

ASSEMBLÉE NATIONALE

9 novembre 2011

LOI DE FINANCES POUR 2012 - (n° 3775)
(Seconde partie)

Commission	
Gouvernement	

AMENDEMENT

N° II - 530

présenté par
M. Carrez, Rapporteur général
au nom de la commission des finances,
M. Michel Bouvard et M. Giscard d'Estaing

ARTICLE ADDITIONNEL**APRÈS L'ARTICLE 47, insérer l'article suivant :**

À compter du 1^{er} janvier 2012, le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur les autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale et sur les autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Cette annexe générale récapitule par autorité et pour le dernier exercice connu, l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant :

- le montant constaté ou prévu de leurs dépenses ;
- le montant constaté ou prévu des produits des impositions de toute nature, des subventions budgétaires et des autres ressources dont elles bénéficient ;
- ainsi que les emplois rémunérés par ces autorités.

Ce rapport comporte également, pour chacune de ces autorités, une présentation stratégique avec la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance, une présentation des actions et une présentation des dépenses et des emplois avec une justification au premier euro. Il expose, par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'autorité et la justification des variations par rapport à la situation existante. Il rappelle, de la même façon, les emplois utilisés par l'autorité et dont le coût est supporté par un autre organisme.

À compter du 1^{er} janvier 2013, ce rapport comporte également une analyse des écarts entre les données prévues et constatées pour les crédits, les ressources et les emplois, ainsi que pour les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés.

Cette annexe générale est déposée sur le bureau des assemblées parlementaires et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen du projet de loi de finances de l'année qui autorise la perception des impôts, produits et revenus affectés aux organismes divers habilités à les percevoir.

EXPOSÉ SOMMAIRE

I. Sur la décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011 du Conseil constitutionnel

Le présent amendement est présenté en application de la décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011 du Conseil constitutionnel censurant les articles 71 et 72 de première loi de finances rectificatives pour 2011 définitivement adoptée par les deux assemblées le 6 juillet 2011 :

« 34. Considérant (...) que l'article 71 de la loi déferée prévoit que le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur les autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale et sur les autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État récapitulatif, pour le dernier exercice connu, l'exercice budgétaire en cours d'exécution et l'exercice suivant ; que, selon l'article 72 de la loi déferée, « le plafond des autorisations d'emplois des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale et des autorités administratives indépendantes dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État est fixé chaque année par la loi de finances » ;

« 35. Considérant que seule une loi organique peut fixer le contenu des lois de finances ; que, par suite, les dispositions des articles 71 et 72, qui ont cet objet, ont été adoptées au terme d'une procédure contraire à la Constitution ; que, pour autant, indépendamment de l'obligation découlant de la loi organique qui lui impose de fixer les plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, il est loisible au législateur de prévoir, dans chaque loi de finances, des dispositifs permettant de contenir l'évolution des dépenses des organismes relevant de l'État ; »

Par rapport à l'article 71 censuré par le Conseil constitutionnel, la référence au plafond d'autorisation des emplois a été supprimée, référence qui avait lié de façon indissociable les articles 71 et 72 et qui avait justifié une censure groupée.

Les articles 50, 51, 53, 54 et 59 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ont édicté l'obligation pour le Gouvernement de produire plusieurs annexes aux projets de loi de finances. La création ou la modification des documents joints aux projets de loi de finances est également de la compétence des lois de finances, comme l'indique le e) du 7° du II de l'article 34 de la LOLF, selon lequel la seconde partie de la loi de finances peut « comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ». L'ouvrage « Pouvoirs publics », établi par les services de l'Assemblée nationale et du Sénat, recense en pages IX-55 et suivantes les nombreux documents de ce type créés par des lois de finances. On peut citer les plus récents :

- loi de finances pour 2010 du 30 décembre 2009 : bilan des mesures décidées en conseil de modernisation des politiques publiques (RGPP) ; récapitulation des acquisitions immobilières de l'État ;

- loi de finances pour 2009 du 27 décembre 2008 : rapport récapitulant la contribution de la participation des employeurs à l'effort de construction au financement du Programme national de rénovation urbaine et de l'Agence nationale de rénovation de l'habitat ; rapport présentant deux scénarios alternatifs de croissance et prévisions budgétaires associées ;

- loi de finances rectificative pour 2009 du 20 avril 2009 : rapport sur les conventions fiscales.

II. Sur l'opportunité de créer une annexe générale « jaune » au projet de loi de finances sur les autorités publiques indépendantes (API)

Le présent amendement fait suite au rapport (n° 2925) déposé par les cosignataires du présent amendement, René Dosière et Christian Vanneste, le 28 octobre 2010, au nom du Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques sur les autorités administratives indépendantes (AAI). Sa recommandation n° 24 intitulée « Assurer le contrôle des autorités publiques indépendantes (API) dotées de la personnalité morale » propose notamment de « créer une annexe générale au projet de loi de finance comportant, pour chaque autorité publique indépendante, une présentation stratégique avec la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance, une présentation des actions, une présentation des crédits et des emplois, une justification des crédits au premier euro et une évaluation des ressources propres perçues ».

L'article 51 de la loi organique (n° 2001-692) relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 dispose, pour les crédits des ministères, que « sont joints au projet de loi de finances de l'année : (...) 5° des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme (...). »

Les autorités administratives indépendantes (AAI) qui ne disposent pas de la personnalité morale, ainsi que les 584 opérateurs de l'État, sont soumis à ces dispositions dans le cadre de leurs programmes budgétaires de rattachement.

Les autorités publiques indépendantes (API) ne sont pas soumises à cette disposition. Au sein de la catégorie des autorités administratives indépendantes (AAI), les autorités publiques indépendantes (API) ont la particularité de disposer de la personnalité morale : Autorité des marchés financiers (AMF), Haute autorité de santé (HAS), Médiateur de l'énergie, Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C), Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) et Haute autorité pour la diffusion des oeuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI). De ce fait elles disposent ou ont la possibilité de disposer d'un financement sur ressources propres (taxe affectée, contributions volontaires, recettes commerciales...). L'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) a un statut spécifique en ce sens qu'elle n'a pas été dotée de la personnalité morale, mais qu'elle est adossée à la Banque de France, qui, elle, en bénéficie.

Les API qui ne reçoivent pas de subvention budgétaire, et donc qui sont uniquement financées par ressources propres, ne figurent dans aucun document budgétaire. Elles constituent un « angle mort » du point de vue de l'information du Parlement.

Le présent amendement propose que, lorsqu'il examine les projets de loi de finances et notamment les dispositions autorisant la poursuite de la levée des impositions de toute nature, le Parlement bénéficie d'une information complète sur les dépenses et les ressources publiques affectées au financement des API, qu'il s'agisse de subventions budgétaires pour quelques-unes d'entre elles (HADOPI en totalité, AFLD pour la quasi-totalité, HAS partiellement), ou des ressources fiscales qui leur sont affectées, notamment aux plus importantes d'entre elles (AMF, ACP...), mais aussi au Médiateur national de l'énergie.

Ainsi seulement pourra être atteint l'équilibre souhaité par le rapport déposé au nom du CEC, où l'indépendance de ces autorités est contrebalancée par une « reddition de compte » au Parlement (information et contrôle).