j'ai eu le plaisir d'en nommer certains...

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. M. Brunhes témoigne en ce moment de réactions assez bileuses.

M. Jacques Brunhes. En ce moment ? Constantes sur le Conseil constitutionnel ! Cela fait vingt-deux ans que je le critique.

M. Jean-Jacques Jégou. C'est vrai !

Monsieur le président, je voulais simplement obtenir une précision de Mme la secrétaire d'Etat sur l'article 1^{er} issu de la rédaction sénatoriale qui subordonne l'affectation à un tiers d'impositions de toute nature à quatre conditions : le financement des missions de service public, l'autorisation de perception par la loi de finances, la présentation d'une annexe descriptive et l'affectation par la loi de finances.

Cette rédaction permet d'accroître le contrôle parlementaire – ce dont nous nous félicitons – mais elle est entourée d'incertitudes. Dans le dispositif proposé, qui est fondé sur le critère de service public, il existe en effet un certain flou juridique en ce qui concerne les taxes parafiscales affectées à des organismes divers. Certains organismes ayant des missions d'intérêt public ou d'intérêt général, notamment de formation dans le domaine du bâtiment, de la chaussure ou de l'horlogerie, m'ont ainsi fait part de leur crainte de ne plus pouvoir percevoir ces taxes. Il suffirait, madame la secrétaire d'Etat, d'une déclaration rassurante de votre part pour lever toute ambiguïté.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Ces organismes se sont effectivement manifestés assez largement pour faire part de leur inquiétude de voir supprimer l'affectation des taxes parafiscales à leur financement.

Précisons d'abord qu'ils auront du temps pour s'adapter à la nouvelle donne que constitue le texte que nous examinons.

Ensuite, ils auront la possibilité de mettre en place, s'ils le souhaitent, des cotisations à caractère volontaire qui permettront de remplacer, en quelque sorte, le produit des taxes parafiscales.

La rédaction retenue est volontairement prudente puisqu'elle réserve un délai afin que nous puissions examiner, au cas par cas, les conditions dans lesquelles la transition devra s'opérer.

Je crois donc, monsieur le député, que vous pouvez rassurer vos interlocuteurs sur ce point.

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

M. Didier Migaud, rapporteur. C'est effectivement un sujet sensible et nous recevons de nombreuses lettres à ce propos.

Notre objectif est de faire à nouveau entrer les taxes parafiscales dans le champ de l'autorisation budgétaire. On peut considérer légitimement que l'ordonnance de 1959 était allée, en ce domaine, plus loin que la Constitution elle-même. Ces taxes relèvent en fait du domaine de l'article 34 de la Constitution.

Cela dit, il y a certainement un problème de délai. Il convient d'entamer un dialogue et d'examiner les situations au cas par cas. Voilà pourquoi la commission spéciale a proposé un an de délai supplémentaire, reprenant une proposition du Sénat. Et c'est donc seulement dans le cadre de la loi de finances pour 2004 que ces dispositions s'appliqueront.

Si ces organismes remplissent une mission de service public, nous n'aurons aucune difficulté pour trouver un système d'affectation de recettes.

Sinon, il faudra recourir à d'autres formules : cotisations ou subventions. C'est par le dialogue que devront être recherchées les meilleures solutions possibles, et tant le Gouvernement que le Parlement y sont ouverts.

Mais je crois que nous avons raison de souhaiter que l'ensemble de ces discussions sur les taxes parafiscales rentre à nouveau dans le champ de l'autorisation parlementaire.

M. le président. Nous avons raison de noter tout cela de manière officielle dans le journal du même nom ! *(Sourires.)*

Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(L'amendement est adopté.)

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

« Dans le dernier alinéa de l'article 1^{er}, supprimer les mots : "autres que celles des collectivités territoriales". »

Amendement de clarification, monsieur le rapporteur ?

M. Didier Migaud, rapporteur. Nous souhaitons qu'il n'y ait pas de dispense en matière d'impôts des collectivités locales.

M. le président. Avis favorable du Gouvernement ?

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

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 1^{er}, ainsi modifié, est adopté.)

Avant l'article 2

M. le président. Je donne lecture de l'intitulé du chapitre I^{er} :

« Chapitre I^{er}. – Des recettes et des dépenses budgétaires. »

M. Didier Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 4, ainsi libellé :

« Avant l'article 2, rédiger ainsi l'intitulé du chapitre I^{er} :

« Des ressources et des charges budgétaires. »

Amendement de cohérence, monsieur le rapporteur. J'imagine que le Gouvernement y est favorable, madame la secrétaire d'Etat ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Compte tenu de ce que j'ai dit, et s'agissant de terminologie, je m'en remettrai à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Vous ne retirez rien de ce que vous avez dit précédemment, mais vous vous en remettez à notre sagesse.

M. Philippe Auberger. On ne fait jamais appel en vain à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. C'est uniquement ce à quoi il faut faire appel d'ailleurs, parce que pour le reste... *(Sourires.)*

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4. *(L'amendement est adopté.)*

Article 2

M. le président. « Art. 2. – Les recettes budgétaires de l'Etat comprennent :

« 1° Le produit des impositions de toute nature perçues par l'Etat ;

« 2° Les revenus courants de ses activités industrielles et commerciales, de son domaine, de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits, les rémunérations des services rendus par lui, les retenues et cotisations sociales établies à son profit, le produit des amendes, les versements d'organismes publics et privés autres que ceux relevant des opérations de trésorerie, et les produits résultant des opérations de trésorerie autres que les primes à l'émission d'emprunts de l'Etat ;

« 3° *Non modifié* ;

« 3° *bis* Les revenus courants divers ;

« 4° Les remboursements des prêts et avances ;

« 5° Les produits des cessions de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits ;

« 6° Les produits exceptionnels divers. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 5, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'article 2, substituer au mot : "recettes" le mot : "ressources". »

Encore un amendement de cohérence avec l'article 1^{er} ?

M. Didier Migaud, rapporteur. Exactement.

M. le président. Madame la secrétaire d'Etat, même avis favorable ?

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

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

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 6, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le 1^o de l'article 2 :

« 1^o Des impositions de toute nature ; ».

Amendement rédactionnel, monsieur le rapporteur ?

M. Didier Migaud, *rapporteur*. C'est cela.

M. le président. Madame la secrétaire d'Etat, vous le considérez comme tel ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Oui, avis favorable.

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

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 7, ainsi rédigé :

« Dans le 5^o de l'article 2, substituer aux mots : "des cessions" les mots : "de cession de son domaine." »

Amendement de cohérence.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Tout à fait.

M. le président. Avis favorable du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Oui.

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

M. le président. Je mets aux voix l'article 2, modifié par les amendements adoptés.

(*L'article 2, ainsi modifié, est adopté.*)

Article 3

M. le président. « Art. 3. – La rémunération de services rendus par l'Etat peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets sont annexés au projet de loi de règlement afférent à l'exercice concerné. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 8, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi la dernière phrase de l'article 3 : "Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. C'est un amendement de précision, qui concourt à l'exhaustivité de la détermination des ressources de l'Etat par les lois de finances.

Il faut bien préciser que les seuls actes visés par le présent article sont les décrets en Conseil d'Etat qui instituent la rémunération à un service rendu par l'Etat, et non, bien sûr, les actes ultérieurs, qui sont pris pour leur application.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Comme sur un certain nombre d'autres sujets depuis la première lecture, les esprits ont évolué et ma réflexion a progressé.

J'ai eu l'occasion de le dire au Sénat, il me semble que cet amendement crée pour ces décrets un régime beaucoup plus rigoureux que pour les ordonnances de l'article 38 de la Constitution, puisque celles-ci ne deviennent caduques qu'en cas de non-dépôt, et non pas en cas de non-adoption d'un projet de loi de ratification.

Pour ces raisons, je m'en remettrai à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 8. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 3, modifié par l'amendement n° 8.

(*L'article 3, ainsi modifié, est adopté.*)

Article 4

M. le président. « Article 4. – Les dépenses budgétaires de l'Etat comprennent les catégories suivantes :

« – les dépenses ordinaires ;

« – les dépenses d'intervention ;

« – les dépenses d'investissement.

« Les dépenses ordinaires sont groupées sous quatre titres :

« – dépenses de rémunération de la dette de l'Etat et dépenses en atténuation de recettes ;

« – dotations des pouvoirs publics ;

« – dépenses de personnel ;

« – autres dépenses de fonctionnement courant.

« Les dépenses d'intervention sont groupées sous quatre titres :

« – dépenses de transfert ;

« – dépenses de prêts et d'avances ;

« – dépenses de subventions de fonctionnement ;

« – dépenses résultant des garanties supportées par l'Etat.

« Les dépenses d'investissement sont groupées sous trois titres :

« – dépenses d'investissement de l'Etat pour son propre compte ;

« – dépenses d'aide à l'investissement ;

« – dotations en fonds propres et acquisitions d'actifs. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 9, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 4 :

« I. – Les charges budgétaires de l'Etat sont regroupées sous les titres suivants :

« 1^o Les dotations des pouvoirs publics ;

« 2^o Les dépenses de personnel ;

« 3^o Les dépenses de fonctionnement ;

« 4^o Les charges de la dette de l'Etat ;

« 5^o Les dépenses d'investissement ;

« 6^o Les dépenses d'intervention ;

« 7^o Les dépenses d'opérations financières.

« II. – Les dépenses de personnel comprennent :

« – les rémunérations d'activité ;

« – les cotisations et contributions sociales ;

« – les prestations sociales et allocations diverses.

« Les dépenses de fonctionnement comprennent :

« – les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel ;

« – les subventions pour charges de service public.

« Les charges de la dette de l'Etat comprennent :

« – les intérêts de la dette financière négociable ;

« – les intérêts de la dette financière non négociable ;

- « – les charges financières diverses.
- « Les dépenses d'investissement comprennent :
 - « – les dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat ;
 - « – les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'Etat.
 - « Les dépenses d'intervention comprennent :
 - « – les transferts aux ménages ;
 - « – les transferts aux entreprises ;
 - « – les transferts aux collectivités territoriales ;
 - « – les transferts aux collectivités ;
 - « – les appels en garantie.
 - « Les dépenses d'opérations financières comprennent :
 - « – les prêts et avances ;
 - « – les dotations en fonds propres ;
 - « – les dépenses de participations financières. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Cet amendement vise à définir la nomenclature budgétaire des charges de l'Etat, en cohérence avec l'impératif de fongibilité des crédits qui est au cœur de la réforme. Il tient compte du souci exprimé par nos collègues sénateurs d'assurer une traçabilité des crédits budgétaires.

La nomenclature des dépenses budgétaires retenue par le Sénat prévoit, en effet, que les charges budgétaires comprennent trois catégories de dépenses : dépenses ordinaires, dépenses d'intervention et dépenses d'investissement. Elles sont présentées sous onze titres, ce qui représente une augmentation sensible par rapport aux six titres que nous avons retenus en première lecture.

Pour justifier un tel degré de détail, le président Alain Lambert a estimé que la nomenclature retenue par l'Assemblée nationale « n'assurait pas de traçabilité suffisante des opérations, ce qui est un grave handicap dans un système où la fongibilité quasi complète des crédits a été instituée. »

Nous entendons le souci du Sénat d'assurer cette transparence des dépenses. Il vise à éviter que celles-ci ne soient regroupées dans une boîte noire où, en raison de leur fongibilité, serait interdite toute comparaison entre les crédits adoptés en loi de finances initiale et l'exécution de la loi de finances. Mais peut-on pour autant introduire, dans le cadre de la réforme, onze titres visant à refléter précisément la nature des dépenses tout en affichant l'objectif d'une lisibilité accrue de la loi de finances et de marges de manœuvres nouvelles pour les gestionnaires en contrepartie des obligations de résultats qui leur sont désormais imparties ? Nous inclinons à penser que non.

L'affichage d'une nomenclature primaire aussi détaillée que celle que propose le Sénat pourrait constituer un signal, pas obligatoirement positif, donné aux gestionnaires pour qu'ils fassent le pari de la réforme. Or celle-ci ne sera pas menée à bien sans l'adhésion de ces derniers.

Aussi suggérons-nous de regrouper les charges budgétaires de l'Etat selon une nomenclature par titre plus ramassée comprenant sept titres, de manière à assurer la lisibilité de la loi de finances et à garantir la cohérence de la nomenclature budgétaire au regard de l'objectif de fongibilité des crédits sur lesquels la réforme repose. Afin d'assurer la traçabilité des crédits budgétaires, objectif du Sénat que nous partageons bien évidemment, le contenu de chacun de ces titres serait explicité. Je précise que – comme c'est le cas aujourd'hui avec les articles et les paragraphes – la nomenclature affichée d'exécution pourrait atteindre un niveau de détail fin.

En résumé, la nomenclature budgétaire proposée comprendrait donc sept titres recouvrant de façon exhaustive dix-neuf catégories de dépenses. Cela permet de concilier les objectifs de nos deux assemblées, à savoir : l'efficacité, la lisibilité et, dans le même temps, la traçabilité.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Deux préoccupations doivent être prises en compte dans l'établissement de cette nomenclature des titres.

D'autre part, il faut, comme l'a très bien dit le rapporteur général, conserver un caractère ramassé à cette nomenclature. Cela correspond à l'esprit de la réforme budgétaire. Il s'agit de focaliser au maximum l'attention sur les objectifs de résultat plutôt que sur la nature des moyens employés.

D'autre part, il faut fournir des explications plus détaillées. Effectivement, la nomenclature constitue la clé de voûte du système. Ces explications seront fournies dans les annexes par programme, à l'appui de la justification de l'évolution des dotations en crédit.

Cette seconde préoccupation a inspiré le Sénat lorsqu'il a établi cette nomenclature par titre, avec un grand luxe de détails s'agissant de la nature des dépenses. Comme vient de la dire votre rapporteur général, la rédaction qui a été trouvée constitue un très bon compromis puisqu'elle permet à la fois de conserver une nomenclature par titre, ramassée, et de détailler, dans le cadre d'une liste, la façon dont cette nomenclature doit être constituée.

Je n'aurai qu'une toute petite réserve concernant l'expression : « subventions pour charges de service public ». Cette catégorie figure sous la rubrique « dépenses de fonctionnement ». Une rédaction plus précise eût été préférable, par exemple : « subventions aux organismes chargés d'une mission de service public ». Mais c'est une remarque mineure.

M. le président. Déposez-vous un amendement, madame la secrétaire d'Etat ?

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

M. le président. Cela aurait pu éventuellement nous éviter de revenir sur cette question.

Je mets aux voix l'amendement n° 9.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'article 4 est ainsi rédigé.

Article 5

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 5.

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 10, ainsi rédigé :

« Rétablir l'article 5 dans le texte suivant :

« Les ressources et les charges budgétaires de l'Etat sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses.

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

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

« Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocedé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Dans un souci de lisibilité, cet amendement vise à regrouper au sein du présent article les dispositions relatives à la définition du budget et des grands principes budgétaires. La notion de budget trouve, en effet, sa signification dès lors qu'ont été définies les charges et ressources qui, en raison de leur nature budgétaire, relèvent du budget.

Il est, par ailleurs, proposé d'apporter une définition des « prélèvements sur recettes » opérés au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes, plus précise que celle du Sénat, en s'inspirant directement de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Nous vous proposons d'adhérer, comme je l'ai dit ce matin dans mon propos introductif, à la position du Sénat, tendant à consacrer, dans la loi organique, la procédure des prélèvements sur recettes. Toutefois, la définition donnée par le Sénat à la notion de prélèvement sur recettes paraît un peu trop large. Cette rédaction pourrait ne pas faire obstacle à ce que soient prélevés sur les recettes de l'Etat les financements affectés à la sécurité sociale, ce qui risquerait de porter atteinte à l'autonomie des lois de financement de la sécurité sociale. Cette perspective serait sans nul doute en délicatesse avec les articles 34 et 47-1 de la Constitution.

Ce matin, notre collègue Jacques Brunhes m'a poussé dans mes derniers retranchements. Mais il sait parfaitement qu'une loi organique ne peut modifier la Constitution, même si nous pouvons souhaiter, sur beaucoup de points, une réforme plus audacieuse encore.

Rappelons que la réforme constitutionnelle de février 1996 a instauré les lois de financement de la sécurité sociale auxquelles il revient, en application de la loi organique du 22 juillet 1996, de prévoir l'ensemble des recettes des régimes de sécurité sociale.

En outre, au-delà des problèmes relatifs à la sécurité sociale, le texte adopté par le Sénat pourrait aboutir à un développement peu maîtrisé de la procédure des prélèvements sur recettes au profit d'organismes les plus divers, ce qui ne paraît pas souhaitable.

Il nous est donc apparu nécessaire de circonscrire la définition des prélèvements sur recettes aux procédures actuellement en vigueur, en s'inscrivant dans la continuité de la jurisprudence dégagée par le Conseil constitutionnel depuis sa décision du 29 décembre 1982.

Ayant toujours eu le souci d'inscrire la réforme de l'ordonnance dans le cadre de la Constitution, parce que c'est une obligation, et donc de la jurisprudence dégagée par le Conseil constitutionnel, il m'apparaît opportun de consacrer dans notre texte la notion de prélèvements sur recettes selon les modalités et sous les réserves précisées par le Conseil constitutionnel depuis la décision précitée de 1982.

Tel est l'objet de cet amendement.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Cet amendement vise à circonscrire aux seuls prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et de l'Union européenne, la définition des prélèvements sur recettes. Je relève cependant que si, pour une raison ou pour une autre, ce dispositif ne pouvait être mis en œuvre, il conviendrait de rétablir le caractère évaluatif de notre contribution à l'Union européenne.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 10. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. En conséquence, l'article 5 est rétabli et se trouve ainsi rédigé.

Article 6

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 6.

M. le président. L'article 6 a été supprimé par le Sénat.

Article 7

M. le président. « Art. 7. – I. – Les crédits ouverts par la loi de finances au titre de chacune des dépenses budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services, d'un ou plusieurs ministères, et sont spécialisés par programme.

« Toutefois, sont spécialisés, par dotation, les crédits relatifs :

« – aux pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations ;

« – aux dépenses en atténuation de recettes ;

« – aux dépenses résultant des mesures générales en matière de rémunérations, dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits ;

« – aux dépenses accidentelles, destinées à faire face à des calamités ;

« – aux dépenses imprévisibles, aux dépenses de pensions et d'avantages accessoires ;

« – aux dépenses résultant des appels en garantie de l'Etat.

« Une mission comprend un ensemble homogène de programmes ou de dotations. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

« Un programme regroupe les crédits ouverts pour mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions, auquel sont associés des objectifs précis et des indicateurs en mesurant les résultats.

« Les crédits sont ouverts aux ministres par décrets.

« II. – Les crédits sont limitatifs, sous réserve des dispositions prévues aux articles 10 et 24.

« Les crédits sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 4.

« Les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature. Les crédits ouverts sur chaque programme ne peuvent être modifiés que par une loi de finances ou en application des dispositions prévues aux articles 9, 12 à 15 et 18.

« III. – Les lois de finances fixent, par ministère, les plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ils sont limitatifs.

« 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. »

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

M. Jacques Brunhes. Je me suis inscrit sur cet article, parce que l'adoption de l'amendement rectifié de la commission spéciale, qui prévoit une rédaction entièrement nouvelle de cet article, fera tomber mes amendements.

M. le président. S'il est adopté !

M. Jacques Brunhes. En effet, monsieur le président, j'anticipe un peu.

Les amendements que nous avons déposés en deuxième lecture sont ceux que nous avons déjà déposés en première lecture. Je n'entends pas embarrasser nos travaux en les défendant comme je l'ai déjà fait au sein de la commission spéciale et en séance publique. C'est la raison pour laquelle je passerai très vite sur les amendements n^{os} 103, 93 et 94.

Je me contenterai de rappeler le fond de ces amendements. L'un d'entre eux a été repris par M. le rapporteur dans son amendement qui tend à nous faire partir des finalités d'intérêt général, ce que nous avions souhaité.

Pour le reste, nous avons rappelé nos propositions tendant à doter le Parlement du pouvoir de créer une mission, notamment dans le cadre du vote d'une loi d'orientation correspondante. Vous le savez, nous souhaitons supprimer toute référence aux plafonds de rémunération et d'emploi.

C'est le sens des quatre amendements que nous avons déposés et qui tomberont tout à l'heure.

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n^o 11 rectifié, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 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 de plusieurs services d'un ou de plusieurs ministères.

« Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

« Toutefois, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations. De même, une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes :

« 1^o Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;

« 2^o Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

« Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

« II. – Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation.

« Les crédits d'un programme ou d'une dotation sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 4.

« 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 de la dotation prévue au 2^o du I, 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.

« IV. – Les crédits ouverts 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, 18 *bis* et 20 *bis*.

« 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. »

M. Didier Migaud, rapporteur. Cet amendement important, comme la plupart de ceux que nous présentons, consacre le caractère interministériel – ce que souhaitait le Sénat – et le caractère ministériel des programmes, qui répond à une préoccupation plus nettement exprimée par l'Assemblée nationale et s'inscrit dans une logique de responsabilité.

Dans le souci que puisse s'exprimer le caractère interministériel de l'action de l'Etat, le Sénat a en effet ouvert la possibilité au Gouvernement de créer des missions à caractère interministériel. Dans la même perspective, il a également ouvert la possibilité de constituer des programmes interministériels. Cette dernière disposition paraît quelque peu en opposition avec la logique de responsabilisation qui est au cœur de la réforme. A chaque programme doit correspondre un responsable unique, donc un ordonnateur unique.

Toutefois, nous proposons de soutenir la démarche du Sénat qui corrige utilement le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, dans la mesure où le caractère interministériel de mission n'était sûrement pas suffisamment affirmé au travers de notre texte.

Cette disposition apporte également des modifications rédactionnelles à la définition des missions et des programmes, afin d'améliorer la cohérence du contenu des missions et de concilier le souci de précision exprimé par le Sénat quant à la définition des programmes avec le respect du droit d'amendement parlementaire.

Je voudrais répondre à la préoccupation de notre collègue Jacques Brunhes. Nous avons veillé à faire apparaître dans la nouvelle lecture que nous proposons cet après-midi l'apport de son groupe s'agissant de la définition des programmes.

Par ailleurs, cet amendement propose de restreindre le champ d'application des dotations, celles-ci ne permettant pas d'appréhender les dépenses de l'Etat selon une logique d'objectifs et de résultat.

Les dotations introduites par le Sénat dans le but de conserver la « pureté » de la notion de programme constitueront, en effet, des crédits dérogatoires : ils seront affranchis de la budgétisation par objectifs et seront exclus des modalités de gestion applicable aux crédits de droit commun.

Nous souscrivons sans réserve aux objectifs poursuivis par le Sénat : le Gouvernement ne doit pas constituer des programmes artificiels, Mme la secrétaire d'Etat en

convient, regroupant les crédits par nature de dépense et non par objectif, notamment par la reconstitution des agrégats « personnel » ou « administration générale ».

Il nous semble néanmoins que les inconvénients de la notion de dotation l'emportent sur les avantages : les dotations ne garantiront pas que les programmes seront conçus en respectant les principes qui fondent la réforme et soulèvent des difficultés en termes de cohérence, de lisibilité et de transparence.

C'est pourquoi je vous propose de conserver la notion de dotation, afin de répondre au souci légitime du Sénat d'interdire les faux programmes, mais en limitant le champ d'application.

Ainsi, il est proposé de restreindre les dotations aux crédits des pouvoirs publics, qui, en raison du principe de la séparation des pouvoirs, peuvent difficilement se voir soumis à une obligation d'objectifs et d'indicateurs ainsi qu'aux crédits globaux, qui, par définition, ne sont pas affectés à la réalisation d'objectifs précis.

Cet amendement vise, enfin, à établir un lien entre les crédits des dépenses de personnel et les plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat, afin de redonner toute sa portée à l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement en matière de dépense de personnel.

Tel est l'objet de cet amendement « dense ». (*Sourires.*)

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. L'article 7 est essentiel pour la mise en œuvre de cette réforme, puisque c'est celui qui définit les missions, les programmes et la spécialité des crédits. Sur de tels sujets, il faut aboutir à des définitions assurant un fonctionnement satisfaisant pour l'élaboration et, ensuite, pour l'exécution du budget.

Comme l'a dit Didier Migaud, cet amendement rétablit le caractère ministériel des programmes qui me paraît tout à fait indispensable. En effet, lorsqu'on souhaite une budgétisation tournée vers les résultats, que l'on met en place un système de fongibilité plus grand des moyens alloués, il faut pouvoir identifier les responsabilités, tout comme le ministre qui pilotera l'exécution et qui en rendra compte.

Dans un mouvement de compromis avec le texte délibéré par le Sénat, votre amendement propose par ailleurs de retenir les principes des dotations ; l'équilibre réalisé me paraît tout à fait bon.

Enfin, votre amendement, monsieur le rapporteur, prévoit quelque chose de tout à fait essentiel. Il rétablit le principe d'une présentation des crédits par titre, inscrite dans celle des programmes. Je crois que cette articulation est indispensable. Car la justification de l'évolution des crédits qui pourra s'appuyer sur les titres devra être conduite, programme par programme, et pas seulement de manière globale.

J'ai néanmoins deux réserves à faire.

La première, c'est que votre amendement prévoit qu'un programme comporte des « résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation », alors que le texte du Sénat prévoyait des indicateurs en mesurant les résultats. La mention des indicateurs me semblait importante.

La seconde est de moindre importance. Elle concerne le IV de votre amendement, selon lequel, en dehors d'une loi de finances, les mouvements de crédits ou d'emplois ne pourront modifier en gestion la spécialité des crédits ou des emplois qu'à titre exceptionnel. Dans la mesure où ces mouvements sont encadrés par le texte organique, il me semble que cette précision n'est pas absolument utile.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 11 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 7 est ainsi rédigé.

En conséquence, les amendements nos 92, 103, 93 et 94 de M. Brunhes tombent.

Article 8

M. le président. « Art. 8. – Les crédits ouverts 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 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. – Sauf dispositions spéciales d'une loi de finances prévoyant les conditions dans lesquelles des dépenses budgétaires peuvent être engagées par anticipation sur les crédits de l'année suivante, nulle dépense ne peut être engagée sur les crédits d'une année ultérieure.

« Les crédits ouverts au titre d'une année ne créent aucun droit au titre de l'année suivante. Toutefois, et sous réserve des dispositions de l'article 20 *bis* :

« – les autorisations d'engagement disponibles à la fin de l'année, sauf celles ouvertes sur le titre des dépenses de personnel, peuvent être reportées par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs ;

« – les crédits de paiement disponibles à la fin de l'année, au sein d'un programme, correspondant à des dépenses effectivement engagées, peuvent être reportés par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, dans la limite, pour les crédits pour dépenses de personnel, de 3 % des crédits initiaux de ce titre, et, pour les autres crédits, de 3 % des crédits initiaux de l'ensemble des autres titres ; ces plafonds peuvent être relevés par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé ; les reports de crédits effectués en application du cinquième alinéa du présent article ne sont pas pris en compte pour apprécier la limite fixée au présent alinéa ;

« – les crédits ouverts en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 18, disponibles à la fin de l'année, sont reportés par arrêté du ministre chargé des finances dans des conditions assurant le respect de l'intention de la partie versante.

« Les arrêtés de reports de crédits sont publiés au plus tard le 15 mars de l'année sur laquelle les crédits sont reportés. Avant le 31 mars, le Gouvernement dépose sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat un rapport présentant, par programme ou par dotation, l'impact sur les crédits disponibles des reports et engagements prévus au présent article, ainsi que la justification des relèvements du plafond mentionné au quatrième alinéa. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 12, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 9 :

« Les crédits sont limitatifs, sous réserve des dispositions prévues aux articles 10 et 24. Les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts.

« Les conditions dans lesquelles des dépenses peuvent être engagées par anticipation sur les crédits de l'année suivante sont définies par une disposition de loi de finances.

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

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Cet amendement vise à préciser le régime de limitativité des crédits et des plafonds des autorisations d'emplois. Les dispositions du texte adopté au présent article par le Sénat seront reprises à l'article 16. Nous avons prévu de reprendre la nouvelle architecture proposée par le Sénat, sauf sur deux ou trois points ; nous considérons en effet comme plus pertinent de revenir au texte présenté par l'Assemblée nationale en première lecture. Mais ce sont des modifications mineures par rapport à celles proposées par le Sénat.

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° 12. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. En conséquence, l'article 9 est ainsi rédigé.

Article 10

M. le président. « Art. 10. – Les crédits relatifs aux dépenses de rémunération de la dette de l'Etat, aux dépenses en atténuation de recettes et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat ont un caractère évaluatif.

« Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts. 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 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 ni des annulations liées aux mouvements prévus aux articles 13 et 14, ni des mouvements de crédits prévus à l'article 9. »

M. Migaud a présenté un amendement, n° 82, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le premier alinéa de l'article 10 :

« Les crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par

l'Etat ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs. »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, rapporteur. Cet amendement tend à préciser le champ des crédits évaluatifs et à établir un cantonnement de ces crédits dans des programmes spécifiques, chacune des trois catégories de crédits prévues à l'article 10 pouvant donner lieu à la constitution d'un ou plusieurs programmes.

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° 82. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 14, ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa de l'article 10, supprimer les mots : " des programmes ". »

M. Didier Migaud, rapporteur. Amendement de précision.

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° 14. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 15, ainsi rédigé :

« A la fin du dernier alinéa de l'article 10, substituer à la référence : " 9 " la référence : " 16 ". »

M. Didier Migaud, rapporteur. Amendement de coordination.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Accord.

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

M. le président. Je mets aux voix l'article 10, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 10, ainsi modifié, est adopté.)

Article 11

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 11.

Article 12

M. le président. « Art. 12. – En tant que de besoin, les crédits ouverts pour couvrir des dépenses accidentelles destinées à faire face à des calamités et ceux ouverts pour couvrir des dépenses imprévisibles sont, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, répartis par programme et mis à la disposition des ministres responsables.

« Les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations sont, par arrêté du ministre chargé des finances, répartis par programme et mis à la disposition des ministres responsables. Cet arrêté ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 16, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 12 :

« En tant que de besoin, les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles sont répartis par programme, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances.

« Les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations sont, par arrêté du ministre chargé des finances, répartis par programme. Cet arrêté ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Cet amendement permet d'évoquer de manière plus concise la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles et de supprimer la disposition prévoyant que les crédits répartis sont mis à la disposition du ministre responsable, cette formulation étant un peu redondante avec le caractère ministériel des programmes sur lesquels sont répartis les crédits.

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° 16. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'article 12 est ainsi rédigé.

Article 13

M. le président. « Art. 13. – I. – Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'une même mission. Le montant cumulé au cours d'une même année des crédits ayant fait l'objet de virements ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Pour les crédits pour dépenses de personnel, ce plafond s'applique aux crédits ainsi ouverts sur le titre concerné de chacun des programmes.

« II. – Des transferts de crédits entre programmes de missions distinctes peuvent modifier la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés est conforme aux objectifs du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis des modifications correspondantes de la répartition des emplois autorisés.

« II bis. – Les virements et transferts 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 virés ou transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial, inséré au rapport établi en application du 3^o de l'article 48 *octies*.

« III. – Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances ou par un décret d'avance.

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

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

M. Jacques Brunhes. Comme tout à l'heure, nos amendements sur cet article vont tomber, du fait de la rédaction totalement nouvelle proposée par notre rapporteur.

Je rappellerai simplement l'esprit de ces amendements. Le premier vise à assurer, en inversant la proposition initiale de cet alinéa, que le montant des crédits de personnel voté par le Parlement constitue le seuil minimal des dépenses de cette nature pour le programme considéré. Il garantit au mieux le respect des droits du Parlement en interdisant toute imputation des crédits de personnel au cours de l'exercice budgétaire. Il garantit également le sérieux de l'examen de l'adéquation des moyens de l'objectif fixé. En revanche, la définition d'un plafond de dépenses n'offre aucune garantie.

Notre second amendement se retrouvera dans d'autres articles – notamment à l'article 14. Il vise à faire en sorte que toutes les commissions, et pas seulement la commission des finances soient informées qu'un échange peut s'instaurer avec l'ensemble des commissions.

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 17, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 13 :

« I. – Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés.

« II. – Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés.

« II bis. – Les virements et transferts 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 virés ou transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial, inséré au rapport établi en application du 3^o de l'article 48 *octies*.

« 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 ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. L'amendement n° 17 de la commission vise à consacrer le caractère ministériel des virements de crédits et le caractère interministériel des transferts de crédits. Il s'agit d'une mesure de cohérence avec le caractère ministériel des programmes, destinée à éviter que les virements ne répondent à la fois à des besoins d'ajustements ministériels et à une logique d'interministérialité.

Cet amendement vise également à améliorer la définition des transferts de crédits, afin de conjuguer le caractère interministériel de ces mouvements avec le souci exprimé par le Sénat de répondre à des besoins ponctuels de transfert entre ministères pour des raisons de gestion publique. La formulation retenue permettra de répondre

au cas de figure où le gestionnaire du programme bénéficiaire des transferts apparaît mieux outillé pour mettre en œuvre les actions du programme d'origine.

Enfin, il est proposé d'exclure la possibilité d'alimenter un programme créé par décret d'avance sur la base de virements ou de transferts de crédits, cette disposition portant atteinte à l'autorisation budgétaire du Parlement.

J'en viens aux deux amendements de Jacques Brunhes à l'article 13.

Notre collègue obtient satisfaction sur l'amendement n° 95, qui est contenu dans celui de la commission spéciale.

Quant à l'amendement n° 106, pour éviter qu'il ne tombe, et pour lui montrer combien nous sommes attentifs et sensibles à ses suggestions, je lui propose de le transformer en sous-amendement. Il s'agirait, au II *bis* de l'amendement n° 17, après les mots : « chargées des finances », d'insérer les mots : « et des autres commissions concernées ». Ainsi les virements et transferts donneraient lieu à une information non seulement des commissions des finances, mais également des autres commissions concernées.

M. le président. J'imagine que M. Brunhes est d'accord.

M. Jacques Brunhes. Bien sûr !

M. le président. L'amendement n° 106 devient donc le sous-amendement n° 106 rectifié, qui est ainsi rédigé :

« Compléter la première phrase du II *bis* de l'amendement n° 17 par les mots : "et des autres commissions concernées". »

Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 17 et le sous-amendement n° 106 rectifié ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Cet amendement important, qui concerne les mouvements de crédits effectués en gestion, c'est-à-dire les virements et les transferts, va indéniablement dans le bon sens. Cependant, même si le rapporteur général doit m'objecter, non sans raison, que le mieux est l'ennemi du bien, je le trouve un peu restrictif.

La définition du transfert qui est proposée est très satisfaisante puisqu'elle couvre les deux besoins qui correspondent aux transferts : d'une part, lorsqu'il y a politique interministérielle, des transferts doivent pouvoir être réalisés entre ministères et, d'autre part, il faut pouvoir transférer des moyens destinés à l'accomplissement d'une tâche déterminée pour laquelle le programme destinataire des crédits est mieux équipé qu'un autre. Toutefois, ce second type de transfert répond à un besoin qui se rencontre non seulement entre ministères distincts, mais aussi, au sein d'un même ministère, entre administrations distinctes. Il faudrait donc, me semble-t-il, autoriser les transferts entre programmes au sein d'un même ministère, ce qui correspond à la lettre et à la pratique de l'ordonnance en vigueur.

De manière beaucoup plus accessoire, je relève un petit oubli concernant les mouvements d'emplois en gestion. L'amendement les autorise en effet lorsqu'ils accompagnent un transfert de crédits, mais ne prévoit pas la même disposition en ce qui concerne les virements. Peut-être cet oubli pourrait-il être réparé ?

Enfin, les transferts sont aujourd'hui opérés par arrêté ; ils le seraient ultérieurement par décret. Compte tenu des circuits de signature, c'est une procédure bien lourde qui n'est pas très justifiée sur le fond puisque ce type d'opération traduit, par construction, une entente entre différentes administrations.

Sous ces réserves très minimes, je donne mon accord à l'amendement n° 17, modifié par le sous-amendement n° 106.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 106.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 17 modifié par le sous-amendement n° 106.

(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 13 est ainsi rédigé et l'amendement n° 95 de M. Brunhes tombe.

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 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. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

« La commission chargée des finances 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. En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avance pris en conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement. »

M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 101, ainsi rédigé :

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

« II. – En conséquence, rédiger ainsi la première phrase du deuxième alinéa de cet article :

« La commission chargée des finances de chaque assemblée et les autres commissions concernées par ces décrets font connaître leur avis dans un délai de sept jours à compter de la notification qui leur a été faite du projet de décret. »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. L'amendement n° 101 ayant le même objet que le sous-amendement n° 106 rectifié, je pense qu'il sera également adopté.

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

M. Didier Migaud, rapporteur. Nous avons été saisis d'un amendement similaire lors de la première lecture et, bien que la commission n'ait pas examiné celui-ci, je propose également à l'Assemblée de ne pas le retenir. Nous sommes en effet, à l'article 14, dans le cadre de la procédure d'avis préalable, qui est complètement différente de celle visée à l'article 13 et qui correspond strictement à la

vocation de la commission des finances. Que la commission des finances, ayant donné son avis, doit ensuite diffuser l'information nécessaire, cela me semble pertinent et légitime. Ses réunions sont d'ailleurs ouvertes à tous les députés. Mais l'avis préalable aux décrets d'avance est au cœur de sa responsabilité et cette compétence ne peut être étendue aux autres commissions.

M. le président. L'avis formel, monsieur le rapporteur, est évidemment réservé à la commission des finances. Mais sans envisager de l'étendre aux autres commissions, on aurait pu prévoir leur information.

M. Didier Migaud, rapporteur. Ce n'est pas à vous, monsieur le président, que j'apprendrai que les travaux de la commission des finances sont d'une totale transparence et que tout député peut en être informé, notamment par les bulletins qu'elle diffuse. L'information que vous souhaitez aura donc lieu.

Mais on ne saurait suivre la proposition de M. Brunhes, sauf à dire, dans la loi organique, que la commission des finances n'a pas de raison d'être !

M. le président. Je n'ose même pas l'imaginer...

M. Didier Migaud, rapporteur. Bien sûr, mais l'extension de l'avis reviendrait exactement à cela.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 101 ?

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

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

M. Jacques Brunhes. Ce qui me frappe dans cette maison, c'est que, hormis la commission des finances, les cinq autres commissions, ainsi que la délégation pour l'Union européenne, ne jouent qu'un rôle restreint sur le plan budgétaire, qui se limite aux rapports pour avis.

Alors, monsieur le rapporteur, je comprends votre argumentation : c'est un domaine où la commission des finances a un rôle tout à fait spécifique. Il n'empêche que les autres commissions sont tenues un peu à l'écart de la procédure budgétaire et que ce serait une bonne chose de les y associer plus étroitement.

Bien sûr, les réunions de la commission des finances sont ouvertes à tous. Bien sûr, les autres commissions sont informées de ses travaux. Mais ce n'est pas tout à fait la même chose qu'une participation effective. Qu'elles puissent émettre un avis sur les décrets d'avance concernant leur domaine de compétence ne me paraît pas extravagant, et je ne vois pas en quoi cela amoindrirait le pouvoir de la commission des finances.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan. Je trouve que nous nous engageons dans un débat un peu surréaliste, parce que ce genre de raisonnement est réversible.

Si, chaque fois que la commission des lois prend une décision sur le droit des sociétés ayant des implications financières, la commission des finances doit demander à émettre un avis, et ainsi de suite, autant mettre fin à la spécialisation des commissions et n'en garder qu'une seule, vaste et large, qui donnera son avis sur tout !

M. Jacques Brunhes. Ce n'est pas sérieux !

M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances. Je ne comprends pas. Je ne comprends vraiment pas ! Si la commission des finances n'a pas pour vocation de veiller sur la procédure budgétaire et de contrôler l'exécution budgétaire, il faut l'appeler autrement.

M. le président. Ne tombons pas dans la confusion ! Personne n'a dit cela.

M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances. « Avis », cela signifie quelque chose !

M. le président. Précisément, monsieur le président de la commission des finances, et c'est pourquoi j'ai suggéré que, dans la suite de la discussion avec le Sénat, on transforme l'« avis » en « information ». Il est évident, en effet, que les décisions prises par la commission des finances peuvent concerner des budgets qui entrent dans le champ de compétence d'autres commissions permanentes de l'Assemblée. C'est la seule restriction que je fais. Pour le reste, je considère comme vous que l'avis ne peut être donné que par la commission des finances. Mais j'aimerais éviter que ne se crée une espèce de hiérarchie qui serait mal ressentie par ceux de nos collègues qui n'ont pas l'honneur et le plaisir de siéger à la commission des finances.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Monsieur le président, il n'y a pas de hiérarchie entre les commissions et le problème ne se pose pas du tout en ces termes. D'ailleurs, la commission des finances a la sagesse – son président vient de le rappeler – de ne pas demander à être consultée pour avis sur tous les sujets examinés par les autres commissions et qui ont une incidence budgétaire ou fiscale.

M. Jean-Jacques Jégou. Et pourtant !

M. Didier Migaud, rapporteur. Si bien que nous découvrons parfois des choses intéressantes...

La commission des finances n'a donc pas du tout l'intention d'établir quelque suprématie que ce soit. Elle s'efforce de rester dans son rôle.

J'ajoute que, sous cette législature, nous avons déjà fait beaucoup de progrès pour associer les autres commissions à la procédure budgétaire. Et je suis heureux que Jacques Brunhes se soit rallié à l'idée d'une commission élargie pour l'examen de certains budgets, formule qui met les autres commissions au cœur de la discussion budgétaire. C'est tout le sens de cette réforme.

Nous partageons donc la préoccupation exprimée par Jacques Brunhes, nous l'avons traduite dans notre pratique de l'examen du budget et nous inscrivons aussi dans la loi organique des dispositions destinées à garantir l'information pleine et entière des commissions. Pour ce qui est de la commission des finances, tout député pourra être informé de ses travaux. Par conséquent, monsieur le président, votre suggestion sera entendue et nous y répondrons dans les faits.

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

M. Jean-Jacques Jégou. La commission des finances, je le dis sans esprit de corporatisme, a le souci constant d'associer les autres commissions à la procédure budgétaire. Ainsi, et je m'en tiendrai à cet exemple, la mission d'évaluation et de contrôle fait participer les rapporteurs pour avis à ses travaux sur les budgets qui les concernent.

Il est essentiel que tous nos collègues puissent être informés et c'est pourquoi tout le monde peut assister aux débats de la commission des finances. J'ajouterai avec

un rien de malice que nous-mêmes serions très heureux d'être associés à certains projets qui présentent un aspect budgétaire et dont la commission des finances demande souvent à être saisie pour avis sans pouvoir l'être, compte tenu de l'organisation des débats.

Cela étant, monsieur Brunhes, s'il n'existe pas de hiérarchie entre les commissions, il y a tout de même une spécialisation que la réforme de l'ordonnance de 1959 ne doit pas bouleverser.

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

M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances. Avez-vous pensé à ce qui se passerait si toutes les commissions devaient donner un avis sur les virements et les transferts ? Eh bien, ce serait simple. Pour tous les crédits la concernant, chaque commission répondrait non. Qui veillerait alors à la cohérence de l'ensemble ? Personne ! Or c'est précisément à la commission des finances que cette mission incombe. Si elle n'est pas là pour s'assurer de la cohérence globale, le résultat est écrit d'avance. Et je ne trouverais pas très sage que l'on aille dans ce sens.

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

M. Jacques Brunhes. Pour l'examen des budgets, notamment des budgets dépensiers, celui de la justice par exemple, il y a le rapporteur spécial, membre de la commission de finances, et le rapporteur pour avis, qui appartient à la commission des lois. Eh bien je considère, en tant que membre de cette commission, que beaucoup de mes collègues sont extrêmement compétents sur les problèmes de la justice et qu'au-delà même de l'avis qu'ils prononcent, ils pourraient être mieux associés encore à la procédure budgétaire.

A l'article 13, monsieur Migaud, vous avez accepté mon amendement précédent en le transformant même en sous-amendement, et je vous en sais gré. Dans cet esprit, sans doute devons-nous réfléchir à la proposition de notre président de transformer l'avis en simple information. Mais si la commission des finances doit exercer la plénitude de son rôle, notamment – M. Emmanuelli a raison d'y insister – pour assurer un arbitrage, il n'en est pas moins nécessaire de mieux associer les autres commissions à la procédure budgétaire.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 101.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 18, ainsi rédigé :

« Après le deuxième alinéa de l'article 14, insérer l'alinéa suivant :

« La ratification des modifications apportées, sur le fondement des deux alinéas précédents, 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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Un mot encore, monsieur le président, au sujet de l'amendement précédent. Vous avez suggéré qu'après l'adoption de cette proposition de loi, nous puissions engager la réforme du règlement de l'Assemblée nationale. Eh bien, je pense que M. Brunhes pourrait obtenir satisfaction dans le cadre de cette démarche. Je l'invite donc à être à mes côtés pour obtenir que la procédure exceptionnelle d'examen en

commission élargie puisse être étendue à beaucoup d'autres budgets. Elle permettra aux commissions saisies pour avis d'être au cœur de la discussion budgétaire. Car je partage son point de vue : il y a, dans les commissions saisies pour avis, beaucoup de députés peut-être encore plus motivés que ceux de la commission des finances pour s'intéresser aux budgets qui les concernent.

L'amendement n° 18 confirme que les décrets d'avance « gagés » doivent être soumis à la ratification du Parlement, sachant que nous proposerons de supprimer la disposition « balai » prévue à l'article 34 *bis*.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. La commission souhaite en effet supprimer l'obligation, introduite par le Sénat, de ratifier l'ensemble des mouvements réglementaires. J'avais eu l'occasion de m'exprimer sur les lourdeurs que cette disposition induisait. Je remercie très chaleureusement le rapporteur général d'avoir bien voulu entendre mes arguments.

Par conséquent, avis favorable à l'amendement n° 18.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 18.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 19, ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du dernier alinéa de l'article 14, après les mots : “peuvent être ouverts” insérer les mots : “, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ;” . »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Cet amendement applique aux décrets d'avance « non gagés » le principe de l'information préalable des commissions des finances.

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° 19.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 14, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 14, ainsi modifié, est adopté.)

Article 15

M. le président. « Art. 15. – I. – Afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances.

« 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 ainsi annulés ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts.

« Les crédits dont l'annulation est proposée par un projet de loi de finances rectificative ne peuvent être ni engagés, ni ordonnancés à compter de son dépôt et jusqu'à sa promulgation.

« II. – Tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. »

M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 97, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 15 :

« Un crédit devenu sans objet peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, publié simultanément au *Journal officiel*.

« Le montant cumulé des crédits annulés par décret, sur le budget général en vertu 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. »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Selon la rédaction adoptée par le Sénat, ce ne sont pas avant tout des crédits devenus sans objet qui pourraient être supprimés, mais aussi des crédits utiles dont l'annulation serait estimée nécessaire par le Gouvernement compte tenu de l'impératif absolu du respect de l'équilibre budgétaire. Quant aux autres modifications introduites par le Sénat, elles ne sont pas convaincantes. Nous proposons donc de revenir au texte adopté en première lecture par notre assemblée.

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

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Défavorable : il apparaît légitime d'intégrer dans la norme juridique l'une des motivations principales des annulations, qui est la préservation de l'équilibre financier. A partir du moment où telle est la réalité, il ne servirait à rien de ne pas la reconnaître.

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

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 20, ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa du I de l'article 15 par la phrase suivante : "Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes conditions". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. La notion de crédit devenu sans objet conserve son utilité. Tel peut être le cas, par exemple, quand l'évolution favorable des taux d'intérêt amène à constater une économie sur la charge de la dette. Il en va de même quand la montée en puissance plus lente que prévue d'une prestation sociale de l'Etat entraîne une consommation des crédits inférieure aux prévisions.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Ainsi que je l'ai indiqué au Sénat, il paraît en effet utile de pouvoir annuler des crédits devenus sans objet. C'est ce que permet l'amendement présenté par votre commission auquel je suis donc tout à fait favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 20. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 21, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'avant-dernier alinéa du I de l'article 15 :

« Le montant cumulé des crédits annulés par décret en vertu du présent article et de l'article 14 ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours. »

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Afin de garantir la portée de l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement, cet amendement précise le champ d'application du plafond des annulations susceptibles d'être effectuées par décret, conformément à la rédaction adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale dont le Gouvernement avait estimé, par la voie de sa secrétaire d'Etat, qu'elle réalisait un juste équilibre. Je propose donc d'en rester aux paroles de sagesse formulées par Mme Parly.

Le dispositif proposé montre que le Gouvernement devrait être incité à intégrer, au sein même des collectifs, les annulations qui leur sont associées. Je ne crois pas que cela pose de problème particulier.

M. le président. Madame la secrétaire d'Etat, la sagesse n'a pas changé en prenant de l'âge ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Si M. le rapporteur voulait bien être indulgent à mon égard, je lui dirais que j'avais une légère préférence pour le texte du Sénat. Mais c'est du passé ! (*Sourires.*)

M. le président. Vous tenez absolument à nous faire de la peine, madame !

Je mets aux voix l'amendement n° 21.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 22, ainsi rédigé :

« Substituer au dernier alinéa du I de l'article 15 le paragraphe suivant :

« I *bis* – Les crédits dont l'annulation est proposée par un projet de loi de finances rectificative sont indisponibles pour engager ou ordonnancer des dépenses à compter de son dépôt 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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Cet amendement vise à définir, pour les crédits dont l'annulation est proposée par un projet de loi de finances rectificative, un régime de suspension réellement opérationnel et d'éviter que l'éventuelle impossibilité constitutionnelle de mettre en application une annulation ne conduise, paradoxalement, à la suspension définitive des crédits en cause, c'est-à-dire à une annulation de fait.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Compte tenu de l'adoption du précédent amendement, je suis favorable à celui-ci.

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

M. le président. M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 102, ainsi rédigé :

« Compléter le II de l'article 15 par les mots : "et aux autres commissions concernées". »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Même problème que précédemment.

M. le président. Pas tout à fait ! C'est le même problème non pas que pour le précédent mais que pour l'avant-dernier !

Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, rapporteur. Même motif, même avis : défavorable.

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° 102.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 15, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 15, ainsi modifié, est adopté.)

Article 16

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 16.

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

« Rétablir l'article 16 dans le texte suivant :

« I. – 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.

« II. – 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 conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante. Ces reports ne peuvent majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel.

« Sous réserve des dispositions prévues à l'article 20 *bis*, les crédits de paiement disponibles sur un programme 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 conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, dans les conditions suivantes :

« 1° Les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés ;

« 2° Les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances.

« III. – Les crédits ouverts sur un programme en application des dispositions du II de l'article 18 et disponibles à la fin de l'année sont reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme

poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

« Le montant des crédits ainsi reportés ne peut excéder la différence entre les recettes et les dépenses constatées sur le fondement des dispositions précitées.

« Les reports de crédits de paiement effectués en application du présent paragraphe ne sont pas pris en compte pour apprécier les limites fixées aux 1° et 2° du II.

« IV. – Les arrêtés de report sont publiés au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle à la fin de laquelle la disponibilité des autorisations d'engagement ou des crédits de paiement a été constatée. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Monsieur le président, nous relirons, les uns et les autres, nos déclarations. Vous verrez que notre point de vue n'est pas aussi injustifié que vous semblez le croire et que nous avons fait preuve de beaucoup d'ouverture à l'égard des propositions de Jacques Brunhes tant en première lecture qu'en deuxième lecture. Je suppose qu'il en est lui-même conscient.

Cet amendement établit tout simplement le régime de report des crédits budgétaires.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Cet amendement améliore très sensiblement la rédaction qui avait été retenue par le Sénat. Il me semble cependant que trois points posent encore quelques difficultés.

Le premier est celui du principe des arrêtés conjoints. En effet cela constitue une procédure qui va forcément alourdir et ralentir la réalisation des reports, ce qui ne me semble pas aller dans le sens que vous recherchez, c'est-à-dire celui d'une plus grande rapidité.

Le deuxième est la mise en place de deux mécanismes différents de calcul du plafonnement de 3 % – l'un applicable aux dépenses de personnels, l'autre pour les dépenses hors personnels – et le non-report des autorisations d'engagement sur les dépenses de personnels. Le degré de complexité de ces dispositions me paraît en effet disproportionné au regard de leur intérêt.

Enfin la fixation d'un délai pour la publication des arrêtés de report ne me paraît pas non plus indispensable, puisque la vraie contrainte, sera, de fait, la date limite de dépôt du projet de loi de règlement. Dès lors, si, pour des raisons diverses, politiques ou techniques, les arrêtés de report n'étaient pas signés avant le 31 mars, les crédits tomberaient.

Sous ces réserves je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 23. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. En conséquence, l'article 16 est rétabli et se trouve ainsi rédigé.

Article 17

M. le président. « Art. 17. – Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses.

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

« Sur les recettes brutes sont prélevés les financements transférés par l'Etat à des tiers aux fins de couvrir les charges supportées par eux du fait des missions de service public qu'ils exercent. Ces prélèvements sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon distincte et précise.

« Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 24, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 17 :

« Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial. »

C'est un amendement de conséquence, monsieur le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. En effet. Il tend à supprimer des dispositions qui ont été reprises à l'article 5.

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° 24. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'article 17 est ainsi rédigé.

Article 18

M. le président. « Art. 18. – I. – Les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial sont la procédure de fonds de concours, la procédure d'attribution de produits 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 à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'Etat. Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances qui ouvre les crédits correspondants. Les dépenses afférentes à ces crédits ne peuvent être engagées par le ministre intéressé qu'une fois opéré le rattachement, au cours de l'exercice, de la recette du fonds de concours. Ce rattachement est réalisé par arrêté du ministre chargé des finances, dès le versement effectif des fonds. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante.

« II *bis*. – Les attributions de produits sont constituées par des recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'Etat. Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables.

« III. – *Non modifié.* »

M. Migaud a présenté un amendement, n° 88, ainsi libellé :

« I. – Rédiger ainsi le II de l'article 18 :

« 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 à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'Etat.

« Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme ou la dotation concernée.

« Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. Les plafonds de dépenses et de charges prévus au 5° du I de l'article 31 incluent le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours.

« L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. A cette fin, un décret en Conseil d'Etat définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours. »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Cet amendement concerne les fonds de concours sur lesquels nous avons eu un débat riche avec le Sénat et avec le Gouvernement. A cet égard l'Assemblée partage la préoccupation du Sénat d'avoir une évaluation des fonds de concours en recettes et en dépenses.

Afin de répondre aux interrogations exprimées par le Gouvernement au cours de la discussion de la proposition au Sénat en première lecture, il convient d'introduire quelques ajustements concernant l'exécution des crédits ouverts par voie de fonds de concours. La rédaction qui vous est proposée permet donc, me semble-t-il, d'opérer une évaluation des fonds de concours en loi de finances initiale – dont les recettes et les dépenses figureront dans le tableau d'équilibre et feront donc l'objet d'un vote car nos collègues du Sénat étaient particulièrement attachés, ce qui est légitime, à ce que leurs préoccupations se retrouvent dans la rédaction de l'article 18 – tout en évitant les inconvénients d'une double comptabilisation des crédits en exécution, que la rédaction adoptée en première lecture par le Sénat pourrait permettre.

Cette rédaction s'efforce donc de concilier une question de principe à laquelle nous sommes particulièrement attachés, Sénat et Assemblée nationale, et la prise en compte de la nécessité d'avoir un dispositif applicable.

M. le président. Qu'en pensez-vous, madame la secrétaire d'Etat ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. J'en pense beaucoup de bien, monsieur le président.

Ainsi que l'a rappelé le rapporteur général, cette disposition a fait l'objet d'un vif débat au Sénat et la nouvelle rédaction mise au point par le rapporteur est, à bien des égards, extrêmement satisfaisante. Je le remercie donc d'avoir su trouver un point d'équilibre qui devrait être bien perçu par le Sénat.

Il subsiste néanmoins une petite incertitude que nous devrions pouvoir lever car, comme l'a souligné Didier Migaud, l'essentiel est que ce dispositif puisse fonctionner.

En effet, l'amendement prévoit d'intégrer, dans le plafond des dépenses et des charges figurant dans l'article d'équilibre, le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Cependant, il reste muet pour le cas où serait constaté un montant de recettes supérieur à ce plafond en cours d'exercice.

En effet, pour que ces recettes supplémentaires puissent être utilisées conformément à l'intention de la partie qui les verse, il faut qu'elles puissent être rattachées et donner lieu à ouverture de crédits la même année.

C'est pourquoi je vous propose d'acter, au cours de ce débat, que la rédaction de cet amendement n'empêchera pas les ouvertures de crédits au-delà du plafond au cas où les recettes de fonds de concours seraient plus importantes que prévu en loi de finances.

Sous cette réserve d'interprétation, je donne mon accord à cet amendement qui me paraît excellent.

M. le président. Qui ne dit mot consent, monsieur le rapporteur ?

M. Didier Migaud, rapporteur. J'en reste au dispositif !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 88. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 27, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le II *bis* de l'article 18 :

« II *bis* – Les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'Etat peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits. Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables. Les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont affectés au service concerné. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Cet amendement vise à préciser la définition de la procédure d'attribution de crédits introduire par le Sénat, en prévoyant que seules les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service, telles que définies par décret du ministre chargé des finances, peuvent faire l'objet de cette procédure.

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° 27. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 18, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 18, ainsi modifié, est adopté.)

Article 18 *bis*

M. le président. « Art. 18 *bis* – La loi de finances peut créer des budgets annexes pour retracer les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances.

« Ils comportent, distinctement, une section d'opérations courantes qui regroupe les recettes et les dépenses ordinaires et une section d'opérations financières et en capital qui regroupe les charges d'investissement et d'amortissement de la dette ainsi que les ressources affectées à ces charges.

« Chaque budget annexe constitue une mission au sens de l'article 7. Les crédits des budgets annexes sont spécialisés par programme et exécutés dans les mêmes conditions que ceux du budget général. Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux prévisions des lois de finances, les crédits pour amortissement de la dette peuvent être majorés à due concurrence, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 28 rectifié, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 18 *bis* :

« I. – Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services.

« La création d'un budget annexe et l'affectation d'une recette à un budget annexe ne peuvent résulter que d'une disposition de loi de finances.

« II. – Un budget annexe constitue une mission, au sens des articles 7 et 48. Sous réserve des règles particulières définies au présent article, les opérations des budgets annexes sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général.

« Par dérogation aux dispositions du II de l'article 7 et de l'article 26 *quater*, les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses de gestion courante. La section des opérations en capital retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement.

« Par dérogation aux dispositions du III de l'article 7, les plafonds des autorisations d'emplois dont sont assortis les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont spécialisés par budget annexe.

« Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux prévisions des lois de finances, les crédits pour amortissement de la dette peuvent être majorés à due concurrence, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

« Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 12 et 13 ne peut être effectué entre le budget général et un budget annexe. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Comme indiqué dans mon propos introductif ce matin, nous avons accepté la proposition du Sénat de maintenir les budgets annexes. Nous souhaitons toutefois préciser leur régime afin que nous ne perdions pas en transparence, en lisibilité et en contrôle des comptes par rapport aux procédures budgétaires classiques.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Cet amendement propose de modifier le régime des budgets annexes tel qu'il a été défini par le Sénat en apportant une modification principale : les budgets annexes seraient présentés selon les normes du plan comptable général.

J'avoue que je m'interroge sur cette disposition parce que je crains qu'elle n'introduise une confusion avec l'autorisation en comptabilité de caisse applicable aux budgets de l'Etat. Par conséquent, je crains qu'il n'y ait une petite difficulté s'agissant du tableau d'équilibre, le budget général étant présenté en comptabilité de caisse et les budgets annexes en comptabilité en droit constaté.

J'entends bien la préoccupation exprimée par le rapporteur qui est de ne pas priver le Parlement d'informations, préoccupation à laquelle je souscris tout à fait. Néanmoins, de mon point de vue, cela ne sera pas le cas,

puisque'il existe des documents annexes dans lesquels le budget annexe sera présenté sous la forme d'un compte de résultat.

Pour le budget annexe de l'aviation civile, par exemple, l'article 99 de la loi de finances pour 1996 prévoit qu'un rapport au Parlement dresse un état récapitulatif présentant la répartition des coûts et des dépenses budgétaires en distinguant ceux qui sont afférents aux prestations de service rendues aux usagers de ceux relatifs aux missions d'intérêt général. Cet état est construit sur les principes du plan comptable général. Il prend en compte les recettes en droit constaté et il incorpore des charges calculées d'amortissement et de provision.

Autant il est souhaitable de renforcer l'obligation de l'information sur les budgets annexes à travers ces annexes jointes à la loi de finances et à la loi de règlement, autant je crains que cette disposition n'améliore pas la clarté de l'autorisation.

Cela étant, je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée.

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

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Les craintes de Mme la secrétaire d'Etat ne me semblent pas légitimes, à partir du moment où nous restons en logique de caisse et qu'il s'agit d'une présentation selon la rubrique du plan comptable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 28 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 18 *bis* est ainsi rédigé.

Article 19

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

« 1° Les comptes d'affectation spéciale ;

« 2° Les comptes de commerce ;

« 3° et 4° *Non modifiés*.

« L'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale. »

M. Migaud, *rapporteur*, a présenté un amendement, n° 29, ainsi rédigé :

« A la fin du dernier alinéa de l'article 19, supprimer les mots : "d'initiative gouvernementale". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Cet amendement est tout à fait légitime. Personne ne s'en étonnera puisqu'il se situe dans la logique du texte et qu'il préserve les droits du Parlement.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je vais devoir à nouveau solliciter l'indulgence du rapporteur général, car ce sera le seul avis défavorable que je rendrai sur un amendement de la commission.

Cela étant je n'ai aucune raison de m'étendre sur les justifications de mon avis défavorable. Le rapporteur les devine.

M. le président. On vous sent contenue, madame.

M. Philippe Auberger. C'est plein de sous-entendus !

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

M. le président. Je mets aux voix l'article 19, modifié par l'amendement n° 19.

(L'article 19, ainsi modifié, est adopté.)

Article 20

M. le président. « Art. 20. – Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature.

« Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté sur l'année suivante, les pertes et profits survenant sur chaque compte devant être constatés par une disposition de loi de finances. Ils s'imputent alors au résultat budgétaire de l'année dans les conditions prévues par l'article 34.

« Chaque compte spécial constitue une mission au sens de l'article 7. Les dépenses ou les crédits ouverts pour chacun des comptes spéciaux sont spécialisés par programme ou par dotation. Sous réserve des dispositions particulières prévues à l'article 20 *bis* et à l'article 24, leurs opérations sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général. »

M. Migaud, *rapporteur*, a présenté un amendement, n° 30, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 20 :

« I. – Il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature.

« Sous réserve des règles particulières prévues aux articles 20 *bis* à 24, les opérations des comptes spéciaux sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général. Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté sur l'année suivante.

« II. – Chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 48. Leurs crédits sont spécialisés par programme.

« Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 12 et 13 ne peut être effectué entre le budget général et un compte spécial doté de crédits. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Cet amendement vise à préciser les règles générales applicables aux comptes spéciaux, puisque nous les conservons aussi.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. C'est une dérogation à laquelle je ne suis pas tout à fait favorable. Je m'en remets donc à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Vous venez en effet de dire que vous n'émettriez qu'un seul avis défavorable sur un amendement de la commission cet après-midi.

Je mets aux voix l'amendement n° 30.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 20 est ainsi rédigé.

Article 20 bis

M. le président. « Art. 20 bis – Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations financées au moyen de ressources particulières complétées, le cas échéant, par des versements du budget général.

« Le rattachement à un compte d'affectation spéciale des opérations financières de nature patrimoniale liées à la gestion des participations de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, est de droit. Il en va de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires, qui sont détaillées par ministère.

« Sauf dérogation expresse de la loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial, ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

« Le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Dans ce dernier cas, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.

« Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, les crédits peuvent être majorés à due concurrence, par arrêté du ministre chargé des finances, après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances rendus dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 14.

« Les autorisations d'engagement disponibles en fin d'année sont reportées sur l'année suivante, par arrêté du ministre chargé des finances.

« Les crédits de paiement disponible en fin d'année sont reportés dans les mêmes conditions pour un montant qui ne peut excéder la différence entre les recettes et les dépenses effectives.

« Le dernier alinéa de l'article 9 s'applique à ces reports. »

M. Migaud a présenté un amendement, n° 83, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 20 bis :

« I. – Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte.

« Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur une unique compte d'affectation spéciale. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

« Il en est de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. Les versement du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

« II. – Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial, ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

« En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatés, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.

« En cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commission de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons 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 et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 16, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte. »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, rapporteur. Cet amendement précise les règles applicables aux comptes d'affectation spéciale. Il se substitue à l'ancien amendement n° 31.

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° 83. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'article 20 bis est ainsi rédigé.

Article 21

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 21.

Article 21 bis

M. le président. « Art. 21 bis – Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le déficit de fin d'année fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt.

« Les opérations relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat sont retracées dans un compte de commerce, qui distingue les opérations de gestion, dans les conditions prévues par la loi de finances. Celle-ci précise notamment les modalités selon lesquelles des versements du budget général abondent les recettes de ce compte, ainsi que les informations particulières communiquées au Parlement pour rendre compte de ses opérations. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 32, ainsi rédigé :

« I. – Dans l'avant-dernière phrase du premier alinéa de l'article 21 bis, substituer aux mots : "déficit de fin d'année" le mot : "découvert".

« II. – En conséquence, procéder à la même substitution dans le reste de la proposition de loi organique. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. S'agissant de comptes qui ne sont pas dotés de crédits, une contrainte de respect de découvert, applicable tout au long de l'année, paraît plus protectrice des finances de l'Etat qu'un simple objectif de déficit en fin d'année.

Par ailleurs, l'objectif de déficit pourrait être respecté, en affichage, grâce à un versement du budget général vers le compte de commerce, ce qui ne contribuerait ni à la transparence de la gestion ni à la responsabilisation du gestionnaire. Tel est l'objet de la substitution de mots proposée.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Cet amendement concerne le découvert sur les comptes de commerce. Dans sa première version, il posait une petite difficulté puisque le découvert va jouer toute l'année. S'agissant du compte de la dette et du compte des opérations monétaires, cela aurait rendu assez difficile, pour ne pas dire impossible, la réalisation d'opérations de gestion active de la dette, à laquelle, nous sommes tous très sensibles, puisque vous avez bien voulu adopter, lors du collectif de fin d'année, une disposition permettant de créer un compte spécial à cet effet.

J'avoue qu'il me semblerait préférable que ce découvert soit plus évaluatif que limitatif, ce que l'amendement qui sera examiné ensuite prévoit.

Dans ces conditions, je m'en remettrai à la sagesse de l'Assemblée. Nous avons en effet tous à cœur que l'Etat puisse mener une gestion aussi active que possible de la dette. Celle-ci est la garantie de la meilleure gestion possible des deniers publics.

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

M. le président. M. Migaud a présenté un amendement, n° 85 rectifié, ainsi rédigé :

« Substituer au deuxième alinéa de l'article 21 *bis* le paragraphe suivant :

« II. – Les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont retracées dans un compte de commerce déterminé. Ce compte est divisé en sections distinguant les opérations selon leur nature.

« Chaque section est dotée d'une autorisation de découvert.

« Sont déterminés par une disposition de loi de finances :

« – la nature des opérations autorisées, chaque année, sur chaque section ;

« – le caractère limitatif ou évaluatif de chaque autorisation de découvert ;

« – les modalités générales d'information du Parlement sur l'activité du compte et les modalités particulières selon lesquelles le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de tout dépassement d'une autorisation de découvert ;

« – les conditions générales de fonctionnement du compte. »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, rapporteur. La préoccupation tout à fait légitime de Mme la secrétaire d'Etat trouve sa réponse dans cet amendement. Si un certain nombre d'amendements ont été corrigés depuis l'examen du texte par le Sénat la semaine dernière, c'est parce que le dialogue s'est poursuivi avec le Sénat et le ministère de l'économie et des finances. Nous nous sommes efforcés de trouver les meilleures rédactions possibles respectant les objectifs des uns et des autres. À cet égard, je me réjouis, monsieur le président, du dialogue qui s'est instauré entre le Sénat, le ministère de l'économie et des finances et, bien sûr, l'Assemblée.

Cet amendement tend à préciser les règles générales applicables au compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat. Pour les raisons de transparence très clairement exposées par le président Alain Lambert, rapporteur de la commission des finances du Sénat, il convient que les opérations de ce compte soient retracées sur plusieurs sections, selon la nature de ces opérations. C'est une exigence qui m'apparaît tout à fait légitime.

On observera, par exemple, que la mise en œuvre d'instruments financiers à terme présente des risques spécifiques et nécessite d'être distinguée des opérations plus classiques liées à l'émission, à la conversion ou à l'échange des emprunts d'Etat et au paiement des intérêts correspondants. Par voie de conséquence, il convient que chaque section soit dotée de sa propre autorisation de découvert.

Il reviendrait à une disposition de loi de finances de définir les modalités de fonctionnement du compte, parmi lesquelles il faut réserver un sort particulier à la nature des opérations autorisées, chaque année, sur chaque section, par le Parlement ; au caractère limitatif ou évaluatif de chacune des autorisations de découvert – cette question étant très directement liée à la portée de l'autorisation parlementaire en matière financière et à la nature spécifique du compte de gestion de la dette au regard des autres comptes de commerce –, enfin, aux modalités générales d'information du Parlement sur l'activité du compte et aux modalités particulières selon lesquelles le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de tout dépassement d'une autorisation de découvert. Les règles applicables aux dépassements de crédits évaluatifs peuvent légitimement être transposées aux éventuels dépassements d'autorisations de découvert.

La rédaction à laquelle nous sommes parvenus concilie, me semble-t-il, un certain nombre d'exigences exprimées très fortement par le Sénat, et par l'Assemblée nationale, notamment celle de disposer de toutes les informations nécessaires concernant ces opérations.

M. le président. Cet amendement répond à votre préoccupation, madame la secrétaire d'Etat.

Mme la secrétaire d'Etat au budget. S'il est un sujet sur lequel le texte a été considérablement amélioré, c'est bien la question de la gestion de la dette. Nous avons eu un long débat sur cette question en première lecture. L'Assemblée nationale et le Sénat ont beaucoup travaillé sur le sujet. Le texte qui vous est proposé aujourd'hui permettra d'améliorer l'information du Parlement et de mener la gestion active de la dette à laquelle nous aspirons.

M. le président. Tout est donc rentré dans l'ordre. Encore que le fait de répondre à la préoccupation du Gouvernement ne constitue pas forcément pour le Parlement une amélioration. *(Sourires.)*

Mme la secrétaire d'Etat au budget. J'y suis d'autant plus sensible, monsieur le président.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Cela constitue une amélioration à partir du moment où cela correspond totalement aux aspirations du Parlement.

M. le président. Bien entendu.

M. Jean-Pierre Delalande. C'est une nouvelle culture !

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 85 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 21 *bis*, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 21 bis, ainsi modifié, est adopté.)

Article 22

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 22.

Articles 23, 24 et 25

M. le président. « Art. 23. – Les comptes d'opérations monétaires retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire. Pour cette catégorie de comptes, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Seul le déficit de fin d'année fixé pour chacun d'entre eux 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 consentis par l'Etat. 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 la situation 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 faisant l'objet d'une publication au *Journal officiel* ;

« – soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 34. Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général. » – *(Adopté.)*

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

« 1° Le mouvement des disponibilités de l'Etat ;

« 2° L'escompte et l'encaissement des effets de toute nature émis au profit de l'Etat ;

« 3° La gestion des fonds déposés par des correspondants ;

« 4° L'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'Etat. Les ressources et les emplois de trésorerie afférentes à ces opérations incluent les primes et décotes à l'émission. » – *(Adopté.)*

Article 26

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

« 1° Le placement des disponibilités de l'Etat est effectué conformément aux autorisations générales ou particulières données par la loi de finances de l'année ;

« 2° *Non modifié* ;

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

« 4° L'émission, la conversion et la gestion des emprunts sont effectuées 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. Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission. »

M. Migaud, *rapporteur*, a présenté un amendement, n° 33, ainsi rédigé :

« Dans le 1° et dans la première phrase du 4° de l'article 26, après le mot : "autorisations", insérer le mot : "annuelles". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Il s'agit d'un amendement de précision.

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° 33. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. M. Migaud, *rapporteur*, a présenté un amendement, n° 34, ainsi rédigé :

« Compléter l'avant-dernière phrase du 4° de l'article 26 par les mots : "d'une dépense publique". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Il ne nous semble pas légitime d'interdire l'utilisation de titres publics pour le paiement de dettes privées. C'est le sens de cet amendement.

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° 34. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 26, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 26, ainsi modifié, est adopté.)

Articles 26 bis, 26 ter, 26 quater

M. le président. Je donne lecture de l'article 26 bis :

CHAPITRE V

Des comptes de l'Etat

« Art. 26 bis – L'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations.

« En outre, il met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

« Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. »

Je mets aux voix l'article 26 bis.

(L'article 26 bis est adopté.)

M. le président. « Art. 26 ter. – 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 sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptables assignataires. Toutes les dépenses doivent être imputées sur les crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance.

« Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, des recettes et des dépenses budgétaires peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire à l'année civile, dont la durée ne peut excéder vingt jours. En outre, lorsqu'une loi de finances rectificative est promulguée au cours du dernier mois de l'année civile, les opérations de recettes et de dépenses qu'elle prévoit peuvent être exécutées au cours de cette période complémentaire.

« Les recettes et les dépenses portées aux comptes d'imputation provisoire sont enregistrées aux comptes définitifs au plus tard à la date d'expiration de la période complémentaire. Le détail des opérations de recettes qui, à titre exceptionnel, n'auraient pu être imputées à un compte définitif à cette date figure dans l'annexe prévue par le 6^o de l'article 48 octies. » – *(Adopté.)*

« Art. 26 quater. – Les ressources et les emplois de trésorerie sont imputés à des comptes de trésorerie par opération. Les recettes et les dépenses de nature budgétaire résultant de l'exécution d'opérations de trésorerie sont imputées dans les conditions prévues à l'article 26 ter. » – *(Adopté.)*

Article 26 quinquies

M. le président. « Art. 26 quinquies – La comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

« Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.

« Elles sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances. Cet avis est communiqué aux commissions des finances des assemblées et publié. »

M. Migaud a présenté un amendement, n° 91, ainsi rédigé :

« Dans la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 26 quinquies, substituer aux mots : "des finances des assemblées" les mots : "de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances". »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Harmonisation rédactionnelle.

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° 91. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 26 quinquies, modifié par l'amendement n° 91.

(L'article 26 quinquies, ainsi modifié, est adopté.)

Article 26 sexies

M. le président. « Art. 26 sexies – Les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'Etat veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 26 bis à 26 quinquies. Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures. »

Je mets aux voix l'article 26 sexies.

(L'article 26 sexies est adopté.)

Article 27

M. le président. « Art. 27. – Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat telles qu'elles sont évaluées au dépôt du projet et rectifiées, s'il y a lieu, pendant sa discussion par le Parlement. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. »

M. Migaud, *rapporteur*, a présenté un amendement, n° 35, ainsi rédigé :

« A la fin de la première phrase de l'article 27, supprimer les mots : "telles qu'elles sont évaluées au dépôt du projet et rectifiées, s'il y a lieu, pendant sa discussion par le Parlement". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Cet amendement vise à supprimer des dispositions qui nous paraissent quelque peu tautologiques, toute loi de finances résultant par définition d'un projet de loi de finances dont les dispositions peuvent être modifiées au cours du débat parlementaire.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Sagesse.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 35. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'article 27, modifié par l'amendement n° 35.

(L'article 27, ainsi modifié, est adopté.)

Article 28

M. le président. « Art. 28. – Aucune loi, aucun décret ayant une incidence financière pour l'Etat ne peut être publié sans une annexe financière précisant ses conséquences au titre de l'année d'entrée en vigueur et de l'année suivante.

« Sous réserve des dispositions de l'article 14 de la présente loi organique, 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, les conséquences de chacune d'entre elles sur les composantes de l'équilibre financier doivent être évaluées et autorisées dans la plus prochaine loi de finances afférente à cette année. »

Je mets aux voix l'article 28.

(L'article 28 est adopté.)

Articles 29 et 30

M. le président. Le Sénat a supprimé les articles 29 et 30.

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, pour l'année, 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 Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat ;

« 3^{o bis} Evalue et fixe le régime des prélèvements mentionnés à l'article 17 ;

« 4^o Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;

« 5^o Fixe les plafonds des dépenses du budget général, des budgets annexes et de chaque catégorie de comptes spéciaux ;

« 6^o Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire présentées dans un tableau d'équilibre ;

« 7^o Autorise les opérations prévues à l'article 25 ; autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement ; évalue les ressources et les emplois de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentés dans un tableau de financement ;

« 7^{o bis} Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an ;

« 8^o *Supprimé.*

« II. – Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année :

« 1^o Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ;

« 2^o *Supprimé ;*

« 2^{o bis} Fixe, par ministère, le plafond des autorisations d'emplois ;

« 3^o Fixe, par budget annexe et par catégorie de comptes spéciaux, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des déficits autorisés ;

« 4^o Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ;

« 5^o *Supprimé ;*

« 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 directement les dépenses budgétaires de l'année ;

« 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 à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics. »

M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 98, ainsi rédigé :

« Dans le 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. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. La disposition de l'article 31 que nous proposons de supprimer revient à consacrer la fiscalisation de la protection sociale au travers de la contribution sociale généralisée ou de l'affectation des recettes des droits sur les tabacs.

Nous sommes partisans d'une réforme des financements sociaux et fiscaux qui passe par une affectation des impôts et taxes au budget de l'Etat et une réaffectation au bénéfice des organismes sociaux de ressources prélevées sur la valeur ajoutée.

Cet amendement en tire la conséquence.

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

M. Didier Migaud, rapporteur. Un amendement identique a été examiné en première lecture et notre collègue avait accepté de le retirer, compte tenu de l'argument que je lui avais opposé, à savoir que l'autorisation de perception, qui est indispensable, n'emporte pas autorisation d'affectation. Nous serions alors en contradiction avec l'article 47-1 de la Constitution.

J'appelle donc notre collègue à retirer son amendement comme en première lecture.

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

M. Jacques Brunhes. Je vais être cohérent avec moi-même. Je n'aurais d'ailleurs pas dû déposer à nouveau cet amendement en nouvelle lecture. Je le retire.

M. le président. Il n'est pas inutile de vous voir une deuxième fois faire preuve de bonne volonté, monsieur Brunhes.

L'amendement n° 98 est retiré.

M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 99, ainsi rédigé :

« A la fin du 2° 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 vise à remplacer la notion d'équilibre budgétaire par celle d'équilibre financier, qui nous paraît plus large.

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

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Nous avons examiné un amendement identique en première lecture et notre collègue l'avait, comme le précédent, retiré.

Nous visons à la fois l'équilibre budgétaire et l'équilibre financier. Je pense que M. Brunhes a en partie satisfaction.

M. Jacques Brunhes. L'amendement est retiré.

M. le président. L'amendement n° 99 est retiré.

M. Migaud, *rapporteur*, a présenté un amendement, n° 36, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le 3° *bis* du I de l'article 31 :

« 3° *bis* Évalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 5. »

C'est un amendement de coordination, monsieur le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. C'est exact, monsieur le président.

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° 36. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Migaud, *rapporteur*, a présenté un amendement, n° 37, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le 5° du I de l'article 31 :

« 5° Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux, ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. »

C'est un amendement de cohérence avec les articles 18 et 24 que nous avons votés.

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

M. le président. Le Gouvernement y est favorable ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. En effet.

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

M. le président. M. Migaud, *rapporteur*, a présenté un amendement, n° 38, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le 7° du I de l'article 31 :

« 7° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement. »

C'est encore un amendement de cohérence avec l'article 26 que nous avons adopté.

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

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° 38. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Migaud, *rapporteur*, a présenté un amendement, n° 39, ainsi rédigé :

« Substituer aux 2° *bis* et 3° du II de l'article 31 les trois alinéas suivants :

« 2° *bis* Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois ;

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

« 3° *bis* Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 16. »

Il s'agit d'un amendement rédactionnel...

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Et de coordination. Il a les deux qualités.

M. le président. C'est rare.

Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 39. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Migaud, *rapporteur*, a présenté un amendement, n° 40, ainsi rédigé :

« Rétablir le 5° du II de l'article 31 dans la rédaction suivante :

« 5° Autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Cet amendement vise à compléter la définition des opérations de reprise de dette de tiers par l'Etat soumises à l'autorisation du Parlement. Ces opérations constituant une charge de l'Etat, elles doivent relever de la seconde partie de la loi de finances.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je suis d'accord avec cet amendement. Il me semble cependant que les opérations visées auraient davantage leur place dans la première partie de la loi de finances.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 40. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Migaud, *rapporteur*, a présenté un amendement, n° 41, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 31 par le paragraphe suivant :

« III. – La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 4°, 5°, 6° et 7° du I et aux 1°, 2° *bis* et 3° du II. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Il s'agit d'une 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° 41.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 31, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 31, ainsi modifié, est adopté.)

Article 32

M. le président. « Art. 32. – Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année prévues aux 1^o et 3^o à 7^o *bis* du I et aux 1^o à 4^o du II de l'article 31.

« 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 de l'article 48 leur sont applicables. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 42, ainsi rédigé :

« Substituer au premier alinéa de l'article 32 les deux alinéas suivants :

« Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année prévues aux 1^o et 3^o à 7^o *bis* du I et au 1^o à 5^o 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 doivent comporter les dispositions prévues aux 5^o et 6^o du I de l'article 31. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination.

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° 42.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 32, modifié par l'amendement n° 42.

(L'article 32, ainsi modifié, est adopté.)

Article 33

M. le président. « Art. 33. – L'affectation totale ou partielle 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. Il en est de même pour tout changement d'affectation. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 43, ainsi rédigé :

« Supprimer la dernière phrase de l'article 33. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Nous proposons de supprimer la dernière phrase de l'article 33 car le dispositif introduit par le Sénat semble se heurter à quelques diffi-

cultés pratiques et constitutionnelles. La Constitution ne permet pas notamment aux lois de finances d'avoir le monopole de l'affectation des impôts entre les organismes de sécurité sociale.

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° 43.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article n° 33, modifié par l'amendement n° 43.

(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, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle.

« 1^o et 2^o. – *Supprimés.*

« I *bis* – La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des emplois de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement.

« I *ter*. – La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'Etat, ainsi que son bilan et ses annexes, afférents à l'exercice concerné tels que présentés dans un état annexé. Ces comptes sont établis selon les règles prévues à l'article 26 *quinquies*.

« II. – Le cas échéant, la loi de règlement :

« 1^o *Supprimé* ;

« 2^o Approuve les ouvertures 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 Arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant ;

« 4^o Apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial.

« III et IV. – *Supprimés.* »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 44, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le I^{er} *ter* de l'article 34 :

« I *ter*. – La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatés dans les conditions prévues à l'article 26 *quinquies*. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Il s'agit d'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° 44.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 45, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le II de l'article 34 :

« II. – Le cas échéant, la loi de règlement :

« 1^o Ratifie les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances afférente à cette année ;

« 2^o Ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés ;

« 3^o Majore, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté ;

« 4^o Arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant ;

« 5^o Apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial. »

Il s'agit, là aussi, d'un amendement de précision, monsieur le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Absolument, monsieur le président.

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° 45. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 46, ainsi rédigé :

« Rétablir le IV de l'article 34 dans la rédaction suivante :

« 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, ainsi qu'à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics. »

Il s'agit encore d'un amendement de précision.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Oui.

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° 46. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 34, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 34, ainsi modifié, est adopté.)

Article 34 bis

M. le président. « Art. 34 bis – Toutes les modifications de crédits opérées par voie administrative en application des dispositions de la présente loi organique sont soumises à la ratification du Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 47, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 34 bis »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Cet amendement vise à supprimer l'obligation de soumettre à la ratification du Parlement toutes les modifications de crédits opérées par voie administrative en raison du caractère extrêmement large du champ d'application de cette mesure. Cela priverait le Gouvernement de tout pouvoir de gestion autonome sur les crédits ouverts en loi de finances initiale.

Je crois que cet article n'est pas tout à fait conforme à l'article 21 de la Constitution qui précise que le Premier ministre assure l'exécution des lois et exerce, sous réserve des dispositions de l'article 13 de la Constitution, le pouvoir réglementaire. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 21 décembre 2000, avait souligné que le pouvoir réglementaire exerce une compétence propre dans le domaine de l'exécution des lois de finances qui interdit de soumettre à la ratification du Parlement l'ensemble des modifications de crédits opérées par voie administrative. C'est pourquoi la commission propose de supprimer cet article.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Tout à fait favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 47. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. En conséquence, l'article 34 bis est supprimé.

Articles 36, 37 et 38

M. le président. Le Sénat a supprimé les articles 36, 37 et 38.

Article 39

M. le président. « Art. 39. – Le projet de loi de finances de l'année, y compris les documents prévus aux articles 48 *quater* et 48 *quinquies*, 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.

« Toutefois, 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. Le Sénat a supprimé l'article 40.

Article 41

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 41.

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 48, ainsi rédigé :

« Rétablir l'article 41 dans le texte suivant :

« 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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Cet amendement fait figurer les délais de vote des lois de finances dans les dispositions relatives aux lois de finances initiales et rectificatives, de manière à ne pas permettre au Gouvernement de mettre en vigueur la loi de règlement par ordonnance. Ce serait une situation un peu paradoxale. En tout cas, elle n'est pas souhaitable.

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° 48. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. En conséquence, l'article 41 est rétabli et se trouve ainsi rédigé.

Après l'article 41

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 49, ainsi rédigé :

« Après l'article 41, insérer l'article suivant :

« Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Le présent amendement tend à prévoir un examen du projet de loi de règlement afférent à l'année n - 1 avant celui du projet de loi de finances n + 1, donnant ainsi pleine signification au débat sur le projet de loi de règlement. Il laisse le Gouvernement libre de fixer la date de l'examen du projet de loi de règlement, après son dépôt le 1^{er} juin ou en octobre, et n'enserme pas la discussion du projet de loi de règlement dans des délais stricts, ceux-ci ne se justifiant pas.

C'était là un souhait fortement exprimé tant par le Sénat que par l'Assemblée nationale. La discussion de la loi de finances ne pourra qu'en être améliorée.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Très favorable. Cela me paraît une excellente disposition.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 49. *(L'amendement est adopté.)*

Article 43

M. le président. « Art. 43. – Les évaluations de ressources font l'objet d'un vote pour les recettes budgétaires et d'un vote pour les ressources de trésorerie.

« La discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission. Les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement.

« Les plafonds des autorisations d'emplois font l'objet d'un vote unique.

« Les crédits des budgets annexes et les crédits ou les déficits des comptes spéciaux sont votés par budget annexe et par catégorie de comptes spéciaux. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 50, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 43 :

« Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

« Les évaluations de ressources et de charges de trésorerie font l'objet d'un vote unique.

« La discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission. Les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement.

« Les plafonds des autorisations d'emplois font l'objet d'un vote unique.

« Les crédits des budgets annexes et les crédits ou les découverts des comptes spéciaux sont votés par budget annexe et par compte spécial. »

Amendement de précision et de clarification, monsieur le rapporteur ?

M. Didier Migaud, rapporteur. En effet. Nous souhaitons que le vote porte sur l'ensemble des opérations de trésorerie et non pas seulement sur les ressources de trésorerie comme l'a prévu le Sénat. Nous proposons également d'instituer un vote par compte spécial et non plus par catégorie de compte comme c'est le cas aujourd'hui.

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° 50. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. En conséquence, l'article 43 est ainsi rédigé.

Article 44

M. le président. « Art. 44. – Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative, ou dès la promulgation de l'ordonnance prévue à l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement prend des décrets portant répartition, par programme ou par dotation et par titre, des crédits, et, le cas échéant, par compte spécial, des déficits autorisés.

« Ces décrets répartissent les crédits conformément aux annexes explicatives prévues aux 5^o et 6^o de l'article 48 *quinquies* et au 2^o de l'article 48 *sexies*, 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. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 51, ainsi libellé :

« I. – Après les mots : “décrets portant” rédiger ainsi la fin du premier alinéa de l'article 44 :

« 1° Répartition par programme ou par dotation des crédits ouverts sur chaque mission, budget annexe ou compte spécial ;

« 2° Fixation, par programme, du montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel. »

« II. – En conséquence, dans le deuxième alinéa de cet article, après le mot : “répartissent”, insérer les mots : “et fixent”. »

Amendement de précision, monsieur le rapporteur ?

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Exactement. Cet amendement tend en effet à préciser que, dans chaque programme, seul le titre des dépenses de personnel est limitatif. C'est une conséquence de la logique de fongibilité asymétrique qui fonde, pour une part en tout cas, la réforme imposée.

A ce propos, il est clair que la fixation du plafond pour dépenses de personnel fait partie intégrante de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement. Les votes du Parlement fixeront non seulement le montant de chacun des programmes, mais également, au sein de ceux-ci, le montant des crédits de personnel. En conséquence, les membres du Parlement auront la faculté de proposer, par amendement, de modifier le montant des crédits pour dépenses de personnel, pour peu évidemment que soient respectées les dispositions de l'article 48 relatif à la recevabilité des amendements.

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

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Très favorable. La rédaction retenue me paraît excellente. Elle permettra de rendre le texte applicable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 51. (*L'amendement est adopté.*)

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 52, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 44, substituer au mot : “sexies” le mot : “septies”. »

Rectification d'une erreur matérielle...

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Absolument.

M. le président. Et le Gouvernement y est favorable. Je mets aux voix l'amendement n° 52.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 44, modifié par les amendements adoptés.

(*L'article 44, ainsi modifié, est adopté.*)

Article 45

M. le président. « 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 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.

« 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 42, 43, 48 A et 48 de la présente loi organique.

« Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 53, ainsi rédigé :

« A la fin de l'avant-dernier alinéa de l'article 45, substituer aux références : “42, 43, 48 A”, les références : “41, 42, 43”. »

Amendement de conséquence...

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Oui.

M. le président. ... et l'avis du Gouvernement est favorable.

Je mets aux voix l'amendement n° 53.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article n° 53.

(*L'article 45, ainsi modifié, est adopté.*)

Article 46

M. le président. Le Sénat a supprimé l'article 46.

Article 47

M. le président. « Art. 47. – Le projet de loi de règlement, y compris les documents prévus à l'article 48 *octies*, est déposé et distribué avant le 15 juin de l'année suivante celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 54, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 47 :

« Le projet de loi de règlement, y compris les documents prévus à l'article 48 *octies* et aux 4° et 4° *bis* de l'article 8 *duodecies*, est déposé et distribué avant le 1^{er} juin de l'année suivante celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. **Didier Migaud**, *rapporteur*. Cet amendement vise à anticiper de quinze jours le dépôt du projet de loi de règlement. Celui-ci serait donc déposé le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte. Cette disposition rejoint une disposition votée précédemment, qui doit nous permettre d'examiner le projet de loi de règlement de l'année n-1 préalablement à celui du projet de loi de finances de l'année n+1.

Pourquoi proposons-nous de passer du 15 juin au 1^{er} juin ? Tout simplement pour donner la possibilité d'examiner le projet de loi de règlement avant le 30 juin. Conserver la date du 15 juin reviendrait à interdire l'examen en première lecture du projet de loi de règlement avant la fin de la session.

En outre, l'amendement n° 54 vise également, et de manière explicite compte tenu de l'importance que revêt cette procédure, à avancer de quinze jours la date de dépôt du rapport de la Cour des comptes, lequel comporte une certification des comptes de l'Etat.

Je profite de cette occasion, monsieur le président, pour saluer le caractère très constructif et positif des discussions et du travail que nous conduisons avec la Cour des comptes.

M. **Jean-Pierre Delalande**. Absolument !

M. **Didier Migaud**, *rapporteur*. Je tiens à en remercier personnellement son premier président, qui s'inscrit parfaitement dans la logique de son prédécesseur. Nous ne pouvons que nous réjouir de la qualité de nos relations avec la Cour des comptes, dans le respect évidemment de l'indépendance de chacun.

M. **Jean-Jacques Jégou**. Remerciement mérité.

M. **Henri Emmanuelli**, *président de la commission des finances*. C'est la journée des compliments...

M. **le président**. Toute l'assemblée s'associe à cet hommage, monsieur le rapporteur.

Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme **la secrétaire d'Etat au budget**. Je comprends les préoccupations du rapporteur, notamment pour ce qui touche aux délais d'examen de la loi de règlement par le Parlement. Cela dit, la date du 15 juin permettait aussi d'avoir des rapports de meilleure qualité...

M. **Jean-Pierre Delalande**. Allons ! Nous vous faisons confiance pour cela !

Mme **la secrétaire d'Etat au budget**. Partagée entre ces deux préoccupations, je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée.

M. **le président**. Je mets aux voix l'amendement n° 54. (*L'amendement est adopté.*)

M. **le président**. En conséquence, l'article 47 est ainsi rédigé.

Article 48 A

M. **le président**. « Art. 48 A. – 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 au sens de l'article 1^{er} A.

« 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 un 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. »

M. **Migaud**, *rapporteur*, a présenté un amendement, n° 55, ainsi rédigé :

« Supprimer l'article 48 A. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. **Didier Migaud**, *rapporteur*. Amendement de conséquence.

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° 55. (*L'amendement est adopté.*)

M. **le président**. En conséquence, l'article 48 A est supprimé.

Article 48

M. **le président**. « Art. 48. – Au sens de l'article 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission ou de la dotation.

« Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

« Les amendements non conformes aux dispositions du présent article, ainsi qu'aux articles 7, 19, 31 et 33 sont irrecevables. »

M. **Brunhes** et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 105, ainsi rédigé :

« Au début de l'article 48, insérer l'alinéa suivant :

« Les membres du Parlement ne peuvent faire voter 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 sans créer ou augmenter en compensation une autre recette. »

La parole est à M. **Jacques Brunhes**.

M. **Jacques Brunhes**. Je soutiens en même temps l'amendement n° 104, monsieur le président. Nous les avons défendus en première lecture, je n'y reviens pas.

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

M. **Didier Migaud**, *rapporteur*. Nous avons effectivement examiné ces amendements en première lecture. Notre collègue sait que nous ne pouvons y répondre favorablement, une loi organique n'ayant pas capacité à modifier la Constitution qui s'impose à elle. Je fais toutefois remarquer, reprenant une partie de l'argumentation

développée qu'il a ce matin, que notre texte n'est pas exclusif d'une réforme de la Constitution de 1958. Ce qui vient aujourd'hui en discussion est le résultat d'un énorme travail engagé depuis trois ans. Il comporte de nombreux éléments positifs et il me faut remercier mon cher collègue, de les avoir salués. Mais si ce texte renforce les pouvoirs budgétaires du Parlement, il n'en reste pas moins dans le cadre de la Constitution de 1958. Ce que vous proposez relève d'un autre chantier que nous pourrions ouvrir, je l'espère, sitôt que les conditions seront réunies, mais ce n'est pas l'objet de notre débat de ce jour.

M. Jean-Pierre Delalande. Nous comptons sur vous !

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° 105.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Brunhes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 104, ainsi rédigé :

« Au début de l'article 48, insérer l'alinéa suivant :

« Les membres du Parlement ne peuvent faire voter 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. »

Cet amendement a déjà été défendu.

La commission et le Gouvernement ont déjà émis un avis négatif.

Je le mets aux voix.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. M. Migaud, rapporteur, et M. Emmauelli ont présenté un amendement, n° 56 corrigé, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le début du premier alinéa de l'article 48 :

« Au sens des articles 34 et 40 de la... » *(Le reste sans changement.)*

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Cet amendement du président Emmauelli rétablit une précision utile. C'est bien sur le fondement de l'article 34 de la Constitution que le législateur organique est habilité à préciser à quel niveau de charges doit s'apprécier la recevabilité financière des amendements.

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° 56 corrigé.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 57, ainsi rédigé :

« A la fin du premier alinéa de l'article 48, supprimer les mots : "ou de la dotation". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Cohérence.

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° 57. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 58, ainsi rédigé :

« Dans le dernier alinéa de l'article 48, substituer aux mots : "du présent article, ainsi qu'aux articles 7, 19, 31 et 33" les mots : "de la présente loi organique". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Il convient de viser dans cet alinéa l'ensemble des dispositions de la loi organique.

(Mme Nicole Catala remplace M. Raymond Forni au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE Mme NICOLE CATALA, vice-présidente

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 58.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 48, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 48, ainsi modifié, est adopté.)

Article 48 bis

Mme la présidente. Je donne lecture de l'article 48 bis :

TITRE III bis DE L'INFORMATION ET DU CONTRÔLE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

CHAPITRE I^{er}

De l'information

« Art. 48 bis. – En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante 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 comportant :

« 1^o Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport mentionné à l'article 48 quater ;

« 2^o Une description des grandes orientations de sa politique économique et, au regard des engagements européens de la France ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne, les perspectives d'évolution à moyen terme des comptes de l'ensemble des administrations publiques détaillés par sous-secteurs et exprimés selon les conventions de la comptabilité nationale ;

« 3^o Une évaluation à moyen terme, année par année, des différentes catégories de ressources de l'Etat ainsi que de ses charges, présentées par mission ;

« 4^o La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

« Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n^o 59, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le 2^o de l'article 48 *bis* :

« 2^o Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ; ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. C'est un amendement de simplification du contenu des documents devant être remis au Parlement en vue du débat d'orientation budgétaire, ce que nous appelons le DOB. M. Jégou avait proposé une rédaction que nous avons adoptée après l'avoir améliorée collectivement. Le Sénat lui-même a introduit une série de compléments tout à fait utiles.

Nous proposons toutefois une modification de rédaction dans la mesure où il nous paraît plus pertinent de prévoir à l'article 48 *quater* le dépôt à l'automne d'un document présentant les perspectives pluriannuelles des recettes et des dépenses des administrations publiques telles qu'elles devraient être transmises aux autorités de Bruxelles, que de prévoir à l'article 48 *bis* l'examen, en juin de chaque année, de perspectives déjà transmises. Outre la simplification, il faut y voir un souci de cohérence par rapport à l'ensemble des documents qui nous sont transmis ; le but est bien évidemment que nous puissions délibérer en toute connaissance de cause.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je suis tout à fait favorable à cet amendement. Il est pleinement cohérent avec le choix fait par ailleurs de déposer à l'automne un rapport qui présentera les perspectives pluriannuelles de recettes et de dépenses des administrations publiques.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n^o 59.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n^o 60, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le 3^o de l'article 48 *bis* :

« 3^o Une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ; ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Cet amendement est du même esprit que le précédent. Sénat et Assemblée nationale partagent, me semble-t-il, le même objectif, qu'il s'agisse du débat d'orientation budgétaire ou de la discussion sur la loi de finances.

L'amendement n^o 60 propose un allègement des informations devant être fournies par le Gouvernement en vue du débat d'orientation budgétaire. C'est une rédaction de synthèse avec l'article 36 adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, complétée de plusieurs apports à nos yeux essentiels, notamment l'amendement qu'a proposé le sénateur Philippe Marini. Notre discussion budgétaire à l'automne ne pourra qu'en être enrichie.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Cette rédaction permettra de préciser la nature des documents demandés par le Parlement pour les besoins du débat d'orientation budgétaire. Cela dit, je voudrais essayer de clarifier deux points.

Pour le débat d'orientation budgétaire, vous souhaitez disposer d'une projection pluriannuelle des dépenses et des charges de l'Etat. Or, vous le savez, les arbitrages concernant les dépenses ne sont pas encore rendus ni les mesures fiscales encore décidées au moment du débat budgétaire. Quant aux estimations de recettes fiscales, elles non plus ne sont pas encore réalisées.

C'est la raison pour laquelle j'avais proposé que les projections pluriannuelles du Gouvernement soient présentées au Parlement dans le cadre du rapport économique, social et financier remis à l'automne. C'est en effet à ce moment, et à ce moment seulement, que le Gouvernement a achevé ses travaux et peut s'engager sur des chiffres précis.

Vous souhaitez néanmoins que des éléments de pluriannualité puissent être présentés de manière anticipée, c'est-à-dire dès le débat d'orientation budgétaire, à un moment où, comme je viens de le rappeler, les travaux du Gouvernement sont en cours. Si pluriannualité il devait y avoir, je tiens à préciser, pour éviter tout malentendu entre nous, que ces éléments de pluriannualité seront par construction extrêmement conservatoires. Je veux prévenir par avance la déception qui pourrait être la vôtre de disposer de données qui vous paraîtraient encore relativement frustes par rapport à celles qui vous seront évidemment présentées quelques semaines plus tard. En effet, c'est la nature même du débat d'orientation budgétaire que d'éclairer des choix à venir, lesquels, par construction, ne sont pas encore arrêtés et ne peuvent encore être traduits.

Il en va de même pour les indicateurs que vous voudriez voir produits dès le débat d'orientation budgétaire. Si cette réforme fonctionne comme nous le souhaitons tous, les indicateurs seront discutés et négociés en même temps que les crédits ; en d'autres termes, ils ne seront pas encore décidés et mis au point lors du débat d'orientation budgétaire. Nous contraindre à les figer, en quelque sorte, avant même la discussion sur les crédits auxquels ils se rapportent conduirait à faire perdre un peu de sens à la réforme que vous avez engagée.

Pour les indicateurs comme pour les projections pluriannuelles, je crains donc que les données qui pourront être produites conformément à votre demande ne soient que très conservatoires. Je ne voudrais pas donner le sentiment que nous sommes en train de promettre des choses que nous ne pourrions produire à la hauteur de la qualité que vous pourriez être en droit d'exiger. Tout au long du débat, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, je me suis toujours exprimée, on voudra bien m'en excuser, clairement et en toute franchise. Je ne veux pas que vous vous sentiez trahis par le Gouvernement au moment où nous présenterons des éléments que nous essaierons de produire de meilleure qualité possible, mais qui, soyons clairs, ne seront que très cursifs. A l'automne, ils seront détaillés, précis, et correspondront à des engagements ; mais à la fin du printemps, nous n'en serons encore qu'à des esquisses.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. A ce que j'ai compris des débats du Sénat, le président Lambert s'était montré ouvert à des modifications rédactionnelles. Je suis toute-

fois attaché, dans les propositions que je formule, à conserver, bien évidemment, l'esprit des propositions du président du président Lambert et du Sénat.

Notre position me paraît raisonnable. Je vous propose donc d'en rester à cette rédaction. Mais, dans le même temps, je vous rassure, madame la secrétaire d'Etat : nous avons parfaitement conscience, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, que les informations communiquées au moment d'un débat d'orientation budgétaire ne peuvent avoir la même précision ni la même qualité de finition que celles que l'on nous apporte au moment du projet de loi de finances lui-même.

Nous avons entendu vos observations. Les informations sur les engagements pluriannuels et autres demandées dans le cadre de cet amendement me paraissent tout à fait pertinentes et je suis persuadé que vous serez en mesure d'en donner la substantifique moelle.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 60.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. M. Bruhnes et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 100, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa de l'article 48 bis :

« Ce rapport donne lieu à un débat qui est suivi d'un vote. »

La parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Amendement défendu en première lecture.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, rapporteur. Comme en première lecture, la commission a considéré qu'une disposition prévoyant un vote sur un rapport n'entraîne pas dans le cadre de l'habilitation constitutionnelle. C'est, là aussi, un problème qui relève de la Constitution.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

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

Mme la présidente. Monsieur Bruhnes, retirez-vous votre amendement ?

M. Jacques Brunhes. Non, madame la présidente.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 100.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 48 bis.
(L'article 48 bis, ainsi modifié, est adopté.)

Article 48 ter

Mme la présidente. « Art. 48 ter. – En vue de l'examen et 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, les autres commissions et les délégations parlementaires concernées adressent des questionnaires au Gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci y répond par écrit au plus tard huit jours francs après la date mentionnée au premier alinéa de l'article 39. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 61, ainsi rédigé :

« Dans la première phrase de l'article 48 ter, substituer aux mots : “, les autres commissions et les délégations parlementaires” les mots : “et les autres commissions”. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Nous estimons que les délégations parlementaires ne peuvent pas être mises sur le même plan que les commissions permanentes de l'Assemblée nationale. Puisqu'elles n'ont pas de responsabilités dans la discussion des projets de loi de finances, il n'y a pas lieu de les associer aux questionnaires budgétaires. Les ôter de la rédaction est l'objet de cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 61.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 48 ter, modifié par l'amendement n° 61.

(L'article 48 ter, ainsi modifié, est adopté.)

Article 48 quater

Mme la présidente. « Art. 48 quater. – Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Il inclut une présentation actualisée des informations mentionnées aux 2° et 3° de l'article 48 bis et développe les données générales de l'équilibre budgétaire selon les conventions de la comptabilité nationale.

« Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes et des comptes prévisionnels pour l'année en cours et, au moins, l'année suivante. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 62, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi la dernière phrase du premier alinéa et le dernier alinéa de l'article 48 quater :

« Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne.

« Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. L'amendement n° 62 a deux objets. En premier lieu, il propose d'enrichir le rapport économique et financier. En effet, la présentation

des perspectives pluriannuelles des recettes et des dépenses des administrations publiques doit avoir lieu avant leur transmission aux autorités de Bruxelles et donc elle a toute sa place dans le rapport. Cela paraît évident. Le débat sur ces perspectives sera constitué par celui portant sur le projet de loi de finances.

En second lieu, l'amendement supprime la notion de comptes prévisionnels, celle-ci paraissant par trop incertaine.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Très favorable !

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 62.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 48 *quater*, modifié par l'amendement n° 62.

(L'article 48 quater, ainsi modifié, est adopté.)

Article 48 *quinquies*

Mme la présidente. « Art. 48 *quinquies*. – Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

« 1° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat et les collectivités territoriales ;

« 2° Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée ;

« 3° Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires en une section de fonctionnement et une section d'investissement ;

« 4° Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales ;

« 5° Des annexes explicatives développant, par programme, au sein de chaque titre, les crédits selon leur nature ou leur finalité. Elles présentent par programme le projet annuel de performances en précisant :

a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus, pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

b) L'évaluation des dépenses fiscales ;

c) 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 ;

d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;

e) Par catégorie et par métier ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;

6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du déficit, des recettes et des crédits. Elles présentent le projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes ;

7° Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 63, ainsi rédigé :

« A la fin du 1° de l'article 48 *quinquies*, supprimer les mots : "et les collectivités territoriales". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Cet amendement tend à renforcer l'exhaustivité des informations transmises au Parlement s'agissant des impositions de toute nature, en prévoyant une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation de l'ensemble des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 63.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. M. Migaud a présenté un amendement, n° 89 corrigé, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le premier alinéa du 5° de l'article 48 *quinquies* :

« 5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 4, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant : ».

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, rapporteur. Amendement de cohérence.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 89 corrigé.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 65, ainsi rédigé :

« Dans le (e) du 5° de l'article 48 *quinquies*, après les mots : "Par catégorie", substituer aux mots : "et par métier" les mots : ", présentée par corps ou par métier,". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. C'est un amendement de précision relatif à la définition des informations qui sont transmises au Parlement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Accord.

Mme la présidente. La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances. J'aimerais avoir l'avis du rapporteur et de Mme la secrétaire d'Etat sur un point. Il est prévu que les bleus budgétaires soient « développés » par programme. Ne faut-

drait-il pas préciser, dans le cours de la discussion, qu'ils seront publiés par ministère ou par mission, par exemple en cas de mission interministérielle. Sans quoi je vous fais observer que nous nous retrouverions avec près de 200 bleus distincts !

Sans doute faut-il procéder à quelques regroupements.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Les titres sont déjà présentés par ministère actuellement. Les missions sont établies par le Gouvernement, le Parlement y est associé et l'ordre du jour est fixé par le Gouvernement. Par conséquent, je suis sensible à l'observation du président de la commission des finances mais je pense que, dans la pratique, on veillera bien à la cohérence de l'ensemble, parce que tout le monde y aura intérêt.

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'Etat.

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je souscris totalement aux propos du rapporteur.

Mme la présidente. Je mets au voix l'amendement n° 65.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 66, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le 6° de l'article 48 *quinquies* :

« 6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert ; ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Amendement de cohérence avec la définition donnée aux articles 18 *bis* à 24, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Avis favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 66.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article n° 48 *quinquies*, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 48 quinquies, ainsi modifié, est adopté.)

Article 48 *sexies*

Mme la présidente. « Art. 48 *sexies*. – En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires établi au profit des administrations publiques centrales et des administrations de sécurité sociale ainsi que leur évolution.

« Ce rapport détaille notamment :

« 1° La nature et le montant des impositions de toute nature affectées à l'Etat, aux organismes divers d'administration centrale ainsi qu'aux administrations de sécurité sociale ;

« 2° L'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux exercices suivants, de chacune des mesures nouvelles décidées par le Gouvernement et les hypothèses fondant ces prévisions.

« Ce rapport peut faire l'objet d'un débat. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 67, ainsi libellé :

« Après les mots : "ensemble des prélèvements obligatoires", rédiger ainsi la fin de l'article 48 *sexies* : "ainsi que leur évolution".

« Ce rapport comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement.

« Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Cet amendement tend à simplifier la rédaction de l'article, sans rien lui retirer sur le fond. Présenté par notre collègue du Sénat, Philippe Marini, il contribuera grandement à améliorer la qualité de notre débat au moment de la présentation du projet de loi de finances.

En effet, il tend à inclure les prélèvements obligatoires perçus au profit des administrations locales dans le champ du rapport, dans la mesure où la fiscalité locale fait partie du domaine des lois de finances. Il clarifie aussi la notion de « mesures nouvelles » qui figure dans le texte du Sénat et prend en compte non pas les mesures « décidées » par le Gouvernement, mais celles qu'il envisage dans le projet de loi de finances, dans un collectif budgétaire ou dans le cadre du financement de la sécurité sociale, mesures qui peuvent avoir un impact rétroactif sur les exercices en cours. Enfin, il précise le lieu du débat sur le rapport, à savoir le Parlement.

La commission spéciale a estimé que cet amendement répondait au souhait tant du Sénat que de l'Assemblée nationale, et qu'il sera très utile pour que nous puissions bien percevoir la cohérence de la politique fiscale du Gouvernement. Ce sera essentiel au moment de la présentation et de la discussion du projet de loi de finances. Certes, cela fait peser des exigences sur le Gouvernement – il faudra notamment que les arbitrages interviennent plus tôt qu'aujourd'hui – mais cela enrichira le débat budgétaire.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Avis favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 67.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article n° 48 *sexies*, modifié par l'amendement n° 67.

(L'article 48 sexies, ainsi modifié, est adopté.)

Article 48 *septies*

Mme la présidente. « Art. 48 *septies*. – Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

« 1° Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte ;

« 2° Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 68, ainsi rédigé :

« Compléter l'article 48 *septies* par l'alinéa suivant :

« 3° Des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Cet amendement vise à compléter la définition des documents qui sont joints à tout projet de loi de finances rectificative.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Avis favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 68.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article n° 48 *septies*, modifié par l'amendement n° 68.

(L'article 48 septies, ainsi modifié, est adopté.)

Article 48 *octies*

Mme la présidente. « Art. 48 *octies* – Sont joints au projet de loi de règlement :

« 1° Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits disponibles et des dépenses effectives, et indiquant les écarts constatés avec la présentation par titre des crédits ouverts ;

« 2° Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'Etat selon les conventions prévues au 3° de l'article 48 *quinquies* et comportant, pour chaque programme, les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses d'investissement de l'Etat pour son propre compte ;

« 3° Les rapports annuels de performances faisant connaître, par programme, pour chacune des informations figurant au 5° de l'article 48 *quinquies*, les réalisations constatées et mettant en évidence les écarts avec les prévisions, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement ;

« 4° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes, des dépenses et des soldes constatés. Elles présentent le rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 3° ;

« 5° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité analytique ;

« 6° Le compte général de l'Etat, qui comprend le compte de résultat, le bilan et ses annexes. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliquées au cours de l'exercice. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement n° 69, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 48 *octies* :

« Sont joints au projet de loi de règlement :

« 1° A Le développement des recettes du budget général ;

« 1° Des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en

indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications de crédits demandées ;

« 2° Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'Etat selon les conventions prévues au 3° de l'article 48 *quinquies* et comportant, pour chaque programme, les justifications des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses visées au 5° du I de l'article 4 ;

« 3° Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

« 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 ;

« c) La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e) du 5° de l'article 48 *quinquies*, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ;

« 4° Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées. Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 3° ;

« 5° Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 26 *bis* ;

« 6° Le compte général de l'Etat, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes, et une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice. »

Sur cet amendement M. Migaud a présenté un sous-amendement, n° 90, ainsi rédigé :

« Compléter le 1° de l'amendement n° 69 par la phrase suivante : "Elles présentent également l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours ;". »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 69.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. En sus d'ajustements rédactionnels tenant compte de la définition apportée au budget annexe et aux comptes spéciaux du Trésor, cet amendement vise à enrichir la liste des documents qui sont joints au projet de loi de règlement. Il est notamment proposé de définir avec précision le contenu des rapports annuels de performances – RAP – des programmes, la rédaction retenue par le Sénat pouvant se traduire – mais ce n'était naturellement pas leur objectif

– par des pertes d'informations en matière de justification des mouvements de crédits en matière de gestion des autorisations d'emploi.

Il est également proposé de compléter la définition donnée au compte général de l'Etat, en précisant notamment que celui-ci comporte une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat.

Quant au sous-amendement n° 90, il vise à compléter au sein du projet de loi de règlement l'information transmise au Parlement en matière de fonds de concours. Les annexes explicatives jointes au projet de loi de règlement présenteront donc l'écart entre les estimations en loi de finances initiale et les réalisations au titre des fonds de concours.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. L'article 48 *octies* décrit la manière dont l'Etat va rendre compte de sa gestion. C'est donc un élément tout à fait essentiel du principe de responsabilité que nous souhaitons renforcer. C'est pourquoi je m'attarderai un instant sur l'amendement proposé par M. le rapporteur général.

Sur le « 1^o A » qui concerne le développement des recettes, je suis tout à fait d'accord. Sur le « 1^o » concernant le développement des dépenses, il me semble que le texte du Sénat était plus concis et, de ce point de vue, peut-être préférable.

Sur le « 2^o » qui concerne les sections de fonctionnement et d'investissement, ainsi que les justifications concernant les dépenses d'investissement, les informations demandées me semblent faire doublon avec d'autres informations qui figurent par ailleurs.

En ce qui concerne la distinction entre le fonctionnement et l'investissement, le compte général de l'Etat présentera toutes les informations requises. En ce qui concerne les dépenses d'investissement, il est déjà prévu, dans tous les cas, une présentation des dépenses constatées par programme et par titre. Cette présentation s'appliquera notamment aux dépenses d'investissement sans qu'il soit nécessaire, me semble-t-il, d'y consacrer une annexe particulière.

S'agissant maintenant du « 3^o », consacré aux rapports annuels de performances, la rédaction issue du Sénat me paraît préférable du point de vue technique. En effet, au lieu de redéfinir le contenu des informations demandées dans les rapports de performances, elle se réfère aux informations demandées pour les projets de performances. Cette technique me paraît favoriser une bonne comparaison entre les projets de loi de finances et les réalisations que la loi de règlement donne l'occasion d'examiner.

Je crains que l'explication des écarts sur une grande quantité de paramètres ne détourne de l'essentiel tant les administrations elles-mêmes que le Parlement.

Sur le « 4^o », je ferai les mêmes remarques, mais cette fois-ci appliquées au cas des budgets annexes et des comptes spéciaux, que pour le « 1^o » et le « 3^o » qui concernaient le budget général, et je préférerais maintenir, si cela était possible, le texte du Sénat.

Sous le bénéfice de ces observations, je m'en remettrai à la sagesse de l'Assemblée.

Mme la présidente. Je mets aux voix le sous-amendement n° 90.

(Le sous-amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 69, modifié par le sous-amendement n° 90.

(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, l'article 48 *octies* est ainsi rédigé.

Article 48 *nonies*

Mme la présidente. « Art. 48 *nonies* – Chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'Etat fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes. »

Je mets aux voix l'article 48 *nonies*.

(L'article 48 nonies est adopté.)

Article 48 *decies*

Mme la présidente. « Art. 48 *decies* – Sauf en ce qui concerne les sujets de caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères, les décrets et arrêtés prévus par la présente loi organique, ainsi que le rapport qui en présente les motivations, sont publiés au *Journal officiel*. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 70, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi l'article 48 *decies* :

« Les décrets et arrêtés prévus par la présente loi organique sont publiés au *Journal officiel*. Il en est de même des rapports qui en présentent les motivations, sauf en ce qui concerne les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Il est difficile de comprendre pourquoi un mouvement de crédits devrait bénéficier du caractère secret qui peut entourer certaines actions de l'Etat. On pourrait comprendre à la rigueur que les rapports qui en présentent les motivations bénéficient de ce qu'on doit tout de même considérer comme une atteinte aux droits du citoyen contribuable. Il faut limiter les exceptions.

Il nous paraît légitime que les mouvements de crédits puissent continuer à être publiés. En revanche, le rapport ne doit pas l'être dès lors qu'il touche à des questions relatives à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou à la défense nationale.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Sagesse.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 70.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, l'article 48 *decies* est ainsi rédigé.

Article 48 *undecies*

Mme la présidente. « Art. 48 *undecies* – Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée

à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

« Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

« Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 71, ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du dernier alinéa de l'article 48 *undecies*, après le mot : "nécessaire", insérer les mots : "par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Cette précision nous a paru utile.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 71.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 48 *undecies*, modifié par l'amendement n° 71.

(L'article 48 *undecies*, ainsi modifié, est adopté.)

Article 48 *duodecies*

Mme la présidente. « Art. 48 *duodecies*. – Avant d'arrêter son programme de contrôles, la Cour des comptes en transmet le projet aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. Celles-ci disposent de quinze jours pour formuler leurs avis, ainsi que les demandes d'enquête mentionnées au 2°.

« La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte, notamment :

« 1° L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 48 *undecies* ;

« 2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ;

« 3° Le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport mentionné à l'article 48 *bis* relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur ;

« 4° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en

particulier, analyse l'exécution des crédits. Ce rapport comporte la certification par la Cour des comptes de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat et rend compte des vérifications effectuées ;

« 5° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances.

« Les rapports visés aux 3°, 4° et 5° ne peuvent être définitivement adoptés par la cour des comptes et rendus publics qu'accompagnés des observations et rectifications produites par les ministres responsables des administrations, entreprises et établissements publics mis en cause. »

M. Jégou a présenté un amendement, n° 86, ainsi rédigé :

« Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 48 *duodecies*, substituer aux mots : "le projet" les mots : "les grandes orientations". »

La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. Je retire l'amendement n° 86.

Mme la présidente. L'amendement n° 86 est retiré.

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

« I. – Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 48 *duodecies*, après le mot : "aux", insérer les mots : "présidents et rapporteurs généraux des".

« II. – En conséquence, au début de la dernière phrase du premier alinéa de cet article, substituer aux mots : "celles-ci", les mots : "ceux-ci". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Amendement de précision.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Sagesse.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 72.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 73, ainsi rédigé :

« Dans le 1° de l'article 48 *duodecies*, après le mot : "formulées", insérer les mots : "par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Amendement de précision également.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 73.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 74, ainsi rédigé :

« A la fin du 4° de l'article 48 *duodecies*, substituer aux mots et à la phrase suivante : "l'exécution des crédits. Ce rapport comporte la certification par la Cour des comptes de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat et rend compte des vérifications effectuées ;" les dispositions suivantes : "par mission l'exécution des crédits ;"

« 4^o *bis* La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées ; ».

Sur cet amendement, M. Jégou a présenté un sous-amendement, n° 87, ainsi rédigé :

« Dans l'avant-dernier alinéa de l'amendement n° 74, après les mots : "par mission", insérer les mots : "et par programme". »

La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 74.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Amendement de précision.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Jacques Jégou pour présenter le sous-amendement n° 87.

M. Jean-Jacques Jégou. Puisque nous allons pouvoir travailler par mission, je propose que nous le puissions aussi "par programme" : qui peut le plus peut le moins ! Mon sous-amendement permet de compléter les propositions du Sénat.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Didier Migaud, *rapporteur*. En effet, qui peut le plus peut le moins ! Voilà une précision utile.

La commission a exprimé un avis favorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Favorable à l'amendement et au sous-amendement.

Mme la présidente. Je mets aux voix le sous-amendement n° 87.

(Le sous-amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 74, modifié par le sous-amendement n° 87.

(L'amendement, ainsi modifié, est adopté.)

Mme la présidente. M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 75, ainsi libellé :

« Rédiger ainsi le dernier alinéa de l'article 48 *duodecies* :

« Les rapports visés aux 3^o, 4^o et 5^o sont, le cas échéant, accompagnés des réponses des ministres concernés. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Amendement de précision.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je voudrais faire observer que l'expression « le cas échéant » vise simplement à ne pas empêcher l'adoption des rapports au cas où les ministres responsables n'auraient pas répondu.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. C'est bien notre interprétation.

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Par conséquent, avis favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 75.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 48 *duodecies*, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 48 duodecies, ainsi modifié, est adopté.)

Article 48 *terdecies*

Mme la présidente. « Art. 48 *terdecies*. – Lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application de l'article 48 *undecies* ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte. »

Je mets aux voix l'article 48 *terdecies*.

(L'article 48 terdecies, est adopté.)

Article 48 *quaterdecies*

Mme la présidente. « Art. 48 *quaterdecies*. – Lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois. »

Je mets aux voix l'article 48 *quaterdecies*.

(L'article 48 quaterdecies est adopté.)

Article 49

Mme la présidente. « Art. 49. – 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. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement n° 76, ainsi rédigé :

« Au début de l'article 49, insérer l'alinéa suivant :

« Dans 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 doit faire l'objet d'une telle autorisation. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. L'amendement n° 76 tend à permettre à la représentation nationale de se prononcer sur des engagements susceptibles de peser sur les finances publiques et qui étaient pris, jusqu'à présent, selon des modalités peu transparentes.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, *rapporteur*. Nous avons apporté une petite correction à notre rédaction de première lecture, pour prendre en compte une observation d'ordre constitutionnel exprimée par M. Charasse.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 76.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article n° 49, modifié par l'amendement n° 76.

(L'article 49, ainsi modifié, est adopté.)

Article 50

Mme la présidente. Le Sénat a supprimé l'article 50.

Article 51

Mme la présidente. « Art. 51. – I. – Les dispositions du quatrième alinéa de l'article 9 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.

« II. – Les dispositions du cinquième alinéa de l'article 9 sont applicables aux 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'exercice 2005. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 77, ainsi rédigé :

« Au début du I de l'article 51, substituer aux mots : "quatrième alinéa de l'article 9" les mots : "II de l'article 16". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Amendement de coordination.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Avis favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 77.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. M. Migaud, rapporteur a présenté un amendement, n° 78, ainsi rédigé :

« Au début du II de l'article 51, substituer aux mots : "cinquième alinéa de l'article 9" les mots : "III de l'article 16". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Amendement de coordination encore.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Avis favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 78.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 51, modifié par les amendements adoptés.

(L'article 51, ainsi modifié, est adopté.)

Article 52

Mme la présidente. « Art. 52. – A défaut de dispositions législatives particulières, les taxes régulièrement perçues au cours de la deuxième 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. »

Je mets aux voix l'article 52.

(L'article 52 est adopté.)

Article 53

Mme la présidente. « Art. 53. – Les dispositions de l'article 47 et du 6° de l'article 48 *octies* 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. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 79, ainsi rédigé :

« I. – Au début du premier alinéa de l'article 53 substituer aux mots : "Les dispositions" les mots : "L'échéance".

« II. – En conséquence, dans ce même alinéa, après les mots : "article 47 et", insérer les mots : "les dispositions". »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. C'est un amendement de cohérence.

Mme la présidente. Le Gouvernement l'accepte-t-il ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Oui.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 79.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 53, modifié par l'amendement n° 79.

(L'article 53, ainsi modifié, est adopté.)

Article 54

Mme la présidente. « Art. 54. – Les dispositions des articles 15, 25, 26, à l'exception du quatrième alinéa, 27, 28, 33, du deuxième alinéa de l'article 39, des articles 42, 48 *bis*, à l'exception des quatrième et cinquième alinéas, 48 *ter*, 48 *septies*, 48 *undecies*, 48 *duodecies*, à l'exception du cinquième alinéa, et des articles 48 *terdecies* et 48 *quaterdecies* sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2002.

« Les dispositions du quatrième alinéa de l'article 26 sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2004. »

M. Migaud a présenté un amendement, n° 84, ainsi rédigé :

« Substituer au premier alinéa de l'article 54 les deux alinéas suivants :

« Les dispositions des articles 15, 25, 26, à l'exception du 3° 27, 28, 33, du deuxième alinéa de l'article 39, des articles 41 *bis*, 42, 48 *ter*, 48 *quater*, 48 *sexies*, 48 *septies*, 48 *nonies*, 48 *undecies*, 48 *duodecies*, à l'exception du 4°, 48 *terdecies*, 48 *quaterdecies* et 57 sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2002.

« Les dispositions de l'article 48 *bis*, à l'exception du 4°, sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2003. »

La parole est à M. Didier Migaud.

M. Didier Migaud, rapporteur. Cet amendement procède à des coordinations. Il étend le champ des dispositions pouvant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2002 et prévoit l'entrée en vigueur des dispositions sur le débat d'orientation budgétaire en 2003, compte tenu d'un cer-

tain nombre d'échéances en 2002. L'entrée en vigueur de la disposition sur l'obligation de dépôt des disponibilités des collectivités territoriales, qui figure à l'article 26, est reportée, par le texte du Sénat, en 2004. Jusqu'à cette date, les dispositions de l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 continuent évidemment à s'appliquer.

Par rapport aux propositions du Sénat, nous introduisons donc une petite modification qui concerne le prochain débat d'orientation budgétaire. L'année 2002 est particulière, nous en convenons, et nous tenions à ce que certaines dispositions de la présente proposition de loi organique puissent s'appliquer sans attendre, dès la loi de finances pour 2002. Pour tout ce qui touche au débat d'orientation budgétaire, il nous a paru préférable de reporter d'une année l'application des dispositions votées.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Le rapport économique, social et financier sera enrichi de projections pluriannuelles, conformément au souhait de l'Assemblée. J'estime cela très utile. Mais le calendrier rendra difficile sa mise en œuvre dès l'année prochaine. Par avance, je sollicite l'indulgence de l'Assemblée nationale.

M. Jean-Jacques Jégou. Vous l'aurez !

Mme la secrétaire d'Etat au budget. J'ai peur que nous ne soyons pas, l'année prochaine, en mesure de produire un document à la hauteur de ce qu'elle peut attendre.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. La perfection n'est pas de ce monde, et personne ne vous en voudra si vous ne l'atteignez pas dès la première année. Mais il nous semble qu'il ne faut pas reporter l'application de certaines dispositions très utiles, celle concernant le rapport économique, social et financier, ou l'amendement de notre collègue Marini, qui devraient entrer en vigueur immédiatement, dès l'examen du projet de loi de finances pour 2002. Par contre, pour le débat d'orientation budgétaire et compte tenu de la période dans laquelle il devrait intervenir, nous entendons les observations du Gouvernement.

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'Etat.

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Ce n'est pas seulement une question de période, mais d'année, puisque le Gouvernement qui sera issu des élections disposera d'un délai particulièrement court, non seulement pour arrêter ses arbitrages budgétaires annuels, mais pour établir les projections pluriannuelles dont vous souhaitez disposer.

Mme la présidente. Monsieur le rapporteur, restez-vous inflexible ?

M. Didier Migaud, rapporteur. Je ne change pas d'avis, madame la présidente.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 84.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 54, modifié par l'amendement n° 84.

(L'article 54, ainsi modifié, est adopté.)

Article 57

Mme la présidente. « Art. 57. – Des décrets en Conseil d'Etat pourvoient, en tant que de besoin à l'exécution de la présente loi organique. Ces décrets pourront

adapter les dispositions de la présente loi afin qu'elles soient applicables, à titre expérimental, aux collectivités territoriales et aux groupements de collectivités territoriales qui en exprimeront le souhait. Le bilan de cette expérimentation, établi par le Gouvernement, sera communiqué au Parlement. »

M. Migaud, rapporteur, a présenté un amendement, n° 81, ainsi rédigé :

« Supprimer les deux dernières phrases de l'article 57. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Il paraît difficile que la loi organique puisse s'appliquer aux collectivités territoriales. Je suis plutôt favorable aux expérimentations, mais, en l'occurrence, cette démarche ne me paraît pas indiquée.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Sagesse.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 81.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 57, modifié par l'amendement n° 81.

(L'article 57, ainsi modifié, est adopté.)

Explications de vote

Mme la présidente. Dans les explications de vote, la parole est à M. Jacques Brunhes.

M. Jacques Brunhes. Je voudrais faire trois observations rapides.

Vous nous félicitez d'abord – nous l'avons déjà dit deux fois – qu'un débat ait enfin lieu sur la réforme de l'ordonnance de 1959. Nous l'avions souhaitée en déposant, ces dernières années, différentes propositions de loi sur ce sujet.

D'autre part, nous nous félicitons également des avancées enregistrées qui, nous l'avons noté, ne sont aucunement négligeables.

Enfin, nous répétons que, pour des questions essentielles, la solution proposée n'est pas satisfaisante. Certaines ambivalences, certaines contradictions nous gênent. J'en citerai deux. D'abord, la place de l'initiative parlementaire dans la discussion budgétaire n'est pas assez importante et cette discussion reste soumise à la mainmise de l'exécutif. Ensuite, vous savez combien nous tenons à ce que la maîtrise comptable des dépenses ne prenne pas le pas sur la réponse aux besoins sociaux. Nous avons évoqué maintes fois cette question. Je n'y reviens pas.

Fort de cette réflexion, le groupe communiste confirme que, comme en première lecture, il s'abstiendra.

M. Jean-Jacques Jégou. C'est dommage, monsieur Brunhes !

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou. Madame la présidente, mes chers collègues, je ne répéterai pas ce que j'ai dit ce matin, et confirme simplement que le groupe UDF s'est particulièrement impliqué dans la révision de l'ordonnance de 1959, depuis le début, dès les premières

réflexions de la mission d'évaluation et de contrôle, qui ont débouché sur la proposition de loi de notre collègue Didier Migaud.

Je voudrais ici le féliciter très sincèrement, tant pour le travail accompli avec l'équipe des administrateurs que pour son attitude qui a permis un partenariat exemplaire entre notre assemblée et le Sénat. C'est une première, et nous parviendrons, j'en suis sûr, à voter un texte conforme, ce qui nous donnera le succès que nous appelions de nos vœux en février dernier.

Tout cela n'est pas automatiquement un gage de perfection, mais, le rapporteur l'a dit, tout est perfectible. Nous avons, en tout cas, entamé un processus qui donnera plus de responsabilité au Parlement. N'est-ce pas pour cela que les Français nous ont conduits dans cet hémicycle, pour que nous puissions contrôler le Gouvernement ? Sans doute M. Brunhes a-t-il raison de dire que c'est encore insuffisant : nous le pensons aussi. Mais, en quelque quarante-deux ans, vous avons échoué trente-six fois. Nous sommes enfin sur le chemin de l'amélioration. On ne nous refusera pas une part du mérite puisque, sans faire partie de la majorité plurielle, nous avons voulu aider le Gouvernement, pour le bien du pays. C'est dans cet esprit que le groupe UDF-Alliance votera pour la révision de l'ordonnance de 1959.

Mme Nicole Bricq. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Gilbert Gantier, pour le groupe DLI.

M. Gilbert Gantier. Madame la présidente, j'ai rendu, ce matin, l'hommage qui me semblait s'imposer à l'ordonnance de 1959 : elle a régi et ordonné nos travaux pendant plus de quarante ans. Toutefois, nous étions nombreux à l'avoir constaté, elle avait vieilli. C'est qu'elle avait été rédigée à une époque où l'économie n'était pas aussi internationalisée, où les contrôles n'étaient pas aussi précis qu'ils peuvent l'être aujourd'hui. On ne peut donc que se réjouir de voir que, après beaucoup de tentatives infructueuses, une entente entre le Sénat et l'Assemblée nationale se soit révélée possible pour modifier cette ordonnance organique.

Je rends également hommage aux rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat pour leur travail considérable. Le texte dont ils ont permis l'amélioration marque un progrès incontestable par rapport au droit antérieur. Sans doute, il n'est pas entièrement parfait : il nous manque cette photographie patrimoniale de l'Etat que d'autres Etats, plus modernes que nous, ont déjà su produire. Chaque chose en son temps : j'espère que, d'ici quelque temps, nous pourrions encore améliorer l'ordonnance de 2001.

Bien entendu, le groupe Démocratie libérale et Indépendants votera ce texte.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Delalande, pour le groupe RPR.

M. Jean-Pierre Delalande. Je voudrais reprendre à mon compte les excellentes déclarations de mes collègues Jean-Jacques Jégou et Gilbert Gantier pour confirmer que le groupe RPR votera ce texte sur lequel nous avons beaucoup travaillé, et pour rendre hommage au rapporteur dont nous avons pu admirer le travail, la constance, la volonté et la capacité à ne pas se laisser influencer, même dans des périodes difficiles.

Nous lui disons donc très sincèrement bravo.

Je voudrais préciser dans quel esprit nous votons ce texte. Pour nous, il marque une première étape de nouveaux rapports entre le Gouvernement et le Parlement. Je

me félicite que, pour la première fois, le Parlement prenne position vis-à-vis du Gouvernement et que, contrairement aux habitudes bien ancrées, dans cette maison comme au Sénat, le vote ne réponde pas à une logique partisane, ce principe de loyauté majoritaire qui veut que l'opposition a forcément tort.

Cela a conduit à bien des dérives. Au nom du parlementarisme rationalisé, la Constitution de 1958 donne tellement de pouvoir au Gouvernement que le Parlement, en réalité, a très peu de marge de manœuvre. Vous connaissez toutes les techniques qui étaient prévues dans la Constitution et l'ordonnance du 2 janvier 1959 en rajoutait, si j'ose dire, de telle sorte que le Gouvernement jouissait souvent d'une quasi-impunité. L'ancien président de la commission de surveillance de la caisse des dépôts et le vieux parlementaire de la commission des finances que je suis à même pu observer que l'on faisait parfois ratifier à notre Parlement des erreurs de l'administration.

En réalité, l'excès de pouvoir de l'exécutif vis-à-vis du législatif engendre l'impunité du Gouvernement et de l'administration. C'est à cela qu'il faut remédier. Nous le constatons à travers les auditions de la mission d'évaluation et de contrôle : les imprécisions sont flagrantes, les crédits ne sont pas consommés ou pas consommés comme ils le devraient, les virements de crédits sont considérables. Tout ce laisser-aller n'est plus tenable. Nous devons entrer dans une autre culture, permettre un dialogue entre le Gouvernement, dont personne ne conteste qu'il doit gouverner et en avoir les moyens, et le Parlement, qui ne doit pas seulement contrôler, mais aussi avoir la possibilité de réorienter. De la sorte, nous ferons faire d'énormes économies au Gouvernement. Nous aiderons le Gouvernement, quelle que soit, je le répète, la couleur de la majorité.

Je ne vois, dans cette proposition, que les prémices d'une réforme importante de l'Etat, d'une amélioration très sensible de la gestion des crédits publics, de l'affirmation, enfin, de positions de principe du Parlement vis-à-vis du Gouvernement. La majorité ne doit plus apporter son soutien aveugle à une administration irresponsable. *(Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.)*

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

M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances. Madame la présidente, je voudrais exprimer le point de vue du groupe socialiste.

Je voudrais d'abord remercier les membres de l'opposition de l'Assemblée nationale et de la majorité sénatoriale. Il est une tradition, dans notre République : on est très réformateur sur les bancs de l'opposition, mais moins réformateur sur les bancs de la majorité, et il est en général difficile de mettre en phase l'opposition et la majorité pour faire avancer les choses. Je les remercie donc d'avoir compris cela.

Je remercie aussi le Gouvernement, qui a eu assez de sagesse et d'ouverture d'esprit pour comprendre que cette ordonnance était vraiment obsolète et que, quarante-deux ans après, il fallait bouger, non pas, comme le dit un philosophe dont on parle, par souci de « bougisme », mais tout simplement parce que, à la longue, nous finissons par devenir archaïques. Je ne suis pas – je crois qu'on le sait – partisan du « consensualisme », mais je crois néanmoins que le Parlement s'honore aujourd'hui à démontrer que, lorsqu'il s'agit de l'intérêt général – et l'équilibre

des pouvoirs publics est bien un problème d'intérêt général –, il est possible de dépasser les clivages politiques traditionnels.

Nous savons tous la part importante qu'ont prise dans cet ouvrage Didier Migaud et le rapporteur du Sénat, M. Lambert. Je les en remercie.

Il est vrai, mon cher collègue Brunhes, que les choses ne sont pas parfaites. Je rappelle qu'il y avait tout de même, au départ, une contrainte. Il y avait eu une réforme constitutionnelle sur le quinquennat. Le chef de l'Etat avait assorti cette réforme d'un certain nombre de conditions : il souhaitait notamment que l'on n'aille pas plus loin dans la modification constitutionnelle. C'est pourquoi, dès le départ, nous nous sommes interdit de toucher à l'article 40. On aurait pu souhaiter d'autres évolutions, mais nous n'avons pas pu aller aussi loin que nous l'aurions voulu. Quoi qu'il en soit, en matière de transparence, de contrôle, d'initiative et de marge de manœuvre parlementaire, ce texte représente un véritable progrès. Il est rare de voir la majorité et l'opposition unies dans une même satisfaction. J'apprécie ce moment à sa juste valeur, car, moi aussi, monsieur Delalande, je siège ici depuis quelques années et je sais que cela ne se produit pas souvent. Profitons-en donc. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe du Rassemblement pour la République, du groupe de l'Union pour la démocratie française-Alliance et du groupe Démocratie libérale et Indépendants.*)

Vote sur l'ensemble

Mme la présidente. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi organique.

M. Jacques Brunhes. Abstention du groupe communiste !

(*L'ensemble de la proposition de loi organique est adopté.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'Etat.

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je voudrais ajouter quelques mots supplémentaires avant de laisser toute sa place à la musique et à la fête, puisque j'ai entendu, avant la reprise de la séance, quelques harmonies de musique.

En introduisant nos débats, je vous avais, mesdames, messieurs, collectivement rendu hommage et après nos travaux de cet après-midi, je souhaite renouveler mon propos de tout à l'heure – en ce jour de fête de la musique, ces remerciements seront pour moi le refrain du jour.

M. Henri Emmanuelli, président de la commission des finances. Merci, madame la secrétaire d'Etat !

Mme la secrétaire d'Etat au budget. Je crois sincèrement que nous touchons au but. J'ai encore à l'oreille les propos du président Emmanuelli et de Jean-Jacques Jégou sur l'importance de cette réforme dont nous ne mesurons sans doute pas encore nous-mêmes tous les bouleversements positifs qui en découleront.

Je suis très fière d'avoir pu, à ma place, participer à l'œuvre qui est la vôtre, une œuvre qui doit beaucoup à votre rapporteur général, à qui je souhaite rendre un hommage tout particulier pour l'ambition de l'entreprise dans laquelle il s'est lancé avec enthousiasme, pour la

valeur du travail qu'il a accompli et pour la qualité de l'écoute qui a été la sienne. Je l'ai dit en février, lorsque nous avons débattu de ce texte pour la première fois, le rôle du Gouvernement dans cette entreprise est très singulier. Il est d'éclairer et de faciliter. Et votre rapporteur a su dialoguer non seulement avec le Sénat, mais aussi avec le Gouvernement. Dans un cas, c'était une obligation, dans l'autre c'était une faculté. Je le remercie, en mon nom, au nom de Laurent Fabius et au nom du Gouvernement, d'avoir su le faire.

Permettez-moi, pour terminer, d'adresser aux services de l'Assemblée, aux services du ministère ainsi qu'à mes collaborateurs, un très grand merci. (*Applaudissements sur tous les bancs.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Didier Migaud, rapporteur. Je suis ému et il y a de quoi. J'espère d'ailleurs que nous partagerons tous cette émotion et cet enthousiasme la semaine prochaine avec nos collègues sénateurs.

Je tiens à renouveler les remerciements que j'ai exprimés ce matin. Nous étions bien conscients que nous ne pouvions réussir – et nous n'avons pas encore complètement réussi puisqu'il faut attendre la semaine prochaine – que si un travail en commun se faisait entre l'Assemblée nationale, le Sénat et le Gouvernement, avec une attention particulière apportée à nos travaux par le Président de la République et par le chef du Gouvernement, M. Lionel Jospin.

Lorsque nous avons initié cette proposition de réforme avec Laurent Fabius, nous n'étions pas certains d'aller jusqu'au bout, tout au moins d'aller aussi loin qu'aujourd'hui. Si nous avons pu arriver à ce vote, c'est que chacun y a contribué à sa place et a permis un travail de qualité.

Je veux donc tout particulièrement remercier le président de la commission spéciale, président de l'Assemblée nationale, qui dès son élection a souhaité peser de tout le poids de sa fonction sur cette proposition de réforme.

Je remercie également le président de la commission des finances qui, dès le départ, a beaucoup œuvré pour que cette réforme puisse franchir certaines étapes.

Enfin, je tiens à dire à mes collègues combien je suis sensible aux mots qu'ils ont prononcés. Le fait d'arriver au bout constitue une réussite collective et je veux les remercier chacun du fond du cœur. J'ajoute, notamment en direction de Jacques Brunhes, que la réforme ne s'arrêtera pas là, d'autres chantiers seront je l'espère ouverts.

Je veux aussi rendre un hommage tout particulier au Sénat parce que nous ne serions pas parvenus à un texte aussi abouti aujourd'hui si le Sénat ne l'avait pas lui-même enrichi en travaillant très en amont pour apporter précisément toute sa contribution à ce débat. Comme me le souffle le président de la commission des finances, la Haute Assemblée s'est même montrée plus audacieuse que nous sur un certain nombre de points, et nous sommes heureux de la suivre car, bien évidemment, il ne pouvait pas en être autrement de la part des sénateurs – cette audace a été particulièrement maîtrisée, sage et responsable. (*Sourires.*) Je suis d'ailleurs persuadé que le Conseil constitutionnel sera sensible à ce climat consensuel qui a régné sur l'ensemble des bancs de notre assemblée et du Sénat.

Madame la secrétaire d'Etat, je tiens aussi à saluer tout particulièrement le travail qui a été le vôtre. Nous ne serions pas arrivés à ce vote si vous n'aviez pas été très attentive, avec Laurent Fabius bien sûr, à nos travaux.

Vous avez dit que c'était une obligation de discuter avec le Sénat. Je ne l'ai pas ressenti ainsi car les sénateurs ont adopté une démarche très constructive, très républicaine. Nous sommes parvenus sans trop de difficulté, même s'il a fallu du temps, à des rédactions communes. J'espère que, d'ici à la semaine prochaine, nous conserverons complètement notre faculté de dialogue avec le Gouvernement, ainsi que vous l'avez souhaité. Le dialogue est parfaitement légitime dès lors qu'en l'occurrence un accord ne peut être dégagé qu'à trois !

Pour terminer, je voudrais remercier tous les collaborateurs de l'Assemblée ainsi que les administrateurs de la commission spéciale et son secrétaire M. Hochedez. Beaucoup d'efforts ont été exigés d'eux depuis des mois mais nous ne serions pas arrivés à ce texte cet après-midi si ce travail considérable n'avait pas été réalisé. Je salue également, madame la secrétaire d'Etat, vos services pour leur disponibilité et la qualité de leur travail.

Un dernier mot, pour me réjouir, madame la présidente, de ce vote et souhaiter que la semaine prochaine nous recevions d'une certaine façon la consécration de tout ce travail, comme nous l'avons espéré au moment du dépôt de cette proposition de loi. Encore une fois, merci. *(Applaudissements sur tous les bancs.)*

3

ADOPTION D'UNE RÉOLUTION PORTANT SUR DES TEXTES SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

Mme la présidente. J'informe l'Assemblée qu'en application de l'article 151-3, alinéa 2, du règlement, la résolution sur les régions ultrapériphériques et sur les propositions de règlement du Conseil (COM [2000] 774 final/n° E 1631, COM [2000] 791 final/n° E 1647), adoptée par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, est considérée comme définitive.

4

DÉPÔT D'UN RAPPORT

Mme la présidente. J'ai reçu, le 21 juin 2001, de M. François Brottes un rapport, n° 3169, fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'orientation sur la forêt.

5

DÉPÔT DE PROJETS DE LOI ADOPTÉS PAR LE SÉNAT

Mme la présidente. J'ai reçu, le 21 juin 2001, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention entre

le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Botswana en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu.

Ce projet de loi, n° 3171, est renvoyé à la commission des affaires étrangères, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 juin 2001, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République arabe d'Egypte en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune du 19 juin 1980.

Ce projet de loi, n° 3172, est renvoyé à la commission des affaires étrangères, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 juin 2001, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de la convention relative à l'adhésion de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède à la convention relative à l'élimination des doubles impositions en cas de correction des bénéficiaires d'entreprises associées.

Ce projet de loi, n° 3173, est renvoyé à la commission des affaires étrangères, en application de l'article 83 du règlement.

6

DÉPÔTS DE PROPOSITIONS DE LOI MODIFIÉES PAR LE SÉNAT

Mme la présidente. J'ai reçu, le 21 juin 2001, transmise par M. le président du Sénat, une proposition de loi, modifiée par le Sénat, portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.

Cette proposition de loi, n° 3168, est renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, en application de l'article 83 du règlement.

J'ai reçu, le 21 juin 2001, transmise par M. le président du Sénat, une proposition de loi, modifiée par le Sénat, relative aux droits du conjoint survivant et des enfants adultérins et réformant le droit des successions.

Cette proposition de loi, n° 3170, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

7

ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES

Mme la présidente. Lundi 25 juin 2001, à seize heures, première séance publique :

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi, n° 3089, relatif à la démocratie de proximité :

M. Bernard Derosier, rapporteur, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (rapport n° 3113) ;

M. Augustin Bonrepaux, rapporteur pour avis, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (avis n° 3112) ;

M. Pierre Cohen, rapporteur pour avis, au nom de la commission de la production et des échanges (avis n° 3105).

A vingt et une heures, deuxième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-sept heures cinquante.)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT*

CONVOCATION DE LA CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

La conférence, constituée conformément à l'article 48 du règlement, est convoquée pour le **mardi 26 juin 2001**, à **10 heures**, dans les salons de la présidence.

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

Les **DÉBATS de l'ASSEMBLÉE NATIONALE** font l'objet de deux éditions distinctes :

- 03 : compte rendu intégral des séances ;
- 33 : questions écrites et réponses des ministres.

Les **DÉBATS du SÉNAT** font l'objet de deux éditions distinctes :

- 05 : compte rendu intégral des séances ;
- 35 : questions écrites et réponses des ministres.

Les **DOCUMENTS de l'ASSEMBLÉE NATIONALE** font l'objet de deux éditions distinctes :

- 07 : projets et propositions de loi, rapports et avis des commissions ;
- 27 : projets de lois de finances.

Les **DOCUMENTS DU SÉNAT** comprennent les projets et propositions de loi, rapports et avis des commissions.

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