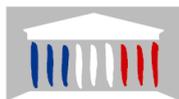


Document
mis en distribution
le 19 novembre 2004



N° 1926

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 novembre 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI ORGANIQUE (n° 1833) *modifiant* la **loi organique** n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux **lois de finances**,

PAR M. Gilles CARREZ,

Député

SOMMAIRE

	Pages
ARTICLE UNIQUE : DÉTERMINATION DES MODALITÉS D'UTILISATION DES SURPLUS NON ANTICIPÉS DE RECETTES FISCALES	5
I.- L'endettement impose de renforcer le dispositif de pilotage des finances publiques en se dotant d'une règle de répartition des recettes	7
A.- Une évolution non soutenable des finances publiques	7
1.- L'augmentation tendancielle de l'endettement	7
2.- Les risques d'un endettement excessif	9
a) <i>Les marges de manœuvre sont progressivement réduites</i>	9
b) <i>Les finances de l'État sont fragilisées</i>	12
B.- Une amélioration nécessaire du cadre budgétaire national	16
1.- Le pacte de stabilité et de croissance, clef de voûte de notre système de pilotage des finances publiques	16
2.- Le progrès décisif de la définition de la norme d'évolution « zéro en volume » des dépenses de l'état	18
3.- La définition nécessaire d'un comportement vertueux d'affectation des surplus conjoncturels de ressources de l'état	19
a) <i>La notion non-retenue par le projet de loi de « surplus spontanés »</i>	20
b) <i>La notion de « surplus non anticipés » visée par le projet de loi</i>	23
c) <i>Une règle de faible densité juridique, mais très parlante</i>	28
II.- Le projet de loi organique propose un cadre transparent propre à rationaliser la gestion des bonnes surprises fiscales	33
A.- Un encadrement plus « moral » que contraignant	33
1.- La nature des « surplus » de recettes	33
2.- La portée de la décision de principe inscrite en loi de finances	36
B.- La nécessité d'affecter l'intégralité des bonnes surprises en matière de recettes à la réduction du déficit	38

ARTICLES ADDITIONNELS APRES L'ARTICLE UNIQUE :

– Extension du champ des plafonds ministériels d'autorisation d'emplois aux emplois rémunérés par des organismes bénéficiant de subventions publiques	45
– Dispositions de cohérence avec l'extension du champ des plafonds d'autorisation d'emplois	50
– Autres dispositions de cohérence avec l'extension du champ des plafonds d'autorisation d'emplois	51
– Simplification des dispositions relatives au délai de réponses aux questionnaires budgétaires.....	52
– Attribution des pouvoirs de contrôle confiés aux présidents, rapporteurs généraux et rapporteurs spéciaux des commissions des Finances des Assemblées à des membres de ces commissions désignés par elle pour une mission définie dans son objet et sa durée	54
– Extension de la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement.....	61

TABLEAU COMPARATIF	63
---------------------------------	-----------

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION SPÉCIALE	66
---	-----------

Article unique

Détermination des modalités d'utilisation des surplus non anticipés de recettes fiscales.

Texte du projet de loi :

Le I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est complété par un 10° ainsi rédigé :

« 10° 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'Etat. »

Exposé des motifs du projet de loi :

L'évaluation des recettes fiscales dans la loi de finances initiale est incertaine par nature. Le niveau des recettes fiscales dépend en effet de l'activité économique et du comportement réel des ménages et des entreprises qui ne peuvent être qu'imparfaitement anticipés. C'est pourquoi les recettes perçues peuvent s'écarter, parfois dans de larges proportions, du montant inscrit dans la loi de finances initiale.

Depuis plusieurs décennies, la politique budgétaire française, comme celle d'autres pays, réagit de manière asymétrique à ces inévitables erreurs d'anticipation : lorsque les recettes fiscales sont inférieures aux prévisions, il est rare que de nouvelles économies ou une hausse des prélèvements obligatoires cherchent à compenser cette mauvaise surprise. En effet, cette situation se produit généralement en période de faible croissance : des mesures de redressement sont alors écartées car elles pourraient nuire à la reprise.

En revanche, lorsque les recettes fiscales sont plus élevées qu'anticipé en loi de finances initiale, des allègements fiscaux de grande ampleur sont plus fréquemment adoptés, de telle sorte que la part du surcroît des recettes fiscales affectée à la réduction du déficit est faible. Les périodes de forte croissance ne comportent souvent que des efforts limités de consolidation budgétaire et même amplifient la dégradation du bas du cycle suivant. Une amélioration du solde budgétaire peut alors masquer une dégradation structurelle de la situation financière de l'Etat, qui apparaît ensuite lors du retournement de conjoncture.

Cette difficulté n'est pas proprement française. Pour le surmonter, certains pays se sont dotés de règles d'affectation des surplus conjoncturels de recettes, comme par exemple les Pays-Bas. En France aussi, un tel outil s'avère aujourd'hui nécessaire.

L'inscription en loi de finances initiale d'une règle d'affectation de ces surplus temporaires de recettes permettra un meilleur pilotage budgétaire, tout en assurant une meilleure information du Parlement. Le Gouvernement exposera à la représentation nationale le degré de prudence avec lequel le pilotage budgétaire réagira à la croissance. L'application d'une telle règle contribuera à éviter le report excessif de charges sur les générations futures pour financer les dépenses d'aujourd'hui.

De tels efforts ne porteront leurs fruits que dans la durée. L'inscription dans un texte organique de l'obligation de se doter d'une règle permettra d'assurer cette nécessaire continuité. Toutefois, la loi organique relative aux lois de finances ne peut figer les modalités précises d'une règle qui s'imposeraient aux responsables publics futurs. Elle peut en revanche favoriser une démarche générale de prudence et faire progresser la sincérité du débat budgétaire en exigeant que l'affectation des surplus conjoncturels de recettes soit :

– définie à l'avance – le Gouvernement devrait soumettre au Parlement dans un article d'une loi de finances initiale une règle d'affectation des surplus conjoncturels de recettes ;

– explicite – les modalités pratiques de l'utilisation des surplus conjoncturels de recettes fiscales seraient nécessairement exposées de manière détaillée par le Gouvernement ;

– contrôlée – le Gouvernement devrait chaque année rendre compte de l'affectation des surplus au cours de l'exercice passé.

La représentation nationale disposerait ainsi d'une information fiable sur la gestion des surplus non anticipés du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de permettre la définition, dans la loi de finances de l'année, d'une règle de gestion des éventuels surplus de recettes fiscales par rapport aux évaluations initiales.

Il participe de manière importante à l'effort de pédagogie, de clarté et de transparence qui, seul, pourra donner à la France les moyens de rendre compatibles les modalités et les termes de ses débats budgétaires annuels avec la situation réelle de ses finances publiques.

Le projet de loi organique qui nous est soumis a été souvent présenté comme un projet « anti-cagnotte ». Cette dénomination, à l'image du vocabulaire couramment employé pour qualifier la politique budgétaire, est symptomatique du fossé qui s'est créé dans notre pays entre l'état de nos finances publiques, à bien des égards extrêmement inquiétant, et la perception que l'on s'en fait. On parle en effet de « cagnotte » ou de « bonne surprise » lorsque les recettes de l'État sont soudain – et de manière très rare et très ponctuelle – plus dynamiques que prévu, suggérant l'apparition de sorte de « cadeaux du ciel » alors même que jamais ces surplus éventuels de recettes n'ont pu faire mieux que d'atténuer, de manière très modeste, les déficits récurrents d'une puissance publique qui a pris la dangereuse habitude depuis plus de 20 ans de dépenser jusqu'à 20% plus que ses ressources.

Dans le même esprit, « réduire le déficit » est trop souvent confondu avec « désendetter » l'État alors même que jamais, depuis 25 ans, la dette de l'État n'a diminué. C'est à peine si une croissance exceptionnellement élevée l'a stabilisée, un temps très bref.

L'assainissement budgétaire est d'autant plus difficile que sa nécessité est mal comprise par le plus grand nombre. Le Gouvernement a commencé à réduire cet obstacle en se dotant d'un outil de pilotage efficace au moyen du gel en volume de la dépense de l'État. Il nous propose aujourd'hui de franchir une nouvelle étape en rationalisant les modalités d'utilisation des surplus inattendus de ressources fiscales.

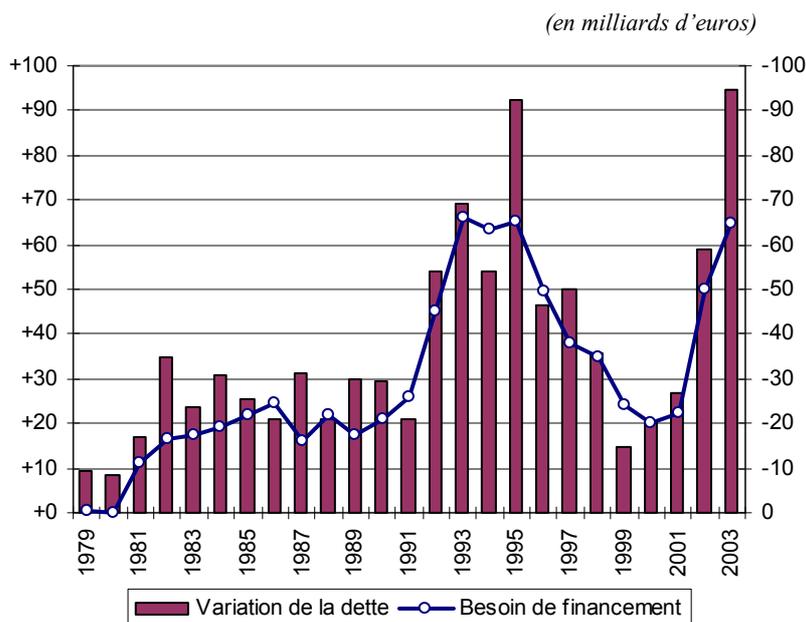
I.- L'endettement impose de renforcer le dispositif de pilotage des finances publiques en se dotant d'une règle de répartition des recettes

A.- Une évolution non soutenable des finances publiques

1.- L'augmentation tendancielle de l'endettement

• Depuis près de 25 ans, la France s'est laissée prendre au piège de la facilité budgétaire, cédant aux sirènes du déficit et de son corollaire inévitable, l'endettement. Bien sûr, les périodes de croissance morose ou de récession ont été particulièrement défavorables aux finances publiques, tout comme les périodes de croissance soutenue ont permis de redresser progressivement le cours du déficit. Il n'empêche qu'à l'aune des deux décennies écoulées, l'accoutumance du pays à la persistance de déficits publics et à l'accumulation de la dette apparaît clairement.

ÉVOLUTION COMPAREE DU BESOIN DE FINANCEMENT ET DE LA VARIATION ANNUELLE DE L'ENDETTEMENT (toutes administrations publiques)



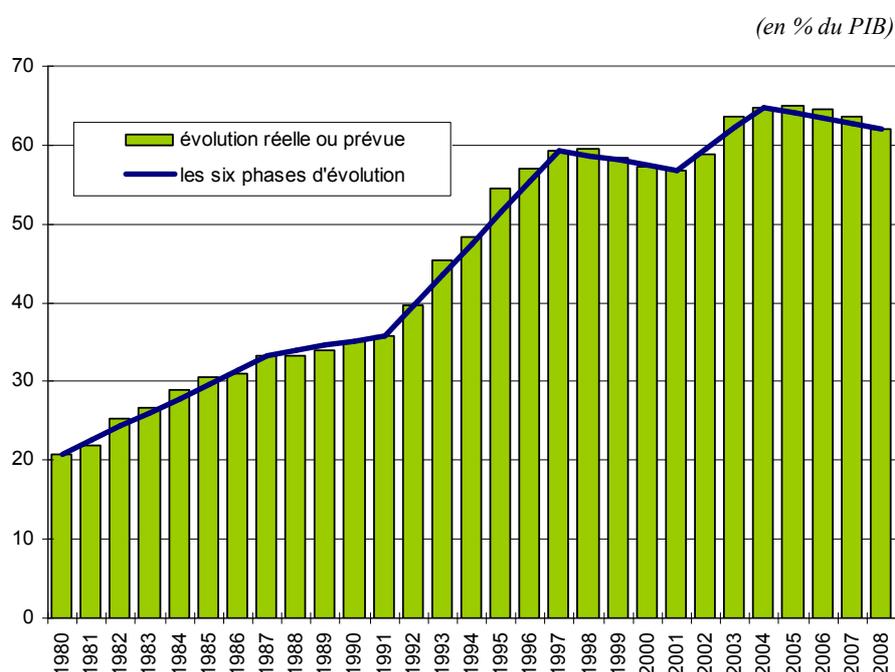
Source : INSEE, Comptes nationaux, juillet 2004.

L'évolution du déficit et celle de la dette ne sont cependant pas strictement parallèles, en raison de phénomènes spécifiques qui peuvent affecter la dette sans avoir d'impact sur le déficit. Ainsi, en 1995, la reprise de l'endettement du Crédit Lyonnais par des structures de défaillance a apporté une contribution sensible à la variation de la dette par rapport à l'année précédente. En 2003, le financement par un emprunt (porté par l'ERAP) de la participation de l'État à la recapitalisation de France Télécom, de même que le retrait par le fonds de réserve des retraites des disponibilités déposées auprès du Trésor ont grevé la dette sans que ces deux

mouvements ne concernent le déficit. Les modalités de gestion de la trésorerie de l'État peuvent également « déconnecter » le montant annuel du besoin de financement et la variation de la dette.

Le taux d'endettement public, qui n'était que de 20% en 1980, a atteint 63,7% en 2003 et devrait s'élever à 65% en 2005. Selon la trajectoire établie dans la programmation pluriannuelle des finances publiques incluse dans le rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances pour 2005, le taux d'endettement public devrait commencer à décroître, modestement, à partir de 2006, puis plus franchement en 2007 et 2008, année où il reviendrait à 62%.

ÉVOLUTION DU TAUX D'ENDETTEMENT PUBLIC



Source : INSEE, Comptes nationaux, juillet 2004.

Au-delà de la tendance de moyen terme qui a conduit à tripler en 25 ans le taux d'endettement public, il apparaît que le processus d'endettement est dissymétrique : les périodes de bonne conjoncture ne provoquent qu'un ralentissement alors que les périodes de conjoncture maussade voient le rythme d'endettement s'accélérer nettement. Il a fallu une croissance vraiment élevée, prenant le relais des efforts financiers considérables consentis les quatre années précédentes, pour faire reculer le poids de la dette dans le PIB entre 1998 et 2001.

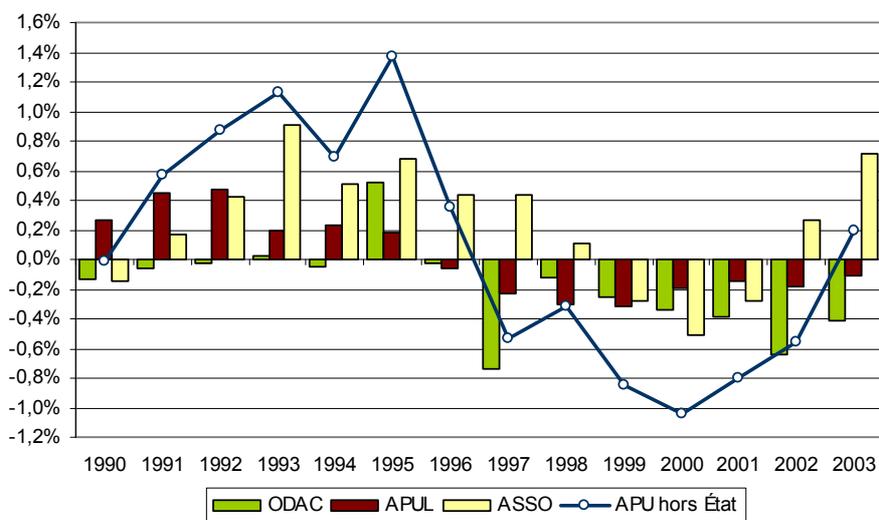
De plus, l'endettement n'a pas eu de contrepartie dans une augmentation des actifs des administrations publiques. La situation nette de celles-ci s'est dégradée : elle ne représente plus que 18,9% du PIB en 2002 au lieu de 46,7% en 1990. La cause en est dans l'évolution de la valeur nette de l'État, différence entre ses actifs financiers (environ 15% du PIB) et non financiers (décroissant de 12,7% à 9,6% du PIB) et ses passifs, qui ont crû de 32,7% à 58% du PIB sur la même

période : en 2002, la valeur nette de l'État est négative (- 33,3% du PIB). Hors l'État, les autres administrations publiques ont, au contraire, une valeur nette positive (52,1% du PIB en 2002), en légère augmentation par rapport à 1990. Qui plus est, ces évaluations ne prennent pas en compte les passifs potentiels liés aux engagements à long terme de l'État, notamment les engagements liés aux retraites des fonctionnaires, qui ont pu être évalués à 700 ou 800 milliards d'euros.

• C'est donc l'État qui est le principal facteur de la dégradation des finances publiques depuis le début des années 1980. Au plus fort de la crise économique de 1993, le déficit des administrations de sécurité sociale n'a jamais atteint que 0,9% du PIB ; dans le contexte moins grave, mais cependant morose, de 2002 et 2003, il s'est élevé à 0,7% du PIB. De plus, le cantonnement de la dette cumulée de la Sécurité sociale au sein de la CADES allège les charges courantes des administrations de sécurité sociale, qui n'ont à supporter que les intérêts à payer sur leur endettement « technique » infra-annuel. Les « organismes divers d'administration centrale » (ODAC) sont en excédent depuis 1990, à l'exception de l'année 1995, en raison des opérations de défaisance réalisées au profit de plusieurs établissements financiers.

LE BESOIN DE FINANCEMENT DES APU AUTRES QUE L'ÉTAT

(en % du PIB)



2.- Les risques d'un endettement excessif

a) Les marges de manœuvre sont progressivement réduites

On sait les effets néfastes de l'endettement : la charge des intérêts qu'il faut verser, chaque année, aux créanciers de l'État opère une ponction croissante sur les ressources disponibles et limite les moyens qu'il serait souhaitable d'allouer aux politiques prioritaires. De plus, le processus même de l'endettement peut devenir dans certaines conditions – hélas assez courantes – autoentretenu : le déficit et la dette s'alimentent d'eux-mêmes, lorsque le taux d'intérêt payé sur le stock de dette est supérieur au taux de croissance de l'économie : c'est l'effet

« boule de neige » qui, comme son nom le suggère, fait peser sur les finances de l'État le risque d'un emballement incontrôlé.

• La charge de la dette de l'État devrait représenter 39,5 milliards d'euros en 2005, une fois tenu compte des recettes tirées de la rémunération de la trésorerie, des recettes encaissées lors de l'émission des titres publics (recettes dites « de coupon couru », dont la nature est présentée en détail dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2005) et du solde positif des opérations d'échange de taux d'intérêt réalisées par l'Agence France Trésor entre 2001 et 2002 et prorogées depuis. « 39,5 milliards d'euros » sont un montant qui reste quelque peu abstrait : votre Rapporteur s'est efforcé, dans quelques récents rapports, de le ramener à des réalités plus immédiatement perceptibles. En 2005, la charge nette de la dette représente :

– un montant supérieur à la somme des budgets de la Santé et de la cohésion sociale (11,2 milliards d'euros), de l'Enseignement supérieur (9,4 milliards d'euros), de la Recherche (6,5 milliards d'euros), du Logement (6,5 milliards d'euros), de la Justice (5,5 milliards d'euros) et de la Ville (0,4 milliard d'euros) ;

– plus de quatre fois le montant total des moyens de fonctionnement des budgets civils (y compris dépenses de personnel imputées sur la partie 37 « Dépenses diverses ») ;

– environ dix fois le montant des crédits consacrés à la formation professionnelle (3,9 milliards d'euros) ;

– plus de deux fois le montant total des allègements de cotisations patronales de sécurité sociale compensés par l'État (18 milliards d'euros sur les budgets de l'Emploi et de l'Outre-mer) ;

– plus de deux fois et demie le montant des crédits de paiement pour investissements militaires (14,8 milliards d'euros).

En termes de recettes, la charge de la dette préempte 14,6% des recettes fiscales nettes avant même toute décision de politique budgétaire. La proportion oscille entre 16% et 14,5% depuis 1996, mais cette relative stabilité résulte avant tout de l'impact progressif de la baisse tendancielle des taux d'intérêt sur le stock de dette existant – qui se renouvelle entièrement au bout d'environ 10 ans – et sur la dette nouvellement émise au fur et à mesure de l'apparition des déficits.

• Le taux d'intérêt apparent de la dette de l'État était de 7,7% en 1990 ; il ne serait plus que de 4,6% en 2005. La réduction peut paraître modeste. Elle n'en exerce pas moins un effet considérable sur la charge d'intérêts générée par un stock de dette qui est passé, dans le même temps, de 247,3 milliards d'euros (au 1^{er} janvier 1990) à 875 milliards d'euros au 31 décembre 2004 (estimation).

Une simulation permet d'évaluer l'économie globale procurée par la réduction tendancielle des taux d'intérêt depuis 1990. Elle repose sur un retraitement des résultats d'exécution qui :

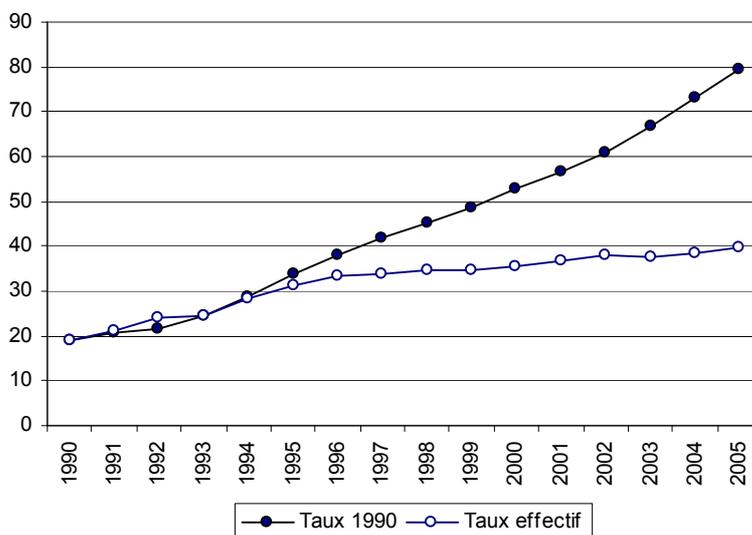
– d'une part, applique au stock de dette évalué au 31 décembre de l'année précédente le taux de 7,7% afin de déterminer la charge de la dette de l'année en cours ;

– d'autre part, intègre au stock de dette au 31 décembre de l'année en cours l'écart entre la charge de la dette ainsi calculée et la charge qui a été constatée dans les lois de règlement. En effet, pour la commodité de l'exercice, il paraît sage de considérer que les autres paramètres de l'exécution budgétaire sont inchangés, donc que le supplément de charge d'intérêts impacte directement le montant du déficit et se répercute, par voie de conséquence, sur l'encours de dette en fin d'année.

Ce dernier effet est cumulatif : l'excédent de charge d'intérêt constaté une année doit être financé, l'année suivante, comme doit l'être le stock de dette dans la situation de référence : la modélisation prend bien en compte le fait que le « supplément de déficit » creuse à nouveau le déficit.

ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE AU TAUX IMPLICITE CONSTANT DE 1990

(en milliards d'euros)



Dans ces conditions, les trajectoires de la charge d'intérêts constatée et calculée divergent sensiblement à partir de 1995, mais, plus franchement en tendance à partir de 1997 : c'est cette année là que la variation annuelle de la charge de la dette est devenue inférieure à un milliard d'euros, alors qu'elle atteignait, voire excédait 2 milliards d'euros les années précédentes. De plus, **la charge simulée de la dette s'élève à 80 milliards d'euros en 2005**, au lieu de 39,5 milliards d'euros environ pour la charge effective, telle qu'elle est prévue dans le projet de loi de finances pour 2005 par le Gouvernement.

La conclusion est sans appel : **la diminution des taux d'intérêt a permis d'alléger le poids des charges de l'État de 40 milliards d'euros par rapport à ce qu'elles auraient pu être si les conditions de taux prévalant en 1990 avaient perduré.** Le déficit (44,9 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005) est presque moitié moindre que ce qu'il aurait pu être dans les mêmes conditions (à politique économique et budgétaire inchangée, ce qui est une limite évidente de l'exercice de modélisation). La dette est inférieure de 100 milliards d'euros à ce qu'elle aurait été dans les mêmes conditions ⁽¹⁾.

- Assurément, il est difficilement concevable que la dette de l'État retrouve, au fil d'éventuelles hausses de taux, le taux d'intérêt implicite de 7,7% observé en 1990 : celui-ci intègre, en effet, l'impact des taux élevés servis sur les titres émis, pendant la décennie 1980, alors que la lutte contre l'inflation n'avait pas encore produit tous ses effets bénéfiques. Pour autant, l'ampleur du stock de dette (875 milliards d'euros estimés pour la fin de l'année 2004) expose les finances de l'État à un **risque de taux** qui lui est directement proportionnel.

Dans le rapport qu'il avait établi préalablement au débat d'orientation budgétaire pour 2005, votre Rapporteur s'était essayé à évaluer l'impact sur la charge de la dette d'une augmentation des taux d'intérêt. Supposée uniforme (100 points de base) sur l'ensemble de la courbe des taux et pérenne, cette augmentation provoquerait sur le stock de dette une aggravation de la charge d'intérêt d'environ 1,1 milliard d'euros la première année, puis de 1,4 milliard d'euros les deux années suivantes, puis de 1 milliard d'euros la quatrième année, puis de 650 millions d'euros chaque année de la cinquième à la neuvième année, enfin de 230 millions d'euros la dixième et dernière année de projection. Au terme de 10 ans, la variation de taux d'intérêt aura été entièrement intégrée dans le stock de dette, totalement refinancé ; la charge supplémentaire annuelle par rapport à la situation initiale aura été majorée chaque année pour atteindre finalement 8,4 milliards d'euros. Encore faut-il rappeler que cette évaluation ne concerne qu'un pur « effet taux » : le stock de dette auquel est appliqué l'augmentation des taux est constant pendant la durée de la projection et n'intègre donc ni le déficit susceptible d'apparaître pendant cette durée, ni l'effet supplémentaire sur le déficit d'une charge de la dette plus élevée que dans la situation de référence.

b) Les finances de l'État sont fragilisées

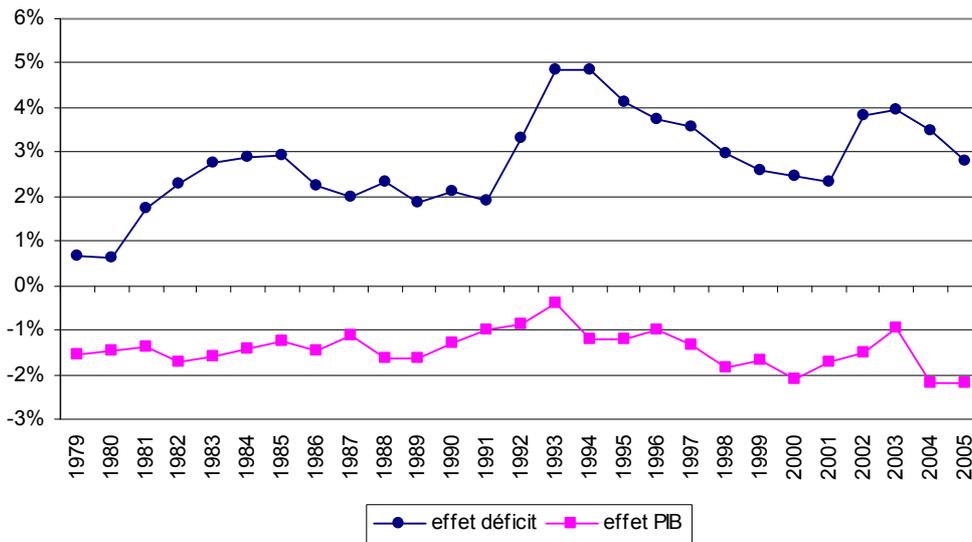
- Sur le long terme, le poids de la dette dans le PIB peut être considéré comme un indicateur robuste de la capacité de l'État à assurer le service de sa dette, donc à préserver sa solvabilité. Cette solvabilité dépend, naturellement, du taux d'intérêt et de la capacité de l'État à prélever, sur la richesse nationale et par la voie de l'impôt, des ressources suffisantes pour assurer le règlement de ses charges opérationnelles et de ses charges d'intérêt.

(1) Le stock de dette à la fin de l'année 2005 est estimé à 920 milliards d'euros dans les conditions de taux qui ont été effectivement constatées, alors qu'il serait de 1.120 milliards d'euros si le taux d'intérêt était resté égal à 7,7% de 1990 à 2004.

Il existe donc une « tension essentielle » entre, d'une part, la croissance de l'économie, qui apporte des ressources à l'État et érode, mécaniquement, le ratio d'endettement et, d'autre part, le processus également mécanique qui fait que la dette s'autoalimente : le déficit annuel augmente la dette, ce qui majore la charge d'intérêt à payer l'année suivante, donc grève à due concurrence le déficit de l'année suivante... et la dette dans laquelle il va se traduire. Si les déficits sont trop élevés pour que la croissance de l'activité économique parvienne à compenser cette charge supplémentaire, le poids de la dette dans le PIB augmente.

PRINCIPAUX FACTEURS D'ÉVOLUTION DU TAUX D'ENDETTEMENT DE L'ÉTAT

(en % du PIB, hors flux de créances et de dettes)

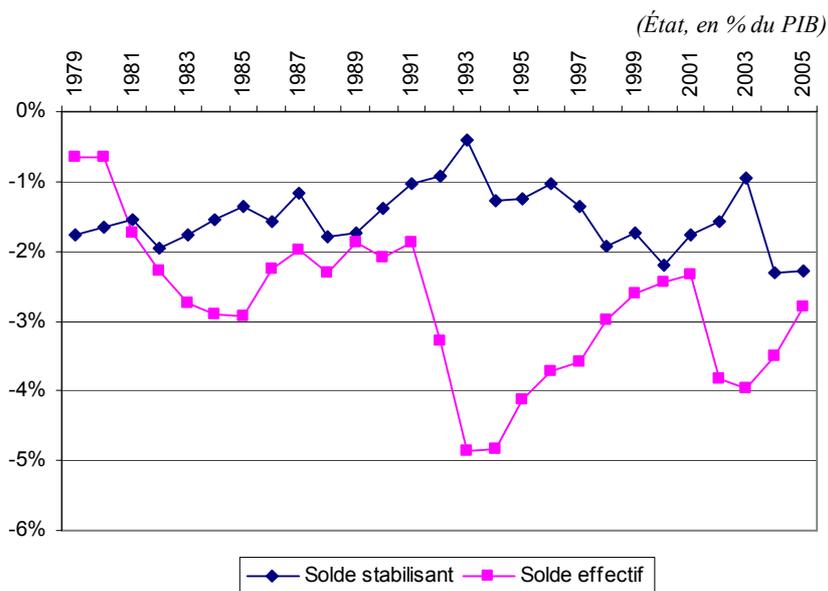


Source : INSEE, Comptes nationaux (juillet 2004) et PLF 2005 pour 2004 et 2005.

Le graphique ci-dessus présente les deux principaux facteurs d'évolution du taux d'endettement de l'État ⁽¹⁾, faisant abstraction des flux nets de créances et de dettes, qui peuvent avoir un impact significatif mais constituent, en général, des opérations ponctuelles sans lien avec la dynamique à moyen terme de l'endettement. Le déficit, mesuré en points de PIB, accroît de son montant le taux d'endettement de l'État. La croissance du PIB érode le taux d'endettement, donc est comptée négativement. Jamais depuis 1980 le niveau du déficit n'a été suffisamment faible (ou le taux de croissance de l'économie suffisamment élevé) pour stabiliser l'endettement : le solde effectif n'a jamais atteint le solde stabilisant.

(1) Mesuré en comptabilité nationale.

COMPARAISON ENTRE SOLDE STABILISANT ET SOLDE EFFECTIF

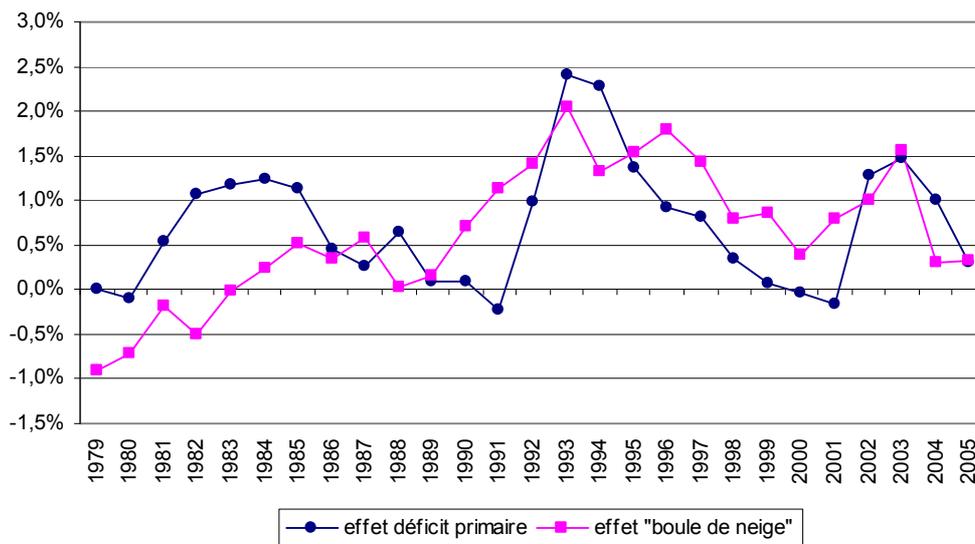


Source : INSEE, Comptes nationaux (juillet 2004) et PLF 2005 pour 2004 et 2005.

En distinguant, dans le déficit, la charge des intérêts du reste (autrement dit, du déficit « primaire »), l'analyse de la dynamique de la dette met mieux en évidence l'effort que doit réaliser la politique budgétaire, sur la base de choix qui relèvent de la seule responsabilité des gouvernements successifs ⁽¹⁾, compte tenu de la charge d'intérêts qu'il faut payer en tout état de cause, contrainte héritée du passé.

LES PRINCIPALES CONTRIBUTIONS A L'AUGMENTATION DU TAUX D'ENDETTEMENT DE L'ÉTAT

(en % du PIB, hors flux de créances et de dettes)



(1) Cependant, le déficit primaire reflète à la fois les choix de politique budgétaire et l'effet de la conjoncture sur les finances publiques. Une bonne conjoncture majore les recettes, modère l'évolution des dépenses sociales et rend donc plus facile la réalisation des objectifs que peut se fixer le Gouvernement en termes de déficit primaire.

Depuis 1983, l'effet « boule de neige » aggrave mécaniquement le taux d'endettement de l'État : le taux d'intérêt servi sur la dette est supérieur au taux de croissance du PIB (en valeur nominale). Il en résulte que le paiement des intérêts sur le stock de dette existant dégrade *à lui seul* le taux d'endettement. Ceci ne peut être contrecarré que si le budget dégage un excédent primaire suffisant. Le graphique ci-avant montre qu'un excédent primaire ⁽¹⁾ n'a été dégagé qu'en 1991 et 2001, dans les deux cas nettement insuffisant pour stabiliser, voire réduire, l'endettement de l'État.

- La dynamique autonome de la dette n'est pas le seul risque résultant d'un endettement excessif. Le vieillissement de la population et la dynamique spontanée des dépenses de santé posent avec acuité le problème de la soutenabilité à long terme des finances publiques et en particulier de celles de l'État, qui est le « payeur en dernier ressort » de la sphère publique.

On sait, par exemple, que les dépenses de santé constituent un « bien supérieur », c'est-à-dire dont la consommation augmente plus vite que la richesse nationale. Le décalage a pu être évalué à près de 2 points par an sur les quarante dernières années : les dépenses de santé sont passées de 3,5% du PIB en 1960 à 8,9% du PIB en 2002. Pour la seule année 2003, la consommation de soins et de biens médicaux a progressé de 6,6% en valeur et de 3,8% en volume ⁽²⁾.

De même, au cours des quarante dernières années, la part des dépenses de retraite dans la richesse nationale a augmenté de plus de 7 points, passant de 5,4% du PIB à 12,6% du PIB. Avant la réforme des retraites adoptée par le Parlement pendant l'été 2003, on estimait que les dépenses de pension devaient s'accroître spontanément de 2 points de PIB à l'horizon 2020 et de 4 points de PIB à l'horizon 2040.

Le Gouvernement et sa majorité ont fait face à leurs responsabilités et ont élaboré et adopté, dans ces deux domaines, des réformes d'ampleur qui contribuent à assurer l'avenir des régimes publics de protection sociale. Cependant, même si chacune des deux réformes repose sur un ajustement entre les contributions directes des assurés et celles dont ils assument la charge indirectement, *via* les systèmes publics de protection sociale, il reste qu'elles n'ont pas éliminé les suppléments structurels de charges qui pèseront, à terme, sur ces régimes publics. En ce sens, la soutenabilité à long terme des finances publiques reste encore à conforter.

La maîtrise des finances publiques passe par des actions structurelles, seules susceptibles de garantir leur viabilité sur le long terme, mais aussi par une modification des instruments de pilotage qui vise à mieux prendre en compte le futur dans les décisions présentes. On pourra ainsi redonner une cohérence temporelle à des réponses qui, aujourd'hui, relèvent trop souvent de l'urgence.

(1) Mesuré selon les conventions de la comptabilité nationale.

(2) DREES, « Les comptes nationaux de la santé en 2003 », Études et résultats, n° 323 (juillet 2004).

B.- Une amélioration nécessaire du cadre budgétaire national

1.- Le Pacte de stabilité et de croissance, garde-fou fondamental mais insuffisant de notre système de pilotage des finances publiques

La clef de voûte de notre système de pilotage des finances publiques résulte de nos engagements européens. L'article 4, alinéa 3, du traité instituant la Communauté européenne dispose en effet que les **finances publiques des Etats membres de l'Union doivent être « saines »**, afin de soutenir la réalisation des objectifs économiques et sociaux énoncés à l'article 2 du même traité, notamment « *une croissance durable et non inflationniste* ». De cette obligation, librement consentie par chacun des signataires du Traité, découlent des règles dont la cohérence et la complémentarité dépassent très largement les contraintes de discipline commune qu'implique nécessairement la participation à une union économique et monétaire.

La première règle est l'obligation de « **prudence budgétaire** » posée par l'article 104, alinéa 1, du traité, qui dispose que « *les États membres évitent les déficits excessifs* ». C'est cet objectif d'éviter et de contenir les dérapages budgétaires que sanctionne le plafond de 3% du PIB des déficits publics des Etats membres et la procédure communautaire applicable aux situations de déficit excessif définie par le règlement n° 1467/97/CE du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

Le Pacte de stabilité et de croissance va cependant beaucoup plus loin dans l'encadrement des politiques budgétaires nationales en posant le **principe d'équilibre à moyen terme des finances publiques**, de façon en particulier à préserver la solvabilité de chaque État membre face aux pressions croissantes exercées sur les systèmes publics de retraite par le vieillissement de la population européenne. A cette fin, le Conseil européen de Berlin de 1996 a proclamé la nécessité de « *parvenir à une situation budgétaire saine proche de l'équilibre ou excédentaire* », formulation reprise par le règlement du Conseil constitutif du Pacte de stabilité et de croissance. La contrainte ainsi exercée sur les finances publiques des États membres est beaucoup plus forte que les exigences du seul traité.

Le respect de ces deux objectifs est contrôlé par une troisième règle que l'on peut qualifier de règle de **surveillance collective des trajectoires budgétaires nationales** (formalisée dans l'examen annuel des programmes de stabilité). Mettant en perspective les politiques budgétaires nationales en les insérant dans un cadre prévisionnel pluriannuel, les procédures communautaires permettent l'exercice d'une « pression par les pairs » donnant corps à la notion de discipline, qui, pour être empreinte de souplesse politique – et de bon sens économique – comme l'ont montré les récents développements des procédures pour déficit excessif à l'encontre de l'Allemagne, de la France ou de l'Italie, n'en est pas moins efficace. Aujourd'hui, le principe d'une discussion commune et

d'un examen collectif et attentif des politiques nationales ne soulève en effet plus guère d'objections. De même, le plafond de 3% de déficits publics « autorisés », pour arbitraire qu'il soit, a conduit à réduire substantiellement le niveau de tolérance des Gouvernements et des opinions publiques aux dérives budgétaires. Désormais, la « sonnette d'alarme » qui réveille les débats et ouvre les consciences à la nécessité de la discipline budgétaire retentit bien plus tôt, par la vertu d'un chiffre arbitraire mais précis et connu de tous. Le franchissement des bornes européennes s'accompagne désormais naturellement d'un effort déterminé, même lorsqu'il est progressif et patient, mis en œuvre sans délai par l'Etat en cause.

Pour autant, le Pacte de stabilité est un dispositif insuffisant parce déséquilibré.

Déséquilibré tout d'abord dans ce qu'il a de normatif. Le faisceau des contraintes et des sanctions est tout entier concentré sur les dérapages éventuels des déficits au-delà des 3%. Cette solution est certes conforme au principe de subsidiarité qui exige que, dans la limite des garde-fous européens, les choix budgétaires nationaux puissent se déployer librement, y compris dans des domaines aussi fondamentaux que le niveau des recettes et des dépenses publiques, reflets de choix politiques et sociaux eux-mêmes par essence nationaux. Cependant, elle tend à relâcher les pressions collectives lorsqu'elles sont les plus nécessaires, c'est-à-dire dans les périodes de bonne conjoncture durant lesquelles la croissance imprime une réduction purement optique des déficits effectifs en gonflant les ressources publiques, tandis qu'elle les concentre lorsqu'elles sont les moins opportunes, au moment où le marasme économique réduit les marges de manoeuvre des Gouvernements confrontés à des finances dégradées et à une économie incapable d'assumer le coût d'un ajustement budgétaire récessif.

En cela, le Pacte de stabilité peut induire un déséquilibre dangereux dans la conduite des politiques économiques nationales, imprimant un biais nettement procyclique aux trajectoires budgétaires, dont l'expérience malheureuse de la France entre 1998 et 2001 fournit un éclairage éloquent. Si, en apparence, son déficit public semblait suivre la discipline européenne d'une trajectoire – très progressive – vers l'équilibre (de 3% à 1,4% du PIB), c'était en dépit d'une dérive marquée tant de la dépense que des recettes.

Il est utile de rappeler qu'en effet, durant ces trois années, l'effort discrétionnaire ⁽¹⁾ s'est relâché de 2,4 points de PIB dont 2,1 points de PIB de baisses d'impôts non financées.

(1) *Le solde discrétionnaire corrige le déficit public de ses fluctuations attribuables à la conjoncture économique (en considérant comme conjoncturel, à la différence du solde structurel, la variation des recettes fiscales liée aux fluctuations de l'élasticité). Pour une présentation détaillée, se reporter au tome I du rapport de M. Gilles Carrez, Rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2005 (n° 1863), octobre 2004.*

Les insuffisances du Pacte de stabilité montrent d'ailleurs toutes les imperfections d'un pilotage des finances publiques à partir de l'indicateur, trompeur et partiel, du solde public. Une politique qui se fixe un objectif de solde budgétaire tend en effet à conditionner les efforts d'assainissement, qu'ils prennent la forme de la maîtrise de la dépense ou de la discipline dans les allègements fiscaux, à l'évolution effective des recettes. Elle conduit dès lors à des comportements procycliques : les Gouvernements qui s'y soumettent sont tentés de relâcher indûment les rênes lorsque la conjoncture est amène, et contraints à des efforts excessifs et dangereux pour l'économie lorsque la conjoncture est maussade.

Dans un pays comme la France dans lequel l'Etat ne couvre, à moyen terme, qu'environ 85% de ses dépenses par ses ressources (mais dans une amplitude allant de 80% à 90%), l'essentiel est de définir des règles de comportement déconnectant nettement la gestion de la dépense de celle des ressources. Dès lors, c'est bien à la base de chacun des piliers de la politique budgétaire, les recettes et les dépenses, qu'il devient nécessaire de trouver les supports d'un assainissement pérenne de notre comportement budgétaire.

2.- Le progrès décisif de la définition de la norme d'évolution « zéro en volume » des dépenses de l'Etat

A cet égard, une étape fondamentale a été franchie depuis 2002. Désormais, la France dispose **d'une règle claire de pilotage du côté des dépenses, avec la norme de progression « zéro en volume » des dépenses de l'Etat**, appliquée aux budgets de 2003, 2004 et, bientôt, 2005. Votre Rapporteur a déjà évoqué, à plusieurs reprises, les avantages qui découlent du choix d'un pilotage des finances de l'Etat par l'intermédiaire d'une norme de progression des dépenses. Une telle politique permet d'absorber les fluctuations de la conjoncture et leur impact mécanique sur les recettes. Bien qu'indifférente à l'évolution effective du solde en exécution, elle est vertueuse puisqu'elle découple le pilotage des dépenses du pilotage des recettes.

En outre, cette règle permet, lorsque la progression des dépenses est durablement inférieure à celle des recettes, de dégager des marges qui peuvent être mises à profit pour accélérer le désendettement de l'Etat, financer de façon pérenne de nouveaux allègements de prélèvements obligatoires ou encore, de façon mesurée, ouvrir des crédits pour financer les priorités gouvernementales.

Enfin, cette règle clarifie les choix budgétaires, en leur donnant une meilleure lisibilité, et impose un examen sévère et minutieux de l'efficacité des actions publiques désormais soumises à l'obligation commune d'une stricte maîtrise d'ensemble. Il faut d'ailleurs rappeler, une nouvelle fois, que cette ambition ne fait en aucune manière de la réduction des dépenses publiques une fin en soi, pas plus qu'elle ne vise à la paupérisation de l'autorité publique. Elle découle du constat évident qu'au cœur de notre système économique et social,

toute charge publique a un coût, matérialisé dans les prélèvements ou masqué dans la dette (qui nourrit les impôts de demain ⁽¹⁾). De ce coût, il faut rapprocher l'efficacité des actions menées pour en apprécier l'opportunité. Toute analyse lucide des menaces financières qui pèsent sur l'Etat conclut par ailleurs à la nécessité de maîtriser la dépense. Les marges de manœuvre de l'action publique se réduisent de plus en plus. L'éviction croissante des dépenses d'investissement par les charges de fonctionnement en témoigne, et seule une discipline budgétaire sans faille peut permettre d'inverser cette tendance.

3.- La définition nécessaire d'un comportement vertueux d'affectation des surplus conjoncturels de ressources de l'Etat

Cependant, la norme de dépenses ne peut suffire, à elle seule, à garantir le rétablissement de nos finances publiques. **En l'absence de principes de comportement du côté des recettes, elle aboutit en quelque sorte à faire marcher notre système de maîtrise budgétaire d'une seule jambe.** En effet, tout d'abord, la tentation, pour afficher un respect littéral du gel en volume des charges de l'Etat, à défaut de son esprit, peut être forte de faire glisser de nombreuses dépenses budgétaires en dépenses fiscales, soustraites ainsi artificiellement à l'enveloppe sur laquelle porte la « norme zéro ». En outre, rien n'interdit d'adopter de larges allègements fiscaux non financés qui conduisent à éloigner, sinon à faire disparaître, l'horizon de l'équilibre et du désendettement.

En outre, la France est caractérisée par un système fiscal au produit très fortement réactif au cycle économique, dont il amplifie les effets sur le budget de l'Etat. Ainsi, dans les périodes de forte croissance, les recettes fiscales nettes évoluent près de deux fois plus vite que la richesse nationale (l'élasticité apparente des impôts d'Etat à la croissance économique a atteint, par exemple, 2,1 en 1999, 1,8 en 2000 et 1,7 en 2001). Parallèlement, les ralentissements conjoncturels s'accompagnent généralement d'un tassement marqué des ressources fiscales (qui ont ainsi progressé six fois moins vite que le PIB en 2003). Dans ce contexte, l'utilisation des ressources fiscales apportées par la croissance prend un caractère déterminant : la tentation est en effet grande, lorsque l'embellie économique apporte des ressources à profusion, de dilapider les fruits de la croissance sans faire la part en leur sein du provisoire et du permanent.

Pour autant, une règle de recettes ne peut être qu'asymétrique. Il n'apparaît en effet guère opportun de fragiliser les phases d'atonie et de reprise économique par des hausses de prélèvements que le niveau excessif des prélèvements obligatoires en France interdit sous peine d'affaiblir durablement le potentiel d'activité de notre économie. Ainsi, l'essentiel est de définir une **règle encadrant le « recyclage » des surplus de recettes** apportés par la croissance.

Sa définition implique cependant de répondre au préalable à deux séries de questions, portant dans un premier temps sur la nature des surplus sur lesquels la

(1) Dès à présent, pas moins de 17% du produit des impôts (soit, par exemple, le produit total de l'impôt sur les sociétés net) financent la charge de la dette, c'est-à-dire les déficits d'hier.

règle doit porter, et, dans un second temps, sur le caractère plus ou moins contraignant que devrait revêtir cette règle.

Tout d'abord, de quels surplus parle-t-on ? Deux réponses sont ici envisageables.

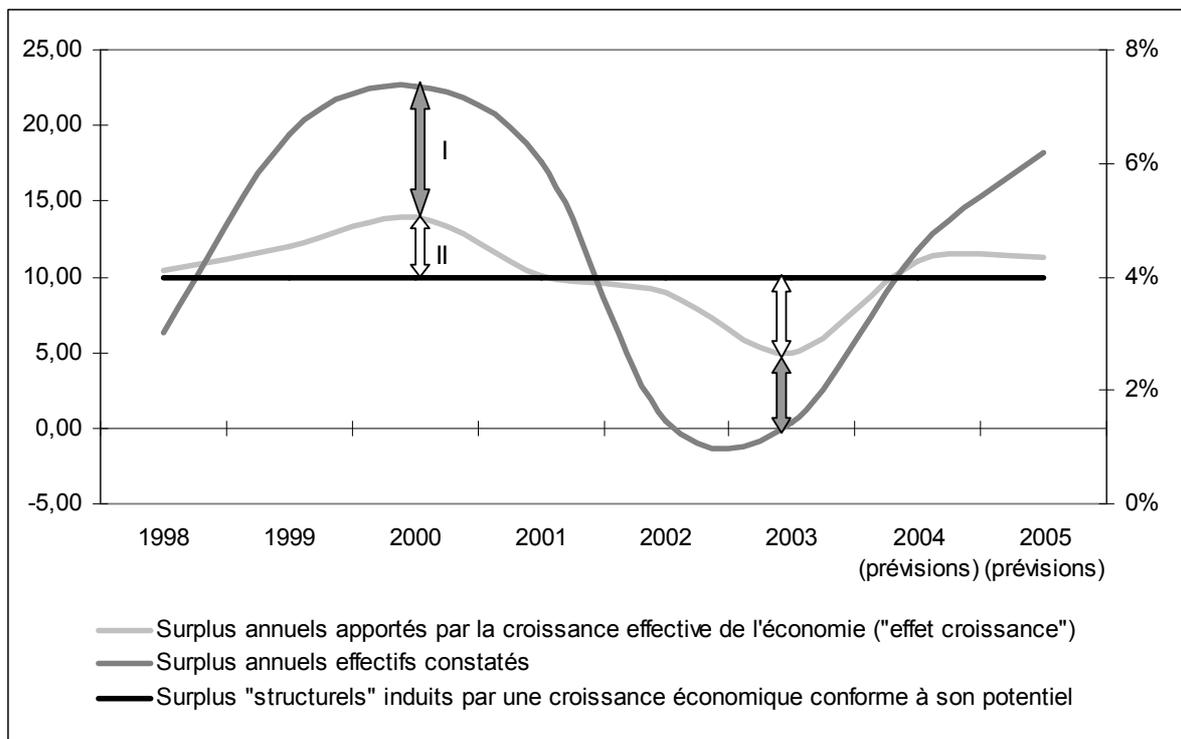
a) *La notion non retenue par le projet de loi de « surplus spontanés »*

La première acception du « surplus de recettes », que l'on pourrait qualifier de « **surplus spontané** », est la plus large. Elle couvre l'ensemble des ressources fiscales supplémentaires d'une année sur l'autre apportées par le dynamisme de l'économie.

PLUS-VALUES ANNUELLES SPONTANÉES DES RECETTES FISCALES NETTES DURANT LE DERNIER CYCLE ÉCONOMIQUE 1997-2005 (EN EUROS CONSTANTS)

(échelle de gauche : en milliards d'euros (euros 2005))

(échelle de droite : en pourcentage)



Le graphique ci-dessus, construit à partir de l'observation des recouvrements depuis 1998, met en évidence la surréaction des recettes fiscales nettes (avant toute mesure législative ou réglementaire affectant le produit des impôts) à la croissance de l'économie.

A long terme, les ressources fiscales évoluent spontanément au même rythme que leur assise, la richesse nationale. Ainsi, la croissance potentielle (estimée à 2,25% en volume et 4% en valeur) apporte un **surplus** annuel de ressources fiscales, que l'on peut qualifier de **structurel**, de l'ordre de 10 milliards d'euros (en euros 2005), matérialisé par le trait noir du graphique.

Les surplus spontanés effectifs d'une année sur l'autre fluctuent autour de cette valeur, confortée ou réduite par les **surplus conjoncturels** (I + II du graphique) dont on remarque qu'ils ont pour effet de doubler ou d'annuler totalement les marges de manœuvre fiscales annuelles selon la position de l'économie dans le cycle économique.

Les variations de la croissance effective du PIB au cours du cycle économique exercent ainsi un premier impact sur l'évolution des surplus annuels. La courbe en gris clair du graphique montre le montant du **surplus spontané qu'induirait la progression des recouvrements d'impôts au même rythme que la richesse nationale**. On remarque que les plus-values ou les moins-values (le II du graphique) provoquées par la seule fluctuation de l'activité par rapport au surplus structurel de 10 milliards d'euros sont de **faible ampleur**. A titre d'exemple, en 2003, l'affaissement de la croissance (moins de 0,5% en volume) ne réduit que de 5 milliards d'euros le surplus de recettes, tandis que la très robuste croissance constatée en 2000 (3,8% en volume) n'a apporté spontanément que 4,5 milliards d'euros de plus-values supplémentaires.

S'ajoute cependant un deuxième phénomène (le I du graphique) : la **surréaction des recettes fiscales nettes aux fluctuations cycliques** de l'économie, liée à deux éléments caractéristiques du système fiscal français : tout d'abord, l'assise de 40% des impôts d'une année sur les revenus de l'année précédente tend à accentuer brutalement les variations du cycle ; ensuite, la composition précise de la croissance exerce une influence déterminante sur le profil des recouvrements (une croissance portée par la consommation, comme en 1999-2000 et en 2004, est plus profitable à l'État dont une part déterminante des ressources provient de la TVA et des autres droits d'accise). Ainsi, les phases de reprise et de progression de l'activité impriment aux ressources de l'État un rythme de progression très supérieur à celui de l'économie dans son ensemble. A titre d'exemple, en 1999, cette surréaction (effet élasticité matérialisé au I du graphique) a rapporté à l'État 8 milliards d'euros des 19 milliards d'euros de surplus de recettes.

Cependant, à moyen terme, les recettes fiscales ne peuvent évoluer plus rapidement que leur assise, la richesse nationale. En dehors de toute mesure nouvelle affectant le produit des impôts, l'élasticité est ainsi égale, en moyenne, à l'unité. C'est pourquoi, dans les phases de retournement de l'activité, le ralentissement des recouvrements fiscaux est beaucoup plus marqué que celui de l'activité. L'effet « élasticité » constaté en 2003, par exemple, évalué à – 4,5 milliards d'euros, a ainsi réduit à néant les marges de manœuvre fiscales.

Ce phénomène est mis en évidence par la courbe en gris foncé du graphique, qui matérialise les surplus effectifs de recettes d'une année sur l'autre. Comme on le voit clairement, les surplus apportés par une surréaction des recettes à la progression de l'activité, qui représentent la moitié des surplus totaux dans les années de forte croissance, sont compensés par des moins-values tout aussi importantes dans les phases de retournement du cycle économique.

Dans ce contexte, **il apparaît essentiel de faire preuve de prudence dans le recyclage des surplus annuels de ressources fiscales en période de forte croissance, dont environ la moitié sont purement conjoncturels.** Gager sans discernement des baisses d'impôt pérennes ou de nouvelles dépenses sur ce surcroît de recettes, bien qu'optiquement neutre sur les déficits des années concernées, expose les finances publiques à une dégradation structurelle de leur situation. C'est ce qui s'est produit entre 1999 et 2001 lorsque la précédente majorité a mis en œuvre un programme d'allégement d'impôt de 22 milliards d'euros (et laisser dériver la dépense de 38 milliards d'euros) réduisant de manière pérenne le niveau des ressources de l'État une fois les dividendes provisoires de la croissance disparus.

De ce phénomène, votre Rapporteur a dégagé des conclusions ⁽¹⁾ :

– les **surplus « conjoncturels », dividendes provisoires de la croissance**, qui résultent d'une progression du PIB supérieure à son potentiel et d'une élasticité des recettes fiscales dépassant l'unité, **doivent être intégralement affectés à la réduction du déficit** parce qu'ils ont vocation à être compensés par des moins-values fiscales en phase basse du cycle ;

– la redistribution éventuelle (que ce soit par des baisses d'impôts ou par la création de nouvelles charges publiques) des surplus « durables » de recettes (apportés par une croissance conforme à son potentiel et une élasticité des recettes fiscales nettes égale à l'unité, sa valeur de long terme) doit être envisagée avec grande prudence, laquelle doit être garantie par le suivi d'indicateurs de santé des finances publiques.

Pour simplifier, ces surplus « durables » s'élèvent à 10 milliards d'euros. Dès lors qu'une progression des dépenses limitée à l'inflation obère 5 milliards d'euros de ces marges de manœuvres pérennes, il est possible de conclure que **les allègements d'impôt d'une année non gagés par une baisse corrélative des dépenses ne peuvent dépasser 5 milliards d'euros sans dégrader la situation structurelle des finances publiques.** Sous ce plafond, du choix du rythme optimal des baisses d'impôts dépend le rythme d'assainissement budgétaire, **l'absence totale de baisse d'impôt permettant d'atteindre l'équilibre du budget de l'État en trois à quatre années** (en haut du cycle). Comme on l'a vu en effet, les plus-values spontanées annuelles en phase haute du cycle peuvent atteindre un montant de l'ordre de 20 milliards d'euros, dont 5 milliards d'euros sont grevés pour financer la progression « zéro *en volume* » des dépenses. La réduction du déficit dans ces périodes favorables peut ainsi s'élever, en l'absence d'allègements fiscaux, jusqu'à 15 milliards d'euros par an, permettant de combler à court terme un déficit du budget de l'État qui devrait atteindre 45 milliards d'euros en 2005. Dans ces conditions, ce sont bien les modalités retenues de la répartition des surplus fiscaux – et la trajectoire de l'économie nationale – qui

(1) Gilles Carrez, Rapporteur général, rapport d'information sur le débat d'orientation budgétaire pour 2005 (n° 1681), juin 2004.

déterminent le rythme de résorption du déficit, rythme potentiellement beaucoup plus élevé qu'on ne le croit trop souvent.

On peut remarquer qu'à cette fin, les Pays-Bas ont adopté une règle de gestion des surplus de recettes dont l'esprit se rapproche de ces principes.

Cette règle repose tout d'abord sur la formulation volontairement très prudente des hypothèses de croissance à associer aux projets de lois de finances. Les ressources de l'État sont en effet évaluées en prenant pour hypothèse maximale une croissance de 2,25%, inférieure au potentiel de l'économie. Par conséquent, la probabilité d'apparition de plus-values est très supérieure à celle de constatation de moins-values.

En cours, d'année, des règles strictes président à l'utilisation des surplus (qui recouvrent la notion de surplus conjoncturel exposé plus haut) :

– lorsque le déficit public est inférieur à 0,75% du PIB, 50% des plus-values de recettes sont affectées à la réduction du déficit et 50% à des baisses d'impôts ;

– lorsqu'il est supérieur à 0,75% du PIB, 75% des plus-values sont consacrées à diminuer le déficit et seulement 25% redistribuées sous forme d'allègement des prélèvements ;

– lorsque le déficit atteint 3% du PIB, le Gouvernement doit prendre toutes les mesures utiles pour revenir sous le plafond du Pacte de stabilité et de croissance.

b) La notion de « surplus non anticipés » visée par le projet de loi

Il est parallèlement possible de retenir une définition moins large des surplus de recettes, en abordant les **surplus non anticipés**. Cette seconde approche consiste à établir, en loi de finances initiale, des prévisions de recettes jugées réalistes, de consacrer le débat budgétaire à la répartition des éventuelles marges de manœuvre ainsi évaluées, et de **faire porter la règle d'affectation sur la gestion des « cagnottes »** en cas de surprise favorable, sur la croissance ou sur l'élasticité des recettes fiscales.

Le tableau et le graphique détaillent les écarts annuels constatés entre l'exécution, la révision des prévisions à l'automne (en général les données votées en collectif d'hiver, qui reprennent dans la majorité des cas les prévisions dites « révisées » associées au projet de loi de finances de l'année n+1), les prévisions jointes, le cas échéant, au collectif d'été et les prévisions initiales. Afin de rendre pertinentes les comparaisons, les variations du produit tendanciel des impôts, c'est-à-dire à partir de la législation votée dans la loi de finances initiale, sont isolées des mesures nouvelles adoptées après la loi de finances initiale.

EVOLUTION ANNUELLE DES PREVISIONS DE RECETTES FISCALES NETTES DEPUIS 1991

(en milliards d'euros)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
évaluations initiales	197,2	203,6	201,4	188,5	199,1	213,6	212,7	220,8	234,0	236,5	248,8	250,4	248,7	256,5
recettes fiscales nettes tendancielle ^(a) évaluées en collectif d'été (et MUCFF 1997)			183,6		197,6		210,1			241,9		245,0		
<i>mesures nouvelles adoptées en collectif d'été (et MUCFF 1997)</i>			1,0		4,9		3,5			- 6,2		- 2,6		
évaluations du collectif d'été, après incidence des mesures nouvelles			184,6		202,5		213,6			235,8		242,5		
évaluations révisée associée au PLF de l'année suivante (si différentes du collectif d'hiver)									235,7					
recettes fiscales nettes tendancielle ^(a) évaluées en collectif d'hiver	191,5	189,4	182,0	191,0	198,8	210,1	214,0	222,4	237,4	241,9	244,9	240,9	241,3	261,5
<i>mesures nouvelles adoptées dans l'année (et dans le collectif d'hiver) hors collectif d'été</i>	1,2	- 0,1							- 0,8	- 1,8	- 1,7			
total mesures nouvelles adoptées en cours d'année^(b)	1,2	- 0,1	1,0	0,0	4,9	0,0	3,5	0,0	- 0,8	- 8,0	- 1,7	- 2,6	0,0	-
données d'exécution	187,3	185,3	184,3	191,2	198,4	207,3	216,0	221,4	238,7	240,0	244,8	240,2	239,8	

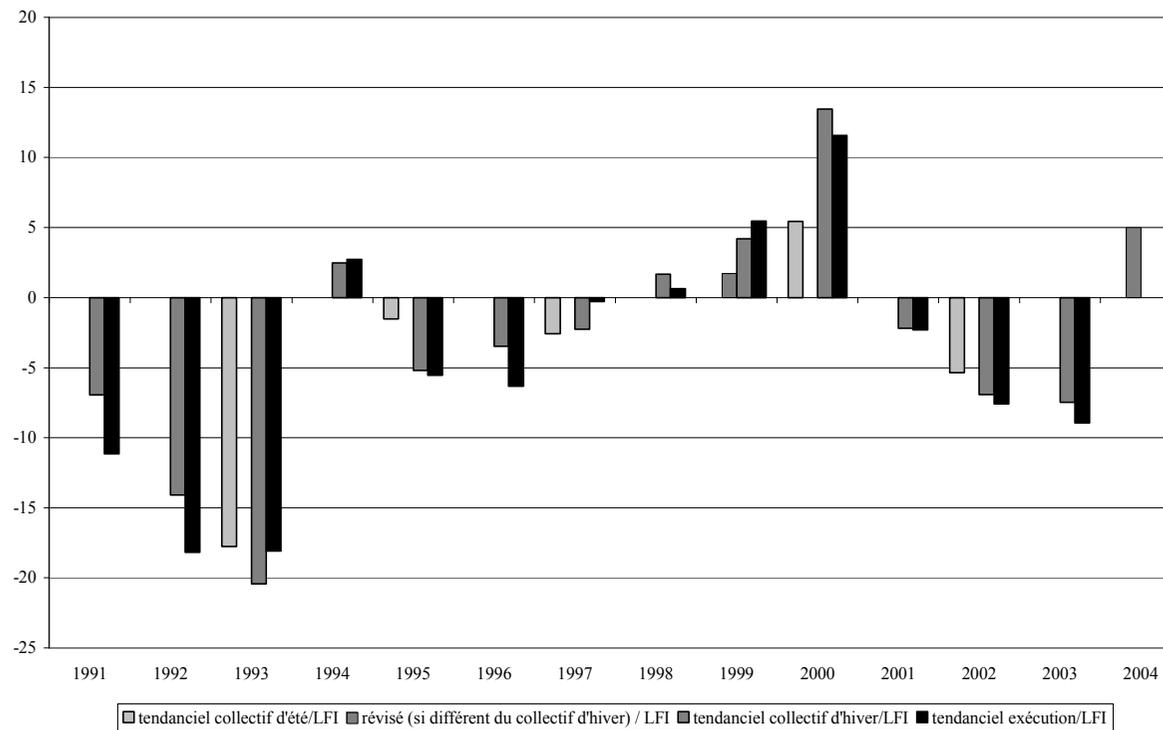
(a) C'est-à-dire selon la législation de la loi de finances initiale de l'année, avant impact des mesures nouvelles affectant le produit des impôts votées après la loi de finances initiale.

(b) Hors mesures nouvelles adoptées en loi de finances initiale

ERREURS DE PREVISION SUR LES RECETTES FISCALES NETTES DEPUIS 1991

(en milliards d'euros)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
tendanciel collectif d'été/LFI			- 17,8		- 1,5		- 2,6			5,4		- 5,4		
révisé (si différent du collectif d'hiver) / LFI									1,7					5,0
tendanciel collectif d'hiver/LFI	- 6,9	- 14,1	- 20,4	2,5	- 5,2	- 3,5	- 2,3	1,7	4,2	13,4	- 2,2	- 6,9	- 7,5	
tendanciel exécution/LFI	- 11,2	- 18,2	- 18,1	2,7	- 5,5	- 6,3	- 0,3	0,6	5,5	11,6	- 2,3	- 7,6	- 8,9	



**MOYENNE ET MEDIANE DES ERREURS DE PREVISION
DES RECETTES FISCALES NETTES DEPUIS 1991**

(en milliards d'euros)

	1991-2004		1994-2004	
	moyenne	médiane	moyenne	médiane
écart entre les prévisions de l'automne (collectif ou révisé lorsque différents) et les prévisions initiales	- 3,6	- 3,5	- 0,6	- 2,2
écart entre les données d'exécution et les prévisions initiales	- 4,5	- 5,5	- 1,1	- 1,3

Il apparaît que les **prévisions initiales de recettes fiscales nettes sont affectées par un biais nettement optimiste** : en moyenne, les prévisions sont supérieures, depuis 1991, de 4,5 milliards d'euros aux produits effectivement recouverts dans l'année ; en outre, les prévisions révisées à l'automne, pour se rapprocher des données constatées en exécution, sont tout de même en moyenne « trop optimistes » de l'ordre de 1 milliard d'euros.

Cependant, lorsqu'on limite le champ d'observation à l'amplitude d'un cycle économique plus « normal » (les années 1991-1993 étant caractérisées par la récession la plus brutale de l'après-guerre), le biais des prévisions devient moins manifeste : en moyenne, les prévisions initiales sont supérieures de 1,1 milliard d'euros aux données d'exécution (erreur dont la moitié est généralement corrigée lors de l'établissement de l'évaluation révisée).

En outre, un phénomène très spectaculaire a été observé en 1999 et 2000. L'apparition d'une élasticité exceptionnellement élevée des recettes fiscales nettes (proche de 2) n'a pu être anticipée, conduisant à des plus-values inattendues de 5,5 puis 11,6 milliards d'euros. Or, le déficit du budget général de l'État n'a été réduit en cours d'année par rapport aux prévisions initiales que de respectivement 3,7 et 3,9 milliards d'euros, les surplus non anticipés (qui recouvrent partiellement ces deux années la notion de surplus conjoncturel exposée plus haut), par essence temporaires, étant dépensés en allègements d'impôts non financés.

On rappellera en effet que dès l'automne 1999, le dynamisme des recouvrements de l'année était manifeste, quand bien même le Gouvernement d'alors avait estimé prudent de limiter l'évaluation de la plus-value fiscale dans les estimations révisées jointes au projet de loi de finances pour 2000 à 1,7 milliard d'euros. Dès l'examen du collectif d'hiver, l'attention vigilante du Parlement – et de l'opposition de l'époque – avait conduit à revoir le montant de cette plus-value à 4,2 milliards d'euros, dont 0,8 milliard d'euros a été dépensé en baisses d'impôt (anticipation au 15 septembre 1999 de la réduction du taux de TVA applicable aux travaux d'entretien portant sur les locaux à usage d'habitation, allègement des droits de mutation sur les fonds de commerce).

Cependant, l'ampleur des plus-values spontanées a nourri des pressions importantes auxquels le Gouvernement de Lionel Jospin a cru bon de céder en proposant, dans le collectif d'été pour 2000, des allègements d'impôts de 6,2 milliards d'euros (dont près de la moitié au titre de la baisse d'un point du taux de TVA, un quart pour une première tranche d'abaissement des taux du barème de l'impôt sur le revenu et un quart pour un allègement de la taxe d'habitation). En outre, un plan de baisse d'impôts de 12 milliards d'euros a été défini durant l'été 2000, exerçant ses effets en 2001 et 2002.

Dès lors, dès 2000, sur 11,6 milliards d'euros de plus-values non anticipées (et sur 20,6 milliards d'euros de plus-values spontanées totales), seuls 3,5 milliards d'euros sont venus réduire le déficit du budget général en 2000 par rapport au niveau atteint en 1999. Au total, pour ces deux années sur 38 milliards d'euros de surplus spontané de recettes fiscales, dont 17 milliards d'euros non anticipés dans les deux lois de finances initiales, seuls 9 milliards d'euros ont été consacrés à réduire le déficit, le reste amputant durablement les ressources de l'État ou nourrissant des hausses pérennes de charges publiques, réduisant d'autant l'assise des budgets des années suivantes.

Dans ce contexte, le concept de « cagnotte » largement médiatisé alors est trompeur.

Tout d'abord, les « **cagnottes** » éventuelles que font apparaître les recouvrements favorables portés par le dynamisme économique sont **par essence provisoires**. Elles ont nécessairement pour **corollaire**, on l'a vu, **des moins-values d'ampleur comparable** qui apparaissent dès le retournement du cycle. Est-il utile de rappeler que les « bonnes surprises » des années 1998-2000, qui se sont élevées au total à 17,7 milliards d'euros, ont été rapidement suivies de « mauvaises surprises » sur les recettes fiscales nettes, entre 2001 et 2003, de plus de 18,8 milliards d'euros ?

Ensuite, il est permis de s'interroger sur l'existence réelle de « cagnottes » lorsqu'elles apparaissent au profit d'un **bénéficiaire qui a pris l'habitude, depuis plus de vingt ans, de dépenser en moyenne 20% de plus que ses ressources**. Les plus-values de recettes ne constituent en aucune manière une manne thésaurisée par l'Etat mais une – légère – atténuation des sommes qu'il est contraint d'emprunter chaque année pour financer ses déficits récurrents. Rapportés au niveau de l'endettement cumulé des administrations publiques, qui dépasse 1.000 milliards d'euros, ces surplus inattendus dont l'apparition ne concerne que deux voire trois années tous les dix ans ne peuvent guère être considérés comme des ponctions insoutenables sur la richesse nationale.

c) Une règle de faible densité juridique, mais très parlante

L'histoire budgétaire des vingt-cinq dernières années montre qu'en matière de finances publiques, la vertu ne s'impose pas d'elle-même, malgré ses qualités propres ou les objurgations et les efforts de pédagogie des responsables politiques ou des administrations qui pensent – à juste titre – que l'on ne peut construire la prospérité et la solidarité d'une nation sur l'absence de discipline et la fuite en avant dans le déficit et l'endettement.

Faut-il donc imposer la vertu ? Peut-on contraindre le système politique à prendre les décisions qui visent à garantir la viabilité des finances publiques ? Peut-on limiter la capacité d'action de « pouvoirs » qui, traditionnellement, sont considérés comme souverains ? Poser le débat en ces termes, c'est faire d'emblée le procès d'une certaine toute-puissance, qui voudrait que le pouvoir politique ne soit assujéti qu'à son libre arbitre.

- Cette toute-puissance est en grande partie virtuelle. La volonté générale ne peut s'exprimer dans la loi qu'à l'intérieur des limites posées par la Constitution et les lois organiques, éclairées par la jurisprudence toujours plus abondante du Conseil constitutionnel. La volonté nationale doit composer avec les engagements internationaux, notamment européens, auxquels la France a souscrit et dont un retrait signifierait une crise majeure. Le système institutionnel de la V^e République a été construit pour faciliter l'action, une fois la décision prise au plus haut niveau, mais n'exclut pas que l'exercice du pouvoir puisse conduire à des conflits entre les pouvoirs.

Une contrainte qui trouverait à s'exercer sur le législateur financier n'est donc pas une éventualité susceptible d'être écartée en un tournemain. Légitime et effective en matière de procédure budgétaire, elle peut être discutée en matière de politique budgétaire.

Cela supposerait d'abord que soit franchi un obstacle juridique assez redoutable. Au vu des décisions antérieures du Conseil constitutionnel, celui-ci pourrait considérer que l'introduction d'une règle de politique budgétaire dans la loi organique relative aux lois de finances – opposable au projet du Gouvernement comme au texte issu des votes du Parlement – contrevient à l'article 20 de la Constitution, qui dispose que « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* ».

Il s'est appuyé explicitement sur cet article pour assortir d'une réserve d'interprétation l'acceptation de l'article 52 de la LOLF, relatif au rapport déposé par le Gouvernement sur les prélèvements obligatoires. Il est vrai qu'en l'espèce, la réserve était justifiée par le fait que l'article 52 de la LOLF évoque les « *dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement* ». Le Conseil constitutionnel a pu à bon droit rappeler que la présentation et l'évaluation, à titre indicatif, de « *dispositions* » qui font implicitement référence à des mesures concrètes et précises ne sauraient lier le

Gouvernement ni pour l'année en cours, ni pour les deux années suivantes, horizon temporel du rapport sur les prélèvements obligatoires. Les règles de politique budgétaire dont il est ici question sont, au contraire, des cadres généraux à l'intérieur desquels pourraient se développer librement des politiques publiques diversifiées et susceptibles d'être adaptées aux circonstances.

On observera enfin que la liberté d'appréciation et d'adaptation dont jouit le Gouvernement pour déterminer et conduire la politique de la Nation est toute relative, dès lors qu'elle doit se couler dans l'ensemble des contraintes évoquées ci-avant. Même figées au niveau organique, des règles formelles de politique budgétaire sont aussi la manifestation d'une volonté générale initiée ou acceptée par le Gouvernement.

Le débat se déplace alors vers la portée de l'habilitation constitutionnelle conférée au législateur organique par l'article 34 de la Constitution, qui, s'agissant des lois de finances, prévoit que celles-ci « *déterminent les ressources et les charges de l'État dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ».

Jusqu'ici, l'habilitation constitutionnelle a toujours été entendue comme ne concernant que des règles de procédure. Dans l'avis rendu par le Conseil d'État, le 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 », le Conseil d'État a estimé que les dispositions précitées de l'article 34 de la Constitution et celles de l'article 47 « *habilitent le législateur organique à définir les règles relatives à la présentation et au contenu des lois de finances, ainsi que les règles relatives à leur discussion et à leur adoption par le Parlement* ». Dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, le Conseil constitutionnel a retenu une formulation plus sibylline, indiquant que « *le constituant a ainsi habilité la loi organique à prévoir, d'une part, les modalités selon lesquelles les recettes et les charges budgétaires ainsi que les autres ressources et charges de l'État sont évaluées et autorisées par les lois de finances et, d'autre part, les dispositions inséparables de ladite autorisation* », sans préciser si les « *modalités* » susvisées s'entendent exclusivement comme des règles de procédure ou peuvent comprendre des conditions de fond.

Plus récemment, la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales suggère, dans son article 5, que le contenu d'une loi de finances peut être contraint par une loi organique pour réaliser un objectif de politique publique. Afin de satisfaire à la règle constitutionnelle selon laquelle « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* », l'article 5 de ladite loi organique a prévu que « *si, pour une catégorie de collectivités territoriales, la part des ressources propres ne répond pas aux règles fixées à l'article LO. 1114-3, les dispositions nécessaires sont arrêtées, au plus tard, par une loi de finances pour la deuxième*

année suivant celle où ce constat a été fait ». Le Conseil constitutionnel a décidé que, sous une réserve d'interprétation extérieure à la problématique développée ici par votre Rapporteur, les dispositions de l'article 5 de la loi organique n'appelaient pas de remarque de constitutionnalité. Le cas échéant, la loi de finances se trouverait ainsi obligée de contenir des dispositions visant à respecter des ratios macrobudgétaires et macrofinanciers définis par la loi organique précitée.

Une approche constructive, mais pas illégitime, de l'habilitation constitutionnelle ouverte au législateur organique en matière de lois de finances peut donc amener à envisager d'instaurer, au niveau organique, des règles de politique budgétaire qui constitueraient alors le cadre obligé de la construction des lois de finances, y compris en cas d'alternance. C'est d'ailleurs la justification principale du processus, fondé en quelque sorte sur un principe d'« irresponsabilité » des décideurs publics, qu'il convient de circonscrire afin d'éviter la débâcle financière. La mise en œuvre d'une telle démarche heurterait cependant les conceptions nationales en matière de démocratie et d'alternance électorale.

Une loi organique de politique budgétaire serait avant tout une loi de défiance, motivée par l'incapacité du politique à prendre ses responsabilités. Dans cette même perspective, son adoption ne pourrait résulter que d'un sursaut national, de la part d'une majorité soudainement éclairée qui, agissant en son nom propre et en celui de ses successeurs, accepterait de se lier les mains et de contraindre – dans des limites très globales – ses capacités de choix en matière budgétaire.

Cette voie est séduisante en ce qu'elle répond très directement et avec une réelle vigueur aux insuffisances constatées depuis des lustres en matière de pilotage des finances publiques. Pour autant, elle ne paraît pas praticable à court terme car elle suppose de réunir un faisceau improbable de circonstances favorables et de surmonter des réflexes anciens. Le Gouvernement ne l'a donc pas retenue alors que, peut-être, une initiative parlementaire aurait pu faire preuve d'une plus grande audace. L'article 88-1 de la Constitution prévoit que la République française respecte les obligations nées de sa participation à l'Union européenne et, par conséquent, a l'objectif de bonne gestion des finances publiques. Il aurait pu constituer le fondement de cette approche plus audacieuse de l'assainissement budgétaire. Aux yeux de votre Rapporteur, le présent projet n'épuise donc pas cette question, et le sujet doit être considéré comme restant ouvert.

- C'est donc vers une approche plus politique, plus souple, qu'il faut se tourner désormais, en ayant conscience des limites qu'un tel repli érige.

Une loi de programmation pour l'assainissement budgétaire serait un outil intéressant. Elle traduit une volonté politique, sanctionnée par un vote, en un engagement de portée pluriannuelle assorti, la plupart du temps, d'un échéancier précis de réalisation. Elle provoque un débat d'ensemble sur les objectifs généraux

recherchés par la programmation, sur le cheminement défini pour les réaliser, éventuellement sur les moyens précis qu'il convient d'actionner pour parvenir à ses fins, enfin sur les clauses de rendez-vous qui peuvent être fixées pour juger de son bon déroulement.

Elle offre aussi la possibilité, s'agissant d'une loi simple, d'ajuster le but et le rythme de la programmation en fonction des circonstances et de l'évolution des priorités politiques, ce qui, aux yeux de votre Rapporteur, affadit sa vigueur mais, en contrepartie, réduit la plupart des obstacles évoqués ci-avant à l'élévation au niveau organique d'une programmation de l'assainissement. D'ailleurs, de trop nombreuses lois de programmation se sont vues progressivement dénaturées par des révisions, des étalements, des ajustements de tous ordres pour que ceux qui contestent qu'une contrainte encadre le pouvoir d'appréciation des lois de finances refusent d'adhérer à l'idée d'une loi de programmation pour l'assainissement budgétaire.

Sur le modèle des lois de programmation récentes, celle-ci pourrait disposer que, durant la période de programmation, les dépenses de l'État ne doivent pas augmenter plus vite que l'inflation ⁽¹⁾, que le volume des dépenses à prendre en compte est considéré dans le périmètre du budget au début de la programmation ⁽²⁾ et que les excédents conjoncturels de recettes fiscales doivent être intégralement ⁽³⁾ affectés à la réduction du déficit – sous réserve d'une définition adéquate des excédents conjoncturels, soit de façon littérale, soit en fixant des valeurs numériques valables pour la durée d'application de la loi.

Le principe de la loi de programmation offre également l'avantage de s'ajuster à l'état effectif des finances publiques. Si la situation est considérée comme saine, il sera possible de se passer de toute programmation – bien que le maintien d'un encadrement à moyen terme des finances de l'État soit un principe attractif. Si la situation est grave – comme aujourd'hui – la loi de programmation pourra prévoir des modalités d'assainissement plus ou moins vigoureuses et, par exemple, conditionner sa durée d'application à la réalisation de certains objectifs financiers.

Mais, à l'orée de l'hiver 2004-2005, il n'est plus temps d'élaborer et d'adopter une telle loi de programmation. Le meilleur créneau – le tout début de la législature – est désormais passé et le Gouvernement a d'ailleurs engagé avec détermination la démarche qu'il propose aujourd'hui de compléter dans le présent projet. Le retour à une politique financière responsable n'a pas attendu le projet de loi organique pour entrer dans les faits et celui-ci vient plus comme un point d'orgue à mi-parcours que comme un acte fondateur. Au contraire, une loi de programmation s'inscrit naturellement dans l'horizon temporel d'une législature, dont elle peut constituer la « charte fondamentale » dans le domaine qui lui est fixé. S'agissant du calendrier de l'année 2004, une loi de programmation devrait

(1) Simple reprise, à titre d'illustration, de la règle non écrite en vigueur depuis trois projets de loi de finances.

(2) Afin de garder toute sa pertinence au concept de norme de progression des dépenses.

(3) Ou, à la rigueur, partiellement.

s'insérer dans un ordre du jour déjà chargé et nécessiterait qu'un travail spécifique soit réalisé afin de s'assurer de la compatibilité du projet de loi de finances pour 2005 avec les exigences de la programmation.

- Puisque la voie normative est bouchée et que la voie « programmatique » n'a plus grand intérêt, à ce stade de la législature, ne reste plus ouverte alors que la voie déclarative. Il est vrai qu'un effort continu et soutenu en faveur de l'assainissement budgétaire passe déjà par une prise de conscience collective.

Le Gouvernement a fait le choix de proposer au Parlement une règle organique qui facilite le débat sur les surplus de recettes, évite à celui-ci de se cristalliser dans l'urgence et l'euphorie qui accompagnent, en règle générale, l'apparition des « bonnes surprises » budgétaires, et vise à éviter que ne soient prises de mauvaises décisions, aboutissant au gaspillage des deniers publics.

Le dispositif proposé est un outil de pédagogie et de clarté. Par un débat préalable, en loi de finances, il entend encadrer sur un plan politique l'utilisation qui pourra être faite d'éventuels surplus de recettes, dans la définition qui a été donnée et expliquée précédemment.

Ne prenons donc pas le texte du présent projet pour ce qu'il n'est pas. Il ne prétend pas fixer un objectif de politique budgétaire ou, à plus forte raison, une obligation de discipline budgétaire : ceux-ci sont renvoyés au bon vouloir et à l'esprit de responsabilité de chaque Gouvernement et de chaque majorité. Il ne prétend pas enfermer les autorités politiques dans un carcan juridique mais les aider à définir, *a priori* et sans excès, les modalités selon lesquelles il sera fait face à d'éventuels aléas positifs. Il ne prétend pas stigmatiser le Gouvernement ou le Parlement pour le respect ou le non-respect de la règle qui aura été ainsi définie, mais les associer autour d'une même exigence de prudence, à la jonction de la prévision et de l'exécution des lois de finances.

A cette fin, le projet de loi organique prévoit de « sacraliser » par un vote des orientations générales qui auraient pu, formellement, trouver tout aussi bien leur place dans le débat d'orientation budgétaire ou la programmation pluriannuelle des finances publiques, outils tous deux définis par la LOLF et d'ores et déjà utilisés avec bonheur par le Gouvernement actuel.

Les orientations ainsi traduites en règles seront alors comme un miroir placé face au politique, qui pourra lui renvoyer l'image de la constance ou celle du renoncement.

II.- Le projet de loi organique propose un cadre transparent propre à rationaliser la gestion des bonnes surprises fiscales

A.- Un encadrement plus « moral » que contraignant

A partir du présent projet, le Gouvernement propose d'organiser le dispositif de gestion des surplus non anticipés selon une architecture à trois étages :

– l'article unique du présent projet complète l'article 34 de la LOLF afin de prévoir que la loi de finances doit arrêter les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus de recettes ;

– la loi de finances de l'année pourra donc comporter un article définissant une règle de comportement ;

– la mise en œuvre éventuelle de cette règle, au cas où des surplus apparaîtraient effectivement, reposerait sur des mesures spécifiques qui seraient adoptées au cas par cas.

1.- La nature des « surplus » de recettes

Certaines précisions techniques qui doivent être considérées comme indissociables des dispositions organiques – notamment la définition précise des surplus de recettes visés par le dispositif – seront renvoyées à l'article de loi de finances, afin d'alléger le texte organique et de le concentrer sur l'essentiel : l'affirmation d'un principe et l'établissement d'une procédure.

Deux éléments principaux encadrent la nature des surplus qui seront soumis à la règle d'utilisation : la définition des recettes sur lesquelles seront constatés des surplus ; la définition de la référence à partir de laquelle un éventuel surplus pourra être déterminé.

• Il n'était pas envisageable de procéder à une appréciation d'éventuels surplus à partir de chaque *ligne* de recettes considérée séparément. La distribution d'un surplus susceptible d'apparaître sur une ligne de recettes déterminée, alors même qu'au plan macro budgétaire, l'évolution globale de la conjoncture et des recouvrements se traduirait par une détérioration du solde, serait évidemment de mauvaise politique.

Il convient donc que les surplus soient appréciés sur la base d'un *agrégat* de recettes. La solution la plus simple et la plus facilement présentable aurait consisté à se référer aux « recettes fiscales », première catégorie de l'état A, qui regroupe les grands impôts et reflète correctement le prélèvement fiscal opéré par l'État sur l'économie. Les recettes non fiscales, qui peuvent être influencées par la

conjoncture et révéler, elles aussi, de « bonnes surprises », sont, pour certaines d'entre elles, ajustées de façon discrétionnaire d'année en année. L'agrégat « recettes non fiscales » ne constitue donc pas une base pertinente pour l'application du dispositif de gestion des excédents non anticipés.

Le Conseil d'État a estimé que la notion de « recettes fiscales » au sens de l'état A n'avait pas de consistance juridique suffisante et a préféré que soit retenue la notion d'« impositions de toute nature établies au profit de l'État ».

Il faut se réjouir de cette rigueur juridique. Elle contribuera à mettre en évidence le caractère quelque peu artificiel de la ligne de démarcation placée actuellement entre les « recettes fiscales » et les « recettes non fiscales », ces dernières incluant aujourd'hui des impositions de toute nature. Peut-être doit-on se prendre à espérer qu'un décalage devenant désormais évident sera considéré comme inacceptable et qu'il y sera remédié, dans les années futures. Il serait effectivement logique que les recettes fiscales, au sens de l'état A, correspondent aux impositions de toute nature...

En l'attente de cette clarification souhaitable, le décalage entre les deux notions devrait obliger le Gouvernement à compléter l'état A par une spécification indiquant, pour chaque ligne de recettes, si elle constitue une imposition de toute nature, à prendre en compte dans le dispositif organique de gestion des surplus de recettes⁽¹⁾. Cette solution paraît plus simple et plus légère que celle qui consisterait à lister, dans un nouvel état annexé à la loi de finances, l'ensemble des impositions de toute nature.

Il faudra également régler la question des dépenses traitées en atténuation de recettes (remboursements et dégrèvements) et des recettes venant en atténuation de dépenses (pour la charge de la dette). La logique économique de l'impôt voudrait que les recettes des impositions de toute nature soient prises nettes des remboursements et dégrèvements d'impositions revenant à l'État, à l'exclusion des dégrèvements et admissions en non-valeur sur le produit des impositions locales. Il reviendra au Gouvernement de préciser ses intentions au regard des recettes en atténuation des charges de la dette.

• Les deux dimensions de la notion de « surplus » (surplus conjoncturels et surplus non anticipés) ont été exposées dans la partie précédente du présent commentaire. Le texte de l'article unique du présent projet montre que le Gouvernement a retenu la dimension « non anticipée ». La référence la plus évidente pour juger de l'apparition d'un surplus non anticipé est l'évaluation effectuée en loi de finances initiale. L'intervention d'un collectif de printemps n'aura donc pas pour effet de « rebaser » les recettes à partir desquelles l'apparition éventuelle de surplus pourra être appréciée.

(1) A titre d'illustration, cette spécification pourrait prendre la forme d'une colonne supplémentaire indiquant la nature de chaque ligne de recettes au moyen d'un symbole clair, par exemple « I » pour imposition de toute nature, « - » pour toute autre recette.

La mise en évidence d'un éventuel surplus oblige à « arrêter les compteurs » à un instant donné, afin d'effectuer la nécessaire comparaison avec les évaluations de la loi de finances initiale. Deux solutions sont envisageables : soit l'évaluation est effectuée après la fin de l'exercice, une fois connus les encaissements effectifs, soit elle est effectuée en cours d'année. Dans ce dernier cas, l'existence d'un surplus est alors appréciée sur la base d'une comparaison entre deux *évaluations*, avec toutes les incertitudes qui s'attachent à cet exercice.

La première solution est, bien sûr, plus robuste que la seconde au plan méthodologique : le surplus mis en évidence sera un « vrai » surplus non anticipé, différence entre les prévisions initiales et les recouvrements effectifs. Elle présente cependant l'inconvénient de retarder le déclenchement du processus jusqu'à l'arrêté des comptes, voire jusqu'au dépôt du projet de loi de règlement. Les résultats d'exécution du budget étant connus, dans leurs grandes lignes, dès la fin du mois de janvier, le délai ainsi ménagé apparaît excessif et en décalage avec la nécessité de décider, rapidement, des modalités effectives d'utilisation des surplus. Il est difficilement concevable d'attendre le milieu de l'exercice $n + 1$ pour procéder à l'affectation des surplus apparus pendant l'année n .

Le Gouvernement devrait donc choisir la seconde solution, qui présente l'avantage de mieux s'inscrire dans le temps politique de l'année budgétaire. Pour des raisons identiques à celles exposées au paragraphe précédent, l'appréciation de l'existence d'un surplus de recettes au titre de l'année n serait effectuée au moment du dépôt du projet de loi de finances pour l'année $n + 1$, puisqu'à cette occasion est conduit l'exercice dit de « révision des recettes » de l'année n . Le recul de ce processus au moment du collectif de fin d'année s'exposerait à des inconvénients similaires – bien que moins intenses – que ceux présentés au paragraphe précédent. De plus, bien que traditionnelle, l'intervention d'un collectif de fin d'année n'est en rien obligatoire alors que le Parlement doit débattre chaque année du projet de loi de finances de l'année suivante.

Le schéma temporel de la gestion des surplus non anticipés de l'année n devrait donc être le suivant :

– le débat politique sur les modalités générales d'affectation d'un éventuel surplus aura été conduit à l'automne de l'année $n - 1$, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances de l'année n ;

– la constatation d'un éventuel surplus non anticipé de recettes résultera de la comparaison entre les évaluations de la loi de finances initiale de l'année et les évaluations révisées associées au projet de loi de finances de l'année $n + 1$;

– le débat sur les modalités concrètes d'affectation de ce surplus, dans le cadre des principes adoptés dans la loi de finances de l'année, pourra être conduit à l'occasion de la discussion du collectif de fin d'année ;

– naturellement, l'effet réel de ces modalités concrètes pourra se déployer pendant l'année $n + 1$, notamment si celles-ci prennent la forme d'allègements fiscaux (non pérennes).

Votre Rapporteur observera, enfin, que l'intervention d'un collectif de printemps pourra avoir un impact sur le montant des évaluations révisées associées au projet de loi de finances de l'année suivante. En ce sens, la liberté d'appréciation laissée aux autorités politiques, Gouvernement et Parlement, pour réaliser leur programme économique et financier ne sera aucunement contrainte par la règle de comportement définie dans la loi de finances initiale.

2.- La portée de la décision de principe inscrite en loi de finances

Le texte proposé pour le 10° du I de l'article 34 de la LOLF conduit à ce que la loi de finances « *arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus* » non anticipés.

- Comme votre Rapporteur l'a exposé ci-avant, les « *modalités* » prévues dans cet article constituent des règles générales. Il ne s'agit pas d'inscrire dans la loi de finances des dispositions conditionnelles, qui seraient automatiquement mises en œuvre en cas d'apparition d'un surplus de recettes non anticipé.

Il est vrai que notre ordre juridique a déjà intégré quelques éléments de « législation conditionnelle », dont deux exemples paraissent significatifs aux yeux de votre Rapporteur. Sous la précédente législature, l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts a institué une taxe sur les transactions sur devises dont le taux ne pourra être fixé qu'après la date à laquelle les États membres de la Communauté européenne auront dû achever l'intégration dans leur droit interne des mesures arrêtés par le Conseil prévoyant l'instauration, dans l'ensemble des États membres, d'une taxe sur les transactions sur devises. Pendant l'actuelle législature, l'article 99 de la loi de finances initiale pour 2004 prévoit que dans les quatre mois suivant l'entrée en vigueur de la directive incluant les services de restauration dans la liste des activités susceptibles de bénéficier d'un taux réduit de TVA, une loi fixera les conditions dans lesquelles ces services seront soumis au taux réduit de TVA prévu par la législation française. La prudence commande pourtant de ne pas abuser du procédé.

L'article de loi de finances qui pourra être adopté en application du présent projet de loi organique devra donc se contenter de définir les principes généraux de l'affectation des surplus de recettes. On peut penser qu'il se concentrera sur la proportion allouée à la réduction du déficit, la proportion « recyclée » sous forme d'allègements fiscaux non pérennes et, éventuellement, la proportion « recyclée » sous forme de dépenses supplémentaires en précisant, le cas échéant, les grandes catégories de dépenses susceptibles d'être majorées de ce fait.

- Les principes généraux ainsi définis, ayant valeur législative, devraient être opposables à tout acte réglementaire affectant les ressources et les charges de l'État.

En matière d'actes à caractère purement financier, il faut évidemment exclure les arrêtés de report d'un exercice sur l'autre, qui peuvent entraîner une dégradation de l'équilibre budgétaire en majorant le montant des dépenses susceptibles d'être exécutées dans le courant de l'exercice. Par nature, ils peuvent contrevenir à la partie de règle qui concernerait un recyclage vers des dépenses supplémentaires, définies plus ou moins précisément dans l'article de comportement inclus dans la loi de finances.

En revanche, cet article de comportement empêcherait certainement la publication d'un décret d'avance gagé par une augmentation de recettes qui majorerait les crédits budgétaires dans un sens non conforme aux principes généraux arrêtés au préalable en loi de finances.

Il faut bien voir, cependant, que la règle de comportement définie en loi de finances ne prendra sa pleine consistance juridique que dès lors qu'un surplus sera constaté au sens du 10° du I de l'article 34 de la LOLF. Cela n'interviendra, au plus tôt, qu'au milieu du mois de septembre de l'année. Le Gouvernement conserve donc toute liberté pour prendre des actes réglementaires contraires à la règle de comportement dans les mois qui précèdent.

- Dans cette même perspective, le présent projet de loi organique ne fait que procéder à l'insertion d'un alinéa nouveau (10°) dans le I de l'article 34 de la LOLF. Il ne modifie ni le III de ce même article (qui définit le domaine obligatoire des lois de finances, c'est-à-dire les dispositions qui doivent obligatoirement y figurer), ni le premier alinéa de l'article 35, qui définit le domaine exclusif des lois de finances rectificatives et, par ricochet, celui des lois de finances initiales.

Il en résulte :

- qu'il ne sera pas obligatoire de définir, chaque année, une règle d'utilisation des surplus de recettes. Le silence de la loi de finances signifiera, normalement, que leur intégralité serait affectée à la réduction du déficit, sous réserve des dispositions contraires qui pourraient être décidées dans le courant de l'année concernée par voie législative ou réglementaire ;

- que toute loi pourra modifier explicitement, donc implicitement, la règle qui aura été éventuellement adoptée dans l'article de comportement de la loi de finances initiale, y compris le collectif de fin d'année.

Les développements qui précèdent montrent que la contrainte juridique exercée sur les décisions budgétaires sera minime : la règle de comportement pourra être modifiée explicitement ou implicitement en cours d'année ; elle ne pourra prendre effet, en tout état de cause, qu'à la date où un surplus sera effectivement constaté ; elle n'empêche pas une modification profonde des

recettes par un collectif de printemps qui réduirait à due proportion le montant des éventuels surplus.

Le dispositif proposé par le Gouvernement répond donc parfaitement à la vocation qui lui a été assignée : organiser un débat *a priori*, dans un contexte serein, et exercer une pression morale pour le jour où il faudra comparer ce qui aurait dû résulter d'une application sans faille de la règle et ce qui en a été fait dans la réalité. Responsabilité et contrôle : le présent projet applique fort à propos les fondements essentiels de la LOLF.

B.- La nécessité d'affecter l'intégralité des bonnes surprises en matière de recettes à la réduction du déficit

L'article proposé offre ainsi un cadre transparent et explicite à une gestion des surplus non anticipés rationnelle et cohérente.

L'essentiel est cependant d'analyser les modalités pratiques que pourrait revêtir son application, en particulier en prenant position sur l'affectation la plus opportune des surplus non anticipés.

A cet égard, il est possible de simuler, durant le dernier cycle économique observé, les conséquences qu'auraient pu induire l'adoption de règles d'affectation définie *ex ante*. Comme on l'a vu plus haut, depuis 1991, seules quatre années ont vu l'apparition de surplus de recettes fiscales nettes non anticipés : 1994 (2,7 milliards d'euros de plus-values, dont 2,5 milliards d'euros identifiés dès l'établissement des prévisions révisées à l'automne 1994), 1998 (0,6 milliard d'euros en exécution, mais 1,7 milliard d'euros anticipés par erreur dans le révisé), 1999 (5,5 milliards d'euros, dont 1,7 milliard d'euros identifiés dans le révisé et 4,2 milliards d'euros dans le collectif) et 2000 (11,6 milliards d'euros, mais 13,4 milliards d'euros attendus dans le collectif).

SIMULATION DE L'APPLICATION D'UNE REGLE D'AFFECTION DES SURPLUS AUX ANNEES DURANT LESQUELLES LES RECETTES FISCALES NETTES ONT ETE SOUS-EVALUEES

(en milliards d'euros)

	1994	1998	1999	2000
Amélioration effective du déficit constaté en exécution par rapport au déficit anticipé en loi de finances initiale	1,6	0,8	3,7	3,9
Amélioration du déficit si avaient été affectés à sa réduction les 2/3 du surplus (estimé dans le révisé ^(a))	1,9	0,1	4,1	7,1
Amélioration du déficit si avaient été affectés à sa réduction les 3/4 du surplus	2,1	0,2	4,4	8,2
Amélioration du déficit si avait été affectée à sa réduction l'intégralité du surplus	2,7	0,6	5,5	11,6

(a) Pour 1999, la référence adoptée est l'évaluation du collectif, les estimations révisées associées au projet de loi de finances pour 2000 ayant été trop nettement sous-évaluées pour constituer une base pertinente à l'application de la règle.

En termes d'assainissement des finances publiques, toute règle d'affectation qui ne fixerait pas à au moins 2/3 la part des surplus non anticipés consacrés à la réduction du déficit serait un recul par rapport aux pratiques observées. Cependant, les simulations proposées mettent en évidence deux phénomènes importants :

– Tout d'abord, comme le montre l'expérience de l'année 2000 (et, dans une moindre mesure, l'année 1998), choisir comme référence, pour l'évaluation du surplus non anticipé, l'estimation révisée établie à l'automne peut induire un effet pervers – à vrai dire inéluctable : dès lors que les recouvrements sont durablement installés sur un sentier de croissance élevé, le biais optimiste des prévisions, cette fois conforté par la nécessaire sincérité des lois de finances, conduit à réévaluer fortement les prévisions initiales (et asseoir sur cette réévaluation les prévisions du budget de l'année suivante). Ainsi, en 2000, les estimations révisées pour l'année ont été supérieures de près de 2 milliards d'euros aux données constatées plus tard en exécution. La répartition des surplus non anticipés dès l'automne 2000, sur la base du révisé, aurait conduit à affecter une part *in fine* excessive des ressources fiscales à de nouveaux allègements ou charges publiques.

– Ensuite, **les surplus non anticipés**, parce qu'ils constituent des erreurs de prévision, par essence vite corrigées, **ne sont réellement significatifs qu'à un point précis du cycle économique** : lorsque la reprise, imparfaitement identifiée l'année de son amorce, s'installe dans la durée. L'année *n* suivant le retournement cumule en effet, s'agissant des recouvrements d'impôt, un effet « base », c'est-à-dire le dynamisme des plus-values de l'année *n-1* du retournement conjoncturel, qui n'est que partiellement identifié lors du vote du budget de l'année *n* et un effet « croissance » lié au maintien du dynamisme de l'activité et à l'accélération de l'élasticité. Ainsi, durant les dix dernières années, 60% des surplus non anticipés se sont concentrés sur l'année 2000. C'est lors de cette année (ou ces années) décisives que la règle d'affectation prend toute sa portée. Il faut en effet rappeler qu'en 2000, 1/3 des plus-values non anticipées identifiées à l'automne représentait 4,5 milliards d'euros, soit plus de la moitié des allègements d'impôt effectivement votés en cours d'année (qui se sont élevés à 8 milliards d'euros).

C'est pourquoi l'incertitude qui affecte les prévisions de surplus, ainsi que le caractère rare et très concentré de leur apparition durant le cycle économique, impose de définir une règle d'affectation rigoureuse qui tienne pleinement compte de l'état d'urgence qui caractérise nos finances publiques.

De ces observations, votre Rapporteur dégage trois conclusions.

Tout d'abord, **lorsque les déficits publics se trouvent dans une zone « dangereuse »**, c'est-à-dire au-delà de 2,5% du PIB (voir la première partie du présent commentaire), ou lorsque la dette publique est supérieure à 60% du PIB, **il est indispensable de consacrer l'intégralité des « bonnes surprises » en matière de recettes à la réduction de l'endettement de l'Etat.**

Ensuite, l'efficacité d'une règle d'affectation des surplus non anticipés est indissociable d'une **discipline sans faille, voire d'une prudence assumée, dans l'évaluation initiale des ressources fiscales.**

Enfin, l'essentiel du débat reste bien la répartition qu'opère la loi de finances de l'année des marges de manœuvre apportées par la croissance. L'attention vigilante à faire la part, dans les surplus spontanés d'une année sur l'autre des ressources de l'État, du provisoire et du permanent sera seule de nature à installer durablement nos finances publiques sur un sentier d'assainissement de long terme. Incontestablement, la **définition d'une loi de programmation des finances publiques, adoptée dès le début de chaque législature, constituerait un progrès décisif** seul susceptible de mettre fin à cette véritable « préférence collective » pour l'endettement public qui ne peut se perpétuer sans miner, à terme, les fondements mêmes de l'efficacité et, partant, de l'autorité de l'État.

*
* *

M. Jean-Claude Sandrier a déclaré qu'il proposerait un amendement de suppression de l'article unique. Celui-ci apparaît à première vue anodin, voire sans effet. Or, pour parvenir à l'objectif annoncé d'affecter automatiquement les surplus de recettes fiscales à la résorption du déficit, on emprunte des voies détournées. Cet article est donc inacceptable. Il n'apparaît pas opportun de prévoir, dès la loi de finances initiale, l'affectation des surplus de recettes fiscales à la résorption du déficit. C'est d'abord le déficit lui-même et ses modalités d'évaluation qui méritent de faire l'objet d'un débat. De plus, la majorité actuelle qui ne cesse de réclamer plus de souplesse et de pragmatisme se contredit en proposant un mécanisme aussi rigide. La représentation nationale doit rester libre à tout moment de discuter de l'utilisation des surplus de recettes fiscales. L'Etat peut être confronté en cours d'année à la nécessité de réaliser des dépenses imprévues. Il peut vouloir affecter les surplus de recettes au financement de divers programmes sociaux. Ces jours derniers, on a appris que 200 millions d'euros supplémentaires venaient d'être alloués au budget de la défense. Ces 200 millions d'euros sont peut-être prélevés sur les dotations des autres ministères, mais ils sont peut-être aussi prélevés en partie sur les 8 milliards d'euros de surplus de recettes fiscales. Une telle opération sera-t-elle possible si cet article est adopté ? Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a souhaité constituer une commission à laquelle participeront des parlementaires, afin de déterminer les éventuels surplus de recettes liés à la hausse des prix du pétrole et de réfléchir à leur utilisation. De telles questions pourront-elles encore faire l'objet d'un débat sous le régime de cette disposition organique ?

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à ce que le Gouvernement soit tenu de déposer un projet de loi de finances rectificative dès lors que le cumul glissant sur quatre mois des recettes

fiscales serait inférieur ou supérieur de 3% au montant attendu à partir des prévisions de la loi de finances initiale.

M. Charles de Courson s'est étonné de ce que le texte du Gouvernement ne s'intéresse qu'à la seule éventualité de plus-values fiscales alors que le déroulement de l'exécution budgétaire peut faire apparaître des moins-values considérables. Ce fut, en 2003, le cas avec dix milliards de moins-values, sans qu'une loi de finances rectificative ne soit déposée avant le collectif de fin d'année. Le texte du Gouvernement n'a pas de portée car la règle de comportement votée en loi de finances pourra toujours être modifiée en loi de finances rectificative. Au contraire, cet amendement propose de fixer un écart maximal entre l'exécution et les prévisions de la loi de finances initiale au-delà duquel une loi de finances rectificative devrait obligatoirement être déposée. Un débat pourrait alors s'engager sur les plus-values ou sur les moins-values de recettes et le Gouvernement devrait expliquer comment il compte utiliser le surplus ou redresser la situation. La mesure de l'écart entre prévision et réalisation se faisant sur un cumul de quatre mois glissants, le dispositif pourrait fonctionner dès la fin du premier semestre. Un écart de 3% correspond déjà à un décalage significatif en valeur absolue : près de 9 milliards d'euros.

M. Philippe Auberger a estimé impossible d'exiger du Gouvernement l'établissement de prévisions fiables en matière de recettes fiscales sur une base infra-annuelle. Le rôle du Parlement doit se limiter au contrôle de l'évolution des grandes masses budgétaires sur une base annuelle. Il n'a pas vocation à s'intéresser aux fluctuations mensuelles qui n'ont que peu de significations immédiates. La grande difficulté de mesurer avec précision, même à ce stade de l'année, l'effet de la hausse du prix du pétrole sur les recouvrements de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers et de la TVA sur les produits pétroliers montre les limites des évaluations opérées en cours d'année à partir de l'observation des profils mensuels des recouvrements. Dans ces conditions, seul le dispositif proposé par le Gouvernement se justifie. Il convient en effet de contrôler l'utilisation des surplus éventuels de recettes afin d'en éviter le gaspillage. Ce dispositif, qui répond aux impératifs de simplicité et de transparence, ne doit pas être transformé en un dispositif de contrôle infra-annuel car l'évolution mensuelle des recettes fiscales n'apparaît pas suffisamment lisible. Dans ce domaine, il apparaît clairement que le mieux est l'ennemi du bien.

Votre **Rapporteur** a déclaré qu'à la première lecture du projet de loi organique, il s'était immédiatement étonné de son asymétrie, en ce qu'il ne prévoit aucun mécanisme dans l'hypothèse où les recettes fiscales seraient significativement inférieures à leurs prévisions en loi de finances initiale. A première vue, il peut paraître logique de prévoir également une règle de comportement applicable pour les « mauvaises surprises ». Cependant, cette règle impliquerait de toute évidence la compensation des moins-values en matière de recettes par une diminution des dépenses à due concurrence. Or, ce type de mesures récessives aurait un effet pro-cyclique très dangereux. A titre d'exemple, il convient de rappeler que l'année 2003 a été marquée à la fois par une stagnation

des recettes fiscales, de 9 milliards d'euros inférieures aux prévisions, et des recettes non fiscales plus faibles de 2 milliards d'euros qu'anticipé. Dans un tel contexte, il faut à tout prix se garder d'ajouter de la récession à la récession en imposant une diminution des dépenses ou une augmentation des impôts. Une seule règle doit s'appliquer en cas de moins-value sur les recettes fiscale en phase basse du cycle : le Gouvernement doit respecter la norme de dépense fixée en loi de finances initiale et s'en limiter à cela afin de ne pas contrarier la reprise de la consommation et de l'investissement. Par ailleurs, il convient de préciser que d'un point de vue juridique la règle proposée ne contraint en aucune manière les mesures qui pourraient être adoptées dans les collectifs en cours d'année. Ainsi, en cas d'évènements majeurs nécessitant des dépenses imprévues, ou en cas d'alternance politique en cours d'année, des collectifs permettront de modifier en toute liberté l'équilibre financier prévu en loi de finances initiale, comme cela fut le cas dans la loi de finances rectificative pour 2002 (loi n° 2002-1050 du 6 août 2002) ou dans la loi n° 97-1026 du 10 novembre 1997 portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier.

M. Charles de Courson a jugé que le caractère très peu contraignant de la règle milite précisément pour qu'elle s'accompagne d'un contrôle plus rigoureux par le Parlement de l'évolution en cours d'année des recouvrements, que l'amendement a précisément pour objet d'introduire.

M. Jean-Pierre Gorges a considéré que le contrôle infra-annuel de l'évolution des ressources est absolument capital. L'observation des tendances financières constatées en cours d'année est d'ailleurs une préoccupation constante dans les entreprises du secteur privé. Il paraît dans ces conditions légitime que le Gouvernement présente une loi de finances rectificative s'il vient à constater que le cumul sur une période de quatre mois glissants des recouvrements fiscaux est inférieur ou supérieur de plus de 3% aux prévisions. Dans tous les cas de figure, si des plus-values ou des moins-values très importantes apparaissent, la presse et les médias s'emparent du sujet avant même que le Gouvernement ne communique sur ce thème, faisant échapper le débat de son lieu légitime : le Parlement. Ainsi, la mesure prévue par l'amendement paraît particulièrement opportune : il faut que le Gouvernement soit contraint de réagir vite et les Assemblées de se prononcer immédiatement grâce au dépôt d'un projet de loi de finances rectificative. On peut noter par ailleurs que l'opinion publique a d'ores et déjà connaissance de façon mensuelle de données statistiques très importantes, comme celles relatives à la consommation des ménages, la croissance ou l'évolution du coût de la vie. Il serait naturel qu'il en aille de même pour les ressources de l'Etat.

Le **Président Michel Bouvard** a noté qu'il appartient au Gouvernement et à lui seul de piloter le solde, en cours d'année budgétaire, en mettant en œuvre, lorsque c'est nécessaire, la régulation budgétaire mois après mois. Cela n'empêche pas, bien entendu, que des débats portant sur les résultats économiques et de l'exécution budgétaire de la loi de finances aient lieu régulièrement en cours d'année, devant la Commission des finances et dans l'hémicycle.

M. Jean-Claude Sandrier a estimé que, dans ces conditions, le texte proposé par le Gouvernement, sans réelle substance juridique, ne présente aucune utilité. Il eut été bien plus intéressant de prévoir l'organisation d'un débat devant le Parlement tous les trois ou quatre mois lorsqu'il apparaît que les moins-values ou les plus-values atteignent une certaine proportion. En revanche, le fait de figer dans une loi organique une règle, même de portée exclusivement morale ou politique, affectant l'essentiel des plus-values à la réduction du déficit budgétaire apparaît d'autant moins opportun que les Gouvernements ont, en l'état actuel de la législation, une totale liberté pour prendre toutes mesures qu'ils jugent utiles à cette fin.

Votre **Rapporteur** a précisé que l'objet de l'article unique du projet de loi organique ne consiste pas à figer des règles de conduite en matière de réduction de déficit mais bien à permettre l'organisation de débats devant le Parlement sur l'utilisation qui est faite des surplus de recettes non anticipés.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *rejeté* un autre amendement présenté par M. Charles de Courson ayant un objet similaire.

La Commission a *adopté* l'article unique sans modification.

*
* *
*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson tendant à imposer, à compter de l'exercice 2008, que les lois de finances présentent un équilibre de fonctionnement, c'est-à-dire que le déficit de l'État ne puisse servir qu'à financer des dépenses d'investissement.

M. Yves Deniau a estimé peu opportun d'imposer une règle aussi rigoureuse à la prochaine législature, ce qui nierait de fait sa liberté de définir et conduire la politique budgétaire qu'elle jugera la plus adaptée. Il n'est d'ailleurs pas sûr qu'une norme aussi contraignante soit réaliste et, partant, efficace. L'expérience américaine de la loi *Gramm-Rudman-Hollings* de 1985, qui visait à équilibrer le budget fédéral des Etats-Unis à l'horizon de 1991, est à cet égard éclairante. Les circonstances économiques et les choix politiques de ce pays ont conduit non pas à atteindre l'équilibre durant la période visée par la loi mais, à l'inverse, à doubler le montant du déficit qui a alors atteint un sommet historique.

Le **Président Michel Bouvard** a rappelé la tentation de définir des mesures extrêmement contraignantes d'inspiration proche observée au Sénat lors des discussions relatives à l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1er août 2001). Pour autant, le législateur organique y a renoncé, pour des motifs évidents.

Votre **Rapporteur** a ajouté que cette disposition a certes un objet vertueux et s'inspire du régime applicable aux collectivités locales. Néanmoins, d'une part, 90% du budget de l'État étant constitué des dépenses de fonctionnement, imposer un équilibre de fonctionnement d'ici 2008 signifie, de fait, mettre fin au déficit de l'État d'ici cette date, ce qui paraît pour le moins extrêmement ambitieux. D'autre part, il importe de rappeler que l'État n'est pas une collectivité territoriale : s'il serait intéressant de mieux identifier, dans la présentation des lois de finances, ce qui relève du fonctionnement courant de l'État et ce qui relève de ses investissements, il ne faut pas oublier qu'il est le « payeur en dernier ressort » de l'ensemble des administrations publiques, assumant l'essentiel de la dette publique et jouant de fait le rôle d' « assureur ultime » de l'ensemble des risques publics. Il n'est donc pas souhaitable d'adopter des textes de fait inapplicables. Le Royaume-Uni a adopté une règle d'or comparable selon laquelle on ne peut financer par emprunt que des dépenses d'investissement, qui d'ailleurs ne s'applique qu'à l'échelle d'un cycle économique complet, de façon à préserver le jeu des stabilisateurs automatiques. L'expérience britannique suggère dès à présent que cette règle d'or est inapplicable dans toute sa rigueur.

M. Jean-Pierre Gorges a indiqué qu'il est pour sa part favorable à l'esprit de l'amendement. Certes l'État est le « dernier payeur public », et il assume de lourdes responsabilités financières à ce titre. Pour autant, est-il normal que son fonctionnement soit financé par l'emprunt ? 45% de ses dépenses de fonctionnement sont grevées par les frais de personnels. La réforme de l'État pourra certes induire des économies de fonctionnement à la marge, mais rien de significatif ne pourra être accompli si l'on ne s'attaque pas au foyer principal de la dépense. Une solution radicale serait d'imposer que l'État ne recoure désormais, pour ses nouveaux recrutements, qu'à des personnels contractuels, qui n'impliquent pas, comme les fonctionnaires, une dépense pérenne étalée sur toute leur carrière.

M. Jean-Pierre Gorges a conclu en indiquant qu'il proposera un texte énonçant que, tant que les finances de l'État ne seront pas équilibrées, tous les effectifs qu'il sera conduit à recruter devront l'être sous contrat privé.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à prévoir que la présentation d'une prévision mensuelle de chaque recette budgétaire sera jointe au projet de loi de finances de l'année est devenu sans objet.

Articles additionnels après l'article unique

Extension du champ des plafonds ministériels d'autorisation d'emplois aux emplois rémunérés par des organismes bénéficiant de subventions publiques.

Texte de l'article additionnel :

Le III de l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi rédigé :

« III.– A l'exception des crédits des dotations prévues au I, les crédits sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État ou par certains organismes bénéficiant d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5. La liste de ces organismes est fixée par une disposition de loi de finances. Ces plafonds sont spécialisés par ministère, respectivement pour les emplois rémunérés par l'Etat et pour les emplois rémunérés par les organismes précités. » »

Observations et décision de la Commission :

La loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1^{er} août 2001) renouvelle profondément l'autorisation parlementaire en matière d'emplois publics. Le III de son article 7 remplace en effet le dispositif de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances fondé sur une autorisation des dépenses de personnel – et donc des flux d'emplois qui en découlent – par un plafond global, exprimé par masse salariale et par stock d'emplois. Après avoir envisagé une spécialisation par programme de ces plafonds, le législateur organique a choisi des plafonds spécialisés par ministère. Ainsi, outre le plafonnement du titre des dépenses de personnel (titre 2), qui permet de rémunérer le personnel de l'Etat, il est prévu de décliner, pour chaque ministère, un plafond d'autorisation d'emplois. Ces derniers décomptent chaque emploi, calculé en équivalent temps plein, indépendamment de la catégorie à laquelle il se rattache. L'ouverture des crédits de personnels sera en outre complétée par une limitation du nombre d'emplois que ces crédits sont autorisés à financer.

Le vote du Parlement portera non plus sur un flux d'emplois théoriques mais sur un stock global d'effectifs réels. La portée de l'autorisation parlementaire en est donc grandement améliorée dans la mesure où désormais l'ensemble des effectifs, quel que soit leur statut (titulaire, contractuel, sur emplois ou sur crédits), sera inclus dans le plafond.

Pour autant, la portée de ce plafond aurait pu être quelque peu limitée par la décision du Gouvernement de faire coïncider le périmètre du plafond et celui des dépenses de personnel du titre 2. Dès lors, seuls les emplois juridiquement rémunérés par l'Etat seraient inclus dans le champ plafonné. Seraient exclus du plafond les personnels dont la rémunération est couverte par les subventions pour charges de service public qui forment, avec les dépenses de fonctionnement autres que les dépenses de personnel, le titre 3 de la nouvelle nomenclature par nature de

dépenses, prévue par l'article 5 de la LOLF. Sont concernés les personnels employés par une personne morale autre que l'Etat, comme un établissement public, une association ou un autre organisme qui bénéficient d'une subvention de l'Etat.

Le risque était donc grand de faire échapper à l'autorisation parlementaire un nombre important d'emplois participant à la réalisation de politiques publiques qui, pour n'être pas directement mises en œuvre par les services de l'Etat mais par l'intermédiaire d'opérateurs extérieurs, n'en sont pas moins constitutives de l'action publique de l'État.

Cette perspective pourrait priver les plafonds d'autorisation d'emplois de toute portée pour certains ministères : quelle serait la pertinence d'un plafond d'emploi pour la politique culturelle, qui n'inclurait pas les personnels des établissements chargés de mettre en œuvre cette politique ? quel sens y aurait-il à définir pour la politique de la recherche un plafond ne comprenant pas les chercheurs qui y concourent ? L'enjeu est loin d'être négligeable pour certains ministères dont l'essentiel des programmes sont réalisés par des opérateurs (enseignement supérieur, recherche), et pour les programmes mis en œuvre quasi-exclusivement par un opérateur extérieur à l'État (Institut géographique national, Météo France, Office national des forêts...)

L'article additionnel propose par conséquent de compléter le plafond des emplois rémunérés par le ministère (sur le titre 2) par un deuxième plafond pour les opérateurs du ministère (rémunérés à partir des « subventions pour charges de service public » imputées sur le titre 3 tel que défini au II de l'article 5 de la loi organique relative aux lois de finances). Le ministre resterait libre de ventiler ce plafond entre les différents opérateurs dont il dispose pour mener à bien sa politique.

Afin de ne pas étendre excessivement le champ des opérateurs concernés et de préserver une certaine souplesse dans la détermination du cadre pertinent de l'autorisation parlementaire, l'article additionnel propose de renvoyer à une disposition en loi de finances la définition de la liste des opérateurs pris en compte. A terme, ce plafond comprendrait probablement la plupart des établissements publics administratifs, les établissements d'enseignement du supérieur et de la recherche, quelques établissements public à caractère industriel et commercial et, au cas par cas, des groupements d'intérêt public, des associations, des fondations, etc. Seraient très certainement exclues les sociétés commerciales, les sociétés de programme audiovisuel, les entités dont l'activité marchande est dominante (Réseau ferré de France, EDF, SNCF...), les organismes de sécurité sociale (sauf l'Établissement national des invalides de la marine), les établissements à caractère financier (la Banque de France, la Caisse des dépôts et consignations) et les organismes sociaux assimilables à des comités d'entreprise.

*

* *

La Commission a examiné un amendement présenté par le Président Michel Bouvard, visant à élargir le champ des plafonds ministériels d'autorisation d'emplois aux emplois rémunérés par des organismes bénéficiant d'une subvention pour charges de services publics.

Le **Président Michel Bouvard** a expliqué que cet amendement vise à traiter un problème essentiel. La portée de l'autorisation parlementaire est grandement améliorée en matière de rémunération des effectifs grâce à la loi organique relative aux lois de finances puisque sera déterminé un plafond qui comprendra l'ensemble des emplois rémunérés par l'État, quel que soit leur statut (titulaires, contractuels, sur emplois ou sur crédits). L'amendement vise à ce que cette autorisation parlementaire porte également sur les personnels concourant à l'exercice d'une mission publique employés par une personne morale autre que l'État, comme un établissement public, une association ou un autre organisme bénéficiant d'une subvention de l'État. Si le plafond d'emplois ne concerne que le personnel directement rémunéré par l'État et se cantonne par conséquent aux dépenses de personnel du titre II, le risque est grand que l'emploi public qui se développe par l'intermédiaire d'opérateurs extérieurs échappent au champ de l'autorisation parlementaire. Cette perspective risque, pour certains ministères notamment, de priver les plafonds de l'emploi de leur portée.

Le Président Michel Bouvard a relevé qu'il avait eu des difficultés à rédiger cet amendement pour plusieurs raisons : il existe une pluralité de catégories d'opérateurs, qui sont au total plus de 800 ; certains sont dotés de ressources propres, et donc doivent bénéficier d'une large autonomie de gestion et rester exclus des plafonds d'emplois de la loi de finances ; leurs vocations divergent profondément. Cependant, tel qu'il est rédigé, l'amendement permet d'avoir une meilleure appréciation des emplois publics, tout en maintenant au dispositif une certaine souplesse dans la mesure où la liste des organismes inclus dans les plafonds d'autorisation des emplois sera déterminée par une disposition de loi de finances. D'une manière générale, l'adoption de l'amendement permettra de remédier à une critique récurrente faite par la Cour des comptes dans ses rapports, et notamment celui sur l'exécution de la loi de finances pour 2003, sur le phénomène de glissement des emplois publics vers des structures extérieures. On peut notamment citer l'exemple du ministère de la culture qui subventionne un certain nombre d'organismes dans lesquels sont employés des personnels rémunérés par l'État ou par des organismes bénéficiant des subventions de l'État.

Votre **Rapporteur** a jugé probable que la tendance sera forte de créer de nouvelles agences dans de nombreux domaines. L'institution de ces agences n'est pas mauvaise en soi, dès lors que chacune met en place des objectifs stratégiques et poursuit une politique d'amélioration des performances. En revanche, il convient d'apporter des réponses claires à deux questions essentielles. La première tient à ce que les catégories d'agences sont très diverses. Certaines ont à peu près 90% de recettes commerciales, alors que d'autres n'en disposent quasiment pas. Dans le cas des premières, il paraîtrait pour le moins inapproprié de leur imposer des contraintes supplémentaires en exigeant qu'elles respectent un plafond

d'emplois. Pour les secondes, un contrôle parlementaire est sans doute indispensable.

Le deuxième point consiste dans la mise en œuvre effective de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances. Le temps est aujourd'hui compté, puisque dès le 1^{er} janvier 2006, le système de rémunération du personnel basculera dans la nouvelle nomenclature. Le fait d'intégrer systématiquement la multitude d'organismes extérieurs dans les plafonds d'emplois risquerait de complexifier les contraintes, notamment informatiques, pesant sur les différents ministères. Or, la mésaventure de la mise en œuvre du système Accor doit inciter à la prudence en ce domaine. Il faut cependant noter que l'amendement tient pleinement compte de ces obstacles en précisant que seuls les organismes cités dans la liste établie dans une loi de finances seront concernés par la mesure. Il faut s'attendre à ce qu'en 2006, un nombre faible d'organismes figure dans cette liste. Au fur et à mesure des progrès effectués en particulier s'agissant des outils informatiques, il sera probablement possible de compléter cette liste de façon à ce qu'elle englobe, à terme, tous les organismes pertinents.

M. Philippe Auberger a souligné que ce problème n'est pas nouveau et que lui-même s'en était saisi dans le passé. En effet, parce qu'ils constituent un démembrement de l'Etat, la multiplication des organismes publics ou parapublics gérant une mission de service public est en elle-même problématique, d'autant plus que ces organismes relèvent de statuts disparates. Or, dans les pays qui ont recours à cette formule, ces organismes ont généralement une durée de vie limitée, afin que le bien-fondé de leur existence et des moyens mis à leur disposition soit périodiquement réévalué. Cette règle, qui est sage, n'a malheureusement pas cours en France. Un établissement public, pour prendre cet exemple, est ainsi créé pour une durée indéterminée.

Ce premier défaut est aggravé par le fait que les effectifs de ces organismes sont souvent constitués de fonctionnaires détachés. Or, il arrive qu'un organisme, créé pour répondre à un besoin donné à une époque donnée, perde son utilité au fil du temps sans néanmoins que l'on puisse remettre en cause la situation des personnels qui lui sont affectés, dès lors qu'ils sont « protégés » par le statut de la fonction publique. En conséquence, seules deux possibilités existent pour réaffecter ces personnels : soit on les maintient dans l'organisme, soit ils sont réintégrés dans leur administration d'origine, avec les délicats problèmes que cela peut poser, comme le montre l'exemple de la filiale CDC Ixis de la Caisse des dépôts et consignations dont l'intégration complète au groupe Eulia, sous le contrôle des Caisses d'épargne, a rendu nécessaire de clarifier le statut de ses personnels en proposant aux fonctionnaires, soit de réintégrer la Caisse des dépôts et consignations, soit de changer de statut. En conséquence, l'organisme est pérennisé non pour son utilité sociale mais afin d'employer ces personnels qui seraient peut-être plus utiles ailleurs, ce qui ne relève pas d'une gestion efficace de la fonction publique.

C'est pourquoi, il apparaît opportun que l'autorisation d'emploi pour les organismes extérieurs ne vise pas tout type d'emploi mais spécifie clairement qu'elle ne concerne que des emplois contractuels à durée déterminée. S'il s'agit de fonctionnaires, ceux-ci devront être des agents détachés pour une durée limitée et disposer d'un droit de retour dans leur administration d'origine afin d'éviter que ces emplois, et partant, les organismes, ne se pérennisent au-delà de ce qui est utile et afin d'introduire plus de souplesse dans la gestion de la fonction publique. C'est pourquoi, il sous-amendera le présent amendement afin qu'il précise la nature contractuelle à durée limitée des emplois.

Le **Président Michel Bouvard** a estimé que le présent projet de loi n'est pas le plus à même d'accueillir cette disposition, qui relève plus nettement du statut de la fonction publique.

Après avoir rappelé que la notion d'emploi est globale, incluant à la fois les titulaires et les contractuels, votre **Rapporteur** a jugé que le présent projet de loi n'est pas le support idéal pour distinguer au sein du plafond d'emplois la part des emplois de fonctionnaires de celle des emplois contractuels.

M. Philippe Auberger a estimé que cette situation devra être clarifiée d'ici à 2006. A cette date, s'il y a encore des fonctionnaires parmi le personnel des organismes parapublics, ceux-ci devront être remplacés par des contractuels.

M. Jean-Pierre Gorges a estimé important que ce texte ne nuise pas à la réforme de l'Etat. En effet, les agences dont il a été fait mention doivent disposer de la liberté de leurs moyens pour accomplir les missions de service public qui leur sont confiées. Dès lors, il ne faut pas leur imposer des contraintes trop fortes en matière de gestion de leur personnel. De fait, cet amendement risque de bloquer la réforme de l'Etat.

Le **Président Michel Bouvard** a précisé qu'il s'agit d'un plafond global qui ne tient pas compte de la nature des emplois. Cependant, il a reconnu que le problème mérite d'être traité.

Votre **Rapporteur** a rappelé que dans les documents fournis au Parlement en application de l'article 51 de la loi organique figure la décomposition par catégorie d'emplois.

M. Philippe Auberger a répondu que l'annexe mentionnée par le Rapporteur général ne concerne que les emplois au sens des administrations d'Etat. Or, il s'agit ici des emplois dans des organismes extérieurs à l'Etat qui exercent une mission de service public. L'annexe devrait donc décrire également la composition précise de ces emplois qui, devraient être en bonne logique des emplois contractuels à durée déterminée.

M. Louis Giscard d'Estaing a évoqué le cas des mises à disposition de fonctionnaires et s'est demandé ce qui était prévu à ce sujet dans la loi organique.

Le **Président Michel Bouvard** a répondu que ces personnels restaient dans le plafond d'emploi du ministère qui les détachait. En conséquence, il est concevable qu'à l'avenir, les ministères soient enclins à rapatrier leur personnel mis à disposition, ce qui aurait le mérite de clarifier les choses.

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

*
* *

Dispositions de cohérence avec l'extension du champ des plafonds d'autorisation d'emplois.

Texte de l'article additionnel :

Le 2° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi rédigé :

« 2° Fixe la liste prévue au III de l'article 7 et, pour chacun des ministères et budgets annexes, les plafonds des autorisations d'emplois ; »

Observations et décision de la Commission :

Le présent article additionnel a pour objet d'ajuster le champ de la seconde partie de la loi de finances de l'année en complétant l'obligation de fixer, par ministère et par budget annexe, les plafonds des autorisations d'emplois par celle d'y ajouter, par ministère, les plafonds des emplois rémunérés par les organismes bénéficiant d'une subvention pour service public déterminés par une liste fixée par une disposition de loi de finances. Il se limite ainsi à tirer les conséquences de l'article additionnel portant extension du champ des plafonds ministériels d'autorisation d'emplois aux emplois rémunérés par des organismes bénéficiant de subventions publiques.

*
* *

Autres dispositions de cohérence avec l'extension du champ des plafonds d'autorisation d'emplois.

Texte de l'article additionnel :

Le 6° du I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est complété par les mots : « ou par les organismes mentionnés au III de l'article 7. »

Observations et décision de la Commission :

L'article additionnel étend le champ du plafond global d'autorisation des emplois rémunérés par l'État aux emplois rémunérés par les organismes bénéficiant d'une subvention pour service public dont la liste serait par une disposition de loi de finances, en cohérence avec l'article additionnel portant extension du champ des plafonds ministériels d'autorisation d'emplois aux emplois rémunérés par des organismes bénéficiant de subventions publiques.

*
* *

La Commission a successivement *adopté* deux amendements (**amendements n° 3 et n° 4**) présentés par le **Président Michel Bouvard** de cohérence avec l'amendement élargissant le champ des plafonds d'emplois aux organismes visés par une liste établie en loi de finances bénéficiant de subventions publiques.

*
* *

Simplification des dispositions relatives au délai de réponses aux questionnaires budgétaires.

Texte de l'article additionnel :

La dernière phrase de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi rédigée : « Celui-ci y répond par écrit au plus tard le 10 octobre. »

Observations et décision de la Commission :

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1^{er} août 2001) formalise la pratique ancienne selon laquelle les rapporteurs spéciaux des commissions des Finances des Assemblées peuvent envoyer des questionnaires budgétaires écrits aux ministères afin d'éclairer leurs travaux, en apportant certaines précisions quand aux délais d'envoi et de réponse qui leur sont applicables. Les questionnaires doivent ainsi être adressés au Gouvernement avant le 10 juillet de l'année. En revanche, la référence relative au délai défini pour les réponses, « *au plus tard huit jours francs après la date mentionnée au premier alinéa de l'article 39* », lequel alinéa fait référence au dépôt effectif du projet de loi de finances et à la date limite de ce dépôt (le premier mardi d'octobre), est imprécise et complexe. L'article additionnel propose donc de simplifier la rédaction de cette disposition en y faisant figurer une date précise, fixée au 10 octobre par parallélisme avec la date limite d'envoi desdits questionnaires elle-même déterminée au 10 juillet.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le **Président Michel Bouvard**, tendant à simplifier la rédaction des dispositions de l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances relatives aux délais de réponse aux questionnaires budgétaires adressés par les rapporteurs spéciaux au Gouvernement en la fixant au 10 octobre de l'année (**amendement n° 5**).

*
* *

La Commission a examiné deux amendements présentés par M. François Cornut-Gentille, tendant à permettre aux commissions des Finances des deux Assemblées de publier au *Journal officiel* des demandes officielles de répondre dans les 10 jours respectivement aux questionnaires budgétaires qui n'auraient pas fait l'objet de réponses dans le délai imparti par l'article 49 précité et aux observations des missions de contrôle et d'évaluation mises en place par la Commission des finances de l'Assemblée nationale.

M. Louis Giscard d'Estaing a précisé que ces dispositions, plus contraignantes que le texte actuel de la loi organique, répondent au souci d'assurer un exercice efficace de leur mission de contrôle par les membres des Commissions des finances du Parlement.

Le **Président Michel Bouvard** a jugé inopportun d'alourdir un peu plus les procédures formalisées par la loi organique. Il a ajouté, approuvé en cela par votre **Rapporteur**, que les délais voire l'absence de réponses aux questions posées par les Rapporteurs spéciaux sont plus utilement – et efficacement – dénoncés par une mention critique dans les rapports spéciaux ou par une remarque expresse adressée au ministre en séance publique. Il est inutile de préciser par des textes des obligations qu'une pratique vigilante suffira à imposer.

Ces amendements ont été retirés.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. François Cornut-Gentille, tendant à ce que les projet de virements et de transferts de crédits entre programmes ne puissent être effectués qu'après un délai de sept jours suivant l'information des Commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat et des autres commissions concernées sur leur nature.

Votre **Rapporteur** s'est déclaré défavorable à cet amendement qui modifie une disposition qui n'entrera en vigueur que le 1^{er} janvier 2006. Il faut attendre d'observer la pratique avant de revoir des dispositions qui ne sont mêmes pas encore applicables.

Tenant à ce que le problème soit clairement abordé, **M. Louis Giscard d'Estaing** a rappelé que l'amendement ne sera applicable qu'après cette date.

Votre **Rapporteur** a répondu que la question avait déjà été réglée par la loi organique. En effet, parce que les virements et les transferts de crédits relèvent du pouvoir propre de l'exécutif qu'il convient de ne pas entraver, le Parlement est simplement informé des décrets les effectuant, sans qu'il puisse statuer d'une façon quelconque à leur sujet. En revanche, le Parlement dispose du droit d'exprimer un avis sur les décrets d'avance.

Cet amendement a été retiré.

*
* *

Attribution des pouvoirs de contrôle confiés aux présidents, rapporteurs généraux et rapporteurs spéciaux des commissions des finances des assemblées à des membres de ces commissions désignés par elle pour une mission définie dans son objet et sa durée.

Texte de l'article additionnel :

La deuxième phrase du premier alinéa de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est complétée par les mots suivants : « et, pour un objet et une durée déterminés, à tout membre d'une de ces commissions désigné par elle à cet effet ».

Observations et décision de la Commission :

L'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1^{er} août 2001) définit l'étendue des pouvoirs de contrôle dévolus aux commissions des finances des deux assemblées et précise la portée des pouvoirs confiés à leur président, à leur rapporteur général et à leurs rapporteurs spéciaux.

Une pratique suivie depuis plusieurs années consiste à confier certains rapports spéciaux à des commissaires appartenant à l'« opposition », quand bien même cette dernière notion n'a pas de substance juridique. Or, les compétences des rapporteurs spéciaux en matière de contrôle sont limitées à leur « *domaine d'attribution* », qui, de plus, est figé pour une année.

L'article additionnel propose par conséquent d'offrir plus de souplesse dans la mise en œuvre des pouvoirs de contrôle du Parlement et plus d'étendue, le cas échéant, au contrôle exercé par l'opposition en prévoyant que sur décision expresse de la commission des finances, ses pouvoirs de contrôle pourront être exercés par l'un quelconque de ses membres, sur tout sujet que la Commission jugerait utile et dans un cadre temporel précisément et librement déterminé par elle.

*
* *

La Commission spéciale a examiné en discussion commune deux amendements présentés par Didier Migaud et un amendement présenté par le Président Michel Bouvard, tendant à préciser les modalités d'exercice des pouvoirs de contrôle et d'investigation dévolus aux commissions des finances.

M. Didier Migaud a rappelé qu'il avait défendu le principe de cet amendement à plusieurs reprises, et que l'ensemble des parlementaires, du moins peut-on l'espérer, devrait être favorables à ce que les capacités de contrôle et d'investigation ne soient pas réservées à une fraction d'entre eux. De nombreux progrès ont été réalisés ces dernières années en matière de transparence et de contrôle, certains textes ayant même été adoptés à l'unanimité. Cependant, il n'avait pas été relevé que la LOLF n'empêchait pas que la gauche parlementaire

soit privée de tout pouvoir lorsqu'elle est minoritaire à l'Assemblée nationale. Ceci ne peut pas arriver à la droite parlementaire, car le Sénat reste dominé par une majorité de droite, sans perspectives crédibles d'évolution pour de longues années encore.

Par principe, une opposition, qu'elle soit de droite ou de gauche, au Sénat ou à l'Assemblée nationale, ne doit pas dépendre de la bonne volonté de la majorité de la Commission des finances, de celle de son Président ou de son Rapporteur général, aussi ouverts soient-ils, ni du Gouvernement. Cela n'est pas du tout satisfaisant pour le bon fonctionnement de la démocratie parlementaire.

L'intention de cet amendement n'est pas de créer une fonction parallèle à la présidence de la Commission des finances ou à celle de Rapporteur général, avec les mêmes pouvoirs d'évocation de l'ensemble des questions relatives aux finances publiques. De ce fait, l'amendement pourrait être reformulé afin de mieux cibler l'exercice des fonctions de contrôle et d'investigation. Il s'agit d'un amendement de bon sens qui peut bénéficier d'un large consensus.

M. Philippe Auberger a formulé deux observations. D'une part, des demandes de ce type sont toujours émises par l'opposition, mais elles sont souvent oubliées lorsqu'elle devient majoritaire. L'ancienne majorité, devenue l'opposition, est alors confrontée à des difficultés similaires. D'autre part, lorsqu'une commission d'enquête est créée à la demande de l'opposition, sa présidence ou la fonction de rapporteur peut être attribuée à l'opposition. Mais, cet usage s'inscrit dans le cadre d'un pouvoir de contrôle à caractère collectif. L'amendement présenté ici porte sur un pouvoir de contrôle à caractère individuel. Or, par le passé, certains rapporteurs spéciaux de l'opposition se sont lancés dans des activités de contrôle sans en informer le Rapporteur général de la Commission des finances. Cet amendement est dangereux et il convient de ne pas le voter.

M. Charles de Courson a souligné que la source du problème réside dans l'absence de statut de l'opposition en droit parlementaire français, ce que cet amendement ne peut à lui seul contourner, alors même que la majorité a souvent un comportement hégémonique. Cet amendement cherche à répondre à véritable problème, mais celui-ci ne pourra être résolu qu'en reconnaissant juridiquement l'existence d'une opposition et en lui conférant de véritables pouvoirs. Un système où l'opposition n'est pas mise à même d'exercer des pouvoirs de contrôle reflète une conception bien étrange de la démocratie parlementaire.

Cependant, cet amendement tend à ériger en norme le duopole groupe UMP – groupe socialiste. Or, la crise que vit aujourd'hui le pays vient en partie de la volonté des deux principales formations de la majorité et de l'opposition d'accaparer l'essentiel du débat politique national, au détriment des autres voix qui ont pourtant la même légitimité. Des formations dites « majoritaires » qui recueillent, au mieux 25% des voix ou au pire, 18% ne peuvent prétendre parler au nom de la droite ou de la gauche toute entière. Plutôt que de consacrer le système du duopole avec cet amendement, il serait préférable de prévoir un engagement

réciproque des groupes politiques à ne pas abuser de leur position majoritaire et de remettre à une réforme plus globale des mécanismes de la démocratie le soin de définir juridiquement un équilibre plus juste. La régularité des alternances montre que l'exercice irréfléchi ou excessif du pouvoir conduit souvent à l'échec. Elle doit inciter à rechercher des modalités plus équilibrées d'exercice de ce pouvoir.

M. Jean-Pierre Gorges a déclaré qu'il comprenait les motivations de cet amendement. La volonté de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement est louable. Cependant, la formulation de l'exposé des motifs est inacceptable.

M. Hervé Mariton a souhaité savoir si cet amendement a bien pour effet d'ouvrir à l'opposition les pouvoirs de contrôle de la Commission des finances dans tous les cas de figure. La rédaction proposée évoque un parlementaire membre de la Commission des finances qui peut être issu du « *second groupe le plus nombreux de l'Assemblée à laquelle il appartient* ». Il convient de souligner que ce groupe, dans la configuration politique de l'année 1993, était l'UDF qui appartenait à la majorité. En tout état de cause, la configuration partisane de l'Assemblée nationale s'avère difficile à prédéterminer juridiquement.

Le **Président Michel Bouvard** a estimé que le problème principal soulevé par cet amendement tient de toute évidence à l'absence de statut institutionnel de l'opposition en France. Lui attribuer formellement certains pouvoirs s'avère donc très compliqué et aboutit à des rédactions extrêmement complexes. L'élargissement des pouvoirs de contrôle du Parlement au sein d'un régime devenu présidentiel est néanmoins indispensable si l'on souhaite assurer un certain équilibre des institutions. Cet élargissement passe notamment par un accroissement des pouvoirs de contrôle de l'opposition. Or, cet amendement va beaucoup plus loin : il permet non seulement d'associer plus étroitement l'opposition au contrôle de l'exécution des lois de finances, mais il lui octroie aussi le pouvoir d'évaluer « *toute question relative aux finances publiques* ». Une telle extension est manifestement excessive, de par son caractère général. De plus, à l'Assemblée nationale et au Sénat, elle ouvre un droit au groupe politique remplissant les conditions énoncées, alors que le Sénat, avec qui une concertation est nécessaire, pourrait préférer une solution plus souple. C'est pourquoi, en l'absence de statut institutionnel de l'opposition, et compte tenu de la nécessité de formaliser à son profit des pouvoirs de contrôle, il serait préférable d'adopter l'amendement présenté par le Président Michel Bouvard, tendant à préciser que les compétences des commissions des finances en matière d'évaluation et de contrôle peuvent être confiées pour un objet et une durée déterminés, à tout membre d'une de ces commissions désigné par elle à cet effet.

Votre **Rapporteur** a indiqué que ces deux amendements portaient d'une même préoccupation visant à renforcer la dimension d'évaluation et de contrôle du Parlement. Se pose la question essentielle de la place des membres de l'opposition en ce domaine. Il s'avère que le statut de l'opposition n'est défini dans aucun texte législatif ou réglementaire. Il n'est donc pas étonnant que la rédaction de l'amendement présenté par M. Didier Migaud soit particulièrement

alambiquée. Il n'existe probablement pas de solution idéale en la matière. On se souvient qu'à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2002, un débat avait eu lieu pour savoir dans quelles conditions les membres de l'opposition pourraient faire partie de la Commission de vérification des fonds spéciaux dont plusieurs amendements proposaient la création. M. Didier Migaud, alors Rapporteur général, avait clairement exposé en séance publique les obstacles s'opposant à une mention expresse des « membres de l'opposition » dans la loi. Il avait également affirmé que, grâce au débat parlementaire éclairant la volonté du législateur, il serait possible de pallier le silence du texte et d'instaurer, par l'usage, l'équilibre recherché entre les membres de la majorité et ceux de l'opposition. Cette charte de bonne conduite n'avait, en l'espèce, nul besoin d'être inscrite dans la loi.

Justement, le second amendement, co-signé par MM. Michel Bouvard, Président, Gilles Carrez, Rapporteur, et Pierre Méhaignerie, répond dans ce même esprit à la question posée. Il prévoit de compléter l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances afin de confier des pouvoirs de contrôle à tout membre de la Commission des finances désigné à cet effet. Il précise, à juste titre, que l'attribution de ces pouvoirs de contrôle doit se faire pour un objet et une durée déterminés. L'objet de l'amendement présenté par M. Didier Migaud n'étant pas, aux dires de son auteur lui-même, de mettre en place un « rapport général *bis* » ou de dupliquer les fonctions de Président de la Commission des finances, le dispositif proposé par l'amendement du Président Michel Bouvard devrait pouvoir recueillir l'assentiment général. Il autorise aussi plus de souplesse dans la mise en œuvre des pouvoirs de contrôle du Parlement, en donnant concrètement à un ou plusieurs membres de l'opposition la possibilité de contrôler l'exécution de la loi de finances. Cet amendement ouvre de réelles opportunités, mais nécessite de mettre en place une charte de bonne conduite qui suppléera avantageusement des obligations législatives trop rigides et mal fondées.

Le **Président Michel Bouvard**, a rappelé qu'à l'heure actuelle, un quart des rapports spéciaux revient à des membres de l'opposition. Cette pratique peut d'ailleurs être amenée à évoluer dans un sens plus favorable à ces derniers, notamment en raison de l'architecture nouvelle de la nomenclature budgétaire, qui ne devrait plus appeler à des rapports spéciaux « mineurs ». L'amendement proposé par M. Didier Migaud pourrait rencontrer un obstacle lorsque le Conseil constitutionnel exercera son contrôle de constitutionnalité, obligatoire en matière organique. Afin d'éviter tout risque d'annulation et de sécuriser l'extension des droits de l'opposition, il serait préférable d'adopter l'autre amendement, qui permettra de faire avancer substantiellement ces droits. Il convient, de façon générale, de sortir de la logique de confrontation majorité/opposition ; dans un contexte de présidentialisation accrue du régime, il apparaît plus que jamais nécessaire de renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement et d'élargir l'accès à ces pouvoirs, dans des conditions bien encadrées.

M. Hervé Mariton s'est interrogé sur les risques de confusion pouvant exister entre les pouvoirs de contrôle qui seraient ainsi conférés à un membre de l'opposition et ceux qui resteront dévolus selon les conditions habituelles aux

rapporteurs spéciaux. Il ne faut pas oublier que le Gouvernement a tout intérêt à ce que les compétences des uns et des autres soient le plus « croisées » possible. Plus le système d'exercice des pouvoirs de contrôle se compliquera, plus le risque sera grand que les investigations concernées perdent de leur crédibilité, notamment dans les cas de contrôles portant sur des objets similaires ou proches.

Le **Président Michel Bouvard** a rappelé qu'actuellement, les rapporteurs spéciaux appartiennent à la majorité comme à l'opposition. De plus, s'il apparaît que l'opposition a des doutes sur les conditions de l'exécution budgétaire sur un secteur couvert par un rapporteur spécial appartenant à la majorité, elle a toujours la possibilité de demander des vérifications supplémentaires. Enfin, il est légitime que tous les députés, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition, puissent vérifier le bon déroulement de l'exécution budgétaire. Le sujet avait été évoqué lors des débats sur la proposition de loi organique, en 2001, mais il n'y avait pas été donné suite, à l'époque. Il est vrai que le contexte politique de la cohabitation et l'instauration d'un quinquennat dont toutes les conséquences n'avaient peut-être pas été mesurées, ne portaient guère à ce genre d'innovation.

Approuvant M. Hervé Mariton, **M. Louis Giscard d'Estaing** a remarqué que la rédaction actuelle de l'amendement présenté par M. Didier Migaud ouvrirait la porte à la création de « rapporteurs spéciaux *bis* », décision d'autant plus critiquable que la mission des rapporteurs spéciaux a justement été élargie par la LOLF. Si tel était le cas, la concurrence potentielle entre le rapporteur spécial et le « rapporteur spécial *bis* » serait une source constante de difficultés. Si une définition étendue des commissaires susceptibles d'exercer les pouvoirs de contrôle devait avoir des répercussions sur les rapporteurs spéciaux, il conviendrait de l'indiquer clairement dans le dispositif de l'amendement.

M. Didier Migaud a estimé que ce débat était la preuve de la rigidité de la majorité actuelle dès lors que sont abordées des questions relatives à l'exercice du contrôle. Sous la précédente législature, la Commission des finances avait un esprit plus ouvert puisqu'elle n'a pas hésité à donner plus de pouvoir à l'opposition, sans qu'elle ait à regretter son audace. De plus, l'extension des pouvoirs de contrôle du Parlement qu'elle a impulsée aurait pu être le fait d'une loi ordinaire, mais le Sénat, qui devait impérativement trouver un accord avec l'Assemblée sur la réforme, a souhaité que cette question soit traitée au niveau organique.

La France est le seul pays démocratique qui ne reconnaît pas à l'opposition une capacité autonome de contrôle et d'investigation. Or, l'efficacité avec laquelle un Parlement assume sa mission de contrôle se mesure aussi à la place qui est faite à l'opposition. Certes, on peut objecter qu'il n'existe pas en France de statut de l'opposition, à la différence d'autres pays comme la Grande-Bretagne, mais en tirer argument pour rejeter cet amendement n'est pas très pertinent.

La rédaction de l'amendement n'est peut-être pas parfaite, mais elle n'est certainement pas inconstitutionnelle. D'ailleurs, les lois organiques doivent nécessairement être examinées par le Conseil constitutionnel : celui-ci sera donc amené à prendre position en temps utile.

Il n'est pas question, avec cet amendement, de réclamer le partage des pouvoirs généraux d'évaluation des finances publiques dévolus au Président et au Rapporteur général de la Commission des finances. Il s'agit d'ouvrir à des membres de l'opposition la possibilité, par la mise en œuvre de contrôles, au besoin sur pièces et sur place, de faire toute la lumière sur un sujet donné, en dépenses comme en recettes.

La proposition de M. Charles de Courson tendant à ouvrir la possibilité à tout groupe constitué au sein de la Commission des finances, à l'exclusion de celui ou ceux auxquels appartiennent le Président et le Rapporteur général, de désigner un de ses membres pour bénéficier de pouvoirs d'investigation et de contrôle est très pertinente. La rédaction de l'amendement pourrait être ajustée pour tenir compte des positions exprimées par M. Charles de Courson, par le Président Michel Bouvard et par le Rapporteur, sans perdre de vue son objectif principal qui consiste à empêcher que le pouvoir d'investigation et de contrôle des membres de l'opposition ne dépende du bon vouloir du Président et du Rapporteur général de la Commission des finances. Cette dernière solution refléterait une conception malsaine de la démocratie puisqu'elle distinguerait entre deux catégories de députés : ceux qui auraient tout pouvoir de contrôle et d'investigation et ceux dont le pouvoir relèverait d'une décision discrétionnaire du Président ou du Rapporteur général.

Le **Président Michel Bouvard** a estimé, au contraire, que l'amendement qu'il a cosigné avec le Rapporteur et le Président de la Commission des finances constituait une réelle avancée et qu'il a vocation à instaurer une pratique favorable aux droits de l'opposition, comme celle qui consiste déjà à confier des rapports spéciaux à des membres de l'opposition. Ceux-ci disposeraient, sur leur demande et dans les limites fixées par le Président et le Rapporteur général, d'un pouvoir d'investigation sur un sujet particulier qui ne coïnciderait pas nécessairement avec le champ des rapports spéciaux. Même en l'absence d'un statut de l'opposition, il s'agit là d'une ouverture réelle et considérable.

M. Charles de Courson a expliqué qu'il fallait user de tous les moyens pour rééquilibrer la démocratie française. L'amendement présenté par le Président Michel Bouvard pourrait y contribuer, dès lors qu'il serait assorti d'une « charte » signée des quatre groupes parlementaires, définissant les règles d'usage qui gouverneraient sa mise en œuvre. La question des droits de l'opposition en matière de contrôle est d'abord politique et doit être traitée de façon interne à la Commission. Cela nécessite un fort engagement du président, car rien ne pourra avancer dès lors que l'opposition sera toujours présentée de façon caricaturale.

M. Didier Migaud a rappelé que le groupe socialiste avait pris des engagements publics, s'y tiendrait et les réitérerait en public. La question des droits de l'opposition ne recevra de règlement global que par une profonde réforme institutionnelle. Lors des travaux préparatoires à la LOLF, les contacts établis avec les parlements du Royaume-Uni ou des pays nordiques ont montré que, chez eux, le contrôle est une pratique normale. Un parlementaire nordique avait même indiqué qu'il avait un bureau ouvert au Ministère des finances et qu'on ne lui refusait rien. Leur étonnement a été grand, en revanche, de découvrir les faiblesses françaises dans ce domaine.

M. Charles de Courson a souhaité que les groupes s'accordent sur le contenu d'une charte qui guiderait la mise en œuvre de la solution avancée par le Président Michel Bouvard, aucun groupe ne devant s'imposer aux autres.

Votre **Rapporteur** a indiqué que tout ce débat ne vise pas uniquement à traiter des rapports entre la majorité et l'opposition, mais avant tout, à mieux organiser l'exercice du contrôle du Parlement sur le Gouvernement. L'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances n'incluait aucune disposition relative aux pouvoirs de contrôle des membres du Parlement. Ces pouvoirs ont été définis dans l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, mais de façon assez restrictive. En particulier, seuls les rapporteurs spéciaux étaient explicitement mentionnés. Cette situation a été rectifiée dans le collectif du printemps 2000, après que le Gouvernement eut exprimé quelque réticence face à l'initiative prise par le Rapporteur général de l'époque de déclencher un contrôle sur pièces et sur place à propos de l'exécution du budget de 1999.

M. Louis Giscard d'Estaing ne doit pas s'inquiéter outre mesure : les pouvoirs de contrôle qui pourront être confiés à tel ou tel, n'interféreront pas avec les pouvoirs des rapporteurs spéciaux puisque la Commission des finances restera totalement maîtresse de l'organisation de ses travaux.

La Commission a *rejeté* le premier amendement présenté par M. Didier Migaud.

Elle a *adopté* l'amendement présenté par le Président Michel Bouvard (**amendement n° 1**).

L'amendement de conséquence présenté par M. Didier Migaud est devenu sans objet.

*

* *

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

Texte de l'article additionnel :

Après l'avant dernier alinéa de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 7° La participation au débat qui pourra être organisé, à l'Assemblée nationale et au Sénat, à l'occasion de la présentation de son rapport annuel ou de ses autres rapports publics. ».

Observations et décision de la Commission :

La Cour des comptes adresse chaque année au Président de la République et présente au Parlement un rapport annuel, dans lequel elle expose ses observations et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés.

L'importance des enjeux qui y sont abordés et le débat dans l'opinion publique auxquels ils donnent généralement lieu justifient que les Assemblées parlementaires puissent se saisir de ces sujets, dans le respect des compétences reconnues par la Constitution au Gouvernement en matière de fixation de leur ordre du jour, en organisant un débat à l'occasion de la présentation dudit rapport annuel.

L'article additionnel propose de prévoir en outre que la Cour des comptes participe à un tel débat, selon les modalités qui seront arrêtées par chaque assemblée en vertu de ses règles propres, afin que cette modalité particulière de contrôle par le Parlement de la gestion des finances publiques prenne toute sa portée.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par le Président M. Michel Bouvard, tendant à permettre l'organisation d'un débat au sein des Assemblées parlementaires à l'occasion de la présentation du rapport annuel de la Cour des comptes ou de ses autres rapports publics.

Le **Président Michel Bouvard** a expliqué qu'il s'agit d'organiser un débat, non seulement sur le rapport annuel, mais également sur les rapports particuliers de la Cour des comptes, afin, d'une part, d'élargir le débat à la séance publique et donc de lever son confinement aux discussions moins médiatisées des commissions législatives, et, d'autre part, d'assurer un meilleur suivi des observations émises dans ces rapports en renforçant l'attention du Parlement sur les questions qu'elles soulèvent.

Votre **Rapporteur** a souhaité que le rapport annuel de la Cour des comptes devienne un moment important de la vie politique française. Si l'on souhaite comme il est légitime intéresser les Français au contrôle des finances publiques par le Parlement, il importe que l'Assemblée nationale ou le Sénat soient autorisés à organiser un débat à l'occasion de la présentation de ce rapport. Actuellement, le rapport ne donne lieu qu'à un discours du Premier président de la Cour des comptes devant les assemblées. Il faudrait que le Parlement puisse inviter des ministres à participer au débat en présence du Premier Président.

En réponse à **M. Louis Giscard d'Estaing** qui souhaitait savoir quels membres de la Cour seraient autorisés à participer au débat, votre **Rapporteur** a indiqué que le Premier Président pourrait vraisemblablement être accompagné par des magistrats.

M. Louis Giscard d'Estaing a souhaité savoir si la possibilité d'interpeller des magistrats en séance publique est compatible avec les dispositions du règlement de l'Assemblée nationale.

Votre **Rapporteur** a précisé que le règlement devra être modifié à cette fin.

Le **Président Michel Bouvard** a estimé qu'un tel débat pourrait constituer une évolution très importante. Les membres du *National Audit Office* (NAO), l'homologue britannique de la Cour des comptes, lorsqu'ils avaient été reçus par la Commission des finances, avaient estimé que 94 % des recommandations qu'ils formulent sont suivis d'effets. Faire du rapport annuel de la Cour des comptes un élément important dans la vie médiatique française en autorisant le Parlement à en débattre serait sans doute de nature à nous rapprocher d'un taux d'efficacité comparable.

La Commission a *adopté* l'amendement après que **M. Jean-Louis Idiart** eut exprimé l'abstention du groupe socialiste (**amendement n° 6**).

*
* *

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble du projet de loi organique ainsi modifié, le groupe socialiste s'abstenant.

*
* *

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances	Article unique	Article 1^{er}
Article 34		Sans modification.
La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.		
I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année :	Le I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances est complété par un 10° ainsi rédigé :	
1° Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État ;		
2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;		
3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'État ;		
4° Evalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;		
5° Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires ;		
6° 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 ;		
7° Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre ;		
8° Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;</p> <p>9° Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an.</p>	<p>« 10° 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. »</p>	<p style="text-align: center;">Article 2 (nouveau)</p> <p><i>Le III de l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« III. – A l'exception des crédits des dotations prévues au I, les crédits sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat ou par certains organismes bénéficiant d'une subvention pour charges de service public prévue au I de l'article 5. La liste de ces organismes est fixée par une disposition de loi de finances. Ces plafonds sont spécialisés par ministère, respectivement pour les emplois rémunérés par l'Etat et pour les emplois rémunérés par les organismes précités. »</i></p> <p style="text-align: center;">(Amendement n° 2)</p> <p style="text-align: center;">Article 3 (nouveau)</p> <p><i>Le 6° du I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est complété par les mots : « ou par les organismes mentionnés au III de l'article 7 ».</i></p> <p style="text-align: center;">(Amendement n° 3)</p>

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Article 4 (nouveau)

Le 2° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi rédigé :

« 2° Fixe la liste prévue au III de l'article 7 et, pour chacun des ministères et budgets annexes, les plafonds des autorisations d'emplois ; »

(Amendement n° 4)

Article 5 (nouveau)

La dernière phrase de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi rédigée :

« Celui-ci y répond par écrit au plus tard le 10 octobre. »

(Amendement n° 5)

Article 6 (nouveau)

La deuxième phrase du premier alinéa de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est complétée par les mots :

« et, pour un objet et une durée déterminés, à tout membre d'une de ces commissions désigné par elle à cet effet ».

(Amendement n° 1)

Article 7 (nouveau)

Avant le dernier alinéa de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Texte en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Propositions de la Commission

—

« 7° La participation au débat qui pourra être organisé, à l'Assemblée nationale et au Sénat, à l'occasion de la présentation de son rapport annuel ou de ses autres rapports publics. »

(Amendement n° 6)

AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION SPECIALE

Avant l'article unique

Amendement présenté par MM. Didier Migaud, Augustin Bonrepaux, Jean-Louis Dumont et les autres commissaires membres du groupe socialiste :

Insérer l'article suivant :

Rédiger ainsi les deux dernières phrases du 1^{er} alinéa de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances :

« Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi qu'à un parlementaire membre de la Commission des finances de chaque Assemblée issu du groupe le plus nombreux n'ayant pas voté la confiance au Gouvernement engagée au titre de l'article 49-1 de la Constitution, ou, à défaut, le second groupe le plus nombreux de l'Assemblée à laquelle il appartient. En tout état de cause, ce parlementaire ne pourra être membre du groupe auquel appartient le président ou le rapporteur général.

« Pour leurs domaines d'attribution, cette mission est confiée aux rapporteurs spéciaux. ».

Amendement présenté par MM. Didier Migaud, Augustin Bonrepaux, Jean-Louis Dumont et les autres commissaires membres du groupe socialiste :

Insérer l'article suivant :

Rédiger ainsi la première phrase du troisième alinéa de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances :

« Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président, le rapporteur général de la Commission chargée des finances de chaque Assemblée et le parlementaire chargé du suivi et du contrôle de l'exécution des lois de finances désigné ci-dessus, ont l'obligation de s'y soumettre. »

Article unique

Amendement présenté par M. Charles de Courson :

Rédiger ainsi cet article :

L'article 33 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi complété :

« Lorsque le Gouvernement constate que le cumul sur une période de quatre mois de ses ressources visées à l'article 3 est inférieur ou supérieur de plus de 3% aux prévisions votées en loi de finances initiale, il est tenu de présenter dans les deux mois suivant ce constat une loi de finances rectificative afin de tenir compte de ces nouvelles prévisions et de présenter son impact sur l'équilibre général du budget. ».

Amendement présenté par M. Charles de Courson :

Modifier ainsi cet article :

Après les mots « sont utilisés les éventuels surplus », insérer les mots « ou sont compensées les éventuelles moins values ».

Après l'article unique

Amendement présenté par M. François Cornut-Gentille :

Insérer l'article suivant :

Dans la première phrase du III de l'article 12 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, après les mots « chargé des finances, », sont substitués aux mots « après information », les mots « après un délai de 7 jours suivant l'information ».

Amendement présenté par M. Charles de Courson :

Insérer l'article suivant :

Après l'article 27 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, l'article suivant est inséré :

« A compter de la loi de finances initiale pour 2008, les lois de finances doivent être présentées à l'équilibre de fonctionnement, c'est-à-dire que les ressources visées aux six premiers alinéas de l'article 3 doivent couvrir l'ensemble des charges budgétaires visées aux 1°, 2°, 3°, 4°, 6° et 7° du I de l'article 5. »

Amendement présenté par M. François Cornut-Gentille :

Insérer l'article suivant :

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« A défaut de réponse dans les délais prévus à l'alinéa précédent, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances demandent au Gouvernement de répondre dans les 10 jours. Cette demande est publiée au *Journal officiel* de la République française. »

Amendement présenté par M. Charles de Courson :

Insérer l'article suivant :

Le 4° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi modifié :

Après les mots « analysant les prévisions », le mot : « mensuelles » est inséré.

Amendement présenté par M. François Cornut-Gentille :

Insérer l'article suivant :

L'article 60 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« A défaut de réponse dans le délai prévu à l'alinéa précédent, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances demandent au Gouvernement de répondre dans les 10 jours. Cette demande est publiée au *Journal officiel* de la République française. »