

N° 319

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 mai 1985.

**PROPOSITION DE LOI
ORGANIQUE**

tendant à modifier l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 en vue de démocratiser la préparation, la discussion et le contrôle de l'exécution des lois de finances et d'accroître les pouvoirs du Parlement.

PRESENTEE

PAR MM. PIERRE GAMBOA, FERNAND LEFORT, CAMILLE VALLIN, MMES MARIE-CLAUDE BEAUDEAU, DANIELLE BIDARD-REYDET, MM. JEAN-LUC BECART, SERGE BOUCHENY, JACQUES EBERHARD, JEAN GARCIA, BERNARD-MICHEL HUGO, CHARLES LEDERMAN, MME. HÉLÈNE LUC, MM. JAMES MARSON, RENÉ MARTIN, MME MONIQUE MIDY, MM. LOUIS MINETTI, JEAN OOGHE, MME ROLANDE PERLICAN, MM. IVAN RENAR, MARCEL ROSETTE, GUY SCHMAUS, PAUL SOUFFRIN, HECTOR VIRON, MARCEL GARGAR.

Senateurs

(Renvoyée à la Commission des Finances du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement).

Lois de finances. — Délai d'examen des lois de finances - Loi organique relative aux lois de finances - Loi d'orientation budgétaire - Recevabilité financière - Services votés.

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le budget est la traduction économique et financière des grands choix politiques gouvernementaux. C'est le moyen par lequel s'exerce la conduite de la politique de la nation.

Avant comme après 1981 rien n'a été modifié dans la procédure d'élaboration des lois de finances qui demeure profondément antidémocratique.

C'est la raison pour laquelle le groupe communiste dans la démarche de démocratisation de la vie institutionnelle qu'il a engagée à travers neuf propositions présente une réforme de l'ordonnance de janvier 1959 en vue d'accroître les pouvoirs du Parlement.

Il faut que le Parlement décide des orientations politiques et économiques du budget et qu'il soit informé de son exécution et qu'il la contrôle.

C'est le sens des propositions suivantes :

1. — LE PARLEMENT DOIT DECIDER DES GRANDES ORIENTATIONS DU BUDGET.

Le délai de soixante-dix jours au cours de la seule session d'automne prévu par l'article 39 de l'ordonnance de 1959 est très insuffisant. Plus qu'un débat au fond, serein, c'est une véritable course de vitesse qui se déroule.

Les communistes proposent qu'ait lieu lors de la session de printemps au mois de juin un débat sur les orientations à partir desquelles le Gouvernement entend bâtir le budget.

Ce débat permettrait au Parlement de donner son opinion sur les propositions retenues par le Gouvernement. Il serait l'occasion d'une confrontation publique, au grand jour, sur la validité et la réalité des hypothèses économiques qui seront retenues.

Aussi, nous proposons d'introduire dans l'article 2 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 une nouvelle catégorie de loi de finances : « la loi d'orientation budgétaire ». Cette loi tendrait à déterminer les orientations politiques, économiques et financières ainsi que les hypothèses économiques qu'il convient de retenir afin d'élaborer la loi de finances de l'année. Elle fixerait également à titre prévisionnel les évaluations de ressources et de charges de l'exercice ainsi que les données prévisibles et générales de l'équilibre.

Pour que le débat d'orientation budgétaire que nous proposons soit réellement efficace, il est nécessaire que le Parlement dispose des moyens gouvernementaux en matière de prévisions économiques, qu'il puisse obtenir des prestations de la part des services publics concernés ; aussi nous proposons :

— que soit établi en annexe de la loi d'orientation budgétaire un état des coûts fiscaux des différentes mesures de politique économique proposées ;

— que soit élargi l'accès du Parlement aux études statistiques et économiques et permis aux parlementaires de faire réaliser des études et des variantes de politique économique de leur choix ;

— que le rapport sur les aides de l'Etat aux entreprises privées publié chaque année en annexe du projet de loi de règlement fasse apparaître l'ensemble des transferts Etat-industrie au-delà des seuls fonds publics attribués sous forme d'aide et apprécie les résultats obtenus et l'efficacité des interventions publiques en matière d'emploi, de développement régional, etc.

Afin de permettre que le débat parlementaire ait une incidence effective sur les orientations envisagées par le Gouvernement et afin que les services ministériels puissent élaborer le budget en en tenant compte, nous proposons que ce débat ait lieu au mois de juin. C'est le sens de la modification que nous proposons à l'article 38 de l'ordonnance de 1959.

En second lieu, nous proposons que le rythme de travail de la session budgétaire d'automne soit lui-même modifié et que, dans le respect de l'article 47 de la Constitution, l'examen du projet de loi de finances soit fractionné.

En s'inspirant de l'actuelle distinction entre la première et la deuxième partie de la loi de finances, l'article premier de la présente proposition prévoit d'une part une loi de finances relative aux ressources et d'autre part une loi « fixant les ressources et les charges de l'exercice » suivant les termes mêmes du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution.

Les ressources qui conditionnent l'activité des services seraient donc bien votées avant les dépenses, étant entendu que ce serait la loi « fixant les ressources et les charges de l'exercice » qui contiendrait l'article d'équilibre.

Cette dernière disposition autoriserait les parlementaires à modifier les dotations ministérielles sans que le problème de la coordination soit posé.

De ce fait, et dans la mesure où la loi de finances relative aux ressources serait déposée à l'ouverture de la session d'automne, les délais d'examen du budget seraient prolongés.

En effet, le délai de soixante-dix jours prévu au dernier alinéa de l'article 39 de l'ordonnance de 1959 couvrirait pour chacun des projets de loi de finances celui relatif aux ressources et celui relatif aux charges.

Les deux projets étant déposés à dix jours d'intervalle, c'est donc de quatre-vingts jours (70 + 10) que disposerait le Parlement pour l'examen du budget.

Les débats consacrés aux ressources pourraient donc être plus complets dans les dix jours supplémentaires dont disposerait globalement le Parlement pour voter la loi de finances, l'Assemblée nationale examinant immédiatement la loi relative aux ressources.

Ensuite le Sénat pourrait commencer dès le mois d'octobre la discussion budgétaire en se saisissant de la loi relative aux ressources aussitôt après son adoption par l'Assemblée nationale.

Enfin l'Assemblée nationale pourrait examiner en deuxième lecture le projet modifié par le Sénat avant la réunion de la commission mixte paritaire.

Toutes ces propositions dans le cadre de la Constitution créeraient les conditions d'un examen plus approfondi et plus démocratique de la loi de finances. Elle mettrait mieux à même le Parlement de décider des grandes orientations budgétaires.

2. — LE PARLEMENT DOIT VOTER LIBREMENT LE BUDGET

Cela implique, en premier lieu, que le Parlement dispose de compétences accrues. Moins encore dans ce domaine il ne doit jouer le rôle d'une chambre d'enregistrement.

Les élus de la nation doivent pouvoir influencer réellement sur le contenu du budget ; ils doivent exercer l'intégralité des prérogatives que leur accorde la Constitution.

A. — La recevabilité financière des amendements.

L'article 40 de la Constitution dans l'interprétation qui en est donnée interdit toute compensation entre dépense et recette et même empêche de créer ou augmenter une dépense en en diminuant ou en en supprimant une autre.

Cette mesure constitue une entrave aux droits du Parlement. Elle limite considérablement les pouvoirs des élus de la nation en leur refusant d'engager les finances publiques. Le débat budgétaire en est considérablement limité ; l'examen de la deuxième partie prend un caractère purement formel conduisant parfois à des « votes indicatifs » qui aboutissent à supprimer des crédits pour protester contre leur insuffisance.

Il faut donc cesser de considérer les parlementaires comme des irresponsables qu'il conviendrait d'écarter de toute décision engageant les finances publiques.

Aussi, nous proposons à l'article 9 de la présente proposition, de modifier l'article 42 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

B. — Le vote des services votés.

Le Parlement se prononce en fait sur environ 20 % des crédits qui lui sont proposés. En effet, la grande masse des crédits est constituée par les « services votés » qui est la partie des demandes de crédits qui représente le minimum de dotations que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions approuvées l'année précédente par le Parlement.

De ce fait, l'existence même des services, leur activité ne sont pas mises en cause et un vote global reconduit sans considération d'opportunité les crédits précédemment votés, soit 80 % du budget.

Il ne s'agit pas de faire vivre les services ministériels sous la menace perpétuelle d'une sorte d'épée de Damoclès, il s'agit de redonner au Parlement la plénitude de ses droits.

Aussi, nous proposons à l'article 10 de la présente proposition de loi qu'un vote séparé intervienne en matière de dépenses d'équipement d'une part sur les services votés, et d'autre part sur les mesures nouvelles. Sans affecter la vie normale des services publics, cette mesure accroîtrait la portée de l'intervention du Parlement.

C. — Les taxes parafiscales.

Conformément à l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 déjà citée, l'article 34 de la Constitution prévoit que « la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ».

Or, une large brèche manifestement anticonstitutionnelle a été ouverte dans cette règle par l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui dispose (art. 4), « les taxes parafiscales (...) sont établies par décret

(...) ». Il est vrai que leur perception au-delà du 31 décembre de l'année de leur création doit être autorisée par la loi. Cependant, en matière d'impôt la Constitution donne au législateur le droit de fixer les règles et non celui de valider à posteriori des initiatives gouvernementales.

Qui plus est les ressources procurées par les taxes parafiscales sont loin d'être négligeables. Leur rôle économique est considérable, témoin les taxes perçues sur les produits pétroliers qui accentuent la ponction sur les usagers et les collectivités locales.

Pour toutes ces raisons, nous proposons à l'article 11 d'aligner le régime des taxes parafiscales sur le droit commun fiscal.

D. — Les émissions d'emprunts.

L'article 15 de la loi organique sur les lois de finances prévoit que les émissions d'emprunt sont effectuées par le Gouvernement conformément aux autorisations générales données à cet effet par les lois de finances.

Or, l'article 34 de la Constitution prévoit que c'est la loi — et donc le Parlement — qui fixe les règles concernant le « régime d'émission de la monnaie » dont les emprunts publics font évidemment partie.

Nous proposons donc que les autorisations générales données au Gouvernement en matière d'émission d'emprunts ne comprennent plus, désormais, que les seuls emprunts nécessaires pour assurer la trésorerie courante de l'Etat dans le cadre de l'exécution des lois de finances. Quant aux autres autorisations d'émettre des emprunts publics, elles devront être spécifiquement données par la loi de finances ou une loi de finances rectificative.

E. — La participation financière de la France aux organisations monétaires internationales.

Il est nécessaire que le Parlement, détenteur de la souveraineté nationale, soit à même d'autoriser chaque année par la loi de finances les opérations liées à la participation de la France, notamment au Fonds monétaire international.

F. — Les parlementaires doivent pouvoir affecter une ressource en créant un compte spécial du Trésor de la catégorie des comptes d'affectation spéciale.

Selon l'article 18 de la loi organique, les affectations ne peuvent être opérées qu'à l'initiative du Gouvernement. Cette disposition conduit à écarter tous les amendements d'origine parlementaire qui proposent par exemple la création d'un compte spécial du Trésor.

Cette restriction est incompatible avec les dispositions constitutionnelles reconnaissant un droit d'amendement aux membres du Parlement.

C'est pourquoi nous proposons de modifier l'article 18 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 afin de rétablir la plénitude du droit d'amendement des parlementaires.

En second lieu, et afin que le contrôle des élus sur les comptes spéciaux du Trésor soit accru, la présente proposition de loi prévoit qu'un vote séparé interviendra sur chacun des comptes spéciaux.

G. — L'annulation des crédits.

La formulation de la loi organique qui prévoit que tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté est utilisée de façon extensive par le Gouvernement.

Nous proposons donc qu'en ce domaine, ce soit désormais le Parlement qui décide et autorise les annulations de crédits.

Afin de permettre aux services publics de fonctionner dans des conditions normales sans que pèse la menace permanente d'une amputation des moyens nécessaires à leur fonctionnement et comme conséquence du vote global sur les services votés en matière de dépenses ordinaires, nous proposons que les demandes d'annulation de crédits ne puissent porter sur la partie des crédits constituant initialement les services votés pour les dépenses ordinaires.

H. — Les transferts et virements de crédit.

Nous proposons que les commissions des Finances des deux Assemblées autorisent les virements et transferts de crédit et qu'elles soient informées du dépassement des crédits évaluatifs.

Les propositions de transferts et virements de crédits ne pourront, de la même façon, pas porter sur les services votés des dépenses ordinaires.

I. — Présentation des lois de finances rectificatives.

Actuellement le Gouvernement peut demander au Parlement de modifier la loi de finances de l'année sans l'informer de l'état de réalisation des diverses prévisions notamment de recettes. Les conséquences des modifications proposées sur l'équilibre budgétaire ne sont pas non plus annoncées.

Nous proposons que les lois de finances rectificatives prévoient un article définissant les nouvelles composantes de l'équilibre budgétaire et une annexe modifiant « l'état des voies et des moyens ».

J. — Informations relatives aux lois de règlement.

Ces lois font apparaître lors du règlement définitif du budget un certain nombre d'opérations sur lesquelles l'information du Parlement est insuffisante.

Il en est ainsi des opérations financières avec les gouvernements étrangers. Ces opérations donnent souvent lieu à des remises de dettes ou à la consolidation d'accords commerciaux.

Les raisons qui ont motivé ces sacrifices financiers de la France, les contreparties obtenues, la nature même des marchés restent inconnues des parlementaires.

Aussi, nous prévoyons à l'article 20 certaines dispositions complétant l'article 36 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 de nature à améliorer l'information des élus.

K. — Renforcement des pouvoirs des rapporteurs budgétaires.

Des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place ont été conférés au rapporteurs budgétaires par l'article 164-IV de la loi de finances pour 1959 et n'ont donc pas valeur organique (ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958).

La loi organique doit donc préciser les conditions et les limites de l'exercice des pouvoirs des commissions parlementaires et de leurs rapporteurs budgétaires.

Dans cet esprit, son nouvel article 41 bis prévoit :

a) que les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place sont exercés par les rapporteurs généraux et les rapporteurs spéciaux des commissions des finances ainsi que par les rapporteurs pour avis des autres commissions permanentes ;

b) que les rapports des corps d'inspection et de contrôle ont le caractère de « documents de service » ;

c) que les renseignements recueillis à la suite des contrôles sur pièces et sur place sont d'abord communiqués à la commission intéressée. La commission ou le parlementaire concerné peut ensuite les rendre publics ;

d) que chaque commission des Finances désigne obligatoirement un Rapporteur spécial des « Voies et moyens » tenu au secret lorsque ses contrôles concernent des situations fiscales individuelles.

L'article 41 bis comporte également une disposition relative aux enquêtes de la Cour des comptes qui pourraient être demandées par toutes les commissions permanentes et pas seulement par la commission des Finances (cf. l'article 10 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967).

Quant aux résultats des enquêtes de la Cour et contrairement à la pratique actuelle, ils doivent être obligatoirement communiqués à la commission intéressée qui statue sur leur publication.

Enfin, les commissions des Finances du Parlement auraient le pouvoir de saisir la Cour de discipline budgétaire.

Nous vous demandons, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

Proposition de loi organique

Titre Premier

Des lois de Finances et de leur procédure d'élaboration

Article premier.

L'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 2.* — Ont le caractère de lois de finances :

« — la loi d'orientation budgétaire ;

« — la loi relative aux ressources applicables à l'exercice ;

« — la loi fixant les ressources et les charges de l'exercice ;

« — les lois rectificatives ;

« — la loi de règlement.

« La loi d'orientation budgétaire détermine les orientations politiques, économiques et financières, ainsi que les hypothèses économiques que le Gouvernement envisage de retenir afin d'élaborer la loi de finances de l'année.

« Elle fixe à titre prévisionnel les évaluations de ressources et de charges de l'exercice et les données générales de l'équilibre financier qui sera proposé.

« La loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice contient les dispositions relatives à l'assiette, aux taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature afférentes à l'exercice, qu'elles aient ou non un caractère permanent ; elle comporte les

dispositions nécessaires à la réalisation des opérations d'emprunts destinées à couvrir l'ensemble des charges de trésorerie ; elle énonce celles des dispositions diverses prévues à l'article premier de la présente ordonnance qui ont une incidence sur les ressources publiques, qu'elles soient ou non d'ordre fiscal ; elle contient les dispositions relatives aux affectations de ressources.

« La loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice autorise la perception des ressources publiques, y compris celle des impôts affectés aux collectivités et aux établissements publics ; elle évalue, compte tenu de la législation existante et des dispositions contenues dans la loi relative aux ressources, les voies et moyens applicables au budget de l'exercice ; elle énonce les dispositions diverses prévues à l'article premier de la présente ordonnance et non visées à l'alinéa précédent ; elle fixe les charges de l'exercice et arrête les données générales de l'équilibre financier.

« 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 des tiers que dans les limites des autorisations de programme contenues dans la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice.

« Seules les lois de finances dites rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice.

« La loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives. »

Art. 2.

L'article 31 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 31.* — Le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice comprend les dispositions énumérées au

sixième alinéa de l'article 2 de la présente ordonnance ; il fixe pour le budget général, le montant par titre et par ministère des crédits applicables, d'une part, aux services votés et, d'autre part, aux autorisations nouvelles ; il autorise, en distinguant les services votés des opérations nouvelles, les opérations de chaque budget annexe et les opérations des comptes spéciaux du Trésor par catégorie de comptes spéciaux et éventuellement par titre ; il présente les autorisations de programme assorties de leur échéancier ; il arrête les données générales de l'équilibre financier. »

Art. 3.

Il est introduit avant le premier alinéa de l'article 38 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Le projet de loi d'orientation budgétaire applicable à l'exercice suivant l'exercice en cours et les annexes prévues à l'article 32 ci-dessus sont déposés et distribués au plus tard le 1^{er} juin. »

Art. 4.

Le premier alinéa de l'article 33 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le projet de loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice suivant l'exercice en cours et les annexes prévues à l'article 32 ci-dessus sont déposés et distribués au plus tard le jour de l'ouverture de la première session ordinaire du Parlement. Le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges du même exercice est déposé et distribué le dixième jour de la même session. »

Art. 5.

Le cinquième alinéa de l'article 39 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est complété par la phrase suivante :

« Toutefois, dans les cas où le projet a été examiné en première lecture dans les délais prévus aux premier et deuxième alinéas du pré-

sent article, les dispositions de ce projet modifiées par le Sénat font l'objet d'une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale avant la réunion éventuelle d'une commission mixte paritaire.

Art. 6.

L'article 40 de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remplacé par les dispositions suivantes :

« La loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la loi relative aux ressources applicables à l'exercice. »

Art. 7.

L'article 44 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 44.* — Dans les cas prévus au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures suivantes :

« 1. Si l'Assemblée nationale a achevé l'examen en première lecture du projet de loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice, le Gouvernement peut la saisir, dix jours au moins avant la date de la clôture de la première session ordinaire, des dispositions du projet de loi fixant les ressources et les charges de l'exercice autorisant la perception des ressources publiques et évaluant les voies et les moyens applicables au budget de l'exercice ; ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence.

« 2. Si la procédure prévue par le précédent alinéa n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement, quarante-huit heures avant la clôture de la première session, dépose devant l'Assemblée nationale un projet de loi spécial l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice ; ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

« Après l'aboutissement de l'une ou l'autre de ces procédures, le Gouvernement prend des décrets portant répartition, par chapitre ou

par compte spécial du Trésor, des crédits ou des autorisations applicables aux seuls services votés, tels qu'ils sont définis par la présente ordonnance, par le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice et par ses annexes explicatives.

« La publication des décrets portant répartition des crédits de services votés n'interrompt pas la discussion de la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice ni, éventuellement, celle de la loi relative aux ressources applicables à l'exercice, qui se poursuivent dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 39, 41 et 42 de la présente ordonnance. »

Art. 8.

Les dispositions des articles visés ci-après de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances sont modifiées ainsi qu'il suit :

A. — Dans le deuxième alinéa de l'article 5, les mots :

« loi de finances de l'année »,

sont remplacés par les mots :

« loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice ».

B. — Le premier alinéa de l'article 32 est rédigé comme suit :

« Le projet de loi de finances relative aux ressources applicables à l'exercice et le projet de loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice sont accompagnés : »

C. — Introduire avant le premier alinéa de l'article 32, un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« La loi d'orientation budgétaire est accompagnée :

« — d'un rapport récapitulatif des principales données et conclusions en matière économique et financière du rapport des Comptes de

la nation et rappelant en regard les hypothèses avancées dans le rapport économique et financier accompagnant la loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice en cours ;

« — d'un rapport actualisant les prévisions de recettes, notamment en matière fiscale pour l'exercice en cours ;

« — d'un rapport présentant les principales projections économiques établies par la direction de la prévision du ministère de l'Economie ;

« — d'un rapport établissant un état des coûts fiscaux des différentes mesures de politique économique proposées ;

« — d'annexes générales destinées à l'information et au contrôle du Parlement ;

« — d'un rapport faisant le point sur l'exécution du Plan en cours. »

D. — Introduire avant le premier alinéa de l'article 32, un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« — L'I.N.S.E.E. et la direction de la prévision du ministère de l'Economie réalisent à la demande des groupes parlementaires des études et des variantes de politique économique relatives aux hypothèses à retenir dans l'élaboration du Budget. »

E. — Dans la première phrase de l'article 34, les mots :

« les lois de finances de l'année »,

sont remplacés par les mots :

« les lois de finances qu'elles modifient ».

F. — Dans le premier alinéa de l'article 43, les mots :

« loi de finances de l'année », sont remplacés par les mots :

« loi de finances fixant les ressources et les charges de l'exercice ».

G. — Introduire à l'article 36 un 4^e alinéa ainsi rédigé :

« 3° d'un rapport sur les transferts entre l'Etat et l'industrie prenant en compte non seulement les fonds publics attribués à titre d'aides aux entreprises industrielles, mais aussi les différentes modalités d'aide du régime fiscal des sociétés, des modalités de passation des marchés publics, de la politique de prix, de la réglementation de la concurrence et des positions dominantes, etc.

« Ce rapport portera une appréciation sur les résultats obtenus et l'efficacité des interventions publiques au regard des principaux objectifs justifiant les transferts tels que : création d'emplois, formation et conditions de travail, développement régional, modernisation et recherche, investissements, exportation et coopération internationale. »

Titre II

Du contenu de l'autorisation parlementaire

Art. 9.

Le premier alinéa de l'article 42 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est ainsi rédigé :

« Art. 42. — Aucun article additionnel, aucun amendement à un projet de loi de finances ne peut être présenté s'il crée ou aggrave une charge publique sans prévoir de compensation par une recette ou une diminution de dépense équivalente, s'il tend à supprimer ou à réduire une recette sans créer ou augmenter en compensation une autre recette, s'il n'a pas pour but d'assurer le contrôle des dépenses publiques. »

Art. 10.

Le deuxième alinéa de l'article 41 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances est rédigé comme suit :

« Les dépenses du budget général font l'objet :

« — pour les dépenses ordinaires, 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 ;

« — pour les dépenses d'équipement, d'un vote par ministère et par titre en ce qui concerne les services votés d'une part, et les autorisations nouvelles, d'autre part. »

Art. 11.

Le troisième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est rédigé comme suit :

« La loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des taxes parafiscales perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou de droit privé autre que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics. La perception des taxes parafiscales au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances. »

Art. 12.

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

« Les émissions d'emprunts destinés à assurer la trésorerie courante de l'Etat dans le cadre de l'exécution des lois de finances sont effectuées conformément aux autorisations générales données à cet effet chaque année par les lois de finances. Les autres émissions d'emprunts publics réalisés ou non par l'Etat, et notamment ceux qui ont le caractère de mesures spécifiques de politique monétaire ou de mesures conjoncturelles, doivent être autorisées par une loi de finances annuelle, rectificative ou spéciale, même lorsque ces emprunts sont réalisés sans condition fiscale ou financière particulière. »

Art. 13.

L'article 15 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complété par le nouvel alinéa suivant :

« La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives comportent, en tant que de besoin, les autorisations nécessaires pour permettre au Gouvernement d'effectuer les opérations monétaires qui découlent des engagements internationaux souscrits par la France avec les organisations internationales spécialisées en matière monétaire et de crédit dont la France est partie. »

Art. 14.

L'avant-dernière phrase du dernier alinéa de l'article 18 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est rédigée comme suit :

« Dans tous les autres cas, l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances, d'initiative gouvernementale ou parlementaire. »

Art. 15.

Rédiger ainsi le dernier alinéa de l'article 41 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 :

« Les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux sont votées par budget annexe ou par compte spécial et éventuellement par titre dans les mêmes conditions que les dépenses du budget général. »

Titre III

**De l'information du Parlement et du contrôle
qu'il exerce lors de l'application
des lois de finances**

Art. 16.

L'article 13 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est rédigé comme suit :

« *Art. 13.* — Tout crédit qui devient sans objet en cours d'exercice peut être annulé, sur proposition du Gouvernement ou à la demande du Parlement, soit par une loi de finances rectificative, soit par la loi de règlement. Les propositions d'annulation doivent être accompagnées des justifications nécessaires. Toutefois, pour les dépenses ordinaires, les propositions de modification ne pourront porter sur la partie constituée par les crédits présentés initialement comme services votés.

« Le Parlement adopte ou refuse les propositions qui lui sont ainsi soumises. Par dérogation à l'article 42 ci-après, il peut toutefois les modifier pour ne prononcer que des annulations partielles. »

Art. 17.

1. L'article 14 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complété par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Les arrêtés autorisant les transferts de crédits et les décrets autorisant les virements de crédits sont soumis pour avis conforme aux commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ils ne peuvent tendre à modifier pour les dépenses ordinaires la part constituée par les crédits présentés initialement comme services votés. »

2. La deuxième phrase de l'article 34 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 est supprimée.

Art. 18.

L'article 9 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complété par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Les commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sont informées des dépassements de crédit affectant les dotations composées de crédits évaluatifs. »

Art. 19.

L'article 34 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complété par le nouvel alinéa suivant :

« Les lois de finances rectificatives comportent, s'il y a lieu, un article définissant les nouvelles composantes de l'équilibre budgétaire compte tenu de celles de leurs dispositions concernant les recettes ou les charges. Les modifications qui en découlent pour les voies et moyens sont regroupées dans un état annexé accompagné d'un document explicatif identique à celui prévu à l'article 32-2° ci-dessus. Ces modifications tiennent également compte de la réalité des recouvrements des recettes depuis le 1^{er} janvier et des perspectives qui en découlent pour les recouvrements de la suite de l'exercice. »

Art. 20.

L'article 36 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complété par le nouvel alinéa suivant :

« 3° d'annexes informant le Parlement sur les opérations financières menées avec les gouvernements étrangers. Lorsque ces opéra-

tions auront donné lieu à la remise de dettes ou à la consolidation d'accords commerciaux, les annexes devront mentionner les raisons qui les ont motivées, les contreparties obtenues, la nature des marchés concernés, la situation financière des pays concernés. »

Art. 21.

L'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 est complétée, après l'article 41, par le nouvel article 41 bis suivant :

« Art. 41 bis. — Les rapporteurs des commissions des Finances du Parlement, d'une part et, d'autre part, les autres membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission saisie au fond ou d'une commission saisie pour avis, le rapport ou l'avis sur le budget d'un département ministériel ou sur un compte spécial du Trésor, suivent et contrôlent de façon permanente sur pièces et sur place, l'emploi des crédits inscrits au budget ou au compte intéressé.

« Tous les renseignements d'ordre administratif, financier, technique et comptable de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis par les ministres compétents et, à défaut, par les chefs de service des administrations et services publics intéressés. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit, y compris les notes internes et les documents et rapports émanant des corps d'inspection et de contrôle.

« Les renseignements recueillis à l'occasion des contrôles effectués sur pièces et sur place sont communiqués, en priorité, à la commission intéressée avant d'être éventuellement rendus publics à l'initiative de la Commission ou du Rapporteur.

« La Cour des comptes procède aux enquêtes qui lui sont demandées par les commissions permanentes du Parlement sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les résultats de ces enquêtes sont obligatoirement communiqués aux membres de la commission intéressée, qui statuent sur leur publication.

« Les commissions des Finances du Parlement ont chacune qualité pour saisir la cour de discipline budgétaire conformément à la loi modifiée n° 48-1484 du 25 septembre 1948. »