

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1959-1960

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juin 1960.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission spéciale (1) sur la proposition de loi organique de MM. Alex ROUBERT, Marcel PELLENC et des membres de la Commission des finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, tendant à modifier l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Par M. Marcel PELLENC

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Les membres de la Commission des finances de notre Assemblée ont déposé, le 5 mai dernier, une proposition de loi organique qui tend à modifier l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 constituant la loi organique sur le budget, prévue à l'article 47 de la Constitution.

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, *président* ; Marc Desaché, André Plait, *vice-présidents* ; Georges Boulanger, Jean-Marie Bouloux, *secrétaires* ; Jacques Baumel, Julien Brunhes, Antoine Courrière, Etienne Dailly, Paul Driant, le général Jean Ganeval, Emile Hugues, Roger Lachèvre, Marcel Lambert, Edouard Le Bellegou, Waldeck L'Huilier, Jean-Marie Louvel, Jacques Masteau, Geoffroy de Montalembert, Jean Nayrou, Marcel Pellenc, Hector Peschaud, Joseph Raybaud, Paul Symphor.

Voir le numéro :

Sénat : 162 (1959-1960).

Comme les conditions dans lesquelles le budget doit être élaboré et voté dépassent le plan strictement financier, ce texte a été renvoyé à une commission spéciale dont les membres, élus par le Sénat dans sa séance du 12 mai dernier, étaient au nombre de 24 se répartissant ainsi qu'il suit :

- 12 membres de la Commission des finances ;
- 4 membres de la Commission des lois ;
- 2 membres de chacune des quatre autres Commissions permanentes.

La Commission spéciale, étant donné l'importance du texte qui lui était soumis, a tenu à entendre, le 1^{er} juin, M. le Secrétaire d'Etat aux Finances.

Avant de vous présenter les conclusions de la Commission, votre Rapporteur estime nécessaire de rappeler les considérations qui ont inspiré les auteurs de la proposition de loi ainsi que les observations présentées par M. Giscard d'Estaing.

*
* *

I. — La portée de la proposition de loi.

Les membres de la Commission des finances, en déposant leur proposition de loi, ont obéi à deux mobiles. D'une part, sur le plan général, ils ont tenu à donner une caution parlementaire à l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; d'autre part, sur certains points particuliers, ils ont voulu modifier ce texte pour faire disparaître certains inconvénients que sa mise en œuvre a fait apparaître au cours de la discussion du budget de 1960.

*
* *

A. — LA NATURE DE L'ORDONNANCE DU 2 JANVIER 1959

Les deux Constitutions de 1946 et de 1958 ont réservé, parmi les textes législatifs, une place particulière aux lois de budget.

Le dernier alinéa de l'article 16 de la Constitution du 27 octobre 1946 était ainsi rédigé : « *une loi organique réglera le mode de présentation du budget* ». Comme cette loi organique n'était pas encore intervenue plus de huit ans après la promulgation de la Constitution, la loi n° 55-349 du 2 avril 1955, modifiée par la loi n° 55-1043 du 16 août 1955, confia au Gouvernement le soin de prendre ces dispositions par décret après avoir recueilli l'accord des Commissions des finances de l'Assemblée Nationale et du Conseil de la République.

Saisies du projet gouvernemental dès le mois de juillet 1955, les Commissions des finances procédèrent, pendant neuf mois, à neuf lectures successives de ce texte qui devint le décret n° 56-601 du 19 juin 1956.

Le Gouvernement donna donc, en publiant ce décret, une base légale à un texte qui résultait d'une large participation à sa confection des représentants des deux Assemblées parlementaires, ce qui est l'attribut essentiel de la loi.

La Constitution du 4 octobre 1958 précise de son côté, dans son article 47, que « *le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique* ».

Mettant à profit les dispositions transitoires de l'article 92 de la Constitution, le Gouvernement a promulgué cette loi organique par voie d'ordonnance, le 2 janvier 1959.

Rappelons, en effet, que ledit article 92 prévoyait que « *les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et, jusqu'à cette mise en place, au fonctionnement des pouvoirs publics seront prises en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat, par ordonnance ayant force de loi* ».

Une première remarque s'impose à l'esprit. La loi organique, ainsi promulguée par ordonnance, diffère essentiellement de l'ancien décret organique par le fait que le Parlement, ni en ce qui concerne les assemblées, ni en ce qui concerne leurs organismes internes — en l'occurrence les commissions compétentes — n'a été associé à son élaboration.

On peut par ailleurs se demander jusqu'à quel point la loi organique relative aux lois de finances — qui, aux termes mêmes de l'article 47 de la Constitution, doit seulement définir le mécanisme du vote du budget par le Parlement — constitue bien une « *mesure législative nécessaire à la mise en place des institutions* », et considérer que ce n'est que par une interprétation quelque peu extensive du texte constitutionnel que l'exécutif a défini sur ce point, et en dehors des Assemblées, les conditions de travail de ces dernières.

On peut en effet prétendre, non sans quelque apparence de raison, que la plupart des dispositions figurant dans « une loi organique relative au vote des lois de finances » étant destinées à réglementer les conditions d'examen — donc de travail des Assemblées — présentent, dans ce cas particulier, le même caractère que les dispositions qui figurent dans le règlement de ces dernières, règlement qu'elles arrêtent elles-mêmes dans les seules limites imposées par la Constitution.

Si l'on adopte cette thèse — et même, plus simplement, si l'on se préoccupe de la bonne harmonie qui doit présider aux rapports entre les pouvoirs publics — il faut bien reconnaître qu'il n'y avait aucune urgence à procéder à l'élaboration et à la publication d'un tel texte et que la nécessité de combler une vacance ou de pallier une carence du pouvoir législatif ne s'imposait nullement. Le Parlement, en effet, s'est réuni le 28 avril 1959 et n'a pas eu, au cours de sa première session, un ordre du jour extrêmement chargé. Il aurait donc pu examiner, sans aucune difficulté, un

projet de loi organique qui, adopté selon la procédure normale, aurait alors scellé un accord entre le Gouvernement et le Parlement.

Quoi qu'il en soit, ces considérations ayant été exposées, comme elles l'ont été à la Commission par votre Rapporteur, les objections qu'on pourrait faire à l'ordonnance organique considérée comme un acte unilatéral de l'exécutif tomberont, en fait, dans l'avenir, après la discussion de la présente proposition, puisque son vote comportera adhésion implicite du Parlement aux dispositions de l'ordonnance organique qui n'auront pas été modifiées.

*
* * *

B. — LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

A cette considération de doctrine, s'ajoutaient des préoccupations de caractère plus pratique, car cette proposition de loi répond à un double souci que le Sénat, unanime, avait manifesté à plusieurs reprises au cours de la discussion de la loi de finances pour 1960 : la nécessité de réintégrer le budget dans les comptes économiques de la Nation et la nécessité d'assouplir la procédure, afin que la discussion puisse notamment se développer avec plus de clarté.

1° *La réintégration du budget dans les comptes économiques de la Nation.*

Notre Assemblée avait, tout d'abord, regretté que le budget — qui est le moyen essentiel par lequel l'Etat peut agir sur l'activité économique du Pays — ait été présenté d'une manière plus comptable qu'économique et sans lien direct et apparent avec les comptes économiques de la Nation. Sans doute, était-il accompagné d'un rapport économique et financier donnant divers renseignements chiffrés sur la conjoncture ; mais ces données, si intéressantes qu'elles fussent, étaient loin de correspondre à toutes celles de la comptabilité nationale et surtout n'étaient pas raccordées, selon un mécanisme simple et logique, aux éléments budgétaires. Ceux-ci donnaient ainsi l'impression d'être isolés du contexte économique dans lequel ils doivent cependant s'insérer et que le Parlement doit connaître pour pouvoir se prononcer, en

pleine clarté, sur un projet qui est tout à la fois l'expression et le moyen d'une politique économique et financière.

C'est pour faire disparaître cette anomalie que les membres de la Commission des finances, en s'inspirant très étroitement des dispositions du décret du 19 juin 1956, ont proposé que l'équilibre budgétaire soit défini chaque année, dans le cadre des plans approuvés par le Parlement et des lois de programme visées à l'article 34 de la Constitution, en prenant en considération les comptes économiques de la Nation.

Pour pouvoir donner tous les résultats recherchés, cette réforme doit d'ailleurs s'accompagner d'une harmonisation des comptes budgétaires et des comptes économiques.

2° *Les assouplissements de la procédure.*

En second lieu, le Sénat avait été conduit, lors de l'examen de certains amendements, à formuler des réserves sur des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui, en allant au-delà des restrictions imposées par la nouvelle Constitution, restreignent très sensiblement les prérogatives parlementaires, qu'il s'agisse du droit d'initiative ou du droit de contrôle.

a) *Le droit d'initiative.*

Lors de la discussion budgétaire, le droit d'initiative parlementaire se trouve limité par deux dispositions de l'ordonnance organique : 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.

Les membres de la Commission des finances ont demandé que, sur ce point, le Parlement ait les mêmes droits que le Gouvernement.

Quant à l'article 42, plus restrictif que l'article 40 de la Constitution, il interdit tout amendement ou tout article additionnel qui n'a pas pour objet de diminuer une dépense, d'accroître une recette ou d'assurer le contrôle des dépenses publiques. Les membres de

la Commission des finances ont proposé que l'article 42 de la loi organique soit modifié de telle façon que ses dispositions soient en harmonie avec celles de l'article 40 de la Constitution.

b) Le droit de contrôle.

En matière de droit de contrôle, les membres de la Commission des finances ont proposé trois modifications concernant le point de départ des délais impartis aux Assemblées pour voter le budget, le vote de celui-ci et le contrôle de son exécution.

En ce qui concerne les *délais*, ils souhaitent essentiellement que la discussion budgétaire ne puisse pas commencer — comme cela a eu lieu pour le budget de 1960 — avant que les parlementaires soient en possession des documents budgétaires sur lesquels ils doivent se prononcer. Ils proposent, à cet égard, de reprendre les conclusions du rapport que M. Chandernagor a présenté, au nom de la Commission des lois, sur une proposition de M. Pleven et aux termes duquel les débats relatifs aux lois de finances ne devraient pouvoir s'ouvrir qu'après le dépôt d'un nombre suffisant des documents budgétaires.

Pour le *vote*, ils estiment, pour la clarté de nos travaux, qu'il convient de renoncer au vote global et unique des « services votés », c'est-à-dire des crédits correspondant à la reconduction du budget de l'année précédente. Ils considèrent qu'il est nécessaire de revenir à des votes séparés *par Ministère*, étant entendu que les services votés seraient soumis à un seul vote tandis que les autorisations nouvelles feraient l'objet de vote par titre.

Enfin, en ce qui concerne *l'exécution du budget*, ils proposent que, compte tenu des dangers que présente le gonflement actuel de la dette à court terme, la loi de finances fixe, chaque année, comme cela avait lieu dans toutes les lois budgétaires avant la guerre, un plafond à l'émission des bons du Trésor.

*
* *

Telles sont les différentes suggestions figurant dans la proposition de loi déposée par les membres de la Commission des finances et sur lesquelles la Commission spéciale, avant de prendre position, a tenu à recueillir l'avis du Secrétaire d'Etat aux Finances.

II. — L'audition de M. le Secrétaire d'Etat aux Finances.

Avant de présenter des observations particulières sur les divers points évoqués dans la proposition de loi dont la Commission spéciale était saisie, M. Giscard d'Estaing, Secrétaire d'Etat aux Finances, a déclaré que le Gouvernement considérait qu'il aurait été souhaitable de ne pas modifier la loi organique avant la discussion du prochain budget.

Sans doute, les derniers débats budgétaires ont-ils fait apparaître certains inconvénients dus, pour la plupart, aux conditions dans lesquelles a été effectué le dépôt du projet de loi de finances et au fait que le Parlement a été dans l'obligation de discuter, au cours de la même session, le budget et la réforme fiscale. Mais de telles difficultés ne devraient pas se renouveler pour le budget de 1961, car, d'une part, un échange de lettres entre le Premier Ministre et le Président de l'Assemblée Nationale devrait pouvoir régler facilement le problème de la date du dépôt du projet de budget et, d'autre part, aucun projet fiscal important ne gênera les travaux budgétaires puisque le projet de réforme des taxes sur le chiffre d'affaires sera examiné au cours de la présente session.

*
* *

Sous le bénéfice de cette observation de caractère général, M. Giscard d'Estaing a ensuite procédé à l'examen, point par point, de la proposition de loi.

1° *Le budget et les comptes économiques.*

Le Gouvernement est favorable à l'utilisation, pour l'établissement du budget, des comptes économiques de la Nation. Il souligne toutefois que ces comptes, en raison de leur nature même, comportent une marge d'approximation et qu'on ne peut établir un lien rigoureux et quasi-automatique entre eux et les comptes budgétaires.

Le Gouvernement n'est pas opposé non plus à l'harmonisation des différents comptes, mais il estime que celle-ci pourrait être prévue seulement dans une loi de finances.

Il ne voit enfin aucune objection à compléter certains documents budgétaires destinés à l'information du Parlement, sous réserve cependant que ceux-ci ne figurent pas parmi les annexes dont le dépôt est pris en considération pour la détermination du point de départ des délais impartis au Parlement pour voter le budget, car la réunion de certains renseignements risque d'être longue et difficile.

2° Initiative en matière d'affectation de recettes.

Le Gouvernement est opposé à une modification de l'article 18 de l'ordonnance organique qui tendrait à restituer au Parlement l'initiative totale en matière d'affectation de recettes ; il fait valoir, à l'appui de sa position, deux considérations, l'une juridique, l'autre psychologique.

Sur le plan juridique, *M. Giscard d'Estaing* indique qu'une affectation de recettes est essentiellement le moyen, pour le Parlement, de commander une dépense future et d'aboutir ainsi, pour l'avenir, à un accroissement de dépenses, ce qui va à l'encontre des dispositions de l'article 40 de la Constitution.

Sur le plan psychologique, il rappelle que les affectations de recettes — qui constituent des démembrements des finances publiques — ont toujours conduit, dans le passé, à des déboires et à des conflits entre l'exécutif et le législatif, qu'il s'agisse du Fonds routier ou du Fonds national de solidarité.

M. le Président Roubert fait alors observer que les arguments invoqués par le Gouvernement ne sont peut-être pas décisifs au moment où il compte déposer un projet de loi qui doit — si l'on en croit les informations de presse — alimenter les budgets locaux par un prélèvement sur le produit de la taxe sur la valeur ajoutée. Il semblerait difficile, dans ces conditions, de laisser au seul Gouvernement le soin de décider d'une affectation qui intéresse tous les administrateurs locaux et leurs représentants.

M. Waldeck L'Huillier appuie cette observation en rappelant que, dans le passé, toutes les modifications apportées au régime de la taxe locale ont été opérées au détriment des départements et des communes.

M. le Secrétaire d'Etat aux Finances précise que, dans le projet de réforme des taxes sur le chiffre d'affaires qui sera déposé par le Gouvernement, les collectivités locales seront alimentées par un impôt particulier, ayant la même assiette que la taxe sur la valeur ajoutée et non par un prélèvement sur le produit de cette taxe.

M. Roubert souligne aussi que très souvent la procédure de l'affectation spéciale est le prétexte à la création de recettes nouvelles qui subsistent lorsque l'affectation est ultérieurement supprimée et que le Parlement souhaite pouvoir se prémunir contre cette menace.

M. Giscard d'Estaing répond que le nouveau texte proposé va bien au-delà de cette préoccupation.

Quant à votre Rapporteur, il indique tout d'abord qu'il n'y avait jamais eu, juridiquement, d'affectation de ressources au Fonds national de solidarité et que l'exemple est mal choisi.

Mais, en ce qui concerne le Fonds routier, il rappelle que ce dernier n'a pu survivre que grâce à la discussion, en juillet 1959, du projet de loi de programme d'équipement économique général, le Sénat ayant subordonné son vote favorable à la promesse formelle du maintien de ce dernier dans le budget de 1960.

Faute de ce débat, les dotations qui figuraient auparavant dans ce Fonds — après la suppression, par l'ordonnance organique, du Titre VIII du budget et selon les circulaires diffusées par le Ministère des Finances — auraient été réparties parmi les dépenses en capital. Le Parlement, avec la rédaction actuelle de l'article 18 de l'ordonnance organique, se serait alors trouvé en présence d'un état de fait sur lequel il n'aurait pas pu revenir, et c'eût été la fin du Fonds routier.

M. le Secrétaire d'Etat aux Finances déclare qu'il y a intérêt, pour la sauvegarde des finances publiques, à réduire le plus possible les affectations de recettes et que d'ailleurs certaines législations étrangères — comme celle de l'Angleterre, de l'Allemagne Fédérale et des Etats-Unis — sont, sur ce point, beaucoup plus restrictives que la législation française.

3° *La recevabilité des amendements et des articles additionnels.*

M. Giscard d'Estaing indique que la modification proposée à l'article 42 de l'ordonnance organique, relatif à la recevabilité des amendements et des articles additionnels, risque d'aboutir à une prolifération d'amendements. Elle permettrait également d'opérer des substitutions de recettes, mesures qui doivent normalement trouver leur place dans des projets strictement fiscaux. Le Gouvernement considère donc qu'il est préférable de s'en tenir à la rédaction actuelle de l'article 42 qui n'est d'ailleurs que la reprise, pure et simple, de l'article 58 du décret du 19 juin 1956.

Votre Rapporteur souligne alors que le contexte constitutionnel n'est plus le même et qu'auparavant le Gouvernement n'avait pas à sa disposition la faculté, que lui donne désormais l'article 44 de la Constitution, d'écarter certains amendements en ne faisant voter que sur son texte et les amendements qu'il a acceptés.

Il ajoute, appuyé par *M. le Président Roubert*, que l'article 42, appliqué littéralement, interdit même le dépôt d'amendements tendant à une simple modification de forme, ce qui peut conduire à des absurdités — soulignant que les rédacteurs de la Constitution ont été sur ce point beaucoup mieux avisés.

4° *Conditions du dépôt des projets de loi de finances.*

Ainsi qu'il l'avait déjà déclaré au début de son exposé, *M. le Secrétaire d'Etat aux Finances* estime que la question du dépôt des projets de loi de finances, en un nombre suffisant d'exemplaires pour permettre aux parlementaires de prendre connaissance du texte qu'ils ont à discuter, peut être réglé en dehors de la voie législative.

5° *Le vote par Ministère.*

M. Giscard d'Estaing indique que le vote global des services votés constitue une simplification considérable et que les critiques adressées à cette procédure ne se situent peut-être pas toujours sur le seul plan technique.

Du point de vue technique, on pourrait, en effet, soutenir qu'une telle pratique conduit à un démembrement des crédits d'un

Ministère ; mais il s'agit là d'une conséquence plus apparente que réelle, car les parlementaires ont toujours la possibilité de modifier les services votés au moment de la discussion des autorisations nouvelles.

Au-delà du plan technique, on peut se demander si certaines critiques ne cachent pas le désir de revenir au rejet en bloc d'un budget particulier pour faire pression sur le Gouvernement en vue d'obtenir une augmentation des crédits destinés à un département ministériel, ce qui serait contraire aux dispositions de l'article 40 de la Constitution.

M. le Président Roubert souligne alors que la procédure parlementaire offre suffisamment de ressources pour permettre de fractionner la discussion et qu'il est préférable, dans ces conditions, de la réglementer, afin de faciliter la bonne marche des travaux parlementaires.

M. Brunhes considère que le Parlement doit se prononcer, en toute clarté, sur le projet de budget ; la procédure du vote par Ministère lui paraît la meilleure pour parvenir à ce résultat et il insiste auprès de *M. Giscard d'Estaing* pour que le Gouvernement s'y rallie.

Quant à M. Desaché, il souhaite qu'un terrain d'entente puisse être trouvé sur ce point entre le Gouvernement et le Parlement.

M. le Secrétaire d'Etat aux Finances répond que le Gouvernement n'est pas opposé, *a priori*, à la recherche d'un tel accord. Il désire seulement que le vote par Ministère ne soit pas un prétexte pour remettre en cause la contexture même du budget ou pour priver un département ministériel de la totalité de ses crédits ; il faut donc que le vote par Ministère soit assorti de certaines garanties concernant notamment le fonctionnement normal des services publics.

6° *Fixation d'un plafond annuel à l'émission des bons du Trésor.*

Le Gouvernement est opposé à une telle mesure pour des raisons tant pratiques que psychologiques. La détermination de ce plafond serait, en effet, très délicate et selon qu'il serait fixé trop haut ou trop bas, l'opinion publique risquerait d'avoir des réactions préjudiciables aux finances publiques.

7° *Départements d'Outre-Mer.*

M. Symphor appelle l'attention du Ministre sur la place des départements d'Outre-Mer dans les comptes économiques de la Nation. En général, on mentionne toujours les concours financiers que la Métropole apporte à ces départements, mais on ne fait pas suffisamment apparaître, en contre-partie, la contribution qu'ils apportent à l'économie nationale. Il souhaite qu'un effort de présentation soit fait en ce sens, et que les comptes économiques de la Nation comprennent à la fois ceux de la France métropolitaine et des quatre départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion.

M. Giscard d'Estaing en fait la promesse.

III. — Les conclusions de la Commission.

Après avoir entendu M. le Secrétaire d'Etat aux Finances, la Commission, au cours d'une première lecture, a adopté, parfois avec quelques modifications de pure forme, les dispositions de la proposition de loi concernant :

- la réintégration du budget dans les comptes économiques de la Nation ;
- la recevabilité des amendements et des articles additionnels ;
- le dépôt des projets de budget.

En revanche, elle a réservé les dispositions concernant :

- l'initiative en matière d'affectation de recettes ;
- le vote du budget par ministère ;
- la fixation d'un plafond annuel à l'émission des bons du Trésor.

Sur les deux premiers de ces points ainsi réservés, la Commission a donné mandat à son rapporteur de rechercher un terrain d'entente avec le Gouvernement.

L'accord a pu se réaliser pour le vote par ministère, votre Rapporteur ayant proposé un article additionnel prévoyant qu'en cas de non-adoption d'un budget particulier par le Parlement, le Gouvernement pourrait cependant disposer, dès le début de l'année budgétaire, des crédits correspondant aux seuls services votés. La répartition de ces crédits serait effectuée par des décrets soumis ultérieurement à la ratification du Parlement.

En ce qui concerne l'initiative en matière d'affectation de recettes, des conversations ont eu lieu, d'une part, entre le Rapporteur et le Ministre des Finances, d'autre part, entre ses collaborateurs et les collaborateurs du Secrétaire d'Etat aux Finances, pour la recherche d'une solution transactionnelle, dans le sens arrêté par la Commission.

Des suggestions ont été faites à cet effet, mais elles n'avaient pas encore abouti à l'élaboration d'un texte d'accord au moment où la Commission a dû procéder à un second examen du texte.

Au cours de cette réunion, qui s'est tenue le 7 juin :

1° La Commission a entériné l'accord intervenu entre son Rapporteur et le Gouvernement au sujet du vote par ministère ; elle a ainsi adopté l'article additionnel qu'avait proposé le Rapporteur ;

2° Dans un souci de conciliation, elle a, sur proposition de son Rapporteur, renoncé à l'article relatif à la fixation d'un plafond annuel à l'émission des bons du Trésor qui soulevait de graves objections de la part du Gouvernement ;

3° Désireuse enfin de poursuivre les pourparlers avec le Gouvernement afin d'aboutir, si possible, à une entente en ce qui concerne l'initiative en matière d'affectation de recettes, sans pour autant retarder le début de la discussion de la présente proposition de loi, elle a retenu le texte proposé par les membres de la Commission des finances. Mais il a été entendu que si un accord avec le Gouvernement n'était pas réalisé au moment de la discussion, son renvoi en Commission serait demandé, afin de permettre à la Commission spéciale d'entendre les explications de M. le Premier Ministre et de M. le Ministre des Finances et des Affaires économiques et de rechercher, avec eux, cette entente que souhaitent tous ses membres.

IV. — Examen des articles.

Article premier.

Contenu des lois de finances.

Ordonnance organique.

Modifications proposées par la Commission.

Article premier. — 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.

Article premier. — 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 programmes 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 dans cet article concernent l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et ont un double objectif.

*
* *

Dans le paragraphe 1^{er}, elles tendent à préciser que la loi de finances doit déterminer le montant des dépenses et des recettes de l'Etat *dans le cadre des plans approuvés par le Parlement ainsi que des lois de programme visées à l'article 34 de la Constitution et en s'appuyant notamment sur les comptes économiques de la Nation.*

Ces modifications s'inspirent très étroitement des dispositions qui figuraient dans le décret organique du 19 juin 1956 et qui indi-

quaient notamment que la loi de finances « traduit les objectifs économiques et financiers du Gouvernement » (Art. 1^{er}) lesquels « sont définis par un rapport économique et par un rapport financier » (Art. 2), étant précisé que « le rapport économique est fondé notamment sur les comptes économiques de la Nation » (Art. 3).

Dans le nouveau texte proposé, les références aux comptes économiques de la Nation ne constituent donc pas une innovation.

Quant à celles relatives aux plans et aux lois de programme, elles s'expliquent :

— en ce qui concerne les plans, par la rédaction même du dernier alinéa de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1956 qui indique que les plans approuvés par le Parlement définissent des objectifs à long terme ;

— en ce qui concerne les lois de programme, par la rédaction de l'article 34 de la Constitution qui dispose que « des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat ».

La Commission considère, en effet, que les charges de l'Etat et les ressources envisagées pour les couvrir doivent être déterminées en fonction des objectifs à long terme que se sont fixés les pouvoirs publics.

Bien entendu, la Commission s'associant aux observations présentées par le Secrétaire d'Etat aux Finances, n'entend pas établir un lien rigoureusement mathématique entre les comptes budgétaires — qui revêtent un caractère comptable — et les comptes économiques de la Nation — qui n'ont pas un caractère approximatif. Elle souhaite seulement que la liaison entre les deux soit plus étroite qu'elle ne l'est actuellement.

*
* *

Confirmant la rédaction actuelle du dernier alinéa de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et reprenant les dispositions qui figurent actuellement dans l'article 2 de la même ordonnance, le nouveau texte proposé dans le paragraphe II tend à préciser que les plans et les lois de programme visés à l'article 34 de la Constitution ne peuvent engager l'Etat que dans les limites déterminées, chaque année, par les autorisations de programme ouvertes dans la loi de finances.

A cet égard, il faut souligner que les lois de programme visées à l'article 34 de la Constitution — et dont la définition a été rappelée ci-dessus — semblent avoir un caractère plus général que les lois de programme visées au dernier alinéa de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui indique seulement que ces lois sont constituées par le regroupement des autorisations de programme.

Etant donné les divergences entre les définitions données par la Constitution et par la loi organique, la Commission préfère respecter la primauté des lois constitutionnelles.

*
* *

Ces deux modifications n'ont pas soulevé d'objections particulières de la part de M. Giscard d'Estaing et la Commission vous demande de les adopter.

Article 2.

Définition des lois de finances.

Ordonnance organique.

Modifications proposées par la Commission.

Art. 2. — 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. — Cet article tend à modifier le 5^e alinéa de l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Il ne s'agit là que d'une conséquence de l'article précédent. En effet, la modification proposée se borne à supprimer, dans l'article 2 de l'ordonnance organique, la référence aux lois de programme qui est reprise dans la nouvelle rédaction de l'article 1^{er} de la même ordonnance.

Article 2 bis.

Répartition des crédits afférents aux « Services votés ».

Ordonnance organique.

Modifications proposées par la Commission.

Art. 11.

Tous les crédits qui n'entrent pas dans les catégories prévues aux articles 9 et 10 ci-dessus sont limitatifs.

Conforme.

Sauf dispositions spéciales prévoyant un engagement par anticipation sur les crédits de l'année suivante et sans préjudice des exceptions au principe de l'annualité qui pourront être apportées par le décret prévu à l'article 16, les dépenses sur crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts ; ceux-ci ne peuvent être modifiés que par une loi de finances sous réserve des dispositions prévues aux articles 14, 17, 21 et 25, ainsi que des exceptions ci-après :

Conforme.

1° Dans la limite d'un crédit global pour dépenses accidentelles, des décrets pris sur le rapport du Ministre des Finances peuvent ouvrir des crédits pour faire face à des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues ;

Conforme.

2° En cas d'urgence, s'il est établi, par rapport du Ministre des Finances au Premier Ministre, que l'équilibre financier prévu à la dernière loi de finances n'est pas affecté, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris sur avis du Conseil d'Etat. La ratification de ces crédits est demandée au Parlement dans la plus prochaine loi de finances ;

Conforme.

3° En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décrets d'avances pris en Conseil des Ministres sur avis du Conseil d'Etat. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement.

Conforme.

Ordonnance organique.

Modifications proposées par la Commission.

4° Si un ou plusieurs budgets particuliers n'ont pas été définitivement adoptés par le Parlement lors de la promulgation de la loi de finances de l'année, le Gouvernement est autorisé, à titre provisoire, à procéder, par décrets, à la répartition par chapitre ou par compte spécial du Trésor, des crédits ou autorisations applicables, pour ce ou ces budgets, aux seuls services votés, tels qu'ils sont définis par la présente ordonnance, par le projet de loi de finances de l'année et par ses annexes explicatives. Ces décrets provisoires de répartition doivent être soumis à la ratification du Parlement dans la plus prochaine loi de finances rectificative.

Commentaires. — Cet article additionnel que vous propose la Commission est la conséquence d'un accord intervenu avec le Gouvernement sur la procédure du vote du budget par Ministère et dont l'analyse figure, ci-après, dans les commentaires de l'article 10 modifiant l'article 41 de l'ordonnance organique.

Article 3.

Opérations de trésorerie.

Ordonnance organique.

Proposition de loi.

Modifications proposées par la Commission.

Art. 15. — Quatrième alinéa.

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

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

Supprimé.

Commentaires. — Cet article tend à modifier le 4° alinéa de l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, en précisant que la loi de finances devra fixer, chaque année, un plafond à l'émission des emprunts à court terme.

Il convient, en effet, de rappeler que, depuis plusieurs années, l'équilibre budgétaire n'a pas été atteint et qu'une partie des dépenses reste à la charge de la Trésorerie.

Pour faire face à ses obligations, celle-ci recourt, plus ou moins selon les circonstances, soit aux emprunts à long terme, soit aux émissions de bons du Trésor, soit au concours des correspondants du Trésor.

Au cours de ces dernières années, le volume des bons du Trésor s'est considérablement développé. Au 31 décembre 1959, il atteignait la moitié du montant total de la dette intérieure (3.496 milliards d'anciens francs sur 6.994 milliards) alors qu'il n'était qu'à peine du quart en 1938 (91 milliards sur 391 milliards). Ces chiffres montrent le danger d'une situation dans laquelle l'Etat est à la merci de ses prêteurs à très court terme ou à vue.

M. le Ministre des Finances a d'ailleurs déclaré devant la Commission des Finances du Sénat, lors de son audition le 10 mars dernier, que « *la part de la dette flottante commence à devenir un peu plus importante compte tenu de la liquidité du marché français* ».

C'est la raison pour laquelle les auteurs de la proposition de loi, s'inspirant des dispositions qui figuraient, avant la guerre, dans les lois de finances, avaient proposé qu'un plafond fût fixé, chaque année dans le budget, à l'émission des bons du Trésor.

Après avoir réservé cet article au cours d'une première lecture, la Commission, sur la proposition de son Rapporteur et dans un esprit de conciliation, ne l'a finalement pas retenu.

Article 4.

Comptes budgétaires.

Ordonnance organique.

Modifications proposées par la Commission.

Art. 16. — 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. — Cet article a pour objet de compléter l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 en précisant que les comptes budgétaires doivent être établis dans les conditions prévues à l'article 45 de l'ordonnance qui, dans la nouvelle rédaction qui sera proposée, tend à harmoniser les comptes économiques de la Nation, les comptes budgétaires et les comptes de trésorerie.

Article 5.

Affectation de ressources.

Ordonnance organique.

Modifications proposées
par la Commission.

Art. 18. — 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 la loi de finances, *d'initiative gouvernementale*. Aucune affectation n'est possible si les dépenses résultant d'un droit permanent reconnu par la loi.

L'affectation à un...

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

... par la loi.

Commentaires. — La modification proposée dans cet article concerne le dernier alinéa de l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Cet alinéa prévoit que, en dehors de certains cas limitativement prévus par la réglementation en vigueur, l'affectation d'une dépense à un compte spécial est exceptionnelle « et ne peut résulter que d'une disposition de la loi de finances, *d'initiative gouvernementale* ».

Il était proposé de supprimer les mots « *d'initiative gouvernementale* » qui constituent une restriction supplémentaire par rapport aux dispositions constitutionnelles et qui ne figuraient d'ailleurs pas dans le décret organique du 19 juin 1956.

*
* *

Cet article a donné lieu, devant la Commission, à un long débat auquel ont pris part, notamment, M. le Président Roubert, MM. Baumel, Brunhes, Georges Boulanger, Desaché, Driant, Masteau, de Montalembert et votre Rapporteur.

MM. Baumel, Desaché et de Montalembert ont craint que la modification proposée n'aboutisse, en fait, qu'à un démembrement des finances publiques qui pourrait tenir en échec la politique financière du Gouvernement.

Votre Rapporteur a rappelé que, dans le passé, les initiatives qu'avait pu prendre le Parlement en ce domaine étaient assez peu nombreuses, la plus marquante d'entre elles étant la création de l'allocation scolaire. Il a souligné, en revanche, que l'action du Parlement avait permis de maintenir en activité le Fonds forestier et, plus récemment, le Fonds d'investissement routier.

Prenant ce dernier comme exemple, il a précisé ce qu'il avait déclaré devant le Ministre. L'ordonnance du 2 janvier 1959, en supprimant le Titre VIII du budget, avait fait disparaître, à compter du 1^{er} janvier 1960, l'imputation budgétaire des crédits du Fonds routier. Selon les instructions diffusées par le Ministère des Finances, ces dotations auraient dû être réintégrées dans les dépenses en capital des budgets correspondants et, lors de la discussion du budget de 1960, le Parlement, en application de l'article 18 de l'ordonnance organique, aurait été dans l'impossibilité de rétablir le Fonds routier sous la forme d'un compte d'affectation spéciale.

Fort heureusement, la question avait pu être évoquée au moment de l'examen, par le Sénat, de la loi de programme d'équipement général et notre Assemblée avait alors obtenu du Gouvernement la promesse que le Fonds routier, contrairement aux instructions ministérielles, serait maintenu sous la forme d'un compte spécial du Trésor (1).

Si une telle discussion n'avait pu avoir lieu, le Parlement aurait été placé devant une situation de fait sur laquelle il n'aurait pu revenir. C'est pour éviter de telles difficultés que la modification est proposée.

M. Brunhes souligne de son côté que si l'on peut admettre que l'initiative de la création d'un nouveau compte d'affectation spéciale soit réservée au Gouvernement, il est cependant nécessaire que le Parlement puisse rétablir un compte d'affectation spéciale supprimé par le Gouvernement.

Enfin, M. Georges Boulanger précise que le Gouvernement, en invoquant l'article 40 de la Constitution, peut s'opposer à une initiative parlementaire qui conduirait à une augmentation des dépenses.

*
* *

Au cours d'une première lecture du texte, la Commission a donné mandat à son Rapporteur de prendre contact avec le Gou-

(1) Sénat, 2^e séance du 21 juillet 1959, *J. O.*, Débats, pages 578 à 581.

vernement en vue de la recherche d'un texte transactionnel qui aurait pour objet :

— d'une part, de réserver à la seule initiative gouvernementale la création d'un nouveau compte d'affectation spéciale ;

— d'autre part, de permettre au Parlement de rétablir une affectation supprimée par le Gouvernement et de modifier, sans en changer le montant global, la répartition de la dotation d'un compte d'affectation spéciale.

Votre Rapporteur, ainsi mandaté, a eu un entretien avec le Ministre des Finances et des Affaires économiques, mais il n'avait pu encore obtenir l'accord que souhaite la Commission au moment où celle-ci a procédé à un second examen de cet article dans sa séance du 7 juin.

Or, la Commission a considéré qu'il y avait intérêt à ne pas différer le début de la discussion de la présente proposition de loi.

Aussi, pour permettre l'ouverture de ce débat, elle a décidé, sur l'initiative de son Rapporteur, de retenir la rédaction proposée par les membres de la Commission des finances.

Mais, comme il a été indiqué dans la troisième partie de l'exposé général, il a été entendu que si un accord avec le Gouvernement n'était pas réalisé au moment de la discussion de cet article en séance publique, le renvoi de celui-ci en Commission serait demandé, afin de permettre à la Commission spéciale d'entendre les explications de M. le Premier Ministre et de M. le Ministre des Finances et des Affaires économiques et de rechercher, avec eux, cette entente que souhaitent tous ses membres.

Article 6.

Comptes de trésorerie.

Ordonnance organique.

Modifications proposées par la Commission.

Art. 30.

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

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 dans cet article concerne l'article 30 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Elle a simplement pour objet de préciser que les comptes de trésorerie devront être établis selon la nomenclature qui sera déterminée conformément aux dispositions de l'article 45 de ladite ordonnance.

Article 7.

Structure des lois de finances.

Ordonnance organique.

Modifications proposées par la Commission.

Art. 31.

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.

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 dans cet article concernent l'article 31 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

*

* *

La première précise, comme conséquence de la nouvelle rédaction de l'article premier de ladite ordonnance, que la première partie de la loi de finances doit arrêter les données générales de l'équilibre *en s'appuyant sur les comptes économiques de la Nation*.

Cette modification est directement inspirée par les dispositions de l'article 7 du décret organique du 19 juin 1956 qui précisait que la loi de finances devait arrêter les grandes catégories de dépenses « *par référence au revenu national* ».

*
* *

La seconde modification est la conséquence de celle proposée à l'article 41.

Dans la nouvelle rédaction de l'article 41, il est envisagé en effet que le Parlement se prononce sur les services votés par un vote unique *par Ministère* au lieu et place d'un vote global pour le budget tout entier.

Par voie de conséquence, il faut préciser, dans l'article 31, que la deuxième partie de la loi de finances ventile les services votés par Ministère.

*
* *

La Commission vous propose d'adopter ces deux modifications qui, après l'accord intervenu à propos du vote par Ministère, n'appellent plus d'observations de la part du Gouvernement.

Article 8.

Rapport économique et financier.

| Ordonnance organique. | Proposition de loi. | Modifications proposées par la Commission. |
|---|---|--|
| 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 ; | <p style="text-align: center;">Art. 32.</p> 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 ; | Conforme. |

Ordonnance organique.

Proposition de loi.

**Modifications proposées
par la Commission.**

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

— l'endettement public récapitulant, 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.

Disjoint.

Conforme.

D'annexes explicatives faisant connaître notamment :

1° Par chapitre, le coût des services votés tels qu'ils sont définis à l'article 33 ci-après et les mesures nouvelles qui justifient les modifications proposées au montant antérieur des services votés, et notamment les crédits afférents aux créations, suppressions et transformations d'emplois ;

2° L'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme ;

3° La liste des comptes spéciaux du Trésor faisant apparaître le montant des recettes, des dépenses ou des découverts prévus pour ces comptes ;

4° La liste complète des taxes parafiscales.

D'annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

Conforme.

Conforme.

D'annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement qui doivent notamment résumer les éléments essentiels de la situation économique et financière dans les pays d'Europe susceptibles d'être comparés à la France.

Commentaires. — Les modifications proposées dans cet article concernent l'article 32 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Elles ont un double objet :

1° Préciser, en s'inspirant des dispositions de l'article 4 du décret organique du 19 juin 1956, que le rapport économique et financier doit comprendre un certain nombre de renseignements destinés à l'information du Parlement, comme l'excédent ou le déficit des opérations budgétaires, la charge nette incombant à la trésorerie de l'Etat, etc. ;

2° Insérer dans la loi organique, pour en souligner toute l'importance, les dispositions relatives à la production des rapports des comptes économiques de la Nation ainsi qu'à celle de différents renseignements concernant divers pays étrangers dont la situation économique et financière est comparable à celle de la France. Il ne s'agit pas d'une innovation, mais simplement de la reprise, dans la loi organique, des dispositions qui figurent actuellement dans l'article 163 de l'ordonnance du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959. Par voie de conséquence, cet article 163 doit être abrogé puisqu'il n'a plus de raison d'être.

*
* *

Pour tenir compte des observations présentées par M. le Secrétaire d'Etat aux Finances, la Commission a modifié la rédaction qui lui était soumise pour préciser que les renseignements concernant les pays étrangers — dont le regroupement exige un certain temps — ne figureront pas parmi les annexes dont le dépôt est pris en considération pour la détermination du point de départ des délais impartis au Parlement pour le vote du budget.

Article 9.

Point de départ des délais.

Ordonnance organique.

Modifications proposées par la Commission.

Art. 39. — 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 dans cet article concerne le point de départ des délais impartis au Parlement pour le vote du budget.

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 prévues 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 du projet lui-même, 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.

M. Chandernagor demande que les délais ne courent 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 ».

Sans doute, M. Giscard d'Estaing a-t-il indiqué, devant la Commission, que cette question du point de départ des délais — c'est-à-dire, en fait, la détermination du « nombre d'exemplaires suffisant » pour que le dépôt soit recevable — devait être réglée par un prochain échange de lettres entre le Premier

Ministre et le Président de l'Assemblée Nationale. Mais en attendant que cet accord soit intervenu — et par courtoisie envers nos collègues de l'Assemblée Nationale — la Commission vous propose de vous rallier, en première lecture, aux conclusions de M. Chandernagor.

Article 10.

Vote des « Services votés ».

Ordonnance organique.

Modifications proposées par la Commission.

Article 41. — 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 dans cet article concerne le deuxième alinéa de l'article 41 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

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, 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.

C'est la raison pour laquelle les auteurs de la proposition ont demandé de revenir sur ce point 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*.

*
* *

Cet article a également donné lieu devant la Commission à un long débat auquel ont pris part notamment M. le Président Roubert, MM. Baumel, Brunhes, Desaché, Masteau, de Montalbert et votre Rapporteur.

Selon le sentiment général de la Commission, la procédure actuelle est trop complexe pour permettre aux parlementaires, non spécialistes des questions budgétaires, de suivre, avec facilité, la discussion de la loi de finances. Elle a estimé qu'il convenait donc de l'aménager, sans porter atteinte, ainsi que l'avait indiqué M. Giscard d'Estaing, au fonctionnement normal des services publics.

Prenant en considération l'esprit de conciliation dont avait fait preuve le Ministre au cours de son audition, la Commission a chargé son Rapporteur de rechercher, également sur ce point, un accord avec le Gouvernement.

*
* *

Ayant pris contact avec le Ministre des Finances et des Affaires Economiques, le Rapporteur lui a soumis les suggestions suivantes :

— d'une part, adopter l'article 41 — et par voie de conséquence l'article 31 — de l'ordonnance organique dans la rédaction figurant dans la proposition de loi ;

— d'autre part, compléter l'article 11 de l'ordonnance organique par des dispositions permettant au Gouvernement, en cas de rejet d'un budget particulier par le Parlement, de disposer néanmoins des crédits afférents aux services votés dès le début de l'année budgétaire.

Ces suggestions ont été approuvées par le Ministre et les dispositions en question font l'objet de l'article 2 bis du présent rapport.

*
* *

La Commission vous propose donc d'adopter le présent article.

Article 11.

Amendements et articles additionnels.

| Ordonnance organique. | Proposition de loi. | Modifications proposées par la Commission. |
|---|---|--|
| Art. 42. — Premier alinéa. | | |
| Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté, <i>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.</i> | Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté <i>lorsque son adoption aurait pour conséquence soit une diminution des recettes, soit la création, l'aggravation ou la réduction non effective d'une dépense.</i> | Aucun article... ... une diminution des ressources publiques... ... d'une charge publique. |

Commentaires. — La modification proposée dans cet article concerne le premier alinéa de l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Rappelons que l'article 40 de la Constitution stipule que :

« Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

Il en résulte que, lors de la discussion des textes législatifs, tous les amendements ou articles additionnels d'initiative parlementaire sont recevables, dans la limite prévue par le règlement de chacune des assemblées (1), à l'exception de ceux qui ont pour conséquence l'augmentation d'une dépense ou la diminution des recettes.

Pour la discussion du budget, l'article 42 de l'ordonnance organique renverse le principe et dispose, au contraire, que

(1) En particulier, en application du paragraphe 3 de l'article 48 du règlement provisoire du Sénat, les amendements ne sont recevables que s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, s'agissant d'articles additionnels, s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition.

tout amendement ou article additionnel doit être déclaré irrecevable, à l'exception de ceux qui ont pour conséquence :

- la suppression ou la réduction indicative d'une dépense,
- la création ou l'accroissement d'une recette,
- l'amélioration du contrôle des dépenses publiques.

Sans doute, s'agit-il de la reprise de dispositions qui figuraient dans l'article 58 du décret organique du 19 juin 1956, mais il faut souligner que le contexte constitutionnel était alors profondément différent de celui qui existe actuellement. En particulier, le Gouvernement, sous l'empire de la précédente Constitution, n'avait pas la possibilité, comme avec l'article 44 de la nouvelle Constitution, de demander un vote unique sur son texte et les amendements qu'il a acceptés, en écartant tous les autres.

Pour ne pas aggraver la rigueur des nouvelles dispositions constitutionnelles, la Commission — apportant une rectification de pure forme au texte présenté par les membres de la Commission des finances — vous propose de reprendre, pour l'article 42 de la loi organique, les dispositions mêmes de l'article 40 de la Constitution en y ajoutant toutefois une disposition interdisant les réductions indicatives.

*
* *

Les exemples sont nombreux — et peuvent être trouvés dans chacune des lois de finances des années précédentes — de modifications heureuses introduites dans le texte transmis par l'Assemblée Nationale soit à la diligence des sénateurs, soit sur la demande formulée par le Gouvernement auprès du Rapporteur général — car le Gouvernement n'avait pas, à cette époque, le droit d'amendement — qui, tout en s'appliquant à la matière financière, n'avaient pas pour effet, *stricto sensu*, l'accroissement d'une recette ou la diminution d'une dépense. De telles dispositions ne seraient plus recevables à l'heure actuelle.

*
* *

Il convient de souligner, au surplus, que l'application littérale de l'article 42 conduirait à déclarer irrecevables les

simples rectifications de forme, ce qui pourrait conduire parfois à cette absurdité d'amener le Chef de l'Etat à promulguer des textes d'une rédaction douteuse.

*
* *

Telles sont les raisons pour lesquelles la Commission vous invite à modifier l'article 42 de l'ordonnance organique.

Article 12.

Harmonisation des comptes.

Ordonnance organique.

Modifications proposées par la Commission.

Art. 45.

Des décrets en Conseil d'Etat pris sur le rapport du Ministre des Finances pourvoient, en tant que de besoin, à l'exécution de la présente ordonnance.

Ils contiendront notamment toutes dispositions de nature à assurer la bonne gestion des finances publiques et relatives à la comptabilité publique.

Ils régleront la présentation comptable du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, et notamment la nomenclature des dépenses ordinaires et en capital, des investissements et des prêts, et le plan comptable de l'Etat.

Conforme.

Conforme.

Conforme.

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.

Commentaires. — La modification proposée dans cet article concerne l'article 45 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Cet article prévoit que les décrets pris en Conseil d'Etat doivent régler la présentation comptable du budget ainsi que celle du plan comptable de l'Etat.

La Commission propose, pour assurer la concordance des divers comptes, que ces décrets harmonisent également les comptes économiques de la Nation et les comptes de trésorerie avec le plan comptable de l'Etat.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission vous propose d'adopter en le *modifiant comme suit* le texte de la proposition de loi organique qui vous est soumis :

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. 2 bis.

L'article 11 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est complété par l'alinéa suivant :

« 4° Si un ou plusieurs budgets particuliers n'ont pas été définitivement adoptés par le Parlement lors de la promulgation de la loi de finances de l'année, le Gouvernement est autorisé, à titre provisoire, à procéder, par décrets, à la répartition par chapitre ou par compte spécial du Trésor, des crédits ou autorisations applicables, pour ce ou ces budgets, aux seuls services votés, tels qu'ils sont définis par la présente ordonnance, par le projet de loi de finances de l'année et par ses annexes explicatives. Ces décrets provisoires de répartition doivent être soumis à la ratification du Parlement dans la plus prochaine loi de finances rectificative. »

Art. 3.

.....

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 récapitulant, avec les éléments qui précèdent, les résultats financiers des organismes appartenant au secteur public ;

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

« 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. — *Le dernier alinéa de l'article 32 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 est remplacé par les dispositions suivantes :*

« D'annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement, qui doivent notamment résumer les éléments essentiels de la situation économique et financière dans les pays d'Europe susceptibles d'être comparés à la France. »

III. — 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 *ressources publiques*, soit la création, l'aggravation ou la réduction non effective d'une *charge publique*. »

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. »