

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Audition de M. Philippe Josse, directeur du Budget,  
sur la mise en place d'un budget pluriannuel

Mardi 6 mai 2008

Séance de 17 heures 30

Compte rendu n° 78

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence**  
**de M. Didier Migaud,**  
*Président,*



Le **Président Didier Migaud** s'est réjoui d'accueillir M. Philippe Josse, directeur du Budget au ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique. La LOLF a préparé le terrain à la pluriannualité budgétaire en instituant plusieurs rapports sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation, sur l'évolution et les perspectives en matière de prélèvements obligatoires, tous dans une perspective pluriannuelle et destinés à faire l'objet de débats. Elle a également créé des autorisations d'engagement pour inscrire l'ensemble des dépenses dans une perspective pluriannuelle, et mis en place le cadre juridique dans lequel peut s'inscrire le premier budget pluriannuel 2009-2011. C'est pour ces raisons qu'il a souhaité, avec le Rapporteur général Gilles Carrez, cette réunion de travail sur les aspects pratiques de cette réforme pour le Parlement.

**M. Philippe Josse** a souligné que le Gouvernement a décidé de présenter un budget triennal pour les années 2009-2011, ce qui fait suite au deuxième rapport Lambert-Migaud sur la mise en œuvre de la LOLF, qui préconise une programmation pluriannuelle déclinée chaque année dans la loi de finances et à l'annonce, au cours du débat d'orientation budgétaire, en juin dernier, du ministre Éric Woerth, d'une programmation détaillée des dépenses. Il a rappelé également les travaux du Conseil d'orientation des finances publiques et le rapport de Gilles Carrez sur les conséquences du vieillissement de la population qui évoquent cette piste pour améliorer la gouvernance des finances publiques. La mise en œuvre concrète de la pluriannualité s'est faite en trois étapes : une circulaire du Premier ministre en octobre liant la révision générale des politiques publiques – RGPP – et la budgétisation pluriannuelle, puis une décision du Conseil de modernisation des politiques publiques de décembre, à propos de laquelle le Président de la République a indiqué qu'elle mettrait la France « au standard des pays européens » – en particulier le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Suède – ; enfin, le lancement de la phase de programmation budgétaire avec une circulaire du Premier ministre de février dernier, qui confirme le principe d'un budget triennal et la programmation par mission.

L'architecture du budget pluriannuel repose sur neuf piliers.

Premièrement, la programmation portera sur l'ensemble des dépenses de l'État, c'est-à-dire les crédits du budget général, mais aussi les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales, comme c'est le cas depuis le projet de loi de finances pour 2008.

Deuxièmement, la maille de programmation sera la mission. Elle se révèle un bon compromis entre logique politique – c'est sur elle que débat et vote le Parlement – et logique de gestion – la mission a un champ suffisamment large pour que les ministres responsables puissent amortir d'éventuels chocs, donc que le principe d'auto-assurance puisse jouer. Ce choix implique quelques ajustements de la nomenclature de façon à pouvoir appliquer le principe de responsabilité.

Troisièmement, la programmation se déclinera tant en autorisations d'engagement – AE – qu'en crédits de paiement – CP. Un plafond sera défini sur chacune des trois années de la programmation.

Quatrièmement, une programmation triennale semble la plus pertinente. À moins de trois ans, on est trop proche de l'annualité, et, au-delà, l'incertitude l'emporte sur la capacité à prévoir. Elle sera non glissante mais, au sein de la période, le degré de fermeté de la programmation diminuera entre l'année  $n+1$ , l'année  $n+2$  et l'année  $n+3$ .

Cinquièmement, la programmation devra intégrer les réformes de la RGPP. L'un des grands intérêts de la programmation, c'est bien la visibilité accrue qu'elle donne pour mettre en œuvre les réformes.

Sixièmement, le principe d'auto-assurance est retenu au niveau de la mission. En contrepartie de leur engagement sur des plafonds pour chacune des missions pour une durée de trois ans, les gestionnaires doivent pouvoir absorber des chocs éventuels, afin de respecter les trajectoires programmées. Toutefois, il convient de prévoir une réserve de budgétisation pour la deuxième et la troisième année, au moyen d'une enveloppe de crédits non répartis initialement.

Septièmement, et ce point est particulièrement important aujourd'hui, la programmation pluriannuelle peut se faire à LOLF constante. L'autorisation annuelle donnée par le Parlement ne sera en rien modifiée dans sa consistance et sa portée. Le Gouvernement s'oblige seulement à présenter un projet de loi de finances – PLF – conforme à la programmation qu'il a proposée, mais le Parlement dispose. Cela conforte le choix de la mission comme maille de la programmation puisque, dans ce cadre, le Parlement a le pouvoir de basculer des crédits d'un programme à l'autre.

Huitièmement, un ajustement de la maquette budgétaire sera nécessaire, pour clarifier les périmètres de responsabilité.

Neuvièmement, deux vecteurs sont possibles pour porter la pluriannualité. Une première option, *a minima*, consiste à présenter, lors du débat d'orientation budgétaire, la trajectoire des AE et des CP pour chacune des trois années ; la seconde à voter une loi de programmation des finances publiques qui contiendra notamment la trajectoire pluriannuelle de chacune des missions, mais aussi une trajectoire globale en recettes et en dépenses sur l'ensemble du périmètre des administrations publiques.

Le plafond global du budget de l'État, pour chacune des trois années serait déterminé en fonction d'une norme d'évolution définie par le Gouvernement. Pour 2008, l'enveloppe est fixée à 341 milliards d'euros. Si, à titre de simple exemple, l'évolution restait la même d'une année sur l'autre, à savoir plus 5 milliards d'euros, elle serait ainsi de 346 milliards en 2009, de 351 milliards en 2010 et de 356 milliards en 2011. Les missions, quant à elles, seraient budgétées de manière ferme pour les années  $n+1$  et  $n+2$  et, pour la troisième année, 2011, les chiffres seraient révisables. Au niveau des programmes, pour la première année, c'est-à-dire 2009, les chiffres seraient fixés, la répartition n'étant qu'indicative pour les deux années suivantes. Ainsi, le degré de fermeté de la programmation varierait selon la taille des unités qui composent le budget de l'État, plus ferme pour les missions que pour les programmes.

Pour ce qui est de la chronologie, au cours de l'année  $n$ , soit 2008, l'année  $n+1$  fera l'objet d'un projet de loi de finances ordinaire, les crédits des missions de l'année  $n+2$  seront fixés, ainsi que ceux de l'année  $n+3$ . Au cours de l'année  $n+1$ , en 2009, on se contentera d'affermir, pour l'année 2010, la répartition par programme des enveloppes fixées par mission l'année précédente. La préparation du PLF pour 2010 sera plus légère puisqu'elle ne

consistera qu'à préciser la ventilation par programme, l'enveloppe de chacune des missions restant fixe. En revanche, l'année n+3, c'est-à-dire en 2011, on révisera la dernière année de la programmation initiale et on ajoutera deux nouvelles années, et ainsi de suite. On parle d'un système « 2+1 » car, tous les deux ans, on recommence une programmation triennale complète. Ce modèle ressemble beaucoup à ce que font nos voisins britanniques.

La programmation suppose la prise en compte des aléas, autrement dit une réserve de budgétisation, non pas pour l'année n+1, c'est-à-dire 2009, mais pour les deux suivantes. Et cette réserve ira en augmentant puisque le risque s'accroît avec le temps. Elle doit servir non pas à rouvrir des négociations budgétaires annuelles – sinon, on n'aurait pas beaucoup avancé – mais à couvrir les cas de force majeure, c'est-à-dire les événements ayant un caractère d'irrésistibilité, d'extériorité et d'imprévisibilité, comme l'augmentation de la charge de la dette. Les dépenses n'ayant pas un caractère obligatoire relèveront quant à elles du principe d'auto-assurance et seront donc financées dans l'enveloppe des crédits des missions dont elles relèvent.

Quels sont les bénéfices à attendre de cette nouvelle architecture et quelles sont les conditions de son succès ?

Elle permettra d'abord de généraliser des éléments de pluriannualité qui sont encore insuffisants, tels que la budgétisation en autorisations d'engagement ou les programmes de stabilité, transmis à l'Union européenne. Les contrats pluriannuels entre le ministère des Finances et certains ministères, ou directions, couvrent un champ trop étroit. Quant aux lois de programmation, outre leur caractère sectoriel, elles prévoient surtout des augmentations de moyens. Or il est paradoxal de donner davantage de visibilité à des gestionnaires dont la situation est plus confortable qu'à ceux qui gèrent des crédits stables ou en réduction. Par ailleurs, tous ces éléments conduisent à rigidifier le budget de l'État, au détriment de la politique budgétaire.

Ainsi, plus de 30 % des dépenses du budget général sont totalement contraintes, au moins à court terme, comme la charge de la dette, les pensions, la mission Pouvoirs publics ou les régimes spéciaux de retraite. Par ailleurs, un petit quart du budget général fait aujourd'hui l'objet d'une programmation, puisque les lois de programmation couvrent 18 % du budget et les contrats avec les ministères, 5 %. La masse salariale représente environ la moitié de ce qui n'est pas couvert par ces deux premiers ensembles, si bien que les 24 % résiduels constituent le volant, somme toute, réduit, sur lequel peut jouer la politique budgétaire annuelle. Les marges de manœuvre et les capacités d'ajustement sont donc limitées. Généraliser la pluriannualité budgétaire permettrait d'activer près de 70 % des crédits, ce qui constituerait un progrès très important pour la gouvernance des finances publiques.

Ensuite, la pluriannualité améliorerait la visibilité, que tous les gestionnaires appellent de leurs vœux. L'engagement pluriannuel du Gouvernement sur les missions peut se décliner sur les programmes, les budgets opérationnels de programme ou les contrats passés avec les opérateurs. Bien structurer le cadre global d'évolution du budget de l'État aurait ainsi l'avantage de stabiliser l'environnement de certains acteurs microéconomiques et de faciliter leur gestion.

Une telle réforme implique une évolution de la nomenclature des trente-quatre missions et des programmes. Le principe de responsabilité suppose de définir de véritables périmètres de responsabilité, ce qui signifie moins de missions interministérielles. Ensuite, l'auto-assurance ne peut fonctionner qu'avec des masses budgétaires significatives,

supérieures à un milliard d'euros. Or les missions sont de tailles très hétérogènes. La maquette budgétaire est une coproduction de l'exécutif et du législatif et son évolution devra se faire en utilisant les rapports spéciaux et pour avis, en concertation étroite avec les commissions des Finances des deux assemblées. Comme la LOLF l'impose, au moment du débat d'orientation budgétaire, le Parlement pourra exprimer son avis sur les modifications qui lui seront fournies à titre indicatif.

L'état des lieux révèle que les onze missions interministérielles représentent 136 milliards d'euros, soit près de 50 % des crédits du budget général, dont certaines, comme l'enseignement scolaire, la défense, la recherche et l'enseignement supérieur, sont très importantes. Quelques-unes d'entre elles ne pourraient-elles pas être « ministérialisées », à l'instar de la mission *Sécurité* au sein de laquelle la gendarmerie, relevant du ministère de la Défense, a été basculée sous l'autorité gestionnaire du ministère de l'Intérieur ? Cela permettrait de faire coïncider la responsabilité politique et la responsabilité gestionnaire. Cette évolution, les parlementaires l'avaient réclamée, elle a été réalisée – et de façon heureuse – pour la Sécurité. Elle est possible quand le *leadership* d'un ministère émerge naturellement.

Par ailleurs, les missions du budget général sont extraordinairement hétérogènes quant à leur taille. Les missions regroupant moins d'un milliard d'euros représentent en nombre un tiers des missions, mais à peine plus de 2,5 % des crédits. Elles n'ont sans doute pas la taille critique nécessaire pour pratiquer l'auto-assurance. Si celles qui ont une signification politique forte doivent subsister, il y a des marges de regroupement pour former des ensembles plus pertinents sur le plan budgétaire, et même sur le plan politique dans la mesure où le pouvoir de déplacer des crédits d'un programme à un autre s'exerce d'autant plus facilement que la mission qui les regroupe est plus vaste. En relevant le seuil à 5 milliards d'euros, on obtient deux tiers des missions et à peine plus de 10 % des crédits. C'est dire la disparité de la taille des missions.

Cette disparité est tout aussi frappante s'agissant de la nature des crédits gérés dans le cadre de ces missions. Il y a relativement peu de missions qui combinent à la fois des dépenses de personnel, des dépenses d'intervention et des dépenses d'investissement. Elles ne sont donc pas toutes armées de la même manière pour affronter les chocs qui seront d'autant plus aisément amortis que les crédits seront plus diversifiés. Cette typologie est intéressante pour contribuer au débat.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, a jugé que, l'introduction de la pluriannualité constituant un progrès sensible, elle aurait dû en toute logique figurer dans la LOLF. On peut donc se réjouir que Didier Migaud et Alain Lambert aient bénéficié d'une session de rattrapage en 2006 ! L'instruction du Premier ministre est très claire ; elle va permettre une approche triennale du volet dépenses dans le cadre du budget pour 2009. L'avantage est double. Du point de vue du pilotage des finances publiques, la pluriannualité permet de baliser la trajectoire de retour supposé à l'équilibre budgétaire à l'horizon de 2012. Du point de vue du management public, elle complète la LOLF, qui avait amélioré la transparence, en responsabilisant les gestionnaires. La démarche leur donne des marges de manœuvre, telle la fongibilité, et leur impose la déclinaison objectifs-résultats-indicateurs. Or cet exercice ne peut être confiné dans un cadre annuel, il nécessite du recul.

La durée retenue, trois ans, est la bonne. En dessous, l'opération n'aurait pas grand sens ; au-delà, il y a trop d'aléas. Le système qui consiste à isoler un noyau dur de deux ans et à opérer tous les deux ans un ajustement sur la troisième année, paraît logique et réalisable.

Revoir la nomenclature ne devrait pas être un obstacle. S'agissant de la mission Sécurité, qui est très cohérente, M. Josse a brûlé les étapes ! Ce sont les parlementaires qui l'ont imposée petit à petit. Il faut en effet une taille critique pour ménager des marges de manœuvre. Tous ces ajustements devraient pouvoir faire l'objet d'un accord.

Subsistent néanmoins des questions de fond. La pluriannualité ne concerne que les dépenses *stricto sensu*, et pas les recettes, ni les dépenses fiscales. On peut donc s'interroger sur le champ de la pluriannualité, qui est partie du programme de stabilité dont Didier Migaud voulait, en 1999, faire la base du budget. Or ce programme porte, lui, sur les dépenses et les recettes de l'État, les finances sociales et les finances des collectivités locales. Si l'on incorpore aux dépenses de l'État les prélèvements sur recettes, voire une partie des dépenses fiscales, on couvrira une partie des dépenses publiques tant sociales que locales à cause des énormes tuyaux qui relient le budget de l'État aux comptes sociaux et aux comptes des collectivités locales. En tout cas, la pluriannualité ne pourra pas s'exonérer d'une approche plus globale. Même si l'on s'en tient à l'État, les dépenses fiscales ne peuvent être ignorées. Plus les contraintes seront fortes, plus les ministres, qui sont plus inventifs les uns que les autres en la matière, joueront sur la dépense fiscale. Comme on lui reproche d'être imprévisible, y introduire la pluriannualité est d'autant plus nécessaire. En outre, beaucoup d'entre nous préconisent de fixer une durée à la dépense fiscale, d'où l'intérêt de la pluriannualité. Elle devrait aboutir inéluctablement à des lois de programmation pluriannuelle des finances car l'équilibre ne s'obtient pas uniquement à partir des dépenses. Il faut donc faire progresser cette idée. On pourrait imaginer d'articuler la préparation d'une loi de programmation avec celle de la loi de finances. On a aussi tout intérêt à aborder conjointement, au moins pour le volet recettes, le budget de l'État et la loi de financement de la sécurité sociale.

Le **Président Didier Migaud** s'est retrouvé presque complètement dans les propos du Rapporteur général. Il est en effet impératif d'élargir le champ de la pluriannualité, en particulier aux recettes, qui concourent tout autant à l'équilibre budgétaire que les dépenses. Ce serait aussi un progrès considérable – mais la commission des Finances n'a pas été encore assez convaincante – d'obtenir une présentation commune de la première partie de la loi de finances et de la troisième partie de la loi de financement de la sécurité sociale, nécessaire à une approche consolidée de l'ensemble des impôts et cotisations. Souvent, on préfère ne pas savoir, contrairement au principe de réforme et de responsabilité que défend la Commission.

Comment la réserve de budgétisation s'articule-t-elle avec la réserve de précaution ?

En réaction aux propos du Président Didier Migaud, **M. Daniel Garrigue** a craint qu'à force de vouloir élargir la démarche à telle ou telle grandeur, on va finir par réinventer le V<sup>ème</sup> Plan !

Il a regretté que cette démarche pluriannuelle soit entreprise séparément du programme de stabilité, préparé jusqu'ici de façon assez confidentielle. Il vaudrait mieux que les documents soient les mêmes, pour les rendre plus lisibles par les Français, et plus crédibles aux yeux des partenaires européens. Pourquoi ne pas donner un caractère glissant à la programmation compte tenu du contexte ?

**M. Hervé Mariton** s'est demandé ce que deviendront les lois de finances rectificatives dans cette affaire ? À quelles conditions une loi de programmation des finances publiques serait-elle possible ? Avec pareil dispositif, comment changer de choix politiques

en cours de mandature, ou en cours d'année si des élections ont lieu ? Il ne faudrait pas oublier que réduire la dépense fiscale, c'est aussi augmenter l'impôt...

**M. Jérôme Cahuzac** a fait écho à la satisfaction générale qui accueille la pluriannualité.

La période de trois ans est en effet la durée critique. Mais que faire une fois arrivé au terme ? Ainsi, la fin de la prochaine programmation, 2011, tombe à la veille d'échéances politiques importantes. L'alternative sera soit de solder, soit de reporter l'épreuve de vérité, peut-être alors au mépris de la pluriannualité. Que l'on songe à la baisse de quatre points de PIB annoncée au début de la mandature. Les lois de finances rectificatives seront-elles supprimées ou se feront-elles seulement sur une base triennale ? En cas de changement de politique, faudra-t-il refaire une programmation triennale, auquel cas elle perdrait de son sens ? Comment la réserve d'auto-assurance sera-t-elle calculée et où sera-t-elle logée, au ministère du budget ou au ministère responsable ?

**M. Philippe Vigier** a considéré, en accord avec Gilles Carrez, que le périmètre devait être élargi. Il a estimé, en outre, que la durée aurait dû être étendue. Quatre ans auraient paru préférables. Les collectivités territoriales font bien des projections à six ans, parallèlement à des budgets annuels qui peuvent lancer de nouvelles politiques. Et leur budget est en équilibre, contrairement à celui de l'État... La masse de la dette et des frais de personnel peut se projeter à trois ans ou plus. En 2011, la transition promet d'être difficile. L'idéal n'aurait-il pas été de se caler sur le mandat présidentiel et législatif, à savoir cinq ans.

À quel niveau par ailleurs constituer et gérer les réserves ? Au-delà de 7 %, les crédits pour dépenses imprévues des collectivités locales sont laminés au titre du contrôle de légalité. Il faudrait donc fixer un cadre global pour gérer ces réserves, d'autant que la mission Provision ne représente que 0,12 % du budget.

**M. Philippe Josse** s'est déclaré en accord avec le Rapporteur général, qui voit dans la pluriannualité le prolongement de la LOLF, dont la mise en œuvre est d'ailleurs l'une des responsabilités éminentes de la direction du budget. S'agissant du champ, se préoccuper des recettes revient à poser la question de la norme de dépense fiscale. La réflexion du Gouvernement n'est pas achevée sur ce point, mais les temps sont mûrs pour une évolution. S'agissant des politiques sectorielles, il y a en effet une porosité évidente entre crédits budgétaires et dépenses fiscales. Techniquement, il est vrai, dépenses fiscales et dépenses budgétaires ne sont pas exactement de même nature. Pour les premières, le compteur tourne parce que les euros sortent de la caisse et qu'elles sont connues en temps réel, les secondes ne l'étant qu'*ex post* et ne faisant l'objet *ex ante* que d'une évaluation, au lieu d'une autorisation limitative pour les crédits. Adopter une norme de dépense globale – crédits et dépenses fiscales confondus – risque d'affaiblir la clef de voûte de la politique de finances publiques que constitue la norme de dépense budgétaire. Il vaudrait mieux deux normes distinctes. Plus il y aura d'unité de temps, de lieu et d'action dans l'élaboration de la norme de dépense fiscale, plus la tâche sera aisée. À cet égard, réserver la fiscalité à la loi de finances faciliterait les choses. La réflexion est en cours.

Faut-il, par ailleurs, étendre la démarche mise en œuvre pour le budget de l'État à l'ensemble des administrations publiques, comme le soufflerait la logique ? Après tout, il n'y a qu'une seule dette, un niveau global de prélèvements obligatoires et un seul déficit. Ce serait une bonne idée. La création de la Conférence nationale des finances publiques, du Conseil d'orientation des finances publiques et du ministère des comptes publics relevait d'un souci

de vision globale. La loi de programmation des finances publiques permettrait non seulement de couvrir le budget triennal en dépenses, mais aussi de dégager des perspectives en matière de dépenses fiscales ou de fournir une programmation en dépenses qui concernerait d'autres acteurs comme les opérateurs de l'État. À ce propos, le projet de loi de finances pour 2009 contiendra, à l'initiative du Parlement, un plafond d'emploi pour les opérateurs. Une loi de programmation des finances publiques serait au total un bon outil.

Le Conseil d'État s'est longuement interrogé car la jurisprudence du Conseil constitutionnel reconnaît la loi de programmation pourvu qu'elle ait un caractère économique et social. Sinon il s'agit d'un « neutron législatif », c'est-à-dire d'une loi non normative, qui est alors invalidée. Prévoir expressément, dans la révision constitutionnelle telle qu'elle est envisagée, l'existence des lois de programmation des finances publiques constituerait une clarification. Pour autant, le cadre normatif actuel n'interdit évidemment pas l'élaboration d'un budget pluriannuel.

Il ne paraît pas possible de donner à la programmation un caractère glissant, comme le propose Daniel Garrigue. Revoir la copie chaque année équivaut à rouvrir la procédure. Le gain en termes d'ancrage et de visibilité en pâtirait. Mieux vaut donc un compromis avec deux années fermes et une dernière année révisable.

**M. Daniel Garrigue** s'est demandé quelle serait la sanction ?

**M. Philippe Josse** a répondu que, ce qu'une loi fait, une autre peut le défaire. La sanction n'est que politique : un gouvernement qui se dédirait sur des éléments majeurs de sa programmation perturberait sa politique. Mais une loi de programmation des finances publiques peut difficilement avoir une valeur juridique supérieure à celle des lois de finances qui la mettront en oeuvre.

Plusieurs intervenants se sont interrogés sur le statut des lois de finances rectificatives. Elles ne sont pas, en théorie, incompatibles avec la programmation, pour autant qu'elles ne bouleversent pas ce qui a été prévu. Les collectifs pourront redéployer des crédits à l'intérieur d'une mission. Leur suppression avait été envisagée, avec une certaine audace, dans le rapport Lambert-Migaud II. La direction du budget trouve forcément la proposition séduisante. On pourrait imaginer des améliorations en déposant en même temps le collectif de fin d'année et le projet de loi de finances, pour éviter les allers-retours un peu malsains entre les deux, à quelques semaines d'intervalle. L'objectif étant d'affermir la trajectoire budgétaire, il faut tenter de limiter l'ampleur des collectifs qui subsisteront, ne serait-ce qu'en cas de changement de législature. Un changement politique majeur n'est pas incompatible avec la pluriannualité. En vertu du système du « 2+1 », en 2010, on finalisera la troisième année de la programmation et on ajoutera les deux années suivantes, 2012 et 2013. En revanche, en 2012, le nouveau gouvernement recommencera la programmation à son gré, avec, pour base, les travaux du gouvernement précédent car, en arrivant au pouvoir au printemps, il ne dispose pas d'une marge d'inflexion très grande pour construire le budget de l'année suivante.

**M. Hervé Mariton** a jugé que, sauf à admettre que la programmation est à refaire en année électorale, la démarche est extrêmement contraignante pour la majorité sortante ! L'opposition, elle, peut faire rêver.

**M. Philippe Josse** a répondu qu'un budget pluriannuel pouvait aussi faire rêver !



**M. Hervé Mariton** a ajouté qu'en tout état de cause, la majorité sortante devra faire une projection sur n+1.

**M. Philippe Josse** a ensuite souligné que la pluriannualité peut être mise en œuvre à LOLF et Constitution constantes. Néanmoins, la Constitution pourrait utilement prévoir la catégorie des lois de programmation des finances publiques.

En ce qui concerne la réserve de budgétisation, l'auto-assurance implique que les provisions soient dans les crédits du ministère considéré. Au responsable de trouver les marges de manœuvre pour faire face au premier niveau d'aléa. Il y a un second niveau correspondant aux cas de force majeure, qui seront couverts par la réserve générale. La réserve de budgétisation servira, la deuxième et la troisième année, à abonder les dotations qui se révéleraient insuffisantes. Mais, pour éviter de rouvrir une procédure sur des crédits discrétionnaires, il faut avoir une conception stricte de leur utilisation. D'où l'idée d'une charte d'utilisation dont le projet sera transmis à la Commission. Quant à la réserve de précaution, elle vise à tenir l'exécution annuelle dans le cadre de l'enveloppe globale votée par le Parlement. On peut imaginer qu'une partie de la réserve de budgétisation de la mission Provisions se transforme en réserve centrale pour l'exécution, ou bien que le mécanisme de mise en réserve prévu par la LOLF subsiste. Ce sont des points à débattre.

Prolonger la durée ? On peut envisager une déconnexion entre la programmation des masses globales des grandes catégories d'acteurs – l'État, la sécurité sociale... – et celle par missions, plus précise, du budget triennal de l'État. Pour les grandes masses, il vaut mieux se caler sur la durée de la législature ; pour les prévisions plus détaillées, il est difficile d'aller au-delà de trois ans. On peut cependant voir, dans la volonté de la Commission de se projeter plus avant, une approbation de la démarche qui lui est proposée. C'est une première étape.

Le **Rapporteur général** a observé que les déclarations récentes du ministre du Budget et du Premier ministre laissent entendre que seule la moitié de la réserve sera susceptible d'être annulée. La réserve servira, pour une bonne moitié, à des redéploiements pour faire face à des dépenses imprévues et, pour une petite moitié, à combler une éventuelle insuffisance de recettes. On voit mal comment gérer cette deuxième fonction dans le cadre d'une démarche pluriannuelle. C'est complètement différent.

**M. Philippe Josse** a répondu que la première fonction de la réserve, c'est d'abord de couvrir les aléas, de sorte que le niveau des autorisations soit respecté. Du coup, la contradiction avec la démarche de trajectoire pluriannuelle s'atténue. L'essentiel, pour le redressement des finances publiques, c'est d'abord le respect de la trajectoire de dépense fixée, toutes administrations publiques confondues.

Le **Président Didier Migaud** a souligné que pouvoir s'engager dans cette voie serait une excellente chose. L'affaire est donc à suivre...

