

# SÉNAT

2° SESSION ORDINAIRE DE 1959-1960

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 mai 1960.

## PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*tendant à modifier l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959  
portant loi organique relative aux lois de finances.*

**PRÉSENTÉE**

Par MM. Alex ROUBERT, Marcel PELLENC et les membres de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1).

Sénateurs.

---

(Renvoyée à une Commission spéciale.)

---

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Jean-Eric Bousch, vice-présidents ; Yvon Coudé du Foresto, Hector Peschaud, Julien Brunhes, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Fernand Auberger, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Jacques Duclos, Pierre Garet, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Jean-Marie Louvel, Fernand Malé, André Maroselli, Georges Marrane, Max Monichon, René Montaldo, Geoffroy de Montalembert, Eugène Motte, Guy Petit, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Soufflet, Ludovic Tron.

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

En vertu des nouvelles dispositions constitutionnelles, la présentation et la discussion des lois de finances doivent désormais obéir aux dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 qui constitue la loi organique prévue à l'article 47 de la Constitution et qui s'est substituée au décret organique du 19 juin 1956.

Ainsi que la Commission des finances du Sénat l'a déjà souligné dans le rapport général (1) sur la loi de finances pour 1960, le nouveau texte marque, sur bien des points, une régression par rapport à la législation précédente car sa conception du budget est, à la fois, plus statique et plus comptable que celle qu'avait dégagée, après dix années d'expérience, le décret du 19 juin 1956 qui fut d'ailleurs élaboré avec le concours des Commissions des finances des deux Assemblées.

Les inconvénients de la nouvelle procédure sont nettement apparus au cours de la dernière discussion budgétaire.

La présente proposition tend à remédier aux plus importants d'entre eux en s'attachant essentiellement :

- d'une part, à intégrer le budget dans les comptes économiques de la Nation ;
- d'autre part, à sauvegarder, dans les limites constitutionnelles, les droits d'initiative et de contrôle du Parlement.

---

(1) Sénat, première session ordinaire de 1959-1960. Rapport général n° 66, tome II.

## I. — L'INTEGRATION DU BUDGET DANS LES COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION

Le budget de l'Etat, pour important qu'il soit, n'est cependant que l'un des éléments des Comptes économiques de la Nation qui, dans le cadre de la comptabilité nationale, retracent les comptes des entreprises privées, des entreprises nationales, des particuliers, de l'Etat, des collectivités locales, de la Sécurité sociale ainsi que les échanges avec l'extérieur.

Le budget est l'un des moyens par lequel l'Etat peut agir sur l'économie du pays, compte tenu des renseignements fournis par la Comptabilité nationale, pour atteindre le but qu'il s'est fixé dans le domaine économique et financier.

C'est ce que le décret du 19 juin 1956 avait très nettement indiqué dans plusieurs de ses articles, qu'il s'agisse :

— de l'article premier précisant que le budget « *est arrêté par le Parlement dans la loi de finances qui traduit les objectifs économiques et financiers du Gouvernement* » ;

— de l'article 3 disposant que « *le rapport économique est fondé sur les comptes économiques de la Nation* » ;

— de l'article 7 stipulant que la loi de finances arrête les grandes catégories de dépenses « *par référence au revenu national* ».

\*  
\* \*

Aucune de ces dispositions ne se retrouve dans l'ordonnance du 2 janvier 1959. L'article premier de ce texte se borne, en effet, à indiquer que les « lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent ». Sans doute, le même article fait-il allusion aux plans approuvés par le Parlement et définissant des objectifs à long terme, mais seulement pour préciser que ceux-ci ne peuvent engager l'Etat en dehors des crédits budgétaires de chaque année et non pour souligner que le budget doit s'élaborer dans le cadre de tels plans.

\*  
\* \*

Nous sommes ainsi revenus à une notion plus étroite du budget qui, si elle devait s'imposer définitivement, risquerait de présenter de graves dangers car, ainsi que l'a écrit le Rapporteur général, au nom de la Commission des finances, dans son rapport général sur la loi de finances pour 1960 « *présenter ainsi le budget en dehors des comptes économiques de la Nation équivaut à naviguer sans boussole !* »

\*  
\* \*

Une action rationnelle — et par conséquent efficace — de l'Etat en matière économique et financière comporte en réalité trois stades successifs.

En premier lieu, Gouvernement et Parlement doivent définir des objectifs à long terme : c'est l'objet même des plans qu'ils soient triennaux, quadriennaux ou quinquennaux ou des lois de programme visées à l'article 34 de la Constitution.

En second lieu, les services de la Comptabilité nationale doivent, chaque année, recenser, dans les comptes économiques de la Nation, les résultats définitifs de l'année précédente et les résultats provisoires de l'année en cours tout en établissant des comptes prévisionnels pour l'année suivante en s'inspirant des dispositions du plan.

Enfin, en troisième lieu, doit venir le budget qui, dans le cadre du plan et à la lumière des comptes économiques de la Nation, doit mettre à la disposition de l'économie les moyens nécessaires pour obtenir les résultats recherchés.

\*  
\* \*

C'est cette conception qui nous conduit à vous proposer quelques modifications à l'ordonnance du 2 janvier 1959.

La première concerne le premier alinéa de l'article premier de cette ordonnance dont la nouvelle rédaction pourrait être la suivante :

« *Dans le cadre des plans approuvés par le Parlement ainsi que des lois de programme visées à l'article 34 de la Constitution, les lois de finances déterminent la nature, le montant de l'affec-*

tation des ressources et des charges de l'Etat, *compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent en s'appuyant, notamment, sur les comptes économiques de la Nation.* »

Une seconde vise l'article 31 dans lequel il est nécessaire de préciser, par voie de conséquence, que le projet de loi de finances, dans sa première partie, arrête les données générales de l'équilibre financier « *en s'appuyant sur les comptes économiques de la Nation* ».

Une autre a trait à l'article 32 dont le deuxième alinéa, relatif au rapport qui accompagne le budget, doit être complété par des dispositions prévoyant que ce rapport doit contenir certains renseignements concernant les divers secteurs de l'activité de l'Etat : administratif, industriel et social.

Par ailleurs, il semble indispensable d'insérer dans la loi organique, afin d'en souligner l'importance, les dispositions relatives aux comptes économiques de la Nation qui ne figurent actuellement que dans l'article 163 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

\*  
\* \*

Toutes ces modifications de fond qui tendent à réintégrer le budget dans la comptabilité nationale supposent, pour pouvoir se traduire dans les faits, un aménagement technique : celui des divers cadres comptables de manière que les comptes budgétaires correspondent aux comptes économiques.

Tel est l'objet de la modification proposée à l'article 45 dont l'application devrait enfin apporter un peu de clarté dans une matière actuellement trop complexe.

\*  
\* \*

Telles sont brièvement résumées les réformes de structure que nous vous proposons d'apporter à la loi de finances ; il nous reste à analyser les dispositions destinées à sauvegarder les droits d'initiative et de contrôle du Parlement.

## II. — LA SAUVEGARDE DES DROITS DU PARLEMENT

Les nouvelles dispositions constitutionnelles ont, d'une manière générale, diminué considérablement les droits du Parlement.

Or, dans le domaine budgétaire, les pouvoirs laissés aux députés et aux sénateurs ont encore été amputés par les dispositions de l'ordonnance portant loi organique, qu'il s'agisse de leur droit d'initiative ou de leur droit de contrôle. Ce sont ces limitations que nous proposons de faire disparaître.

\*  
\* \*

### A. — Le droit d'initiative.

Deux dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 restreignent le droit d'initiative des parlementaires : l'article 18 et l'article 42.

L'article 18 dispose que, en dehors de certains cas prévus par la loi, l'affectation d'une recette à une dépense « est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances, *d'initiative gouvernementale* ». Ce texte a été invoqué à plusieurs reprises par le Gouvernement, au cours de la discussion du budget de 1960, à l'encontre d'amendements d'origine parlementaire, notamment ceux relatifs au Fonds d'investissement routier. Il s'agit là de dispositions sur lesquelles le Parlement n'a jamais été appelé à se prononcer, bien qu'elles aillent au-delà des restrictions constitutionnelles. Nous en proposons donc la suppression.

Quant à l'article 42 — qui reprend, en fait, les dispositions de l'article 58 du décret organique du 19 juin 1956 — il aggrave les dispositions de l'article 40 de la Constitution en interdisant, en particulier, tout amendement prévoyant la substitution d'une recette à une autre.

Etant donné les termes de l'article 40 de la Constitution, il conviendrait donc sinon de supprimer l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, du moins de le mettre en harmonie avec les dispositions constitutionnelles.

\*  
\* \*

## B. — Le droit de contrôle.

En matière de contrôle, deux difficultés ont surgi au cours de la discussion du budget de 1960, l'une, à propos du point de départ du délai de soixante-dix jours imparti au Parlement pour voter la loi de finances ; l'autre, en ce qui concerne le vote du budget de chaque Ministère. Pour en éviter le renouvellement, il convient donc de modifier, sur ces deux points, l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Par ailleurs, il semble également opportun de la compléter par des dispositions assurant mieux le contrôle du Parlement sur l'exécution même du budget et tout spécialement sur les opérations de trésorerie.

### 1° *Les délais.*

Aux termes de l'article 38 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, « le projet de loi de finances de l'année, y compris le rapport et les annexes explicatives prévus à l'article 32, est *déposé et distribué* au plus tard le premier mardi d'octobre qui précède l'année de l'exécution du budget ».

De son côté, l'article 39 dispose que « 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 » et que le Parlement doit se prononcer, sous peine de voir le budget promulgué par voie d'ordonnance, dans un « délai de soixante-dix jours après *le dépôt* du projet ».

Or, pour le budget de 1960, le Gouvernement n'a pas déposé son projet avant le premier mardi d'octobre, c'est-à-dire avant le 6 octobre. Le projet et le rapport n'ont été déposés que le 13 octobre et distribués seulement le 16 octobre tandis que la distribution des annexes explicatives s'est échelonnée entre le 7 et le 21 octobre. Comme le Gouvernement avait manifesté l'intention de faire courir les délais à compter de la date du dépôt, la question, après avoir été évoquée à la tribune de l'Assemblée Nationale, au cours de la séance du 20 octobre, sur un rappel au règlement de M. Pleven, a donné lieu, de la part de ce dernier, au dépôt de la proposition de loi n° 321 tendant à modifier l'article 39 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Renvoyée à la Commission des lois, elle a été rapportée, sous le n° 437, par M. Chandernagor, mais n'a pas encore été discutée en séance publique.

Nous nous rallions, sur ce point, aux conclusions de M. Chandernagor qui propose de ne faire partir les délais qu'à compter du « dépôt d'un nombre d'exemplaires suffisant, pour l'information de tous les députés, d'un projet de loi de finances, ainsi que du rapport et de toutes les annexes explicatives prévues à l'article 32 en ce qui concerne la loi de finances de l'année ».

## 2° Le vote.

L'article 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 fait une distinction entre les « services votés » — qui sont, pratiquement, la reconduction, en année pleine, du budget de l'année précédente — et les « autorisations nouvelles » — qui constituent les mesures propres au budget en discussion.

En application de l'article 41 de la même ordonnance, les « services votés » du budget général font l'objet d'un vote unique — qu'il s'agisse des dépenses civiles ordinaires, des dépenses en capital ou des dépenses militaires — tandis que les « autorisations nouvelles » sont votées par titre et par Ministère.

Or, les « services votés » représentent quelque 90 % du budget général.

Il résulte donc de la nouvelle réglementation que les parlementaires ne peuvent ainsi discuter, en détail, que les seules « autorisations nouvelles » qui ne constituent que 10 % environ du budget. Sans doute ont-ils le droit, ainsi que l'a précisé M. Giscard d'Estaing, Secrétaire d'Etat aux Finances, de remettre en cause des « services votés » au cours de l'examen des « autorisations nouvelles » ; mais ils sont alors conduits — comme cela s'est passé à la fin de l'année dernière — à recourir à une procédure complexe qui leur interdit d'ailleurs de se prononcer, par des votes séparés, sur l'ensemble des crédits d'un Ministère, droit qui leur était reconnu par le décret du 19 juin 1956.

Nous vous proposons donc, sur ce point, de revenir à des dispositions plus proches de celles du décret de 1956, en prévoyant que les « services votés » feront l'objet d'un *vote unique par Ministère*.

### 3° *L'exécution du budget.*

Depuis de nombreuses années, les lois de finances font apparaître un excédent de charges par rapport aux ressources prévisibles. Cet excédent de dépenses — qui fut pendant longtemps appelé « impasse » — doit donc être couvert par des moyens de trésorerie, c'est-à-dire essentiellement par les emprunts à moyen et long terme, par les bons du Trésor et par les concours apportés par les correspondants du Trésor.

Or, le recours aux bons du Trésor s'est fait de plus en plus important et, actuellement, la dette flottante a atteint, au sein de la Dette publique, un pourcentage qui doit retenir l'attention et inviter à la vigilance si l'on ne veut pas que l'Etat soit à la merci de ses prêteurs à court terme.

C'est la raison pour laquelle nous proposons de compléter l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 par des dispositions inspirées de celles qui figuraient avant la guerre dans les lois de finances et prévoyant qu'un plafond devrait être fixé chaque année, dans le budget, à l'émission des emprunts à court terme.

### III. — RECAPITULATION DES MODIFICATIONS PROPOSEES

Pour la clarté de l'exposé, nous récapitulons ci-après, en les assortissant d'un court commentaire, les diverses modifications que nous proposons d'apporter à l'ordonnance du 2 janvier 1959.

#### Article premier.

##### Contenu des lois de finances.

###### Ordonnance organique.

###### Modifications proposées.

###### Premier alinéa.

Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent.

*Dans le cadre des plans approuvés par le Parlement ainsi que des lois de programme visées à l'article 34 de la Constitution, les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent en s'appuyant, notamment, sur les comptes économiques de la Nation.*

###### Dernier alinéa.

Les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. *Les autorisations de programme peuvent être groupées dans des lois dites « lois de programme ».*

Les plans approuvés par le Parlement ainsi que les lois de programme visées à l'article 34 de la Constitution, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées, chaque année, par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance.

*Commentaires.* — Les modifications proposées à l'article premier ont pour objet :

— de préciser que les lois de finances doivent déterminer l'équilibre économique et financier en fonction des comptes économiques de la Nation, car le budget, bien que très important, n'est que l'un des éléments de la comptabilité nationale ;

— de faire référence aux « lois de programme » prévues à l'article 34 de la Constitution et dont le champ d'application semble plus large que celui des lois de programme que vise actuellement la loi organique ;

— de confirmer, en reprenant des dispositions qui figurent actuellement dans l'article 2, que les plans et les lois de programme ne peuvent engager l'Etat que dans la limite des autorisations de programme votées, chaque année, dans les lois de finances.

## Article 2.

### Définition des lois de finances.

#### Ordonnance organique.

#### Modifications proposées.

##### Cinquième alinéa.

Seules les dispositions relatives à l'approbation de conventions financières, aux garanties accordées par l'Etat, à la gestion de la dette publique ainsi que de la dette viagère, aux autorisations d'engagements par anticipation ou aux autorisations de programme peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures. *Les lois de programme ne peuvent permettre d'engager l'Etat à l'égard des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances de l'année.*

Seules les dispositions...  
...engager l'équilibre financier des années ultérieures.

*Commentaires.* — Etant donné la nouvelle rédaction proposée pour l'article premier, il n'est plus nécessaire, dans l'article 2, de viser les « lois de programme ».

## Article 15.

### Opérations de Trésorerie.

#### Ordonnance organique.

#### Modifications proposées.

##### Quatrième alinéa.

Les émissions d'emprunts sont faites conformément aux autorisations générales données chaque année par les lois de finances.

Les émissions d'emprunts...  
... par les lois de finances *qui fixent un plafond à l'émission des emprunts à court terme.*

*Commentaires.* — Compte tenu du développement de plus en plus important de la dette flottante, il apparaît nécessaire que la loi de finances fixe, chaque année, un plafond à l'émission des bons du Trésor.

## Article 16.

### Comptes budgétaires.

#### Ordonnance organique.

#### Modifications proposées.

#### Premier alinéa.

Le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat.

Le budget...

... de l'Etat. Ces comptes doivent être présentés dans les conditions prévues à l'article 45 de la présente ordonnance.

*Commentaires.* — L'article 45 de la loi organique prévoit la normalisation des comptes.

Il convient donc d'y faire référence.

## Article 18.

### Affectation de ressources.

#### Ordonnance organique.

#### Modifications proposées.

#### Dernier alinéa.

L'affectation à un compte spécial est de droit pour les opérations de prêts et d'avances. L'affectation par procédure particulière au sein du budget général ou d'un budget annexe est décidée par voie réglementaire dans les conditions prévues à l'article 19. Dans tous les autres cas, l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances, *d'initiative gouvernementale*. Aucune affectation n'est possible si les dépenses résultent d'un droit permanent reconnu par la loi.

L'affectation à un...

... loi de finances. Aucune affectation...

... par la loi.

*Commentaires.* — Le dernier alinéa de l'article 18 introduit, en matière de comptes d'affectation spéciale, une restriction aux pouvoirs du Parlement qui va au-delà des dispositions de l'article 40 de la Constitution. Nous proposons donc de supprimer les mots « *d'initiative gouvernementale* ».

## Article 30.

### Comptes de trésorerie.

#### Ordonnance organique.

Les opérations de trésorerie de l'Etat sont affectées à des comptes de trésorerie distincts, conformément aux usages du commerce.

#### Modifications proposées.

Les opérations de trésorerie de l'Etat sont affectées à des comptes de trésorerie distincts dont la nomenclature est établie conformément aux dispositions de l'article 45 de la présente ordonnance.

*Commentaires.* — La modification proposée répond à un souci de clarté et de rationalisation.

## Article 31.

### Structure des lois de finances.

#### Ordonnance organique.

Le projet de loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes :

Dans la première partie, il autorise la perception des ressources publiques et comporte les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier ; il évalue le montant des ressources d'emprunts et de trésorerie ; il autorise la perception des impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics ; il fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre financier ; il comporte les dispositions nécessaires à la réalisation, conformément aux lois en vigueur, des opérations d'emprunts destinées à couvrir l'ensemble des charges de la trésorerie.

Dans la seconde partie, le projet de loi de finances de l'année fixe pour le budget général le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles par titre et par ministère ; il autorise, en distinguant les services votés des opérations nouvelles, les opérations des budgets annexes et les opérations des comptes spéciaux du Trésor par catégorie de comptes spéciaux et éventuellement par titre ; il regroupe l'ensemble des autorisations de programme assorties de leur échéancier ; il énonce enfin les dispositions diverses prévues à l'article premier de la présente ordonnance en distinguant celles de ces dispositions qui ont un caractère annuel de celles qui ont un caractère permanent.

#### Modifications proposées.

Conforme.

Dans la première...

...et arrête les données générales de l'équilibre financier en s'appuyant sur les comptes économiques de la Nation ; il comporte...

...trésorerie.

Dans la seconde partie, le projet de loi de finances de l'année fixe pour le budget général le montant global, par ministère, des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles par titre et par ministère ; il autorise...

(Le reste sans changement.)

*Commentaires.* — Les modifications proposées ont un double objet :

— d'une part, préciser que l'équilibre financier est arrêté, chaque année, en s'appuyant sur les comptes économiques de la Nation ;

— d'autre part, comme conséquence des modifications proposées à l'article 41, prévoir que les crédits afférents à un même ministère (services votés et opérations nouvelles) seront regroupés.

## Article 32.

### Rapport économique et financier.

#### Ordonnance organique.

#### Modifications proposées.

#### Premier et deuxième alinéas.

Le projet de loi de finances de l'année est accompagné :

D'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir ;

Le projet de loi...

... et les perspectives d'avenir ; ce rapport est présenté dans des cadres normalisés établis en application de l'article 45 de la présente ordonnance faisant ressortir notamment :

— l'excédent ou le déficit des opérations budgétaires ;

— la charge nette incombant à la trésorerie de l'Etat ;

— l'endettement public récapitulatif, avec les éléments qui précèdent, les résultats financiers des organismes appartenant au secteur public ;

— l'insertion de l'endettement public dans la comptabilité nationale.

Il résume également les éléments essentiels de la situation économique et financière dans les pays d'Europe, susceptibles d'être comparés à ceux de la France.

A ce rapport doivent être annexés les rapports relatifs aux comptes économiques de la Nation pour l'année précédente et aux comptes prévisionnels de la Nation pour l'année en cours et l'année suivante.

*Commentaires.* — Les modifications proposées ont un double objet :

— d'une part, préciser que le rapport économique et financier doit contenir divers renseignements présentés dans des cadres normalisés et concernant les divers secteurs de l'activité de l'Etat (administratif, industriel et social) ;

— d'autre part, d'insérer dans la loi organique, afin d'en souligner l'importance, les dispositions relatives aux comptes économiques de la Nation et aux pays étrangers qui figurent actuellement dans l'article 163 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 et qui peuvent ainsi être abrogées.

## Article 39.

### Point de départ des délais.

#### Ordonnance organique.

#### Modifications proposées.

##### Premier alinéa.

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.

L'Assemblée...

...après le dépôt d'un nombre d'exemplaires suffisant, pour l'information de tous les députés, d'un projet de loi de finances, ainsi que du rapport et de toutes les annexes explicatives prévues à l'article 32 en ce qui concerne la loi de finances de l'année.

*Commentaires.* — La modification proposée reprend les dispositions figurant dans le rapport de l'Assemblée Nationale n° 437, présenté par M. Chandernagor, afin d'éviter que les délais d'examen de la loi de finances ne courent avant que les députés soient en possession du texte.

## Article 41.

### Vote des « Services votés ».

#### Ordonnance organique.

#### Modifications proposées.

##### Deuxième alinéa.

Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles.

Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique *par ministère*, en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles.

*Commentaires.* — La modification proposée tend à remplacer le vote global des services votés par un vote unique par ministère.

## Article 42.

### Amendements et articles additionnels.

Ordonnance organique.

Modifications proposées.

#### Premier alinéa.

Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, *sauf s'il tend à supprimer ou à réduire effectivement une dépense, à créer ou à accroître une recette ou à assurer le contrôle des dépenses publiques.*

Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté *lorsque son adoption aurait pour conséquence soit une diminution des recettes soit la création, l'aggravation ou la réduction non effective d'une dépense.*

*Commentaires.* — Il est proposé de modifier l'article 42 qui va au-delà des dispositions de l'article 40 de la Constitution pour le mettre en harmonie avec celui-ci.

## Article 45.

### Harmonisation des comptes.

**Adjonction proposée.** — Ils (1) régleront également le plan comptable des comptes économiques de la Nation de manière que celui-ci soit en harmonie avec le plan comptable de l'Etat.

Ils détermineront enfin la nomenclature des comptes de trésorerie.

*Commentaires.* — L'adjonction proposée a pour objet de déterminer :

— d'une part, le plan comptable des comptes économiques de la Nation de façon que l'on puisse passer facilement des comptes budgétaires aux comptes économiques ;

— d'autre part, la nomenclature des comptes de trésorerie dont il est question à l'article 30.

\*  
\* \*

### Conclusions.

Respectueux du nouveau cadre constitutionnel, mais désireux également de sauvegarder les prérogatives du Parlement tout en coopérant avec le Gouvernement, nous sommes convaincus que les modifications que nous proposons d'apporter à l'ordonnance du 2 janvier 1959 ne peuvent que se révéler fructueuses pour les finances publiques et l'économie du Pays.

---

(1) Des décrets en Conseil d'Etat.

Nous vous invitons donc à vous y rallier en adoptant la proposition de loi dont la teneur suit :

## PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

### Article premier.

I. — Le premier alinéa de l'article premier de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Dans le cadre des plans approuvés par le Parlement ainsi que des lois de programme visées à l'article 34 de la Constitution, les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent en s'appuyant, notamment, sur les comptes économiques de la Nation. »

II. — Le dernier alinéa de l'article premier de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les plans approuvés par le Parlement ainsi que les lois de programme visées à l'article 34 de la Constitution, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées, chaque année, par des autorisations de programme votées dans les conditions fixées par la présente ordonnance. »

### Art. 2.

Le cinquième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Seules les dispositions relatives à l'approbation de conventions financières, aux garanties accordées par l'Etat, à la gestion de la dette publique ainsi que de la dette viagère, aux autorisations d'engagements par anticipation ou aux autorisations de programme peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures. »

Art. 3.

Le quatrième alinéa de l'article 15 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les émissions d'emprunts sont faites conformément aux autorisations générales données chaque année par les lois de finances qui fixent un plafond à l'émission des emprunts à court terme. »

Art. 4.

Le premier alinéa de l'article 16 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est complété par les dispositions suivantes :

« Ces comptes doivent être présentés dans les conditions prévues à l'article 45 de la présente ordonnance. »

Art. 5.

Le dernier alinéa de l'article 18 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'affectation à un compte spécial est de droit pour les opérations de prêts et d'avances. L'affectation par procédure particulière au sein du budget général ou d'un budget annexe est décidée par voie réglementaire dans les conditions prévues à l'article 19. Dans tous les autres cas, l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances. Aucune affectation n'est possible si les dépenses résultent d'un droit permanent reconnu par la loi. »

Art. 6.

L'article 30 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les opérations de trésorerie de l'Etat sont affectées à des comptes de trésorerie distincts dont la nomenclature est établie conformément aux dispositions de l'article 45 de la présente ordonnance. »

Art. 7.

I. — Le second alinéa de l'article 31 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Dans la première partie, il autorise la perception des ressources publiques et comporte les voies et moyens qui assurent

l'équilibre financier ; il évalue le montant des ressources d'emprunts et de trésorerie ; il autorise la perception des impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics ; il fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre financier en s'appuyant sur les comptes économiques de la Nation ; il comporte les dispositions nécessaires à la réalisation, conformément aux lois en vigueur, des opérations d'emprunts destinées à couvrir l'ensemble des charges de la trésorerie. »

II. — Le dernier alinéa de l'article 31 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Dans la seconde partie, le projet de loi de finances de l'année fixe pour le budget général le montant global, par ministère, des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles par titre et par ministère ; il autorise... (le reste sans changement). »

#### Art. 8.

I. — Le deuxième alinéa de l'article 32 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est complété par les dispositions suivantes :

« Ce rapport est présenté dans des cadres normalisés établis en application de l'article 45 de la présente ordonnance faisant ressortir notamment :

- l'excédent ou le déficit des opérations budgétaires ;
- la charge nette incombant à la trésorerie de l'Etat ;
- l'endettement public récapitulatif, avec les éléments qui précèdent, les résultats financiers des organismes appartenant au secteur public ;

— l'insertion de l'endettement public dans la comptabilité nationale.

« Il résume également les éléments essentiels de la situation économique et financière dans les pays d'Europe, susceptibles d'être comparés à ceux de la France.

« A ce rapport doivent être annexés les rapports relatifs aux comptes économiques de la Nation pour l'année précédente et aux comptes prévisionnels de la Nation pour l'année en cours et l'année suivante. »

II. — L'article 163 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 est abrogé.

### Art 9.

Le premier alinéa de l'article 39 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'Assemblée Nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un nombre d'exemplaires suffisant, pour l'information de tous les députés, d'un projet de loi de finances, ainsi que du rapport et de toutes les annexes explicatives prévues à l'article 32 en ce qui concerne la loi de finances de l'année. »

### Art. 10.

Le deuxième alinéa de l'article 41 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique par ministère, en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère, en ce qui concerne les autorisations nouvelles. »

### Art. 11.

Le premier alinéa de l'article 42 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté lorsque son adoption aurait pour conséquence soit une diminution des recettes soit la création, l'aggravation ou la réduction non effective d'une dépense. »

### Art. 12.

L'article 45 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est complété par les deux alinéas suivants :

« Ils régleront également le plan comptable des comptes économiques de la Nation de manière que celui-ci soit en harmonie avec le plan comptable de l'Etat.

« Ils détermineront enfin la nomenclature des comptes de trésorerie. »