

Document
mis en distribution
le 20 juin 2005



N° 2377

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 juin 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI ORGANIQUE, adopté avec modifications par le Sénat (n° 1995), *modifiant* la **loi organique** n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux **lois de finances**,

PAR M. Gilles CARREZ,

Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : Première lecture : **1833, 1926** et TA **343**
Deuxième lecture : **1995**

Sénat : Première lecture : **69, 106** et TA **37** (2004-2005)

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN DES ARTICLES	7
<i>Article 6</i> : Extension de la mission d’assistance de la Cour des comptes au Parlement	7
<i>Article 7</i> : Engagement des crédits afférents aux opérations de partenariat public-privé	11
<i>Article 8</i> : Traitement en comptabilité nationale des opérations de partenariat public-privé.....	16
<i>Articles additionnels après l’article 8</i> :	
– Modification des modalités d’utilisation des surplus non anticipés de recettes fiscales en loi de finances rectificative	19
– Information du Parlement en loi de finances de l’année sur les mises en réserve de crédits	19
– Information sur l’impact des opérations de partenariat public-privé sur la dette de l’État	28
– Possibilité d’organiser en séance publique des deux Assemblées un débat relatif au rapport annuel de la Cour des Comptes.....	29
TABLEAU COMPARATIF	33
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	37

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances adopté en première lecture par l'Assemblée nationale comportait six articles, l'article unique initialement déposé par le Gouvernement ayant été complété par cinq articles additionnels.

A l'issue de sa première lecture, le Sénat a adopté cinq articles conformes, supprimé un article et adopté deux articles additionnels.

Le présent rapport retrace les travaux de votre Commission spéciale, qui s'est réunie le 15 juin 2005, en vue de l'examen, en deuxième lecture, du projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 6

Extension de la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement.

La Sénat a supprimé le présent article introduit par l'Assemblée nationale en première lecture, tendant à étendre la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement à la préparation de débats pouvant être organisés dans les deux Assemblées à l'occasion de ses rapport annuels ou de certains de ses autres rapports publics.

Sur le fondement de l'article 47 de la Constitution qui dispose que la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit que la Cour des comptes présente divers rapports relatifs à cette exécution (conjointes au débat d'orientation budgétaire, à la loi de règlement, aux lois de finances rectificatives sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée), certifie la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État et doit répondre aux demandes d'assistance émanant du Président ou du Rapporteur général de la commission des finances et réaliser toute enquête demandée par cette commission sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle.

En outre, en application de l'article L. 136-1 du code des juridictions financières qui dispose que la Cour des comptes adresse au Président de la République et « présente au Parlement » un rapport annuel, ce dernier donne lieu, dans les deux assemblées, à une remise solennelle en séance publique par son Premier Président suivie, au Sénat, par les interventions des présidents des commissions des finances et des affaires sociales.

Cependant, il est apparu regrettable que la présentation au Parlement se limite au seul rapport annuel, tandis que la Cour des comptes réalise par ailleurs de nombreux rapports particuliers publics dont la qualité tend à nourrir d'importants débats qui recueillent aujourd'hui trop peu d'écho en séance publique des deux assemblées. En outre, l'impossibilité actuelle d'organiser un réel débat contradictoire après la présentation par le Premier Président du rapport annuel tend à confiner les débats que ce rapport induit aux discussions, moins solennelles et moins médiatisées, des commissions législatives. Enfin, un débat parlementaire renforcerait, le cas échéant, la portée des observations de la Cour des comptes et pourrait inciter le Gouvernement à leur donner suite plus encore qu'aujourd'hui.

C'est pourquoi l'Assemblée nationale, sur proposition de votre commission spéciale a introduit en première lecture, à l'unanimité, un article additionnel au projet de loi organique complétant l'article 58 précité de la loi organique relative aux lois de finances en prévoyant que la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement comporte notamment « *la préparation des débats qui peuvent être organisés, à l'Assemblée nationale et au Sénat, à l'occasion de la présentation de son rapport annuel ou de ses autres rapports publics* ».

La rédaction précitée respectait les normes constitutionnelles. La possibilité d'un débat – et non son organisation obligatoire – ménageait les prérogatives du Gouvernement relatives à l'ordre du jour des assemblées dont dispose l'article 48 de la Constitution. Ces débats auraient porté sur certains enseignements des observations présentées dans les rapports publics et non sur de futurs travaux de la Cour des comptes, solution respectueuse de l'indépendance de cette dernière, en sa qualité de juridiction administrative, garantie, depuis la loi du 24 mai 1872, par les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, exigence en considération de laquelle le Conseil constitutionnel a censuré, dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, un alinéa de l'article 58 de la loi organique prévoyant la transmission par la Cour des comptes de son projet de programme de contrôles aux présidents et aux rapporteurs généraux des commissions chargées des finances.

Dans ces conditions, la faculté ouverte à la Cour des comptes de participer à la « préparation » des débats précités sur les observations qu'elle a elle-même décidé de rendre publiques respectent la séparation des pouvoirs, dans la mesure où la Cour des comptes et ses magistrats participent d'ores et déjà fréquemment – en particulier à l'occasion des travaux préparatoires des débats d'orientation budgétaire ou des lois de règlement – à des auditions contradictoires au sein des commissions des finances sur la base des travaux mêmes de la Cour des comptes.

Enfin, le présent article pouvait rendre nécessaire la modification du règlement des assemblées, qui ne prévoit pas, à ce jour, l'organisation de débats de ce type. Cette modification était conforme à la hiérarchie des normes, le Conseil constitutionnel ayant constamment rappelé la supériorité de la loi organique sur les règlements des assemblées (voir notamment la décision n° 66-28 DC du 8 juillet 1966 Règlement du Sénat, aux termes de laquelle « *la conformité à la Constitution des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier tant au regard de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par elle* »).

Il n'en demeure pas moins que de nombreuses possibilités existent à ce jour pour dynamiser les débats relatifs aux travaux de la Cour des comptes. Au-delà des dispositions de l'article 58 précité, décrites plus haut, il est loisible au groupe politique qui le souhaiterait de consacrer la séance dont l'ordre du jour est prioritairement d'initiative parlementaire, prévue au dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution, à un débat sur les conclusions et les propositions faites par la

Cour des comptes dans l'un de ses rapports publics. De même, des questions au Gouvernement peuvent servir de support à un débat sur les conclusions et propositions de la Cour des comptes. Au regard de l'encombrement de l'ordre du jour des assemblées, il peut même apparaître préférable, dans un premier temps, d'expérimenter les possibilités de débat public déjà offertes par le règlement des assemblées, voire d'en prévoir l'extension à un débat sur le rapport public annuel de la Cour des comptes ⁽¹⁾.

*
* *

La Commission n'a été saisie d'aucun amendement, tendant à rétablir l'article 6 supprimé par le Sénat.

*
* *

Après l'article 6

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à inclure les crédits des organismes constitutionnels chargés d'une fonction de conseil des pouvoirs publics dans les dotations des pouvoirs publics.

Votre **Rapporteur**, a fait le point sur les demandes formulées ces derniers mois par la Cour des comptes quant à sa place dans le contexte nouveau de l'application de la loi organique relative aux lois de finances. Revendiquant une position d'« équidistance » entre le pouvoir exécutif et le Parlement, la Cour des comptes a souhaité être placée, dans la nouvelle nomenclature budgétaire, hors de « l'orbite » du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Il n'était pas concevable qu'elle soit assimilée aux pouvoirs publics au sens strict, leur caractéristique première étant d'être élus. En revanche, le Gouvernement a accepté de revoir la nouvelle « maquette » et a annoncé la création d'une mission spécifique intitulée « *Conseil et contrôle des pouvoirs publics* ». Celle-ci comprendra trois programmes : la Cour des comptes et les autres juridictions financières ; le Conseil d'État et les autres juridictions administratives ; le Conseil économique et social. Cette solution présente par ailleurs l'avantage de mettre fin au caractère « monoprogramme » de l'ancienne mission Conseil économique et social.

La seconde préoccupation de la Cour des comptes est de bénéficier d'un traitement budgétaire spécifique. Le présent amendement prolonge cette idée, en proposant d'inclure les crédits en question dans la catégorie des dotations. Il n'y aurait cependant aucune raison à une telle exonération des règles budgétaires de droit commun, tout particulièrement quant au dispositif de mesure de la

(1) Voir page 29 du présent rapport.

performance. En revanche, le Gouvernement s'est engagé à tenir compte des particularités de ces juridictions dans l'exécution des lois de finances. Ce compromis rend inutile toute modification de la loi organique.

Le **Président Michel Bouvard** a jugé satisfaisantes les garanties annoncées par le Premier ministre le 9 mai 2005 lors d'une séance solennelle de la Cour des comptes.

M. Philippe Auberger a demandé si cet engagement sur la gestion budgétaire concerne seulement la Cour des Comptes et le Conseil d'État ou s'il vise l'ensemble des juridictions financières et administratives. Un traitement particulier des chambres régionales des comptes ne paraît guère justifié.

Le **Président Michel Bouvard** a indiqué que la position du Gouvernement s'applique à l'ensemble de la nouvelle mission « *Conseil et contrôle des pouvoirs publics* ».

Votre **Rapporteur** a estimé que, du point de vue de la « maquette » budgétaire, il ne serait pas cohérent de traiter dans des missions distinctes la Cour des comptes et les autres juridictions financières. S'agissant de la gestion budgétaire de ces juridictions, le discours du Premier ministre indique que « *la Cour des comptes, comme le Conseil d'État, bénéficiera d'une exonération de mise en réserve et [que] les programmes concernés feront, dans leur ensemble, l'objet de dispositions spécifiques en matière de gestion budgétaire* ».

La Commission a *rejeté* cet amendement.

*
* *
*

Article 7 (nouveau)

Engagement des crédits afférents aux opérations de partenariat public-privé.

Cet article, adopté en séance publique par le Sénat à l'initiative du Président de la Commission des finances, M. Jean Arthuis, avec l'avis favorable du Gouvernement, tend à modifier l'article 8 de la LOLF, afin de rendre obligatoire l'inscription en loi de finances des autorisations d'engagement portant sur des opérations « *menées en partenariat pour lesquelles l'État confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion* ». Pour ces opérations, les autorisations d'engagement (AE) devraient nécessairement couvrir « *la totalité de l'engagement financier* ».

L'objectif est d'encadrer ces nouvelles formes de contrats que sont les partenariats public-privé (PPP). Il s'agit de contrats globaux comportant la réalisation d'ouvrages, leur financement et leur maintenance ou exploitation, le tout sur une longue durée, correspondant à l'amortissement économique de l'opération. Ces contrats sont d'abord apparus, à partir de 2002, dans des secteurs déterminés, tels que la police, la gendarmerie nationale ou la justice ⁽¹⁾. Puis, l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 a institué, de façon générale, les « *contrats de partenariat* », nouvelle catégorie de contrats administratifs distincte des délégations de service public et des marchés publics ⁽²⁾.

L'idée est de recourir aux capacités d'initiative et de financement privées pour créer des équipements nouveaux ou assurer des prestations de services adaptés à la demande publique, selon un cahier des charges élaboré pour les besoins du service public. Ce nouveau contrat permettra des montages complexes et innovants, induisant des gains en termes de coûts et de délais. Les PPP sont donc un outil prometteur pour améliorer l'efficacité de la dépense publique et la qualité des services publics.

Pour autant, dès lors qu'ils engagent l'avenir, les PPP ne sauraient être un moyen de s'affranchir des contraintes budgétaires et d'externaliser de la dette publique. C'est bien pourquoi, d'ailleurs, une évaluation préalable à leur passation est obligatoire, afin de vérifier l'intérêt économique et financier du recours au contrat de partenariat ⁽³⁾. C'est pourquoi, aussi, un contrat de partenariat ne peut

(1) Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

(2) Au sens du code des marchés publics. En revanche, le droit communautaire ne connaissant que la distinction entre concession et marché public, les PPP seront le plus souvent qualifiés de marchés publics et, partant, soumis aux conditions de passation définies par la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

(3) L'évaluation préalable doit notamment exposer « avec précision les motifs de caractère économique financier, juridique et administratif » qui ont conduit la personne publique « après une analyse comparative, notamment en termes de coût global, de performance et de partage des risques, de différentes options, à retenir le projet envisagé et à décider de lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat » (article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004).

être signé « *qu'après accord du ministre chargé de l'économie ou de son représentant, qui apprécie ses conséquences sur les finances publiques et la disponibilité des crédits* » (article 9 alinéa 4 de l'ordonnance du 17 juin 2004). C'est pourquoi, enfin, l'initiative du Sénat mérite d'être saluée. Comme l'a déclaré M. le Président Jean Arthuis, « *le projet de loi de finances devra clairement faire apparaître les engagements financiers de l'État résultant des PPP* »⁽¹⁾.

Toutefois, il convient de préciser dans quelle mesure les autorisations d'engagement correspondant à une opération de PPP devront être ouvertes en loi de finances.

Votre Rapporteur rappelle que l'autorisation d'engagement, appelée à se substituer à la notion d'autorisation de programme, est définie par l'article 8 de la LOLF comme « *la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées* ». Le même article précise que, pour une opération d'investissement, l'AE « *couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction* ». L'amendement adopté par le Sénat ajouterait le cas des opérations de type PPP, pour lesquelles l'AE devrait couvrir la « *totalité de l'engagement financier* ».

Cette dernière formulation est à la fois vague et potentiellement très large. Elle conduirait à devoir ouvrir, dès l'année de conclusion du contrat, des AE correspondant au coût total du contrat. Selon l'auteur de l'amendement, « *il s'agirait (...) de viser aussi bien l'investissement que les dépenses de maintenance ainsi que, éventuellement, les dépenses de gestion* »⁽²⁾. Compte tenu de la durée des PPP, qui ont vocation à courir sur le long terme, les montants d'AE à inscrire en loi de finances pourraient être considérables. Du point de vue des gestionnaires, cela rendrait parfois impossible la signature de contrats de partenariat lorsque ceux-ci n'auraient pas été suffisamment anticipés. Or, la passation en urgence d'un tel contrat est précisément l'un des deux cas – à côté de la complexité du contrat – justifiant le recours aux PPP⁽³⁾. Cela pourrait aussi conduire les gestionnaires à préférer d'autres formes de contrats afin de ne pas hypothéquer leur enveloppe d'AE. Cela pourrait créer un décalage entre les AE ouvertes et les AE effectivement nécessaires, dès lors que la rupture du contrat avant terme ne sera sans doute pas rare. La plupart de ces contrats comporteront d'ailleurs des clauses de sortie anticipée, assorties d'éventuelles indemnités de dédit. Plus généralement, l'importance des AE à ouvrir lors de chaque loi de finances pourrait être telle que le recours aux contrats de partenariat devienne exceptionnel.

(1) Sénat, séance du 16 décembre 2004.

(2) Intervention de M. Jean Arthuis lors de la séance du 16 décembre 2004.

(3) Le Conseil constitutionnel, dans sa décision relative à la loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit par ordonnances (2003-473 DC du 26 juin 2003), a réservé le recours aux contrats dérogeant au droit commun de la commande publique ou de la domanialité publique « à des situations répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable, ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé ». On retrouve ces deux hypothèses à l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 précitée.

C'est donc la question de la survie et des conditions de développement des PPP qui est posée. En conséquence, un amendement présenté par votre Rapporteur tendra à substituer à l'expression « *totalité de l'engagement financier* » l'expression, plus restrictive, de « *totalité de l'engagement juridique* ». L'AE ne devrait donc couvrir que la partie certaine de l'engagement contracté.

Il importe en effet de distinguer plusieurs catégories de coûts entrant dans le calcul de la rémunération du partenaire privé. Ce dernier est payé tout au long de l'exécution du contrat par la personne publique, avec obligation de distinguer le coût de chacune des composantes de la rémunération. L'article 11 de l'ordonnance du 17 juin 2004 dispose ainsi que le contrat doit comporter des clauses relatives « *à la rémunération du cocontractant, aux conditions dans lesquelles sont pris en compte et distingués, pour son calcul, les coûts d'investissement, de fonctionnement et de financement et, le cas échéant, les recettes que le cocontractant peut être autorisé à se procurer en exploitant les ouvrages ou équipements pour répondre à d'autres besoins que ceux de la personne publique contractante, aux motifs et modalités de ses variations pendant la durée du contrat et aux modalités de paiement, notamment aux conditions dans lesquelles, chaque année, les sommes dues par la personne publique à son cocontractant et celles dont celui-ci est redevable au titre de pénalités ou de sanctions font l'objet d'une compensation* ».

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur auprès du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les règles d'engagement devraient être différenciées en fonction du type de coûts :

- les coûts d'investissement devraient être couverts dès la première année en totalité (à moins que le contrat ne prévoie des tranches conditionnelles, qui feraient alors l'objet d'ouvertures ultérieures d'AE) ;
- les coûts de fonctionnement et les coûts de financement, au contraire, feraient l'objet d'ouvertures d'AE année par année ;
- les coûts liés au dédit seraient couverts par des AE dès la première année.

Votre Rapporteur souligne cependant que si, comme c'est couramment le cas, le montant du dédit diminue au cours de l'exécution du contrat, il importe que le montant total d'AE ne soit pas excessif. C'est pourquoi les AE correspondant au fonctionnement et au financement ouvertes chaque année devraient être égales au montant des crédits de paiement (CP) nécessaires minoré de la dévalorisation du dédit. Le montant des AE ouvertes chaque année pourrait donc être moins élevé que celui des crédits de paiement et, en fin de contrat, le nombre d'AE ouvertes correspondrait aux CP consommés.

Le tableau suivant résume les règles qui devraient être appliquées aux PPP :

	Autorisations d'engagement (AE)		Crédits de paiement (CP)
	La première année	Les années suivantes	
Coûts d'investissement	Coût complet (en euros courants)	Néant	Montant de l'annuité (et/ou le cas échéant du dédit)
Coûts de fonctionnement	Quote-part de l'annuité liée au fonctionnement et au financement		
Coûts de financement			
Coûts liés au dédit	Montant contractuel du dédit	Néant	Montant du dédit

En définitive, il importe d'offrir aux contrats de partenariat des conditions de développement satisfaisantes, tout en garantissant au Parlement une bonne vision de leur portée en termes budgétaires.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par le Président Michel Bouvard et votre Rapporteur, tendant à prévoir que l'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'État confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, couvre dès l'année où le contrat est conclu la totalité de l'engagement juridique.

Le **Président Michel Bouvard** a indiqué que cet amendement tend à se substituer à l'article introduit par le Sénat définissant le traitement budgétaire des partenariats public-privé. Le texte du Sénat comporte le risque sérieux d'empêcher tout développement de cette nouvelle catégorie de contrats publics.

Votre **Rapporteur** a expliqué que l'amendement tend à restreindre le champ résultant de la rédaction du Sénat en substituant à l'expression « *totalité de l'engagement financier* » l'expression, plus restrictive, de « *totalité de l'engagement juridique* ». Il serait anormal que les partenariats public-privé soient soumis à un régime excessivement rigoureux et par trop distinct de celui applicable aux délégations de service public. L'autorisation d'engagement relative à ces opérations ne devra donc couvrir que la partie certaine de l'engagement contracté, c'est-à-dire le coût total de l'investissement, la seule part annuelle des coûts de fonctionnement et de financement et, le cas échéant, du coût du dédit.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 2**).

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

*
* *

Article 8 (nouveau)

**Traitement en comptabilité nationale
des opérations de partenariat public-privé.**

Cet article, adopté en séance publique par le Sénat à l'initiative du Président de la Commission des finances, M. Jean Arthuis, avec l'avis défavorable du Gouvernement, tend à fixer les règles de traitement en comptabilité nationale des opérations de partenariat public-privé (PPP).

Un nouvel article 34-1 de la LOLF disposerait que lorsque « *l'État supporte la plupart des risques liés à la propriété des actifs* », ces opérations « *figurent au sein de la dette des administrations publiques, en tant que prêt imputé, dans la limite de la valeur nette comptable des investissements* ».

Cet article soulève l'importante question de l'impact des PPP sur la capacité ou le besoin de financement public et sur la dette publique au sens du traité de Maastricht. Toutefois, votre Rapporteur estime que les règles de traitement comptable des PPP ne sauraient figurer dans la LOLF. D'une part, le législateur organique n'est compétent que pour fixer les principes généraux de la comptabilité générale. Selon le Conseil d'État, « *il n'appartient pas au législateur organique de définir les règles de la comptabilité générale : celles-ci figurent aujourd'hui, pour l'essentiel, dans le décret (...) du 29 décembre 1962 et dans l'instruction n° 87-128 PR du 29 octobre 1987 fixant le plan comptable de l'État* »⁽¹⁾. D'autre part, les règles de comptabilité nationale sont harmonisées au niveau communautaire dans le cadre du Système Européen des Comptes (SEC 95). Incompétent en droit interne, le législateur organique pourrait donc, de surcroît, voir ses prescriptions tenues en échec par les normes européennes.

Pour ces deux raisons, l'adoption de ce nouvel article 34-1 n'est pas souhaitable. En revanche, le Parlement doit être informé, en toute transparence, des conditions du traitement comptable des opérations de PPP.

En comptabilité nationale, on qualifie de « consolidant » un contrat pour lequel les tranches d'investissement réalisées par le cocontractant de la personne publique accroissent le déficit et la dette publics, indépendamment des versements annuels de l'État. À l'inverse, le contrat est « déconsolidant » si seuls les paiements annuels sont intégrés dans le déficit et la dette publics. Par une décision du 11 février 2004, l'office statistique de l'Union européenne, Eurostat, a précisé les conditions dans lesquelles les contrats complexes de type PPP devaient être traités en comptabilité nationale.

(1) Avis du Conseil d'État du 21 décembre 2000 sur les questions relatives aux conditions dans lesquelles peut être modifiée l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

L'idée générale résultant de cette décision est d'inclure dans le périmètre de la dette publique les investissements pour lesquels la plus grande partie des risques correspondants repose sur la personne publique. À l'inverse, lorsque les risques pèsent majoritairement sur le partenaire privé, le contrat est jugé « déconsolidant ». Le traitement comptable des opérations de PPP suppose donc une analyse relativement fine des risques supportés par les parties contractantes. Il est dès lors d'autant plus essentiel que le contrat de partenariat comporte des clauses relatives « *aux conditions dans lesquelles est établi le partage des risques entre la personne publique et son cocontractant* »⁽¹⁾.

Sans prétendre à l'exhaustivité⁽²⁾, votre Rapporteur relève qu'Eurostat distingue trois grandes catégories de risques :

– le « risque de construction » couvre des événements tels que la date de livraison, le non-respect des normes spécifiées, les surcoûts, la déficience technique ou des événements extérieurs. Selon Eurostat, « *l'obligation de l'État de commencer à effectuer des paiements réguliers à un partenaire sans tenir compte de l'état effectif des actifs est la preuve que l'État supporte la majorité des risques de construction* » ;

– le « risque de disponibilité » correspond aux cas où les prestations de la personne privée ne sont pas satisfaisantes, au regard des critères de qualité fixés par le contrat, des volumes commandés ou des normes exigées. Le risque pèse sur le cocontractant privé lorsque l'État peut lui infliger des pénalités significatives réduisant ses paiements. Eurostat précise que l'application de telles pénalités « *doit être automatique et doit également avoir un effet important sur les recettes/profits du partenaire* », et non une simple dimension symbolique ;

– le « risque de demande » couvre la variabilité de la demande (plus élevée ou plus faible qu'escomptée à la signature du contrat) pour l'utilisation des ouvrages ou équipements réalisés. Lorsque la variation de la demande résulte de facteurs extérieurs à la gestion du partenaire privé (cycle économique, évolution du marché, concurrence, évolutions technologiques etc.), l'État est réputé supporter le risque lorsqu'il est « *obligé de garantir un niveau donné de paiement au partenaire indépendamment du risque effectif de la demande exprimée par l'utilisateur final, rendant sans effet les fluctuations du niveau de la demande sur la rentabilité du partenaire* ».

Selon Eurostat, les actifs liés à un PPP doivent être classés comme actifs publics dans deux cas alternatifs :

– si le risque de construction est supporté par l'État ;

(1) Article 11 b de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

(2) Votre Rapporteur renvoie, pour davantage de précisions, au guide établi par le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : Les contrats de partenariat, Principes et méthodes, 2005, p. 33-40 et p. 101-105.

– si le cocontractant supporte le risque de construction mais aucun autre risque (ni risque de disponibilité, ni risque de demande).

Dans ces deux hypothèses, les dépenses initiales en capital sont enregistrées comme formation de capital fixe des administrations publiques, avec un impact négatif sur la capacité ou le besoin de financement public. En contrepartie de cette dépense de l'État, la dette publique augmentera sous la forme d'un « prêt imputé » du cocontractant, inclus dans la comptabilisation de la dette publique au sens du traité de Maastricht.

Il résulte de ces règles que les cas dans lesquels les contrats de partenariat seront jugés « consolidants » ne seront pas rares. Votre Rapporteur souscrit donc au souhait émis par le Sénat de permettre au Parlement d'être informé chaque année des effets des PPP sur le déficit et sur la dette de l'État.

C'est pourquoi votre Rapporteur proposera une nouvelle rédaction du présent article, supprimant l'article 34-1 nouvellement créé et lui substituant une information du Parlement sur l'impact des PPP en loi de finances de l'année et en loi de règlement.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par le Président Michel Bouvard et votre Rapporteur, prévoyant que le rapport prévu à l'article 50 de la loi organique relative aux lois de finances sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation joint au projet de loi de finances initiale explicite le passage, pour l'année considérée et celle qui la précède, du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'État au sens des engagements européens de la France.

Votre **Rapporteur** a souligné que la complexité de la « clef de passage » entre le solde budgétaire tel qu'il résulte des lois de finances et la capacité ou le besoin de financement au sens du Traité de Maastricht notifié aux autorités communautaires justifie qu'une explication détaillée soit transmise au Parlement. L'amendement proposé intègre d'ailleurs les dispositions relatives aux partenariats public-privé, dans la mesure où l'effet des opérations d'investissements complexes de cette nature sera parfois intégré au solde public notifié, tandis qu'il n'apparaît pas clairement dans notre comptabilité budgétaire. La description des éléments de passage de l'une à l'autre des notions permettrait de clarifier l'impact de ces opérations.

La Commission a *adopté* l'amendement (**amendement n° 3**) et l'article 8 ainsi modifié.

Articles additionnels après l'article 8

Modification des modalités d'utilisation des surplus non anticipés de recettes fiscales en loi de finances rectificative.

Le Président Michel Bouvard a présenté un amendement, tendant à opérer une coordination au sein de la LOLF entre le contenu de la loi de finances de l'année et celui des lois de finances rectificatives. En conséquence de l'adoption en première lecture de l'article premier du présent projet de loi organique, la loi de finances de l'année « *arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État* » (10° du I de l'article 34 de la LOLF) ⁽¹⁾.

Par souci de parallélisme, cet article additionnel tend à étendre le champ des lois de finances rectificatives (fixé à l'article 35 de la LOLF) afin de leur permettre de modifier ces modalités d'utilisation des surplus de recettes fiscales arrêtées en loi de finances initiale.

*
* *

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 6**).

*
* *

Information du Parlement en loi de finances de l'année sur les mises en réserve de crédits.

Cet article additionnel présenté par le Gouvernement tend à renforcer l'information du Parlement sur les modalités d'exécution de la loi de finances de l'année dès le stade de son élaboration. Il tend à ajouter aux documents joints au projet de loi de finances de l'année, énumérés à l'article 51 de la LOLF, « *une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve retenu pour les crédits du titre II et celui retenu pour les crédits hors titre II* ».

(1) Votre Rapporteur renvoie au rapport (n° 1926) qu'il a présenté en première lecture en novembre 2004 pour l'analyse de la portée de ce dispositif.

I.- Justification du dispositif proposé

La « régulation budgétaire », qui consiste pour le Gouvernement à infléchir le rythme de la dépense budgétaire dans l'exécution des lois de finances, est régulièrement critiquée. Les mesures successives de gels, de dégels et d'annulations de crédit sont souvent durement ressenties par les gestionnaires. Elles sont couramment interprétées comme la manifestation du mépris par le Gouvernement de l'autorisation parlementaire.

Pourtant, la légitimité de la régulation budgétaire est difficilement contestable. En 1999, le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire observait que la régulation budgétaire exercée depuis le début des années 1980 sert « *non pas à réguler l'exécution budgétaire en fonction de la conjoncture, mais s'inscrit dans une politique de redressement structurel de nos finances publiques, en vue de maintenir l'équilibre budgétaire dans les limites préalablement définies par la loi de finances initiale. À ce titre, la régulation budgétaire peut être considérée comme un instrument de politique budgétaire à moyen terme* »⁽¹⁾. Dans un sens comparable, votre Rapporteur a déjà eu l'occasion de souligner que « *contrairement à ce qui est trop souvent affirmé, la régulation budgétaire n'est pas rendue nécessaire par un éventuel écart entre les prévisions initiales de recettes et les encaissements effectifs, en vue d'éviter un dérapage du déficit. Dans la logique budgétaire retenue par l'actuelle majorité, la régulation se justifie par la nécessité absolue de contenir la dépense dans les limites fixées par le Parlement. La régulation est un outil de pilotage de la dépense et non de l'équilibre. Elle fait de l'autorisation parlementaire en matière de dépenses l'horizon indépassable de la gestion (...)* »⁽²⁾.

La régulation apparaît donc comme un outil de pilotage de l'exécution budgétaire, qui relève incontestablement du Gouvernement (le Premier ministre ayant en charge, selon l'article 21 de la Constitution, l'exécution des lois⁽³⁾). Pourtant, deux préoccupations – qui sous-tendent d'ailleurs l'ensemble de la LOLF – ne peuvent être perdues de vue : le Parlement doit être informé des mesures de régulation prises par l'exécutif ; la gestion publique quotidienne ne doit pas pâtir à l'excès de ces mesures.

(1) Laurent Fabius et Didier Migaud, *Contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins*, janvier 1999, Tome 1, p. 89.

(2) *Rapport sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2003*, n° 1789, octobre 2004, p. 28.

(3) *Au moment de l'élaboration de la LOLF, le Conseil d'État a d'ailleurs estimé que « les arrêtés portant annulation ou suspension en cours d'année des crédits ouverts aux ministres entrent dans les compétences propres du pouvoir réglementaire déléguées au ministre des finances pour l'exécution de la loi de finances » (avis du 21 décembre 2000 sur les questions relatives aux conditions dans lesquelles peut être modifiée l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances).*

La LOLF répond déjà, de manière plutôt satisfaisante, à la première préoccupation. En application de son article 14, les commissions des finances sont préalablement informées des décrets d'annulation de crédits. Elles reçoivent également communication de « *tout acte, qu'elle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles* » ⁽¹⁾.

Il semble pourtant nécessaire d'aller plus loin et de prévoir une présentation, à titre informatif, des modalités du pilotage de l'exécution budgétaire dès le stade de l'élaboration de la loi de finances de l'année. Celle-ci porterait en particulier, selon l'amendement présenté par le Gouvernement, sur la mise en réserve de crédits, devenue habituelle en début d'exercice ⁽²⁾. Cela permettrait non seulement d'éclairer le Parlement au moment de la discussion de la loi de finances, mais surtout de répondre à la seconde préoccupation en donnant une plus grande visibilité de gestion aux responsables de programme.

Votre Rapporteur a déjà plaidé en ce sens : « *l'articulation de la LOLF et de la procédure de mise en réserve est très importante (...). Toute la difficulté est de concilier la nécessité de cette réserve de précaution avec la démarche même de la LOLF, qui est de responsabiliser les directeurs de programmes par rapport à leurs objectifs. Il convient donc d'associer le Parlement le plus en amont possible, et de saisir l'occasion offerte par la révision de la LOLF pour disposer, dès la loi de finances pour 2006, d'une procédure bien "balisée"* » ⁽³⁾.

L'application de la LOLF devrait en effet faire évoluer les conditions d'exercice de la régulation. Ces dernières années, les crédits sont mis en réserve en deux temps : un premier gel s'applique aux crédits initiaux (par exemple 4 milliards d'euros en 2004), un second concerne les crédits reportés depuis l'exercice précédent (par exemple 2,9 milliards d'euros provenant de la gestion 2003). La mise en réserve est, en outre, d'autant plus nécessaire que d'importants mouvements de crédits ont lieu chaque année par décrets d'avance (par exemple 1,4 milliard d'euros déplacés en 2004), ce qui suppose de disposer de crédits permettant de gager ces redéploiements.

(1) *Le Conseil constitutionnel a jugé qu'il* « était loisible au législateur organique, dans le respect de l'habilitation qu'il tient du dix-huitième alinéa de l'article 34, de prévoir ces formalités ; (...) en effet, eu égard aux conditions dont elles sont assorties, celles-ci ne portent pas atteinte aux prérogatives constitutionnelles du pouvoir exécutif, mais se bornent à assurer le respect des exigences de consentement à l'impôt et de suivi de l'emploi des fonds publics inscrites à l'article 14 de la Déclaration de 1789 » (2001-448 DC, 25 juillet 2001).

(2) *Le Conseil constitutionnel a, à plusieurs reprises, reconnu la validité de cette démarche. Par exemple, dans sa décision sur la loi de finances pour 2005, il juge qu'il* « est loisible au Gouvernement de prévoir la mise en réserve, en début d'exercice, d'une faible fraction des crédits ouverts afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre budgétaire ; (...) en effet, le vote par le Parlement des plafonds afférents aux grandes catégories de dépenses et des crédits mis à la disposition des ministres n'emporte pas, pour ces derniers, obligation de dépenser la totalité des crédits ouverts ; (...) en outre, les autorisations de dépense accordées ne font pas obstacle aux prérogatives que le Gouvernement tient de l'article 20 de la Constitution en matière d'exécution de la loi de finances ; (...) au demeurant, celui-ci a informé le Parlement de son intention de constituer une "réserve de précaution" ; (...) l'annonce de cette mise en réserve ne révèle ni que certaines dépenses auraient été sous-évaluées à due concurrence, ni que les crédits correspondants seront annulés dans des conditions irrégulières » (2004-511 DC, 29 décembre 2004).

(3) *Réunion de la commission des finances du 25 janvier 2005 (compte-rendu n° 36).*

Or, avec l'entrée en vigueur complète de la LOLF, les reports de crédits devraient être fortement diminués, sous l'effet de l'application du plafond de 3% par programme (article 15). La « bulle » de reports, que l'actuelle majorité s'emploie à faire diminuer depuis le début de la législature (en dépit d'une augmentation cette année) ⁽¹⁾, devrait donc disparaître à terme. De plus, les crédits pourront être redéployés plus facilement, soit à l'intérieur des programmes (fongibilité résultant de l'article 7), soit par virements entre programmes d'un même ministère (dans la limite, selon l'article 12, de 2% des crédits ouverts par la loi de finances pour chaque programme). De même, l'obligation de justification des crédits dès le premier euro, conséquence de la disparition des services votés, devrait contribuer à réduire les cas de sous-évaluation en crédits de la loi de finances de l'année.

Un paradoxe pourrait donc découler de l'application de la LOLF : alors qu'elle deviendrait moins importante, la régulation budgétaire serait davantage contestée.

C'est pourquoi votre Rapporteur souscrit au dispositif proposé par le Gouvernement. L'information fournie en loi de finances initiale mettra les responsables de programme en capacité de décider en connaissance de cause dès le début de l'exercice budgétaire. Dans l'analyse de la performance, elle évitera que les gels de crédits soient invoqués comme des justificatifs commodes de non réalisation des objectifs présentés dans les projets annuels de performance approuvés par le Parlement.

II.- Portée du dispositif proposé

Le dispositif proposé par le Gouvernement est volontairement souple, afin de ne pas préjuger des décisions susceptibles d'être prises, ultérieurement, au cours de l'exercice budgétaire. La présentation au Parlement se limite à des mesures « envisagées », qui juridiquement n'engagent en rien le Gouvernement. Plus particulièrement, le taux « retenu » de mise en réserve n'est fourni qu'à titre indicatif. Le Gouvernement reste maître de l'exécution de la loi de finances, conformément à la Constitution. Le Gouvernement est donc libre :

– d'appliquer un taux différent de celui annoncé au Parlement : la présentation jointe au projet de loi de finances, pour avoir une portée politique certaine, n'entame pas le caractère discrétionnaire de la mise en réserve ;

– de rendre disponibles, dès de le début de l'exercice, des crédits qui viendraient d'être « gelés » dans le cadre de la réserve de précaution ;

– de décider, dans le pilotage de l'exécution budgétaire, des mises en réserve supplémentaires, afin de pallier, par exemple, des aléas de gestion ou une détérioration de l'équilibre budgétaire.

(1) 14 milliards d'euros entrant en 2002, 11 milliards d'euros entrant en 2003, 9 milliards d'euros entrant en 2004 et, vraisemblablement, 9,8 milliards d'euros entrant en 2005.

Toutefois, ces précisions sur la marge de manœuvre que conserve le pouvoir exécutif – et que « *la présentation des mesures envisagées* » pourrait d'ailleurs rappeler – ne doivent pas amener à conclure à l'inutilité du nouveau dispositif. Ce dernier est en effet facteur de clarté, de simplicité et de responsabilité.

D'abord, la discussion sur le projet de loi de finances se déroulera dans une transparence accrue. La pratique qui consiste pour le Gouvernement à annoncer, dès l'automne, le volume global de crédits mis en réserve serait ainsi consacrée. Les critiques assimilant les gels de crédits initiaux à une mise en échec du vote du Parlement perdraient de leur pertinence. En outre, la rédaction proposée ferait expressément apparaître la finalité consistant à « *assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement* »⁽¹⁾.

Ensuite, la simplicité consiste à ne retenir que deux taux de mise en réserve applicables aux programmes dotés de crédits limitatifs⁽²⁾. Le premier concerne l'ensemble des crédits limitatifs à l'exception des dépenses de personnel. Le second s'applique aux crédits pour dépenses de personnel du titre II. S'il était concevable d'exonérer le titre II de toute mise en réserve, compte tenu de la rigidité inhérente à ces dépenses, il semble préférable de prévoir la participation de l'ensemble des catégories de dépenses à l'effort de maîtrise de la dépense, quitte à ce que le taux retenu soit faible. Ce système bâti autour de deux taux est plus simple que celui consistant à fixer un taux différent d'un ministère à l'autre ou à retenir un taux unique mais appliqué à des « bases » différentes. Il évite, lors de la discussion du projet de loi de finances, de scinder les débats programme par programme et permet de préserver le caractère général du débat.

Sur la base des chiffres de la loi de finances pour 2005, l'« assiette taxable » serait de 247.637 millions d'euros de crédits limitatifs⁽³⁾, parmi lesquels 95.708 millions d'euros de dépenses de personnel (parties 31, 32 et 33). Pour constituer une réserve de précaution de 4 milliards d'euros, il pourrait par exemple être appliqué un taux de 0,5% aux dépenses de personnel (soit un gel de 479 millions d'euros) et un taux de 2,3% aux autres crédits (soit un gel de 3.522 millions d'euros).

(1) Il s'agit du premier plafond visé par le 6° de l'article 34 de la LOLF, qui dispose que la première partie de la loi de finances de l'année « fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État ».

(2) Par opposition aux crédits évaluatifs, qui se limitent désormais aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et aux charges résultant de la mise en jeu de la garantie de l'État (article 10 de la LOLF).

(3) Crédits bruts du budget général (359.287,5 millions d'euros), diminués des crédits relatifs aux remboursements et dégrèvements (68.325,3 millions d'euros), à la charge de la dette (42.355,8 millions d'euros), aux garanties (125,4 millions d'euros) et aux pouvoirs publics (844,4 millions d'euros).

Par comparaison, la mise en réserve de 3.954 millions d'euros effectuée en février 2005 a porté sur une assiette de 233.468 millions d'euros, soit un taux global de 1,7%. Les dépenses de personnel n'ont été sollicitées qu'à hauteur de 72 millions d'euros (principalement des crédits relatifs aux heures supplémentaires dans l'enseignement scolaire). Le tableau suivant permet de constater la disparité des taux de mise en réserve selon les ministères :

MISE EN RESERVE DE FEVRIER 2005

(en millions d'euros)

	Crédits initiaux	Mise en réserve	
		Montant	Pourcentage
Affaires étrangères	4.411,6	119,4	2,7
Agriculture, alimentation, pêche et affaires rurales	4.888,1	199,4	4,1
Aménagement du territoire	266	18,3	6,9
Écologie et développement durable	826,5	44,4	5,4
Anciens combattants	3.395,5	11	0,3
Culture et communication	2.794,8	97,1	3,5
Économie, finances et industrie	14.937,6	232,5	1,6
Enseignement scolaire	56.598,9	280	0,5
Enseignement supérieur	9.364,4	152,5	1,6
Recherche	6.535	393,1	6
Emploi et travail	32.225,7	660,1	2
Santé, famille, personnes handicapées et cohésion sociale	11.187,3	105,7	0,9
Ville et rénovation urbaine	422,9	82,4	19,5
Équipement - Services communs et urbanisme	4.276,3	13,4	0,3
Logement	6.526,9	127	1,9
Transports et sécurité routière	8.888,8	234,8	2,6
Mer	1.141,8	24,2	2,1
Tourisme	73,1	12,9	17,6
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	13.625	194,8	1,4
Jeunesse, sports et vie associative	531,8	43,2	8,1
Justice	5.461,8	150	2,7
Outre-mer	1.706,8	90,8	5,3
Services généraux du Premier ministre	831,3	60,4	7,3
Secrétariat général de la défense nationale	56,7	4,6	8,1
Conseil économique et social	33,1	1,0	3
Plan	35,7	1,2	3,4
Défense	42.424,5	600	1,4
TOTAL	233.467,9	3.954,2	1,7

On notera que les dotations sont exclues du dispositif proposé, celui-ci ne visant expressément que les « programmes ».

Enfin, la responsabilité des gestionnaires publics sera renforcée par le nouveau dispositif. Au sein de leur enveloppe de crédits, les responsables de programme pourront distinguer une « tranche ferme » et une « tranche conditionnelle ». Ils pourront hiérarchiser en conséquence leurs priorités. Les crédits mis en réserve seraient maintenus à l'intérieur du programme, puis dégelés ou annulés. Il convient en effet d'éviter que ne se constitue une « cagnotte »

regroupant l'ensemble des crédits gelés et suscitant la « convoitise » des ministères dépensiers. Au-delà de la modification effectuée par le présent article additionnel, il serait également souhaitable que les gestionnaires soient mieux informés, en cours d'exécution, des évolutions relatives à la disponibilité des crédits.

*
* *

La Commission a examiné l'amendement n° 1 du Gouvernement, prévoyant que serait jointe au projet de loi de finances de l'année une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve retenu pour les crédits du titre II relatif aux dépenses de personnel et celui retenu pour les crédits des autres titres.

Votre **Rapporteur** a indiqué que cet amendement, qui traduit une proposition de MM. Didier Migaud et Alain Lambert, parlementaires en mission auprès du ministre chargé du budget sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, a pour objet de renforcer l'information du Parlement sur les modalités d'exécution des lois de finances, en particulier s'agissant des « gels » de crédits sur lesquels repose la régulation budgétaire infra-annuelle. Deux options s'offraient à lui pour en accroître la transparence. La première, défendue un temps par le Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, consistait à faire légitimer par un vote du Parlement un taux unique de mise en réserve, ce qui permettait de renforcer la position de ce ministère dans la conduite de la régulation face aux ministères « dépensiers », dont la propension à contester les mises en réserve est parfois réelle, et, en outre, de reporter l'impopularité de cette régulation sur la représentation nationale. L'autre option, qui a été finalement retenue, se limite à offrir au Parlement une information prévisionnelle sur les modalités anticipées de la régulation, avec la présentation de deux taux indicatifs de mise en réserve.

M. Didier Migaud a approuvé l'argumentation de votre Rapporteur, rappelant que la proposition, ici reprise, qu'il avait faite avec M. Alain Lambert est le fruit d'une très large concertation avec le Gouvernement et les parlementaires. Il a ajouté que cette solution apparaît, en outre, la plus conforme à la répartition des pouvoirs, qui confie à l'exécutif la responsabilité de la gestion infra-annuelle des autorisations de dépenses consenties par le Parlement, tout en améliorant substantiellement l'information légitime des Assemblées sur les modalités de la régulation budgétaire.

La Commission a examiné un sous-amendement présenté par le Président Michel Bouvard et le Rapporteur, précisant que seraient présentés les taux de mise en réserve « prévus » et non « retenus ».

Le **Président Michel Bouvard** a indiqué que cette formulation permettrait de garantir que les taux présentés restent purement indicatifs en levant une équivoque rédactionnelle.

M. Charles de Courson a observé que la présentation d'un taux unique pour les dépenses de personnels et d'un taux unique pour les autres crédits est en contradiction avec la réalité de la régulation budgétaire : il est évident que les mises en réserve effectives sont dépendantes de la nature des programmes (à titre d'exemple, s'agissant des charges de personnel, la capacité d'un gestionnaire à mettre en réserve des crédits n'est pas la même selon que le programme qu'il gère comporte une proportion importante de personnels vacataires ou de fonctionnaires dont la gestion des rémunérations et des effectifs est beaucoup plus contrainte) et que l'application d'un taux uniforme est illusoire. Dès lors, les progrès enregistrés en matière de transparence auraient pour contrepartie des reculs évidents dans la sincérité des informations transmises.

Votre **Rapporteur** a expliqué que l'amendement du Gouvernement tend à garantir, en amont de la procédure, la pleine connaissance par le Parlement de l'exact montant des tranches que l'on pourrait qualifier de « fermes » et des tranches « conditionnelles » des crédits pour chacun des programmes. Les parlementaires seront ainsi informés dès la discussion sur le projet de loi de finances d'un taux de mise en réserve valable pour l'ensemble des programmes.

Plus précisément, deux taux seront portés à la connaissance du Parlement : d'une part, le taux de régulation portant sur les crédits autres que de personnel et, d'autre part, le taux de mise en réserve applicable au sein de chaque programme aux dépenses de personnel. Il est préférable que, comme le propose le Gouvernement, les deux taux prévus soient les mêmes quels que soient les programmes concernés. Si ces taux étaient différenciés en fonction des programmes dès le moment de la discussion parlementaire sur le projet de loi de finances, le risque serait grand de provoquer de façon prématurée et inutile un débat sur l'opportunité de telle ou telle éventualité de régulation touchant plus particulièrement quelques programmes identifiés. Mieux vaut par conséquent afficher deux taux de régulation applicables pour l'ensemble des programmes, étant précisé qu'il s'agit bien de plafonds indicatifs. L'objectif consiste simplement à indiquer au Parlement la marge de manœuvre globale éventuellement mobilisable par rapport au montant total des dépenses prévues dans la loi de finances.

M. Charles de Courson a craint que ce système se traduise dans les faits par une pratique courante du Gouvernement, et plus particulièrement du ministre des Finances, consistant à remettre en cause les informations fournies au Parlement quelques jours seulement après le vote de la loi de finances, et ce, par de simples décisions administratives. On peut en effet redouter que les taux de mise en réserve annoncés soient modifiés par le Ministre dès le début de l'exercice budgétaire, donnant ainsi le sentiment que l'information annexée au projet de loi de finances est quasiment dépourvue de portée.

Le **Président Michel Bouvard** a souligné que l'information sur la mise en réserve des crédits porterait sur deux taux (les crédits du titre II et ceux hors titre II) et que ces taux n'auront qu'une portée indicative d'où le sous-amendement à l'amendement du Gouvernement, cosigné par le Rapporteur, visant à substituer au terme de taux de réserve « *retenu* » celui de taux de réserve « *prévu* ».

Il a noté que l'annonce en amont par le Gouvernement des taux maxima de régulation constituera une information importante pour le Parlement, même si ce dernier n'aura pas à se prononcer par un vote. Le système proposé par le Gouvernement évite que la régulation intervenant en cours d'exercice ne s'opère de manière trop imprévisible entre les programmes. Si les taux de mise en réserve pouvaient être fortement différenciés selon les programmes, le risque serait grand que le Gouvernement ne remette de fait en cause, par la régulation, les redistributions de crédits entre programmes ayant été réalisées au sein d'une même mission lors des débats parlementaires, en vertu du droit d'amendement désormais reconnu en la matière aux parlementaires par la loi organique.

M. Didier Migaud a considéré que le fait pour le Gouvernement d'annoncer des taux de régulation uniques n'empêcherait nullement ce dernier de mener la politique qu'il entend mettre en œuvre. Ce mécanisme ne pourra en aucun cas se faire au détriment des priorités d'un Gouvernement, quel qu'il soit. En revanche, un tel dispositif est de nature à faciliter la gestion des responsables de programmes qui seront ainsi informés au préalable du taux maximal de régulation pouvant, le cas échéant, affecter le programme. La connaissance en amont de cette information permettra une gestion à la fois responsable et efficace.

M. Charles de Courson a au contraire douté que ce dispositif soit vraiment favorable aux responsables de programmes qui ignoreront en réalité le taux de régulation qui sera effectivement appliqué en cours d'exercice. Le taux réel de mise en réserve ne sera par définition connu qu'une fois l'exercice budgétaire achevé. Le dispositif permet seulement aux responsables de programmes d'identifier la tranche « ferme » des crédits, celle que la régulation ne pourra pas affecter.

Le **Président Michel Bouvard** a relevé que le mécanisme proposé par le Gouvernement, sans être parfait, a le mérite de poser une règle claire, transparente et identique pour l'ensemble des programmes.

La Commission a *adopté* le sous-amendement (**sous-amendement n° 5**), puis l'**amendement n° 1** du Gouvernement ainsi modifié.

Information sur l'impact des opérations de partenariat public-privé sur la dette de l'État.

La Commission a examiné un amendement présenté par le Président Michel Bouvard et votre Rapporteur, tendant à intégrer dans le compte général de l'État joint au projet de loi de règlement la présentation du traitement comptable des opérations d'investissements complexes telles que les partenariats public-privé.

Cet article additionnel tend à mesurer l'impact sur la dette de l'État des opérations d'investissement complexes telles que les partenariats public-privé (PPP). Il propose de préciser à l'article 54 de la LOLF que le compte général de l'État – joint chaque année au projet de loi de règlement – comporte une « *présentation du traitement comptable* » de ces opérations (définies au deuxième alinéa de l'article 8 de la LOLF tel que modifié par l'article 7 du présent projet de loi organique).

Cet article additionnel a vocation à se substituer aux dispositions relatives aux PPP adoptées par le Sénat à l'article 8 du présent projet et commentées ci-avant. Il complète un autre amendement modifiant le même article 8, tendant à prévoir une information en loi de finances de l'année sur l'impact des opérations de PPP sur la capacité ou le besoin de financement de l'État au sens du traité de Maastricht.

*
* *

Votre **Rapporteur** a indiqué que l'amendement vient en complément de celui relatif à l'explicitation du passage du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement au sens du Traité de Maastricht, puisqu'il vise à permettre d'apprécier l'impact des opérations d'investissements complexes sur la dette de l'État, c'est-à-dire sur le « bilan » de l'État et non plus sur le seul « résultat » annuel.

M. Charles de Courson a remarqué que l'amendement ne préjuge en rien des modalités de comptabilité retenues pour ces investissements, par exemple leur inscription en engagements hors bilan, ces modalités étant fixées au niveau communautaire.

La Commission a *adopté* l'amendement (**amendement n° 4**).

*
* *

Possibilité d'organiser en séance publique des deux Assemblées un débat relatif au rapport annuel de la Cour des Comptes.

La Commission a examiné un amendement présenté par le Président Michel Bouvard, prévoyant que le rapport annuel et les autres rapports publics de la Cour des comptes puissent faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Compte tenu notamment des arguments avancés par le Sénat à l'appui de la suppression de l'article 6 du présent projet de loi organique, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale⁽¹⁾, il est apparu nécessaire de revoir les modalités d'association du Parlement aux débats suscités par les rapports publics de la Cour des Comptes. L'intervention de la Cour des comptes dans la préparation de discussions parlementaires sur ces rapports trouverait plus efficacement sa place dans son association aux travaux des commissions permanentes, aujourd'hui largement développée et qui ne nécessite pas d'adaptation législative. Cependant, le confinement actuel des débats induits par le rapport annuel, en particulier aux discussions, moins solennelles et moins médiatisées, des commissions législatives, ne permet pas de nourrir un réel débat contradictoire avec le Gouvernement sur les éventuelles recommandations de la Cour des comptes et peut nuire à la portée de ses observations. Le bon exercice par le Parlement de sa mission de contrôle peut en souffrir.

C'est pourquoi le présent article additionnel propose de permettre l'organisation d'un débat dans les deux Assemblées sur le rapport annuel de la Cour, en complétant à cet effet l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances qui définit la mission d'assistance de la Cour des Comptes au Parlement.

*
* *

Le **Président Michel Bouvard** a indiqué que le Sénat a supprimé un précédent amendement, adopté à l'unanimité de l'Assemblée nationale, prévoyant l'assistance de la Cour des comptes au Parlement dans la préparation de débats qui pourraient y être organisés, en séance publique, à propos de ses rapports publics. M. Jean Arthuis, Président de la Commission des Finances du Sénat, a en effet estimé que les parlementaires ont déjà la faculté de demander l'organisation de tels débats en mettant à profit la possibilité de fixer l'ordre du jour une fois par mois. Cette possibilité apparaît cependant insuffisante. Il est essentiel de prévoir expressément cette possibilité dans la législation. La loi organique contient d'ailleurs des dispositions ouvrant la possibilité d'organiser certains débats, notamment le débat d'orientation budgétaire. L'amendement proposé vise précisément à prévoir qu'un débat se tienne effectivement au sujet du rapport annuel de la Cour des comptes, voire des autres rapports qu'elle rend publics. Ce débat pourrait être l'occasion d'un examen de fond, avec les ministres, des suites

(1) Voir pages 7 à 9 du présent rapport.

données aux préconisations de la Cour des comptes. Ce suivi sera mieux assuré s'il est inscrit dans la loi organique et s'il se déroule en séance publique, où il trouvera une résonance accrue. Au demeurant, les analyses de MM. Jean-Louis Dumont et Yves Jégo dans leur rapport n°2298 sur *Le suivi des préconisations de la Cour des comptes* vont elles aussi en ce sens. Dans l'amendement présenté, il n'est donc plus question de la participation de la Cour aux travaux préparatoires et aux débats ; la formulation se rapproche davantage de la celle retenue pour le débat d'orientation budgétaire.

M. Didier Migaud a estimé utile et nécessaire d'organiser un débat public sur le rapport annuel de la Cour des comptes, tout en observant que beaucoup pouvait déjà être fait en commission. A cet égard, il importe de rappeler que les travaux des commissions peuvent être aussi ouverts au public. Quant à prévoir également la possibilité d'examiner « les autres rapports publics de la Cour des comptes », n'est-ce pas courir le risque de disperser les énergies ? Par contrecoup, il est à craindre que cette multiplication des discussions retire une part de sa solennité au débat sur le rapport annuel.

Le **Président Michel Bouvard** a estimé possible de s'en tenir à une simple mention du rapport annuel, tout en soulignant que cela pourrait néanmoins priver le Parlement de discussions sur des sujets intéressants.

Votre **Rapporteur** a souligné que l'amendement proposé vise à modifier l'article 58 de la loi organique, qui a pour objet plus général de préciser la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes. L'article répertorie six cas d'intervention : l'assistance aux missions d'évaluation et de contrôle ; l'assistance aux commissions des finances lorsqu'elles demandent une enquête ; le dépôt d'un rapport sur l'exécution budgétaire ; le dépôt d'un rapport sur le projet de loi de règlement ; la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat ; le dépôt d'un rapport sur les mouvements de crédits opérés par la voie administrative dont la ratification est demandée dans un projet de loi de finances rectificative. L'amendement proposé obéit en revanche à une logique différente, puisqu'il a pour objet de permettre aux Assemblées de débattre sur les observations formulées par la Cour des comptes dans son rapport annuel afin de leur donner un plus large écho et, partant, de renforcer l'efficacité de la mission de contrôle du Parlement. C'est d'ailleurs pourquoi, en se cantonnant à la mention du seul rapport annuel, la représentation nationale se prive peut-être de débats utiles.

Le **Président Michel Bouvard** a évoqué la possibilité de mentionner seulement « d'autres rapports publics ».

M. Didier Migaud a cité l'exemple des parlements étrangers pour estimer que le travail en commission est appelé à s'ouvrir de plus en plus au public ou du moins à la presse, ce qui permettra de le valoriser. Tout ne relève pas en définitive de la séance publique. Un débat sur le rapport annuel permettrait de faire le point et procéder à des rappels utiles. Mais formuler l'amendement de manière plus générale peut être problématique.

M. Charles de Courson a observé que de nombreux aspects des rapports publics de la Cour des comptes, par exemple ceux relatifs aux collectivités territoriales, se prêtent mal à des discussions en séance publique, dans la mesure où leurs observations ne concernent pas au premier chef l'Etat. En outre, les rapports de la Cour des comptes contiennent déjà les réponses des ministères, ce qui laisse craindre que les Ministres en séance publique se bornent à citer ces réponses sans apporter d'éléments réellement nouveaux, ce qui rendrait ces débats redondants. Il serait sans doute plus efficace et plus opportun de convoquer les ministres à des auditions publiques devant les commissions permanentes, loin du formalisme procédural de la séance publique. Un texte supplémentaire n'est pas nécessaire pour cela.

Le **Président Michel Bouvard** a estimé qu'il en allait néanmoins de l'image même du Parlement. Il est contestable que les débats en séance publique se limitent, comme c'est le cas aujourd'hui, à la simple présentation du rapport annuel par le Premier Président de la Cour des comptes devant les Assemblées. Il est nécessaire qu'une discussion s'ensuive, associant mieux le Parlement aux observations de la Cour. Il est certes vain d'en espérer que toutes les questions évoquées dans le rapport annuel soient réglées en une seule séance, mais la récurrence annuelle de la discussion permettra d'exercer un droit de suite efficace, auquel la solennité ne saurait nuire.

Votre **Rapporteur** a rappelé que la position du Sénat divergeait de celle de l'Assemblée au seul regard de la participation de la Cour à l'organisation et à la tenue d'un tel débat, et non sur l'opportunité de l'organisation de ce débat.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur le créneau horaire à utiliser en pratique si cet amendement était adopté et sur les modalités d'organisation d'un tel débat.

M. Didier Migaud a douté que la méthode proposée soit la plus efficace. L'efficacité du contrôle procède non de textes, mais d'une volonté. Une audition en commission d'un président de chambre peut avoir une audience réelle si elle est ouverte à la presse. Un certain formalisme bride la parole des parlementaires en séance publique, sans permettre d'y dégager toujours des indications ou des orientations précises. L'enceinte de la Commission peut être plus appropriée pour organiser un débat efficace.

M. Jean-Pierre Gorges s'est dit favorable à ce que le débat puisse se dérouler dans l'hémicycle et a souhaité que l'occasion soit saisie de débattre de ces questions « sur la place publique ». Si jamais cette solution s'avérait décevante, il serait toujours temps de rechercher une autre voie.

M. Didier Migaud a admis ces arguments dans la seule mesure où ils ne serviraient pas d'alibi pour ne rien faire. La capacité d'action des députés dépend beaucoup d'eux-mêmes et si le débat dans l'hémicycle a ses vertus, il a sans doute également ses limites.

Le **Président Michel Bouvard** a proposé que l'amendement soit adopté avec la seule mention du rapport annuel de la Cour des comptes, ce qui permettra de rendre ce débat plus solennel et de mieux traiter les questions de fond.

La Commission a *adopté* l'amendement ainsi modifié (**amendement n° 7**).

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par le Président Michel Bouvard, prévoyant la transmission aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat des actes ayant pour objet de rendre disponibles des crédits mis en réserve.

Votre **Rapporteur** a observé, que louable quant à son objectif d'information du Parlement, le dispositif pourrait cependant soulever des difficultés pratiques. Les « dégels » de crédits sont des opérations courantes ayant lieu de manière fréquente, au coup par coup, tout au long de l'exercice budgétaire et pouvant parfois concerner des sommes peu significatives. Le fait d'imposer l'information préalable du Parlement avant toute opération de « dégel », quels qu'en soient le montant et la nature, serait susceptible d'alourdir de façon inefficace le déroulement de ces opérations. La procédure doit demeurer la plus souple possible.

Le **Président Michel Bouvard** a retiré l'amendement, son nouveau dépôt en vue de la discussion en séance publique devant permettre de demander au Gouvernement qu'il informe le Parlement, sous une forme adéquate, des « dégels » de crédits.

M. Philippe Rouault a plaidé pour que le Gouvernement fournisse un récapitulatif de l'ensemble des « dégels » de crédits intervenus en cours d'année.

*
* *

La Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi organique, adopté avec modifications par le Sénat (n° 1995), modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ainsi modifié.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
	<p align="center">Article 6</p> <p>Avant le dernier alinéa de l'article 58 de la même loi, il est inséré un 7° ainsi rédigé :</p> <p>« 7° La préparation des débats qui peuvent être organisés, à l'Assemblée nationale et au Sénat, à l'occasion de la présentation de son rapport annuel ou de ses autres rapports publics. »</p>	<p align="center">Article 6</p> <p><i>Supprimé.</i></p> <p align="center">Article 7 (nouveau)</p> <p>Le deuxième alinéa de l'article 8 de la même loi est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Pour les opérations menées en partenariat pour lesquelles l'Etat confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, l'autorisation d'engagement couvre la totalité de l'engagement financier. »</p> <p align="center">Article 8 (nouveau)</p> <p>Après l'article 34 de la même loi, il est inséré un article 34-1 ainsi rédigé :</p>	<p align="center">Article 6</p> <p><i>Suppression conforme.</i></p> <p align="center">Article 7</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« L'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'État confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, couvre dès l'année où le contrat est conclu la totalité de l'engagement juridique. ».</p> <p align="center">(Amendement n° 2)</p> <p align="center">Article 8</p> <p>Après la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 50 de la même loi, il est inséré une phrase ainsi rédigée :</p>

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture

Texte adopté
par le Sénat
en première lecture

Propositions
de la Commission

« Art. 34-1.— Les opérations menées en partenariat pour lesquelles l'Etat confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements, à leur maintenance, à leur exploitation ou à leur gestion, dans lesquelles l'Etat supporte la plupart des risques liés à la propriété des actifs, figurent au sein de la dette des administrations publiques, en tant que prêt imputé, dans la limite de la valeur nette comptable des investissements. »

« Il explicite le passage, pour l'année considérée et celle qui précède, du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'État tel qu'il est mesuré pour vérifier le respect des engagements européens de la France, en montrant notamment l'impact des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8. ».

(Amendement n° 3)

Article 9 (nouveau)

Dans la première phrase du premier alinéa de l'article 35 de la même loi, remplacer « 9° » par « 10° ».

(Amendement n° 6)

Article 10 (nouveau)

Après le 4° de l'article 51 de la même loi, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 4° bis Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits du titre II et celui prévu pour les crédits hors titre II ; »

**(Amendement n° 1 du
gouvernement modifié par
le sous amendement n° 5)**

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture

Texte adopté
par le Sénat
en première lecture

Propositions
de la Commission

Article 11 (nouveau)

La première phrase du 7° de l'article 54 de la même loi est ainsi rédigée :

« 7° Le compte général de l'État, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes parmi lesquelles la présentation du traitement comptable des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8, ainsi qu'une évaluation des engagements hors bilan de l'État. ».

(Amendement n° 4)

Article 12 (nouveau)

L'article 58 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le rapport annuel de la Cour des comptes peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat ».

(Amendement n° 7)

AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

Après l'article 6

Amendement présenté par M. Charles de Courson :

Le deuxième alinéa du I de l'article 5 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est complété par les mots suivants :

« et des crédits des organismes constitutionnels chargés d'une fonction de conseil desdits pouvoirs ».

Après l'article 8

Amendement présenté par M. Michel Bouvard :

Le III de l'article 14 de la même loi est complété par la phrase suivante :

« Il en va de même de tout acte ayant pour objet de rendre disponibles des crédits mis en réserve ».

N° 2377 – Rapport sur le projet de loi organique adopté avec modifications par le Sénat, modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (M. Gilles Carrez)