

N° 413

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 26 juin 2001

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la proposition de loi organique, ADOPTÉE AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, relative aux lois de finances,*

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11ème législ.) :** Première lecture : **2540, 2908** et T.A. **640**  
Deuxième lecture : **3139, 3150** et T.A. **690**

**Sénat :** Première lecture : **226, 343** et T.A. **100** (2000-2001)  
Deuxième lecture : **408** (2000-2001)

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	6
<b>I. L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONFIRME L'ACCORD INITIAL EN FAVEUR DE LA RÉFORME</b> .....	6
<b>A. UN ACCORD SUR L'EXHAUSTIVITÉ ET LA LISIBILITÉ DES COMPTES PUBLICS</b> .....	6
<b>B. UN ACCORD POUR FAIRE DE LA RÉFORME UN PRÉALABLE À LA RÉFORME DE L'ÉTAT</b> .....	8
<b>II. QUELQUES AJUSTEMENTS SERAIENT ENCORE UTILES</b> .....	10
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	14
<b>TITRE PREMIER A : DES LOIS DE FINANCES</b> .....	14
• <i>ARTICLE PREMIER A</i> <b>L'objet des lois de finances</b> .....	14
<b>TITRE PREMIER : DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ÉTAT</b> .....	16
• <i>ARTICLE PREMIER</i> <b>Les ressources et les charges de l'Etat</b> .....	16
<b>CHAPITRE PREMIER : DES RESSOURCES ET DES CHARGES BUDGÉTAIRES</b> .....	18
• <i>INTITULE DU CHAPITRE I DU TITRE PREMIER : Des ressources et des charges budgétaires</i> .....	18
• <i>ARTICLE 2</i> <b>Les ressources budgétaires</b> .....	20
• <i>ARTICLE 3</i> <b>La rémunération des services rendus par l'Etat</b> .....	22
• <i>ARTICLE 4</i> <b>La définition des charges budgétaires de l'Etat</b> .....	24
• <i>ARTICLE 5</i> <b>Le budget et les principes budgétaires</b> .....	29
<b>CHAPITRE II : DE LA NATURE ET DE LA PORTÉE DES AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES</b> .....	31
• <i>ARTICLE 7</i> <b>La budgétisation par objectifs : les missions et les programmes</b> .....	31
• <i>ARTICLE 9</i> <b>Le caractère limitatif des autorisations budgétaires</b> .....	34
• <i>ARTICLE 10</i> <b>Les crédits évaluatifs</b> .....	35
• <i>ARTICLE 12</i> <b>La répartition des crédits globaux</b> .....	36
• <i>ARTICLE 13</i> <b>Les virements et transferts de crédits entre programmes</b> .....	37
• <i>ARTICLE 14</i> <b>Les décrets d'avances</b> .....	40
• <i>ARTICLE 15</i> <b>Les annulations de crédits</b> .....	41
• <i>ARTICLE 16</i> <b>Les reports de crédits</b> .....	43

<b>CHAPITRE III : DES AFFECTATIONS DE RECETTES</b> .....	45
• <b>ARTICLE 17 Les dérogations autorisées au principe de non-affectation des recettes</b> .....	45
• <b>ARTICLE 18 Les procédures de fonds de concours et de rétablissement de crédit</b> .....	46
• <b>ARTICLE 18 bis Les budgets annexes</b> .....	48
• <b>ARTICLE 19 Les catégories de comptes annexes</b> .....	50
• <b>ARTICLE 20 Les règles générales applicables aux comptes annexes</b> .....	52
• <b>ARTICLE 20 bis Les règles particulières applicables aux comptes d'affectation spéciale</b> .....	53
• <b>ARTICLE 21 bis Les règles applicables aux comptes de commerce</b> .....	56
• <b>ARTICLE 23 Les comptes d'opérations monétaires</b> .....	58
<b>CHAPITRE IV : DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE TRÉSORERIE</b> .....	59
• <b>INTITULÉ DU CHAPITRE IV DU TITRE PREMIER Des ressources et des emplois de trésorerie</b> .....	59
• <b>ARTICLE 25 La définition des ressources et des charges de trésorerie</b> .....	59
• <b>ARTICLE 26 Les règles applicables aux opérations de trésorerie</b> .....	60
<b>CHAPITRE V : DES COMPTES DE L'ÉTAT</b> .....	61
• <b>ARTICLE 26 quater L'imputation comptable des comptes de trésorerie</b> .....	61
• <b>ARTICLE 26 quinquies La comptabilité générale de l'Etat</b> .....	62
<b>TITRE II : DU CONTENU ET DE LA PRÉSENTATION DES LOIS DE FINANCES</b> .....	63
<b>CHAPITRE PREMIER : DU PRINCIPE DE SINCÉRITÉ</b> .....	63
• <b>ARTICLE 27 Le principe de sincérité des lois de finances</b> .....	63
<b>CHAPITRE II : DES DISPOSITIONS DES LOIS DE FINANCES</b> .....	65
• <b>ARTICLE 31 Le contenu de la loi de finances de l'année</b> .....	65
• <b>ARTICLE 32 Le contenu des lois de finances rectificatives</b> .....	68
• <b>ARTICLE 33 Les conditions du transfert d'une ressource de l'Etat vers une autre personne morale</b> .....	69
• <b>ARTICLE 34 Le contenu de la loi de règlement</b> .....	71
• <b>ARTICLE 34 bis La ratification par le Parlement des modifications de crédits opérées par voie administrative</b> .....	73

<b>TITRE III : DE L'EXAMEN ET DU VOTE DES PROJETS DE LOI DE FINANCES</b> .....	75
<b>CHAPITRE PREMIER : DU PROJET DE LOI DE FINANCES DE L'ANNÉE ET DES PROJETS DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE</b> .....	75
• <i>ARTICLE 41</i> Les délais de vote du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificative .....	75
• <i>ARTICLE 41 bis (nouveau)</i> La discussion du projet de loi de finances de l'année après le vote sur le projet de loi de règlement.....	77
• <i>ARTICLE 43</i> Les conditions de vote des ressources, des charges et des plafonds des autorisations d'emplois .....	79
• <i>ARTICLE 44</i> La répartition des crédits ouverts par les lois de finances .....	81
• <i>ARTICLE 45</i> Les procédures d'urgence .....	83
<b>CHAPITRE II : DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT</b> .....	84
• <i>ARTICLE 47</i> Le délai de dépôt du projet de loi de règlement.....	84
<b>CHAPITRE III : DISPOSITIONS COMMUNES</b> .....	86
• <i>ARTICLE 48 A</i> Les délais de vote des projets de loi de finances .....	86
• <i>ARTICLE 48</i> L'exercice du droit d'amendement .....	87
<b>TITRE III BIS : DE L'INFORMATION ET DU CONTRÔLE SUR LES FINANCES PUBLIQUES</b> .....	90
<b>CHAPITRE PREMIER : DE L'INFORMATION</b> .....	90
• <i>ARTICLE 48 bis</i> Le débat d'orientation budgétaire .....	90
• <i>ARTICLE 48 ter</i> Les questionnaires budgétaires .....	92
• <i>ARTICLE 48 quater</i> Le rapport économique, social et financier.....	94
• <i>ARTICLE 48 quinquies</i> Les documents joints au projet de loi de finances de l'année.....	95
• <i>ARTICLE 48 sexies</i> Le rapport et le débat sur les prélèvements obligatoires.....	97
• <i>ARTICLE 48 septies</i> Les documents joints aux projets de loi de finances rectificative .....	98
• <i>ARTICLE 48 octies</i> Les documents joints au projet de loi de règlement.....	99
• <i>ARTICLE 48 decies</i> La publication des actes administratifs prévus par la loi organique.....	101
<b>CHAPITRE II : DU CONTRÔLE</b> .....	103
• <i>ARTICLE 48 undecies</i> Les missions et prérogatives de contrôle des commissions chargées des finances .....	103
• <i>ARTICLE 48 duodecies</i> La mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement .....	104

<b>TITRE IV : ENTRÉE EN VIGUEUR ET APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE</b> .....	106
• <b>ARTICLE 49 La caducité des garanties octroyées sans autorisation du législateur financier</b> .....	106
• <b>ARTICLE 51 Les dispositions transitoires en matière de reports de crédits</b> .....	108
• <b>ARTICLE 53 L'application anticipée de la réduction du délai de dépôt du projet de loi de règlement et de la certification des comptes de l'Etat</b> .....	109
• <b>ARTICLE 54 L'entrée en vigueur anticipée de certaines dispositions</b> .....	111
• <b>ARTICLE 57 Les décrets d'application de la loi organique</b> .....	113
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	116
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	<b>ERREUR ! SIG</b>

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

L'Assemblée nationale a examiné, en deuxième lecture, la proposition de loi organique relative aux lois de finances, dans la rédaction proposée par le Sénat le 12 juin dernier. Le Sénat avait alors adopté 186 amendements, dont 118 avec l'avis favorable du Gouvernement et sa neutralité sur 40 autres.

L'Assemblée nationale a adopté un très grand nombre d'amendements : 85 au total, tous avec l'avis favorable du Gouvernement à l'exception de 18 (17 sagesse et 1 défavorable) la ministre Florence Parly marquant parfois sa préférence pour la rédaction retenue par la Haute Assemblée.

**Aucun d'entre eux, toutefois, ne remet en cause les apports essentiels que le Sénat a réalisés, à l'initiative de votre commission des finances.**

Votre commission considère donc que **l'accord historique entre nos deux assemblées est à portée de main après 35 échecs**, et que seuls quelques ajustements peuvent encore se révéler nécessaires.

### **I. L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONFIRME L'ACCORD INITIAL EN FAVEUR DE LA RÉFORME**

Votre commission avait souhaité améliorer le texte en vue de s'assurer que les principes très ambitieux de la réforme puissent être effectivement mis en oeuvre, en vue de parfaire la lisibilité et l'exhaustivité des comptes publics, et en vue de faire de cette réforme budgétaire le véritable catalyseur de la réforme de l'Etat.

#### ***A. UN ACCORD SUR L'EXHAUSTIVITÉ ET LA LISIBILITÉ DES COMPTES PUBLICS***

Sur ce sujet, votre commission avait fait dix propositions, auxquelles s'est ajoutée une proposition de nos collègues Philippe Marini et Charles Descours. Moyennant quelques modifications, l'Assemblée nationale a fait siennes ces propositions :

- Elle a ainsi admis **l'utilité du maintien des budgets annexes et comptes spéciaux**, tout en encadrant davantage leur régime afin de tenter d'éviter à l'avenir les abus de ces procédures.

- Elle a accepté de **détailler davantage la nomenclature des titres**, sans se rallier toutefois à celle proposée par votre commission. Elle a ainsi préféré une nomenclature simplifiée en 7 titres (plutôt que 11), accompagnée d'une subdivision indicative en sous-titres.

- Elle s'est ralliée à la nécessité de la **budgetisation des fonds de concours**, en tenant toutefois compte des difficultés que la rédaction adoptée par le Sénat pouvait présenter, dit-on, pour la gestion des crédits issus de ces fonds.

- Elle a adopté sans modification les dispositions proposées par le Sénat sur la **comptabilité de l'Etat**.

- Elle a reconnu l'utilité d'admettre les **prélèvements sur recettes**, recettes transitant par le budget de l'Etat, mais en réalité perçues pour compte d'autrui. Elle a toutefois préféré à la définition générique retenue par votre commission un régime qu'elle a estimé plus étroitement calqué sur celui reconnu par le Conseil Constitutionnel, en le limitant au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

- Elle a adopté, sans le modifier, le dispositif **tendant à traduire l'équilibre budgétaire dans le langage de la comptabilité nationale**, en le complétant dans le rapport économique social et financier (REF) d'une projection d'ensemble des finances publiques sur 4 ans dans les mêmes termes.

- Elle a adopté la création **d'un compte des pensions de l'Etat**, préférant toutefois que ce compte fasse l'objet de programmes plutôt que de programmes et de dotations, considérant que des objectifs peuvent être assignés à la gestion des pensions de l'Etat.

- Elle a retenu les dispositions, particulièrement chères à votre commission, mettant en évidence **la dette de l'Etat**, sa gestion, et son évolution.

- Elle a prolongé la démarche de **réhabilitation de la loi de règlement** qui doit devenir, comme pour les comptes de n'importe quel organisme ou entreprise, le temps fort de l'examen des comptes de l'Etat et de leur jugement. Elle a complété les informations associées au projet de loi de règlement et adopté le dispositif préconisé par notre collègue Yves Fréville tendant à une présentation en exécution de la loi de finances en sections de fonctionnement et d'investissement.

- Elle a adopté les propositions de votre commission sur la **pluriannualité**. S'agissant de la pluriannualité de gestion, qui deviendra probablement le complément de la fongibilité des crédits dans la responsabilisation des gestionnaires, l'Assemblée nationale s'est ralliée aux propositions du Sénat, moyennant la correction d'une imperfection dans la

hiérarchie des décisions relatives aux reports de crédits. Elle a par ailleurs durci les conditions des annulations de crédits. S'agissant de la pluriannualité en termes de projection, elle a fait siennes les préconisations de votre commission des finances, en distinguant toutefois les projections associées au débat d'orientation budgétaire (DOB) de celles associées au rapport économique social et financier (REF) du projet de loi de finances. Les premières seraient des projections à moyen terme par grandes fonctions, reflétant davantage les grandes contraintes pesant sur le budget, les secondes seraient celles du « programme de stabilité et de croissance » prévu pour la troisième phase de l'union économique et monétaire, reflétant davantage les choix budgétaires.

- Enfin, l'Assemblée nationale a adopté la proposition de nos collègues Philippe Marini, rapporteur général, et Charles Descours, rapporteur des lois de financement de la Sécurité sociale, tendant à demander au Gouvernement de mettre en évidence, au cours d'un débat chaque année à l'automne, ses **choix globaux en termes de prélèvements obligatoires**.

#### ***B. UN ACCORD POUR FAIRE DE LA RÉFORME UN PRÉALABLE À LA RÉFORME DE L'ÉTAT***

Votre commission avait effectué six propositions dans ce but. De la même façon, l'Assemblée nationale a adopté ces propositions tout en modifiant certaines de leurs modalités.

- Elle a conservé la possibilité de créer des **missions interministérielles**, tout en prévoyant que celle-ci ne pourrait être étendue aux programmes, afin de maintenir l'homothétie entre unité de spécialité et de responsabilité.

- Elle a retenu pour l'essentiel la **définition des programmes** proposée par le Sénat, de même que la création d'une seconde unité de spécialité, celle de **dotation**, qui devra servir de façon limitée à regrouper des crédits ne finançant pas des actions auxquelles des objectifs pourraient être assignés. Elle a toutefois réduit le champ de ces dotations, excluant les dépenses de pensions, les dépenses en atténuations de recettes, et les appels en garantie.

- Parmi les objets du **débat d'orientation budgétaire**, l'Assemblée nationale a retenu la proposition de votre commission d'intégrer les missions et les programmes, de manière à permettre au Parlement de donner un avis efficace sur la nomenclature budgétaire.

- Elle a retenu l'obligation de doter les administrations d'une **comptabilité analytique**.

- Tout en rappelant, par la voix du Président de la commission des finances, Henri Emmanuelli, la nécessité de le faire pour l'essentiel dans un cadre ministériel, l'Assemblée nationale a également suivi le Sénat sur un **vote des crédits par mission**, rendu nécessaire par l'éventualité de missions interministérielles. Votre rapporteur tient à rappeler à cet égard que ce qu'on appelle communément « vote par ministère » n'est que le cadre d'une discussion, le vote s'effectuant exclusivement par titres, sans récapitulatif ministériel. A cet égard, les futurs débats et votes par mission pourront être regroupés sans difficulté par ministères.

#### **La pratique du vote des crédits sous l'empire de l'ordonnance de 1959**

L'ordonnance organique de 1959 (article 31) prévoit que le vote des crédits (la deuxième partie de la loi de finances) s'effectue « par titre et par ministère ». Comme souvent s'agissant de cette ordonnance, la fiction l'emporte dans les esprits sur la réalité, et cette disposition ne s'est jamais appliquée ainsi.

Selon une pratique constante depuis le projet de loi de finances pour 1960, la discussion des dépenses est structurée par unités ministérielles, correspondant parfois à un seul ministère (la justice par exemple), parfois aussi à plusieurs ministères simultanément (l'équipement par exemple regroupe les transports, le logement et le tourisme), et parfois à des sections subdivisant le ministère (par exemple l'éducation nationale est subdivisée en enseignement scolaire et enseignement supérieur ; autre exemple, les charges communes sont aujourd'hui séparées du reste du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie). La nomenclature budgétaire ne correspond donc pas, et de moins en moins, à la structure gouvernementale des ministères : elle est parfois plus agrégée, parfois plus subdivisée.

En outre, aucun vote récapitulatif par ministère n'est jamais intervenu : les votes portent en effet sur les mesures nouvelles de chaque titre, qui font ensuite l'objet d'articles de totalisation n'ayant aucun lien avec les ministères, mais avec la nature des dépenses (dépenses ordinaires distinguées des dépenses en capital). A cet égard, un vote par mission serait décalqué de l'actuel vote par titre, votre commission souhaitant surtout que la discussion se déroule par mission plutôt que par ministère.

Si la fiction l'a emporté dans les esprits, ce n'est que parce que le facteur commun de ces discussions est le ministre lui-même, qui vient défendre un budget ministériel au cours d'une discussion générale très allongée alors que les discussions par unités de vote sont très brèves, voire inexistantes. Aucun de ces votes ne porte concrètement sur ce que le ministre est venu défendre.

- Elle s'est ralliée au **vote unique** subdivisé par ministère, des **plafonds d'emplois** publics en deuxième partie, en prévoyant toutefois de remonter en première partie un vote global sur le plafond des emplois rémunérés par l'Etat, à l'instar de ce qui se fait pour les dépenses à l'article d'équilibre.

- Enfin, moyennant quelques clarifications et ajustements techniques bienvenus, et conformes au débat intervenu au Sénat entre votre commission et le Gouvernement, qui avait laissé ouverts un certain nombre de dispositifs, l'Assemblée nationale a adopté l'important **volet relatif à l'information et au contrôle** inséré par le Sénat.

## II. QUELQUES AJUSTEMENTS SERAIENT ENCORE UTILES

Pour l'essentiel, votre commission des finances ne vous propose pas de revenir sur les amodiations, le plus souvent justifiées, apportées par l'Assemblée nationale aux modifications qu'elle vous a proposées.

La discussion en deuxième lecture à l'Assemblée permet toutefois de penser que des ajustements techniques sont encore nécessaires.

Votre commission des finances aurait principalement souhaité les ajustements suivants :

- Il est plus justifié de considérer que la loi de finances tient compte d'un équilibre économique qu'elle décrit (mais qui lui est largement imposé), plutôt que de considérer ce dernier comme pré-défini ou *a fortiori* défini par elle (article 1<sup>er</sup> A).

- Du point de vue de la terminologie financière, il est plus approprié d'évoquer des « emplois » de trésorerie plutôt que des « charges », les emplois de trésorerie n'étant en général pas des charges, mais des placements.

- S'agissant de la ratification des décrets pour services rendus, la proposition de notre collègue Michel Charasse de renvoyer ces décrets en annexe de la loi de règlement paraissait plus « gérable » que le dispositif retenu par l'Assemblée nationale, qui jette un certain trouble sur les domaines respectifs de la loi et du règlement<sup>1</sup>.

Votre commission aurait souhaité un moyen terme, prévoyant que ces décrets soient joints à la plus prochaine loi de finances (article 3).

---

<sup>1</sup> Même si la position commune à l'Assemblée nationale et au Sénat –qui fut d'ailleurs celle des rédacteurs de l'ordonnance- de considérer que la loi organique peut déplacer les frontières des articles 34 et 37 de la Constitution, dès lors qu'elle demeure dans le cadre de son habilitation, relativise cette réserve.

- Votre commission n'est pas entièrement satisfaite par les définitions retenues par l'Assemblée nationale s'agissant des missions et des programmes.

Elle considère en particulier comme essentiel d'associer aux programmes la notion **d'indicateurs**, ainsi que l'a d'ailleurs remarqué le Secrétaire d'Etat au budget. Ces indicateurs doivent en effet faire partie intégrante de la préparation et de l'exécution du budget (article 7).

- S'agissant des budgets annexes, la référence au plan comptable général pourrait créer un doute puisqu'ils doivent être établis en comptabilité de caisse (article 18 bis).

- La tentative d'encadrement des comptes d'affectation spéciale n'est pas entièrement convaincante. L'Assemblée a en effet souhaité que l'affectation d'une recette à une dépense soit conditionnée à un lien « naturel » et « direct » entre les deux. Or ce lien peut exister pour des comptes dont on ne juge pas le maintien souhaitable : il en est ainsi par exemple de la taxe sur les autoroutes concédées pour financer l'ex-fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables, que le gouvernement a souhaité supprimer. En revanche, il peut ne pas exister de lien « naturel » pour un compte qui se justifie : le rapport est en effet vague entre le produit de la cession des licences UMTS et le fonds de réserve pour les retraites (article 21 bis).

- Les reprises de dettes de tiers ayant une influence sur le tableau de financement et pouvant en avoir une sur le plafond de variation de la dette financière de l'Etat, il importe de les faire figurer en première partie de la loi de finances (article 31).

- D'une façon générale, dans la logique de responsabilisation du gestionnaire, votre commission préférerait que la loi de finances fixe des plafonds de déficit de fin d'année aux différents comptes budgétaires, plutôt que des découverts, appréciés au jour le jour, et plus contraignants (articles 21 bis, 23, 31, 34, 43, 48 *quinquies* et 48 *octies*).

- Compte tenu de l'importance des montants susceptibles de majorer les crédits des comptes d'affectation spéciale en cours d'année, il convient que les modifications apportées par arrêté aux crédits de ces comptes soient ratifiées en loi de règlement (article 34).

- Au sujet de l'annexe au projet de loi de finances relative aux prévisions et répartitions d'emplois publics, il ne paraît pas opérationnel de laisser l'alternative de la présentation par corps ou par métier. Ce dernier critère seul paraît préférable. Il convient également de préciser que les annexes explicatives développent le détail des crédits à l'intérieur des catégories de dépenses mentionnées à l'article 4, afin de permettre au Parlement de

connaître précisément l'utilisation prévisionnelle des crédits par nature de dépense (article 48 *quinquies*).

- Comme pour les documents annexés à la loi de finances, les annexes à la loi de règlement développant le détail des crédits doivent permettre au Parlement de connaître précisément l'utilisation des crédits par nature de dépense. Il est également proposé de calquer le contenu des rapports annuels de performances sur celui des projets annuels de performances, sous réserve de la prise en compte des remarques formulées par l'Assemblée nationale (article 48 *octies*).

- La certification des comptes de l'Etat par la Cour des comptes ne peut intervenir dès 2002 et il convient de la repousser à 2006 (article 54).

Sous le bénéfice de ces quelques réserves, techniques mais importantes, votre commission vous propose d'adopter la présente proposition de loi organique, pour laquelle l'Assemblée nationale a poursuivi, en deuxième lecture, l'excellent travail entamé depuis deux ans.

Elle espère ainsi, qu'à la suite des travaux du Sénat, l'accord sera scellé sur ce texte essentiel pour l'avenir de notre pays.



## **EXAMEN DES ARTICLES**

### **TITRE PREMIER A : DES LOIS DE FINANCES**

#### *ARTICLE PREMIER A*

#### **L'objet des lois de finances**

**Commentaire : le présent article, inséré par le Sénat en première lecture, vise à préciser dès le début de la loi organique relative aux lois de finances, les éléments essentiels de leur définition.**

#### **I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Hormis le déplacement des dispositions relatives à la définition du budget et au domaine facultatif des lois de finances vers, respectivement, les articles 5 et 31, l'Assemblée nationale a souhaité :

- regrouper les mentions de l'équilibre budgétaire et financier, en confirmant le caractère substantiel de leur détermination par les lois de finances ;

- et adopter un amendement rédactionnel tendant à substituer le terme « défini » à la proposition « qu'elles décrivent » pour qualifier la prise en compte par les lois de finances de l'équilibre économique qui en constitue le substrat.

## II. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

- Votre rapporteur rappelle que le gouvernement avait donné un avis favorable à cet article introduit à l'initiative de votre commission.

- Votre rapporteur ne s'opposera pas au réaménagement du texte transmis par le Sénat, dont l'effet ne lui paraît cependant pas très heureux puisqu'il aboutit à « éclater » des dispositions, qui étaient regroupées dans le texte adopté par le Sénat.

- Il ne s'opposera pas davantage à la mention, désormais conjointe, selon laquelle les lois de finances déterminent un équilibre budgétaire et financier. Cette nouveauté ne s'imposait pas mais elle peut être admise dès lors qu'il est clair pour tous que l'équilibre financier dont il s'agit n'est pas exclusivement celui qui résulte de l'écart entre ressources et emplois de trésorerie, mais qu'il renvoie également à l'équilibre résultant de l'application de la comptabilité en « droits constatés » aux opérations de l'Etat, équilibre que les lois de règlement auront désormais pour objet explicite d'arrêter.

- Votre rapporteur ne peut en revanche souscrire à la substitution entreprise par l'Assemblée nationale du terme « défini » à la proposition « qu'elles décrivent ». Il s'agit, à ses yeux, d'un recul rédactionnel. Alors qu'on ne sait quel sens conférer au mot « défini » - est-ce particulier ? est-ce précisé ? est-ce déterminé ? -, il est tout à fait pertinent de considérer que les lois de finances décrivent l'équilibre économique sur la base duquel elles sont construites.

Les projections économiques visées à l'article 48 quater -« les budgets économiques » dans le jargon- ont en effet cet objet précis.

Votre rapporteur vous proposera ainsi un amendement tendant à rétablir, sur ce point, le texte du Sénat.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

**TITRE PREMIER :**  
**DES RESSOURCES ET DES CHARGES DE L'ETAT**

*ARTICLE PREMIER*

**Les ressources et les charges de l'Etat**

**Commentaire : le présent article a pour objet de préciser le sens qu'il convient de donner aux notions de « ressources » et de « charges » de l'Etat.**

**I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements à cet article :

- Le premier, rédactionnel, vise à substituer la référence aux **charges** de trésorerie à celle privilégiée par le Sénat des **emplois** de trésorerie.
- Le second, de précision, tend à appliquer aux impositions locales les règles prévues pour encadrer les affectations d'impôt à des personnes autres que l'Etat.

**II. LA PROPOSITION DE VOTRE COMMISSION**

- Votre rapporteur rappelle que le gouvernement avait émis un avis favorable au texte proposé par votre commission.
- Il considère que l'amendement rédactionnel adopté par l'Assemblée nationale est de nature à détériorer la rédaction de la loi organique. En effet, nombre d'opérations de trésorerie ne constituent pas des charges mais bien des emplois. Il vous proposera donc un amendement tendant à rétablir la rédaction du Sénat sur ce point.

- S'agissant de l'amendement de précision adopté par l'Assemblée nationale, votre rapporteur rappelle les conditions mises à l'affectation directe d'un impôt à une personne morale autre que l'Etat.

Il est prévu que la loi de finances :

- autorise chaque année la perception de telles impositions sur la base d'une annexe comportant toutes informations utiles sur leur régime et leur montant ;

- soit seule compétente pour affecter à des tiers, partiellement ou en totalité, des impôts dont le produit revient à l'Etat ;

- et puisse légiférer sur de tels impôts comme peut le faire la loi ordinaire.

Dans ces conditions, il lui semble qu'il n'y a pas lieu de s'opposer à l'initiative de l'Assemblée nationale.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

**CHAPITRE PREMIER :**  
**DES RESSOURCES ET DES CHARGES BUDGÉTAIRES**

*INTITULE DU CHAPITRE I DU TITRE PREMIER :*

**Des ressources et des charges budgétaires**

**Commentaire : le présent intitulé ouvre le chapitre relatif aux ressources et aux charges budgétaires.**

L'Assemblée nationale avait créé un chapitre relatif aux ressources et aux charges budgétaires, qui détaille leur périmètre, fixe les principes qui y sont applicables et en prévoit les modalités de comptabilisation. En première lecture, le Sénat a préféré mentionner dans le titre de ce chapitre les recettes et les dépenses budgétaires.

**I. LES MODIFICATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à rétablir l'intitulé du chapitre adopté par elle en première lecture. Le rapport fait au nom de la commission spéciale<sup>1</sup> détaille les raisons qui justifient la mention des ressources et des charges budgétaires plutôt que des recettes et des dépenses. Il indique notamment que le rapporteur de la commission spéciale « *avait souhaité que soient plus clairement distingués les « objets » budgétaires (ressources et charges) et leurs images comptables, différentes selon les règles de comptabilité mises en œuvre (recettes et dépenses en comptabilité budgétaire, produits et charges en comptabilité générale)* ».

---

<sup>1</sup> Rapport fait au nom de la commission spéciale par M. Didier Migaud, n° 3150 (XI<sup>ème</sup> législature), page 19.

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Votre commission estime que les arguments avancés pour revenir au titre initialement adopté par l'Assemblée nationale, et notamment, le fait qu'il convient de faire abstraction de toute considération relative aux modes de comptabilisation des ressources et des charges budgétaires, peuvent être admis. Elle vous propose donc d'adopter l'intitulé de ce chapitre sans modification.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter l'intitulé de ce chapitre sans modification.**

## ARTICLE 2

### Les ressources budgétaires

**Commentaire : le présent article énumère l'ensemble des ressources budgétaires de l'Etat.**

En première lecture, le Sénat avait souhaité préciser la nomenclature des ressources budgétaires de l'Etat en distinguant mieux les ressources reconductibles de celles acquises de manière définitive.

#### **I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a, sous réserve de trois modifications rédactionnelles, conservé les précisions adoptées par le Sénat.

La première modification vise, par cohérence avec l'article 1<sup>er</sup>, à remplacer les termes de « *recettes budgétaires* » par ceux de « *ressources budgétaires* ». La seconde revient sur l'amendement adopté à l'initiative de notre collègue, Michel Charasse, qui indiquait que lesdites ressources se composent en premier lieu du « *produit des impositions de toute nature* » perçues par lui plutôt que « *des impositions de toute nature* ». Enfin, la troisième modification ajoute parmi les ressources liées à la cession de ses actifs celles liées à la cession de son domaine.

#### **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Votre rapporteur aurait pu vous proposer de maintenir le terme, plus juste comptablement, de « *recettes budgétaires* ». Mais ainsi qu'il a été indiqué au commentaire de l'article 1<sup>er</sup>, la mention, à l'article 5, du fait que les ressources et les charges budgétaires sont portées en recettes et en dépenses répond au souci de précision comptable du Sénat.

De même, il ne souhaite pas revenir sur les autres modifications de l'Assemblée nationale, même si, pour la seconde, les deux rédactions semblent se valoir, et si, pour la troisième, il lui semblait que le texte du Sénat incluait bien le domaine de l'Etat parmi ses actifs.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

### ARTICLE 3

#### **La rémunération des services rendus par l'Etat**

**Commentaire : le présent article définit le régime des rémunérations des services rendus par l'Etat.**

En première lecture, l'Assemblée nationale avait souhaité établir un régime de caducité des rémunérations pour services rendus établies par décret en cas d'absence de ratification dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'exercice concerné.

Votre rapporteur, tout en émettant des doutes sur ce mécanisme, n'avait pas proposé au Sénat de revenir sur ce dispositif. Cependant, la Haute assemblée a adopté un amendement présenté par notre collègue Michel Charasse, avec un avis de sagesse du gouvernement, tendant à substituer au régime de caducité un mécanisme d'information sur les décrets instituant de telles rémunérations pour services rendus, annexés au projet de loi de règlement.

#### **I. LES MODIFICATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale en deuxième lecture a rétabli son texte de première lecture, à l'initiative du rapporteur de sa commission spéciale, considérant que le dispositif de ratification sous peine de caducité concourait à l'exhaustivité de la détermination des ressources de l'Etat.

#### **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Votre rapporteur, éclairé par l'opinion émise par le gouvernement et les débats parlementaires considère que le mécanisme de l'Assemblée nationale est lourd à mettre en œuvre (en comparaison par exemple avec les procédures applicables aux ordonnances prises en vertu de l'article 38 de la Constitution), quelque peu audacieux du point de vue des domaines respectifs de la loi et du règlement, et source de difficultés juridiques (comment faire pour des décrets modificatifs ? pour des décrets d'abrogation ? ne serait-il pas possible de tourner le mécanisme ?).

Il aurait pu vous proposer de revenir au texte adopté par le Sénat mais en faisant porter l'obligation d'information non pas sur le projet de loi de règlement – ce qui peut paraître tardif – mais sur le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'exercice concerné.

Cependant, comme votre rapporteur estime toujours indispensable au plein exercice par le Parlement de ses pouvoirs de détermination des ressources de l'Etat, que les parlementaires disposent d'une information rapide et exhaustive en matière de rémunérations pour services rendus, et dans une volonté de conciliation, il vous proposera de retenir le texte adopté par l'Assemblée nationale.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## ARTICLE 4

### La définition des charges budgétaires de l'Etat

**Commentaire : Le présent article vise à définir les charges budgétaires de l'Etat.**

#### **I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a très sensiblement modifié la nomenclature des charges budgétaires qu'avait votée le Sénat.

Considérant que la fongibilité des crédits devait s'accompagner d'une identification claire des moyens utilisés et de non de leur confusion<sup>1</sup>, votre Haute Assemblée avait retenu une nomenclature articulée autour de trois catégories de dépenses –les dépenses ordinaires, d'intervention et d'investissement– déclinées en onze titres. Quatre titres étaient prévus pour les dépenses ordinaires, quatre pour les dépenses d'intervention et trois pour les dépenses d'investissement.

Par rapport à ce schéma, l'Assemblée nationale, sans revenir entièrement à sa nomenclature initiale en six titres, a adopté une taxinomie à deux étages :

- Elle a d'abord défini **sept titres de dépenses** : les dotations des pouvoirs publics ; les dépenses de personnel ; les dépenses de fonctionnement ; les charges de la dette de l'Etat ; les dépenses d'investissement ; les dépenses d'intervention ; les dépenses d'opérations financières.

- Elle a ensuite **décliné le contenu de chaque titre en catégories de dépenses**, souhaitant indiquer ainsi leur substance. A titre d'exemple, les dépenses de personnel sont censées comprendre : les rémunérations d'activité ; les cotisations et contributions sociales ; les prestations sociales et allocations diverses.

---

<sup>1</sup> *Quitte pour les gestionnaires à modifier l'allocation des moyens, qui est le principe de la fongibilité.*

## II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

### A. OBSERVATION INTRODUCTIVE

**Votre rapporteur souligne à nouveau que la question essentielle que pose la définition des charges budgétaires de l'Etat est celle de sa capacité à contraindre au respect du principe de l'unité budgétaire.**

S'il est tout à fait admissible que des charges de l'Etat puissent être assumées par des tiers, et s'il est logique de ne pas imputer à l'Etat des charges qui ne sont pas les siennes – cela fonde en principe la reconnaissance dans le présent texte des prélèvements sur recettes – il est totalement choquant que *via* des affectations directes de recettes, les charges résultant de politiques relevant par essence et en pratique de la responsabilité de l'Etat échappent à toute budgétisation.

### B. LE TEXTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, UNE SIMPLIFICATION PARADOXALE

#### **1. Les critiques adressées à l'encontre de la nomenclature primaire des charges budgétaires retenue par le Sénat sont sans fondement.**

En première lecture, devant le Sénat, le gouvernement avait donné un avis défavorable à la rédaction proposée par votre rapporteur.

Le gouvernement avait fait part de sa préférence pour la nomenclature adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, faisant valoir que celle-ci était « *plus simple, plus ramassée et, par conséquent, plus claire. [...] Elle exprime mieux l'esprit de la réforme de modernisation de l'Etat, qui voudrait que l'attention se porte plus désormais sur les résultats fixés que sur la nature de la dépense effectuée* ».

Si la réforme ici entreprise n'était pas entourée de la solennité qu'elle mérite, votre rapporteur serait enclin à s'amuser de cette appréciation, qui contraste quelque peu avec le détail de la nomenclature des budgets votés par le Parlement telle qu'elle est établie, après coup, par le ministère de l'économie et des finances, avec les 850 chapitres budgétaires dans lesquels celui-ci a coutume d'encadrer la gestion des crédits, ainsi qu'avec le raffinement des contrôles *a priori* imposés par ce même ministère aux gestionnaires de crédits publics.

Il observe en outre qu'il était infondé de prétendre que la nomenclature prévue par le Sénat pût gêner les gestionnaires. En effet, compte tenu d'appréciations pratiques sur les responsabilités de chacun d'entre eux, il est manifeste qu'un programme aurait été doté au maximum de cinq à six titres, à supposer qu'il ait emprunté toutes les facettes de l'action publique. Enfin, l'Assemblée nationale, pas plus que le gouvernement, n'ont jamais prétendu que la nomenclature de présentation et d'exécution des crédits budgétaires puissent se résumer aux titres mentionnés au présent article. C'est la raison pour laquelle il avait été sagement prévu que dans les « bleus » les crédits soient subdivisés, sous les titres, dans une nomenclature sensiblement plus fine.

Votre rapporteur considère donc sans fondement l'affirmation selon laquelle *« l'affichage d'une nomenclature « primaire » aussi détaillée que celle que propose le Sénat constituerait un signal négatif donné au gestionnaire pour qu'il fasse le pari de la réforme »*.

## **2. La simplification entreprise par l'Assemblée nationale est paradoxale**

L'Assemblée nationale a souhaité simplifier la nomenclature retenue par le Sénat. En foi de quoi, au lieu de prévoir onze titres, elle n'en retient plus que sept... mais déclinés de telle sorte que ce sont désormais... dix neuf catégories de dépenses qui sont instaurées.

Votre rapporteur s'interroge sur l'adéquation entre ce résultat et l'objectif affiché.

## **3. Le dispositif de l'Assemblée nationale, un compromis ambigu**

Votre rapporteur souligne cependant l'esprit de conciliation dont l'Assemblée nationale a fait preuve afin de prendre en compte les préoccupations exprimées par le Sénat pour lequel le débat sur les performances de l'action publique ne peut occulter entièrement celui sur ses moyens.

Ainsi, elle a rajouté un titre à sa nomenclature, qu'elle a par ailleurs remaniée, et a entrepris de décliner le contenu de chacun des titres de dépenses proposés par elle.

Toutefois, il faut souligner que le nombre des titres qui seront utilisés pour établir la nomenclature primaire des charges de l'Etat sera limité aux sept titres visés par l'article.

En effet, les dix neuf catégories de dépenses mentionnées ne seront utilisées que pour présenter les moyens de chaque programme en prévision comme en exécution.

La logique retenue par l'Assemblée nationale conduit à poser deux questions :

- la nomenclature primaire qu'elle retient – les sept titres – est-elle cohérente et assure-t-elle une lisibilité suffisante, du « premier coup d'œil » et *a posteriori*, du budget de l'Etat ?
- la liste des catégories de dépenses est-elle pertinente en tant qu'élément d'identification des moyens de l'action publique ?

**A la première question, la réponse peut être positive.** Votre rapporteur aurait sans doute préféré le maintien de la nomenclature primaire adoptée par le Sénat mais il observe que les réaménagements entrepris par l'Assemblée nationale rapprochent la nomenclature adoptée par elle de celle adoptée par le Sénat. C'est d'autant plus le cas que la spécialisation des crédits de prêts et d'avances et des crédits de dotations aux entreprises publiques et d'acquisitions d'actifs dans des comptes spéciaux, implique, en tout état de cause, que la nomenclature primaire les distinguera d'emblée.

Or donc, si la nomenclature primaire adoptée par l'Assemblée nationale est susceptible de rendre un peu moins claires certaines modalités d'intervention publique – ainsi pour les transferts, ou la distinction entre les investissements de l'Etat pour son propre compte et les aides à l'investissement –, il sera loisible au Parlement de questionner le gouvernement afin que celui-ci fournisse toutes les informations souhaitables.

**A la seconde question, la réponse est manifestement négative.** Votre rapporteur observe, à ce sujet, que le gouvernement a, en deuxième lecture devant l'Assemblée nationale, émis quelques réserves.

Les réserves de votre rapporteur portent, quant à elles, sur l'énumération des dix neuf catégories de dépenses mentionnées par l'Assemblée nationale. Ces réserves sont inévitables, compte tenu des risques inhérents à toute énumération.

**Pour être bref, votre rapporteur estime que le détail des dix neuf catégories de dépenses énumérées au II de l'article serait contestable s'il devait être considéré comme le degré ultime des précisions fournies quant aux moyens utilisés par l'administration dans le cadre des programmes.**

A titre d'exemple, il ne serait pas admissible que les dépenses de rémunération agrègent les rémunérations principales avec les indemnités résultant de l'application de régimes indemnitaires généraux ou particuliers.

Votre rapporteur relève toutefois que cette préoccupation peut être satisfaite par une précision apportée à l'article 48 quinquies du présent texte.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.**

## ARTICLE 5

### **Le budget et les principes budgétaires**

**Commentaire : Le présent article définit la notion de budget, ainsi que les principes budgétaires fondamentaux qui lui sont liés.**

Lors de la première lecture de la présente proposition de loi organique, le Sénat avait supprimé cet article, en faisant figurer ses dispositions à d'autres endroits du texte.

### **I. LES MODIFICATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Lors de la deuxième lecture, l'Assemblée nationale a souhaité rétablir la mention à l'article 5 des principes fondamentaux qui régissent le budget de l'Etat. Elle reprend donc la mention de certains principes introduits par le Sénat à l'article 1<sup>er</sup> A et, en la modifiant de manière substantielle, la rédaction proposée par le Sénat pour prévoir les prélèvements sur recettes dans la présente proposition de loi organique.

### **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Votre rapporteur n'exprime pas de désaccord, s'agissant de la réorganisation du texte adoptée par l'Assemblée nationale ainsi que de la mention des prélèvements sur recettes à l'article 5 plutôt qu'à l'article 17 de la présente proposition de loi organique.

Il convient d'ailleurs de se féliciter de l'accord de l'Assemblée nationale pour s'inscrire dans la démarche du Sénat consistant à mentionner les prélèvements sur recettes dans la loi organique relative aux lois de finances, nouvelle preuve de l'unanimité exprimée sur ce sujet. La rédaction retenue par l'Assemblée nationale entend « coller » exactement à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Elle parle donc de recettes rétrocédées, en donne les motifs (« *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* »), et précise que le champ d'application des prélèvements sur recettes se limite aux collectivités territoriales et aux Communautés européennes. Si cette définition

ne pose pas à son sens de difficulté par rapport à la pratique actuelle, votre rapporteur souligne en revanche qu'elle ne permettra pas, à l'avenir, de financer par prélèvements sur recettes des dépenses d'une nature nouvelle qui pourraient requérir un tel mode de financement, à moins qu'une interprétation extensive de l'article soit retenue. En dépit de cette réserve, votre rapporteur se rallie à la rédaction proposée par l'Assemblée nationale, considérant que s'il est évidemment souhaitable de limiter, dans la pratique, l'utilisation des prélèvements sur recettes à ce qui la justifie, des interprétations conformes à l'esprit de cette disposition pourront assouplir un texte un peu étroit.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

**CHAPITRE II :**  
**DE LA NATURE ET DE LA PORTÉE DES AUTORISATIONS**  
**BUDGÉTAIRES**

*ARTICLE 7*

**La budgétisation par objectifs : les missions et les programmes**

**Commentaire : le présent article pose le principe de la budgétisation par objectifs, définit les règles de répartition et de spécialité des crédits comme des emplois, et en précise le régime et les exceptions.**

En première lecture, le Sénat a apporté plusieurs modifications à cet article important, la plupart étant motivées par le souci d'assurer le succès de la réforme proposée en forgeant une définition précise des programmes et en distillant ce qui de toute évidence ne peut en relever. Le Sénat a ainsi ouvert la possibilité au gouvernement de proposer la création de missions interministérielles, revu la définition du programme et introduit la dotation comme nouvelle unité de spécialité.

**I. LES MODIFICATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale s'est en très grande partie ralliée à ces avancées du texte adopté par le Sénat. Elle y a toutefois apporté plusieurs modifications. Elle a ainsi précisé que les programmes ne sauraient être que ministériels. Elle a supprimé les dotations pour dépenses en atténuation de recettes, dépenses de pensions et d'avantages accessoires, et dépenses résultant des appels en garantie. Elle a fusionné les dotations pour dépenses accidentelles et dépenses imprévisibles. Elle a revu la définition des programmes en supprimant la référence aux indicateurs, et celle des missions en les considérant comme correspondant à une « *politique publique définie* ». Enfin, elle a rétabli le lien formel entre les crédits pour dépenses de personnel d'un programme et le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat d'un ministère.

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Votre rapporteur vous proposera de retenir quelques unes de ces modifications, comme le caractère ministériel des programmes, la fusion des dotations pour dépenses accidentelles et pour dépenses imprévisibles (dont il tient encore à rappeler la différence de nature), la suppression de la dotation pour dépenses en atténuation de recettes, celle de la dotation pour dépenses résultant des appels en garantie (même si le caractère purement passif ou bien actif de ces dépenses reste discutable), ou bien encore le rétablissement du lien entre crédits et emplois. Sur ce dernier point, il rappelle que la suppression de ce lien par le Sénat s'expliquait non pas par une vision purement financière des emplois, mais par des doutes sur les liens entre des crédits divers dans leur nature -ils ne sont pas toujours des crédits de rémunération- et spécialisés par programmes et des emplois qui, de plus, sont spécialisés par ministère.

La suppression de la dotation pour dépenses de pensions et d'avantages accessoires ne paraît pas entièrement conforme avec la volonté du Sénat en matière de dotations. Verser une pension ne semble pas correspondre à la définition souhaitée par le législateur organique pour le programme. Il s'agit de dépenses purement passives, fruit des politiques de recrutement d'hier. Que les recettes dudit compte figurent sur des programmes sous forme de cotisations fictives peut se comprendre dans la seule limite où il ne serait imputé sur lesdits programmes que les dépenses résultant du présent et non du passé – ce qui passe très probablement par le versement d'une subvention d'équilibre du budget général vers le compte. Il ne saurait être cependant question de traiter dans un programme, assorti d'objectifs et d'indicateurs, le versement des pensions. Votre rapporteur aurait donc pu vous proposer de maintenir la dotation pour dépenses de pensions et d'avantages accessoires, permettant ainsi de conforter la pureté de la définition des programmes, et sans que le Parlement en perde en information puisque les ressources du compte, elles, figureront bien sur des programmes. Cependant, dans un souci de conciliation, il ne vous proposera pas un tel rétablissement.

Enfin, votre rapporteur considère que, sans le vouloir, par plusieurs autres modifications, l'Assemblée nationale a altéré l'équilibre recherché par le Sénat sur deux points : la définition des missions et celle des programmes.

## **III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION**

Votre rapporteur vous proposera, outre une modification rédactionnelle tendant à faire référence aux titres et non aux catégories de titres, de rétablir le texte du Sénat sur deux points.

Le premier concerne la définition de la mission. Il paraît difficile de retenir la nouvelle définition de la mission : une mission regroupe des programmes selon un critère de cohérence, d'homogénéité des objectifs recherchés. Il semble en revanche difficile, mais aussi propice à multiplication du nombre des missions, d'assimiler la mission à une politique publique, concept qui correspond davantage à la définition des programmes.

Il en va de même de la définition des programmes : en substituant, dans le corps de celle-ci, les termes de « *résultats attendus, susceptibles d'une évaluation* » à ceux d'« *indicateurs en mesurant les résultats* », l'Assemblée supprime la référence aux indicateurs alors qu'il importe que ces derniers soient consubstantiels aux programmes. Il ne saurait être question d'envisager un programme sans élaboration d'objectifs et définition d'indicateurs. Le gouvernement a d'ailleurs indiqué qu'il partageait ce point de vue lors des débats à l'Assemblée nationale. Cette inclusion des indicateurs comme élément de nomenclature à part entière justifie d'ailleurs le souhait du législateur organique de voir transmise la liste des indicateurs, dès le débat d'orientation budgétaire, en même temps que la liste des missions et des programmes envisagés pour le plus prochain projet de loi de finances. Votre rapporteur vous proposera donc de revenir à la définition du Sénat, en y incluant la précision sur le caractère ministériel des programmes.

Ce retour proposé sur deux points essentiels au texte adopté par la Haute assemblée ne doit pas se lire comme l'attachement futile à une rédaction, ou comme l'expression d'un différend de fond. Les objectifs restent communs. Cependant, votre rapporteur est intimement persuadé que la réussite de la réforme dépend en partie de la précision de la définition des programmes et de la manière dont ils seront constitués. Il considère de ce point de vue que, involontairement, l'Assemblée par sa rédaction risque d'affaiblir le texte organique. Le retour au texte adopté par le Sénat en première lecture sur ces points signifie donc un attachement profond aux principes de la réforme et un désir vif de la voir réussir.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

## ARTICLE 9

### **Le caractère limitatif des autorisations budgétaires**

**Commentaire : le présent article a pour objet de donner un caractère limitatif aux autorisations budgétaires, tant pour les crédits que pour les plafonds des autorisations d'emplois.**

Lors de la première lecture de la présente proposition de loi organique, le Sénat avait modifié la rédaction de l'article 9 afin d'y mentionner les dispositions relatives aux reports de crédits inscrites à l'article 16 dans le texte transmis par l'Assemblée nationale.

#### **I. LES MODIFICATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a souhaité mentionner dans le présent article le régime de limitativité des crédits et des plafonds d'autorisation d'emplois, les dispositions relatives aux reports de crédits étant rétablies à l'article 16 de la présente proposition de loi organique.

Ce déplacement d'une partie des dispositions de l'article 9 vise à distinguer ce qui relève de la limitativité des crédits votés par le Parlement et ce qui relève de l'annualité de ces mêmes crédits.

#### **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Votre rapporteur ne voit pas d'obstacle à cette modification de l'architecture du texte adopté par le Sénat en première lecture. Il exprime par ailleurs son plein accord avec la rédaction retenue par l'Assemblée nationale s'agissant des engagements de crédits par anticipation, considérant que cette rédaction simplifie et clarifie les dispositions votées par le Sénat, sans toutefois en dénaturer la portée.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## ARTICLE 10

### Les crédits évaluatifs

**Commentaire : le présent article établit la liste des dépenses pouvant faire l'objet de crédits évaluatifs et précise leur régime.**

En première lecture, le Sénat a supprimé le caractère évaluatif des crédits pour dépenses de pensions et d'avantages accessoires et de la contribution de la France au budget des Communautés européennes : la nécessité de tels crédits évaluatifs n'apparaissait plus s'agissant des premières ; quant aux secondes, la suppression se justifiait par le souhait du Sénat de maintenir le traitement en prélèvement sur recettes de la contribution de la France.

### I. LES MODIFICATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a, lors de la deuxième lecture, adopté trois amendements, l'un étant de nature rédactionnelle et un autre destiné à tirer les conséquences du déplacement des dispositions relatives aux reports de l'article 9 vers l'article 16. Le seul changement de fond apporté par l'Assemblée consiste en la suppression du caractère évaluatif des frais de poursuite et de contentieux inclus dans les dépenses en atténuation de recettes. Il s'agit, semble-t-il, d'une mesure d'harmonisation, les frais de justice des ministères autres que celui de l'économie et des finances étant déjà traités en crédits limitatifs.

### II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre rapporteur vous proposera de reprendre telles quelles ces modifications.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## ARTICLE 12

### La répartition des crédits globaux

**Commentaire : le présent article prévoit le régime de répartition des crédits globaux.**

Lors de la première lecture, le Sénat n'avait pas apporté de modifications substantielles au mécanisme de répartition des crédits globaux prévu par l'Assemblée nationale, en maintenant le décret pour la répartition des crédits des dotations pour dépenses accidentelles et pour dépenses imprévisibles, et l'arrêté du ministre des finances pour la répartition de la dotation pour mesures générales en matière de rémunération.

#### **I. LES MODIFICATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a cherché à simplifier la rédaction de l'article et a tiré les conséquences de sa proposition de fusion des dotations pour dépenses accidentelles et pour dépenses imprévisibles. Elle a également supprimé la précision prévoyant la mise à disposition des ministres des crédits ainsi répartis.

#### **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Votre rapporteur considère que cette simplification est heureuse et allège le texte de l'article sans confusion possible. Il rappelle cependant la différence de nature existant entre les dépenses accidentelles et des dépenses imprévisibles, ces dernières ne pouvant pas être prévues au moment de l'élaboration de la loi de finances et des différents collectifs budgétaires.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

### ARTICLE 13

#### **Les virements et transferts de crédits entre programmes**

**Commentaire : le présent article définit le régime des virements et des transferts de crédits.**

#### **I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a entrepris différentes modifications :

- L'une vise à élargir le champ des virements de crédits en ne les subordonnant plus à la condition d'intervenir entre les programmes d'une même mission. Les virements pourraient intervenir entre tous les programmes d'un même ministère.

- D'autres, de caractère purement rédactionnel, précisent le régime des transferts ou l'application du plafonnement des virements aux crédits pour dépenses de personnel.

- Par adoption d'un sous-amendement présenté par notre collègue député Jacques Brunhes et les membres du groupe communiste, la mention que l'information sur les virements et les transferts sera destinée, non pas aux seules commissions des finances, mais également aux autres commissions concernées.

- La dernière tend à prohiber l'utilisation des procédures de virement et de transfert lorsque le programme de destination aurait été ouvert par décret d'avances.

#### **II. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION**

- Votre rapporteur se félicite que l'Assemblée nationale n'ait pas remis en cause l'abaissement du plafond des virements proposé par le Sénat.

- S'il est conduit à estimer qu'il n'était pas indispensable d'élargir la procédure des virements à l'ensemble des programmes d'un même ministère, il considère que le maintien du plafond adopté par le Sénat est une garantie que l'équilibre souhaité par lui sera maintenu.

- Il reconnaît aux propositions rédactionnelles de l'Assemblée nationale un réel intérêt.

La définition des transferts qui en résulte ne dénature pas le double objectif de ces mouvements de crédits qui visent, en effet, d'une part, à permettre la mise en œuvre de politiques interministérielles<sup>1</sup> et, d'autre part, à répondre à des besoins ponctuels de gestion publique, lorsque le gestionnaire du programme bénéficiaire des transferts apparaît mieux « outillé » pour mettre en œuvre les actions du programme d'origine. Toutefois, votre rapporteur considère qu'il aurait été utile de prévoir la faculté de transférer des crédits entre programmes d'un même ministère tout en conservant, pour ces transferts, les conditions générales qui entourent ces mouvements de crédits.

- Il est sensible enfin aux arguments du rapporteur de l'Assemblée nationale relatifs à la possibilité d'abonder les crédits d'un programme créé par décret d'avance par voie de virements ou de transferts de crédits, qu'il convient de citer :

*« Il est tout à fait légitime que le pouvoir exécutif puisse, en cas d'urgence, être en mesure de créer un programme et de prévoir les crédits correspondants par décret d'avance. Les dispositions prévues à l'article 14 permettent alors d'associer les assemblées à cette décision, puisqu'elle porte atteinte à l'autorisation budgétaire du Parlement : la Commission chargée des finances de chaque assemblée pourra faire connaître son avis au Premier ministre sur le projet de décret d'avance dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui en aura été faite et votre Rapporteur proposera d'assortir ce dispositif d'information par une procédure de ratification, dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée, des modifications de crédits opérées sur la base de décrets d'avance. Autrement dit, le financement d'un programme créé par décret d'avance sera, selon les dispositions prévues à l'article 14, strictement encadré.*

*En revanche, la possibilité d'abonder, par le biais de virements ou de transferts, les crédits d'un programme créé par décret d'avance, si elle devait être retenue, réduirait sensiblement la portée des dispositions de l'article 14. En effet, une simple procédure d'information du Parlement est prévue pour les décrets portant virement ou transfert de crédits et ces derniers ne sont pas soumis à une obligation de ratification en loi de finances. En abondant un programme créé par décret d'avance par virement ou transfert, le*

---

<sup>1</sup> Les virements entre programmes de ministères distincts d'une même mission interministérielle ne seront pas possibles alors qu'ils le seront au sein d'une mission ministérielle.

*Gouvernement serait alors en mesure de porter atteinte à l'autorisation budgétaire sur la base des facilités de gestion que lui offrent les dispositions prévues à l'article 13.*

*Il convient donc de ne pas retenir ces dispositions. Il est d'ailleurs dans la logique de la réforme que la création d'un programme, qui devra résulter d'un processus rigoureux d'analyse des objectifs poursuivis et de mise en place d'indicateurs pertinents, résulte de la loi de finances, et non du pouvoir réglementaire. Des dispositions dérogatoires sont néanmoins prévues pour que le Gouvernement soit en mesure de répondre à des situations d'urgence. Il se verra alors soumis à la seule contrainte de « calibrer » correctement les programmes créés par décret d'avance, ce qui ne paraît pas insurmontable ».*

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## ARTICLE 14

### Les décrets d'avances

**Commentaire : le présent article tend à encadrer la dérogation au principe de l'autorisation parlementaire de la dépense que constitue la procédure du décret d'avances.**

#### **I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a apporté deux modifications au texte transmis par le Sénat, avec l'avis favorable du gouvernement.

- Elle a rétabli l'alinéa relatif à la ratification des modifications de crédits effectués par la voie d'un décret d'avance gagé, le dispositif plus large retenu par le Sénat à l'article 34 *bis*, qui couvrait cette hypothèse, ayant été supprimé.

- Elle a souhaité que, nonobstant le contexte d'urgence qui entoure la signature de décrets d'avance non gagés, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ne soient pas tenues à l'écart de cette « intrusion » du pouvoir exécutif dans le domaine des compétences du Parlement. Elle a ainsi prévu que l'ouverture des crédits supplémentaires soit effectuée après information des dites commissions.

#### **II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION**

Votre rapporteur se félicite que l'Assemblée nationale se soit ralliée à l'allègement des contraintes souhaité par le Sénat - sur initiative de nos collègues Yves Fréville et Michel Charasse - dans l'hypothèse où une « nécessité impérieuse d'intérêt national » conduirait à ouvrir des crédits pour y faire face.

S'il ne partage pas totalement les analyses juridiques ayant motivé la suppression de la disposition générale prévoyant la ratification par le Parlement des actes administratifs portant modification de crédits, il observe que l'Assemblée nationale a heureusement retenu cette contrainte en l'espèce.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## ARTICLE 15

### Les annulations de crédits

**Commentaire : le présent article tend à définir le régime juridique des annulations de crédits.**

#### **I. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements au texte transmis par le Sénat.

- Elle a d'abord souhaité faire la synthèse des positions initiales de l'Assemblée nationale et du Sénat en prévoyant que des crédits pourront être annulés par décret, soit que ces annulations préservent l'équilibre budgétaire, comme le Sénat l'avait prévu, soit que les crédits soient devenus sans objet, comme le Sénat l'avait jugé normal.

- Elle a considéré que le mécanisme de plafonnement des crédits annulés par décret ayant été qualifié de « juste équilibre » par le gouvernement, en première lecture à l'Assemblée nationale, il était légitime d'appliquer le plafond des annulations formelles de crédits, aux crédits annulés en vertu de l'article 14 relatif aux décrets d'avances.

- Elle est enfin revenue sur le dispositif adopté par le Sénat à l'initiative de notre collègue Michel Charasse, en considérant qu'il soulevait quelques difficultés d'application dans les situations où une décision du Conseil constitutionnel empêcherait la mise en application formelle des annulations contenues dans la loi de finances rectificative. Elle a relevé que dans ce cas, de façon quelque peu paradoxale, la suspension des crédits deviendrait définitive.

## **II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION**

- Votre rapporteur souscrit aux précisions apportées par la première et la dernière des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

- Il ne proposera pas à la Haute Assemblée d'exclure les crédits annulés dans le cadre de la procédure des décrets d'avances de la computation des annulations de crédits au-delà desquelles le recours à une procédure législative s'impose. Il observe que le Sénat souhaitait offrir plus de souplesse à l'exécutif. Cependant, la position du gouvernement ne s'est pas exprimée avec force dans le sens recommandé par le Sénat.

Votre rapporteur se félicite enfin du ralliement de l'Assemblée nationale au mécanisme préconisé par votre commission de surveillance des annulations informelles de crédits.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## ARTICLE 16

### Les reports de crédits

**Commentaire : Le présent article définit le régime des reports des autorisations d'engagement et des crédits de paiement d'une année sur l'autre.**

Le présent article définit le régime des reports de crédits d'une année sur l'autre, en précisant les dispositions applicables aux autorisations d'engagement d'une part, et aux crédits de paiement, d'autre part. En première lecture, le Sénat avait supprimé le présent article et en avait inscrit les dispositions à l'article 9, au sein duquel il avait souhaité regrouper l'ensemble des dispositions relatives au principe de limitativité et d'annualité des crédits, et, en particulier, les amodiations qu'il convient d'apporter à ces principes.

### I. LES MODIFICATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a souhaité revenir sur son architecture initiale en mentionnant, à l'article 9 de la présente proposition de loi organique, les dispositions relatives à la limitativité des crédits, et, au présent article, celle affectant l'annualité des crédits, soit les reports. Votre rapporteur ne souhaite pas revenir sur la réorganisation ainsi souhaitée par l'Assemblée nationale.

Le texte transmis par l'Assemblée nationale modifie, sans le dénaturer, le dispositif retenu par le Sénat en matière de reports de crédits. Ainsi, il précise les conditions du report des autorisations d'engagement d'une année sur l'autre, et précise qu'aucun report d'autorisation d'engagement ne peut être effectué sur le titre des dépenses de personnel. Pour les crédits de paiement, la rédaction retenue précise les modalités d'application du dispositif introduit par le Sénat. La condition que les crédits de paiement doivent correspondre à des dépenses effectivement engagées est supprimée, conformément aux demandes exposées par le gouvernement, qui estimait que cette condition posait des difficultés techniques significatives. Le plafond de 3 % des crédits, appliqué séparément au titre des dépenses de personnel et à l'ensemble des autres titres, est maintenu. Ce plafond pourra être majoré, pour les dépenses autres que celles de personnel, non plus par arrêté comme le prévoit le texte adopté par le Sénat, mais par une disposition de loi de finances. Cette possibilité est prévue notamment aux articles 31 et 32 de la présente proposition de loi organique, relatifs respectivement à la loi de finances initiale et aux lois de finances rectificatives. Dans la pratique, cette

mesure se traduira vraisemblablement par le vote d'un état équivalent à l'état H actuel, prévoyant, le cas échéant, pour chaque programme, le niveau du plafond proposé.

S'agissant des fonds de concours, la rédaction retenue par l'Assemblée nationale précise les conditions du report des crédits ouverts en application de cette procédure. Le III du présent article prévoit ainsi que les crédits des fonds de concours sont reportés par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Il prévoit également que le montant des crédits reportés ne peut excéder la différence entre les recettes et les dépenses constatées sur le fond de concours.

Enfin, l'Assemblée nationale repousse la date limite de publication des arrêtés de report de crédits du 15 au 31 mars et supprime l'information prévue par le Sénat, considérant que la publication des arrêtés et la date de dépôt du projet de loi de règlement permettront de répondre aux besoins d'information des parlementaires.

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Votre rapporteur considère que **ce dispositif correspond parfaitement aux intentions exprimées par le Sénat lors de son vote en première lecture**. Il est par ailleurs souhaitable que la loi de finances, et non un simple arrêté, puisse déroger à une disposition de la loi organique, en l'espèce, le plafond de 3% des crédits pouvant être reportés. La possibilité pour une loi de finances rectificative de majorer ce plafond permettra de prendre en considération les raisons qui justifieraient, au vu des contraintes d'exécution du budget, un report des crédits de paiement plus important que celui prévu dans la loi de finances initiale. L'exigence de faire figurer en loi de finances les majorations de ce plafond n'empêchera donc pas une certaine souplesse dans la pratique.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## **CHAPITRE III :**

### **DES AFFECTATIONS DE RECETTES**

#### *ARTICLE 17*

#### **Les dérogations autorisées au principe de non-affectation des recettes**

**Commentaire : le présent article prévoit les dérogations autorisées au principe de non-affectation des recettes.**

En première lecture, le Sénat a souhaité rassembler à l'article 17 les principes budgétaires d'unité et d'universalité, la mention et la définition des prélèvements sur recettes et l'énoncé des dérogations apportées au principe de non affectation des recettes à des dépenses.

#### **I. LES MODIFICATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a, en deuxième lecture, déplacé ces dispositions à l'article 5, ne maintenant au présent article que le dernier alinéa relatif aux affectations de recettes et y apportant une modification purement rédactionnelle.

#### **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION**

Votre rapporteur a commenté à l'article 5 les modifications de fond apportées à cet article. Il ne vous proposera pas de revenir sur les déplacements opérés par l'Assemblée nationale.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## ARTICLE 18

### **Les procédures de fonds de concours et de rétablissement de crédit**

**Commentaire : le présent article tend à définir les procédures particulières permettant de déroger, au sein du budget général, au principe de non-affectation des recettes.**

Cet article a fait l'objet d'intenses discussions centrées sur la question de la budgétisation des fonds de concours.

#### **I. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE :**

Le texte adopté par l'Assemblée nationale comporte des modifications du II et du II *bis* de l'article.

S'agissant du II, qui concerne les fonds de concours, le texte adopté par le Sénat prévoyait que les fonds de concours soient évalués, en recettes et en crédits, dès le projet de loi de finances de l'année.

Toutefois, afin de tenir compte du caractère aléatoire de ces recettes, votre Haute Assemblée avait conditionné la consommation des crédits ainsi ouverts au rattachement effectif de la recette correspondante en exécution.

Le régime adopté par l'Assemblée nationale assure la budgétisation initiale des fonds de concours par une voie différente. Les recettes et les crédits de fonds de concours seront bien évalués en loi de finances initiale. Mais le mécanisme, en subordonnant la consommation par les services, emprunte la voie d'un rattachement formel en exécution en recettes, comme dans le texte du Sénat, mais aussi en crédits.

S'agissant du II *bis*, la modification adoptée par l'Assemblée nationale, de nature rédactionnelle, précise certains aspects de la procédure, introduite par le Sénat, des attributions de produits.

## II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION

- Votre rapporteur se félicite des précisions apportées au II *bis* du présent article.

- S'agissant de la question des fonds de concours dont l'absence d'une obligation d'évaluation fine en loi de finances initiale aurait conduit à sanctuariser une atteinte particulièrement grave au principe de sincérité budgétaire, votre rapporteur se félicite que l'Assemblée nationale ait relayé l'insistance du Sénat.

Il tient à remercier, pour ses appréciations, le rapporteur de l'Assemblée nationale, Didier Migaud, qui a su rappeler que les recettes de fonds de concours, ne sont pas plus aléatoires que les recettes fiscales et que les dépenses ouvertes à ce titre ne devraient pas échapper à l'autorisation parlementaire.

Il observe que désormais, comme le Sénat l'avait souhaité, les fonds de concours seront, en recettes comme en charges, évalués en loi de finances initiale et ce, à la fois dans le plafond des charges fixé en première partie des lois de finances, et dans le détail des crédits des différents programmes.

Il reste toutefois une bizarrerie dans le mécanisme : celle qui consiste à prévoir que des crédits supplémentaires, déjà déterminées en loi de finances, même si c'est à travers les plafonds de crédits de la première partie, pourront être ouverts lorsque des recettes, déjà évaluées en loi de finances, auront été portées effectivement au budget de l'Etat.

Cependant, votre rapporteur veut privilégier une interprétation utile de cet article. Il considère que les rattachements en gestion dont il s'agit sont l'expression d'un mécanisme destiné à éviter une consommation anticipée des crédits par les gestionnaires et non une manière de vider de son sens et de sa portée l'obligation désormais incontestable d'évaluation, en recettes comme en dépenses, des fonds de concours par la loi de finances initiale.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*ARTICLE 18 bis*

**Les budgets annexes**

**Commentaire : inséré à l'initiative de votre commission, le présent article définit les règles applicables aux budgets annexes.**

**I. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale ayant accepté le maintien de la catégorie des budgets annexes comme unité particulière d'affectation de recettes et d'identification de dépenses a apporté au texte transmis par le Sénat les quelques précisions complémentaires suivantes :

- 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 ;
- les activités industrielles et commerciales retracées sur les budgets annexes sont exercées à titre principal par les services de l'Etat qui gèrent de tels budgets ;
- de ce fait, les crédits de personnel des budgets annexes sont assortis de plafonds d'autorisations d'emplois, qui sont spécialisés par budget annexe ;
- la présentation des budgets annexes s'effectue selon les normes du plan comptable général, par dérogation à la règle posée à l'article 7 selon laquelle les crédits sont présentés par titres.

**II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION**

- Votre rapporteur souscrit aux précisions adoptées par l'Assemblée nationale même si certaines d'entre elles lui paraissent d'une utilité relative. Il en est ainsi de la précision selon laquelle la création d'un budget annexe ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances, mention qui ne s'imposait pas puisque chaque budget annexe constituant une mission, cette disposition figure déjà à l'article 7 de la présente proposition de loi organique.

- Votre rapporteur souhaite apporter deux précisions afin de lever quelques doutes.

En premier lieu, il n'est pas favorable à ce que l'initiative parlementaire puisse proposer d'affecter une recette à un budget annexe. Cependant, comme l'utilité pratique d'une telle initiative serait nulle et comme elle n'est pas susceptible de déboucher sur une délégation de gestion à l'exécutif excessive, comme ce pourrait être le cas si une telle mesure était prévue dans le cadre des comptes d'affectation spéciale du fait des facultés de majoration administrative de crédits prévues pour ces comptes, votre rapporteur ne vous proposera pas de revenir au texte du Sénat. Il souligne toutefois que l'article 40 de la Constitution serait opposable à tout amendement d'initiative parlementaire qui tendrait à accroître une subvention versée par le budget général à un budget annexe.

En second lieu, votre rapporteur souligne que la référence aux normes du plan comptable général ne doit pas être considérée comme impliquant l'application de ces normes aux prévisions et à l'exécution des opérations des budgets annexes. Leur vocation est de ne s'appliquer qu'à la présentation en sections distinctes des opérations des budgets annexes, qui restent prévues selon la comptabilité de caisse.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## ARTICLE 19

### Les catégories de comptes annexes

**Commentaire : le présent article tend à définir les catégories de comptes annexes prévus à l'article 17, ainsi que les liens qu'ils entretiennent avec les lois de finances.**

#### **I. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article traduit la défaveur qu'ont inspirée à l'Assemblée nationale les comptes spéciaux du Trésor.

L'Assemblée nationale n'a apporté qu'une modification à cet article tendant à préserver le droit d'initiative des parlementaires en matière d'affectation de recettes à un compte spécial.

#### **II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION**

La solution adoptée par l'Assemblée nationale qui consiste à ouvrir à l'initiative parlementaire la faculté de procéder à des affectations de recettes était apparue discutable à votre rapporteur. Il avait relevé que l'article 40 de la Constitution faisant obstacle à l'instauration d'une charge nouvelle, cette faculté ne déboucherait que sur la constitution de ressources dont le gouvernement serait libre de régler l'usage, en optant soit pour l'ouverture de crédits, soit pour une amélioration du solde budgétaire.

Il avait souligné l'intérêt pratique limité de cette faculté, les délégations excessives qu'elle offrirait à l'exécutif et sa compatibilité douteuse avec l'article 39 de la Constitution.

Il relève que le gouvernement a émis sur ce point le seul avis défavorable qu'il ait prononcé lors de la deuxième lecture de ce texte devant l'Assemblée nationale.

Dans ces conditions, pesant les arguments du Sénat et la préoccupation émanant de l'Assemblée nationale, votre commission s'en remet à la sagesse du Sénat pour décider s'il faut adopter le texte transmis par l'Assemblée nationale ou rétablir le texte du Sénat, inchangé en deuxième lecture devant l'Assemblée nationale, excepté sur ce point.

**Décision de la commission : votre commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur cet article.**

## ARTICLE 20

### **Les règles générales applicables aux comptes annexes**

**Commentaire : le présent article tend à préciser certaines règles générales applicables aux comptes annexes dans leur ensemble ou aux seuls comptes annexes dotés de crédits.**

#### **I. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a apporté quelques compléments minimes à cet article pour :

- interdire, sans dérogation possible, même par l'intermédiaire d'une disposition de loi de finances, d'imputer directement sur un compte spécial des dépenses de personnel ;

- et mieux marquer la distinction entre les règles applicables à l'ensemble des comptes spéciaux et celles applicables aux comptes spéciaux dotés de crédits.

#### **II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION**

Votre rapporteur se range aux modifications adoptées par l'Assemblée nationale. Il observe que dans l'hypothèse où des programmes imputés sur des comptes spéciaux mobiliseraient des crédits de personnel, il conviendrait qu'une information soit, sur ce point, apportée dans les rapports de performances desdits programmes.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*ARTICLE 20 bis*

**Les règles particulières applicables aux comptes d'affectation spéciale**

**Commentaire : le présent article définit les règles particulières applicables aux comptes d'affectation spéciale.**

**I. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a introduit quelques modifications substantielles au régime des comptes d'affectation spéciale.

Elle a d'abord souhaité préciser que les recettes inscrites sur un compte d'affectation spéciale devraient entretenir « par nature » une « *relation directe* » avec les dépenses imputées sur le compte.

Elle a ensuite voulu encadrer les versements du budget général vers les comptes d'affectation spéciale.

Enfin, elle a préféré substituer une *information* préalable des commissions des finances de chaque assemblée à l'*avis* préalable exigé d'elles dans le texte adopté par le Sénat, dans le cas où le ministre chargé des finances, constatant des recettes supérieures aux prévisions des lois de finances, envisage d'ouvrir des crédits supplémentaires sur un compte d'affectation spéciale.

**II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION**

***A. L'ÉTABLISSEMENT D'UNE RELATION DIRECTE ENTRE LES RECETTES D'UN COMPTE ET SES DÉPENSES EST SUSCEPTIBLE D'ENGENDRER DES DIFFICULTÉS INUTILES***

Votre rapporteur a bien conscience des abus auxquels les comptes d'affectation spéciale peuvent donner lieu. Il avait ainsi recherché les moyens d'en limiter l'occurrence par un encadrement du recours à cette formule de budgétisation, fondé sur sa mise sous conditions.

Il avait exploré les possibilités de resserrer le lien, assez lâche dans le texte de l'ordonnance organique, entre les recettes et les dépenses de ces comptes en énonçant une règle visant à établir une sorte de correspondance naturelle entre les recettes et les dépenses de chaque compte d'affectation spéciale.

A l'examen, une telle démarche, certainement valable dans un grand nombre d'hypothèses, lui avait paru, si elle avait été généralisée, déboucher sur des exclusions peu souhaitables. Votre rapporteur avait illustré cette conclusion en remarquant qu'il n'était pas certain que les opérations résultant de la gestion des participations de l'Etat auraient pu, si cette règle avait été posée, être toujours retracées dans un compte d'affectation spéciale alors même que ce rattachement, voulu de droit par l'Assemblée nationale, apparaît en effet souhaitable quelles que soient les modalités de financement des charges correspondantes.

Le texte de l'Assemblée nationale suppose réglées ces difficultés. Cependant après l'énoncé d'une condition de relation entre les recettes et les dépenses inscrites à un compte d'affectation spéciale, elle y déroge tout aussitôt en admettant que le budget général puisse, certes sous conditions, abonder les recettes de tels comptes.

Votre rapporteur considère que cette dérogation, utile d'ailleurs pourrait ne pas suffire. Il se demande par exemple en quoi le produit des cessions des licences UMTS entretient par « nature » une relation « directe » avec les charges de pensions ... sinon par le biais de leur rattachement au compte d'affectation spéciale concerné.

Aussi, votre rapporteur, qui partage l'intention de l'Assemblée nationale, souhaiterait reporter à l'examen rigoureux des dispositions des lois de finances le soin d'appliquer un principe auquel son énoncé dans la loi organique pouvait conférer un caractère excessivement rigoriste en pratique.

***B. L'ENCADREMENT DES VERSEMENTS DU BUDGET GÉNÉRAL AUX COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE POURRAIT POSER DES PROBLÈMES***

Après avoir limité à 10 % des crédits initiaux de chaque compte le montant d'une éventuelle subvention du budget général versée en recettes des comptes d'affectation spéciale, l'Assemblée nationale a écarté cette règle pour deux comptes particuliers : celui des participations de l'Etat et celui des pensions.

Là également, votre rapporteur redoute que les règles organiques puissent se révéler trop strictes. S'il comprend l'intention de l'Assemblée nationale, il considère qu'il appartient au Parlement d'en assurer la traduction dans les lois de finances successives.

***C. LA SUBSTITUTION D'UNE INFORMATION À UN AVIS PRÉALABLE DES COMMISSIONS DES FINANCES EN CAS D'ARRÊTÉ DE MAJORATION DES CRÉDITS DE COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE***

Cette mesure permettra d'éclairer pleinement le Parlement sur des majorations de crédits qui, dans leur détail, peuvent être de faible ampleur, mais aussi, cumulées, atteindre des montants considérables.

**III. LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE COMMISSION**

Votre rapporteur vous recommandera d'adopter le présent article sous réserve de deux modifications.

- La première est destinée à ne pas conditionner dans la loi organique l'affectation d'une recette au constat d'une relation directe entre cette recette et les dépenses d'un compte. Elle veut préserver l'avenir.

- La seconde est destinée à prévoir que les lois de finances pourront déroger au plafond retenu pour limiter les versements du budget général à un compte d'affectation spéciale.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

*ARTICLE 21 bis*

**Les règles applicables aux comptes de commerce**

**Commentaire : le présent article définit les règles applicables aux comptes de commerce.**

**I. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements à cet article.

- Le premier amendement vise à substituer le concept de « *découvert* » à celui de « *déficit de fin d'année* » comme limite du solde de ces comptes.

- Le second amendement vise à préciser les règles posées par le Sénat pour encadrer les conditions dans lesquelles une loi de finances règlera le détail de l'organisation et du fonctionnement du compte de gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat.

Ainsi, il est prévu que chaque section de ce compte sera dotée d'une autorisation de découvert et que les lois de finances devront déterminer le caractère limitatif ou évaluatif de chacune de ces autorisations de découvert.

**II. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION**

- Votre rapporteur se félicite d'abord très vivement de ce que l'Assemblée nationale ait adhéré au principe d'un regroupement dans un compte unique de l'ensemble des opérations de charges et de recettes résultant des instruments de dette et de trésorerie de l'Etat.

- Il considère ensuite qu'un tel regroupement ne doit pas être synonyme de confusion. C'est la raison pour laquelle votre Haute Assemblée avait souhaité que soit clairement distinguées les opérations de « gestion active » de la dette et de la trésorerie de l'Etat. Ce souhait perdure et, si le texte adopté par l'Assemblée nationale garantit moins que celui du Sénat sa traduction concrète, elle ne l'empêche pas. C'est heureux.

























































































































































































































