

N° 106

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 décembre 2004

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi organique, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux **lois de finances**,*

Par M. Jean ARTHUIS,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1833, 1926 et T.A. 343

Sénat : 69 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	3
I. PRÉVOIR À L’AVANCE L’AFFECTATION D’ÉVENTUELS SURPLUS DE RECETTES NON ANTICIPÉS.....	4
A. LES OBJECTIFS VISÉS PAR LE GOUVERNEMENT.....	4
B. UN PROJET EN LIGNE AVEC LES POSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	5
II. MIEUX ENCADRER LES DEMANDES CATÉGORIELLES.....	6
A. EVITER LES TENTATIONS DE DÉRAPAGE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE POUR FAVORISER LE DÉSENDETTEMENT DE L’ETAT.....	6
B. PRÉSERVER UNE CAPACITÉ DE PILOTAGE « MANUEL » DU SOLDE BUDGÉTAIRE...	7
EXAMEN DES ARTICLES.....	10
• ARTICLE PREMIER Détermination des modalités d’utilisation des surplus non anticipés de recettes fiscales.....	10
• ARTICLE 2 Réponses ministérielles aux questionnaires budgétaires.....	11
• ARTICLE 3 Information, dans le projet de loi de finances initiale, sur les emplois rémunérés par les organismes subventionnés.....	12
• ARTICLE 4 Information, dans le projet de loi de règlement, sur les emplois rémunérés par des organismes subventionnés.....	15
• ARTICLE 5 Pouvoirs de contrôle des membres des commissions des finances des assemblées.....	16
• ARTICLE 6 Institution d’un débat sur certains rapports de la Cour des comptes.....	21
EXAMEN EN COMMISSION.....	25
TABLEAU COMPARATIF.....	37

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames,

Messieurs,

A compter du 1^{er} janvier 2005, l'ensemble des dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) sera pleinement applicable¹.

Ainsi, le prochain projet de loi de finances (pour 2006), sera présenté, examiné et voté selon les nouvelles dispositions, dont l'objectif principal consiste à remplacer une culture de moyens (« un bon budget est un budget qui augmente ») par une culture de résultat (« un bon budget est celui qui permet d'atteindre, au meilleur coût, des objectifs préalablement définis »).

Le projet de loi organique qui nous est soumis n'a pas pour objet de remettre en cause la nouvelle « Constitution financière » de la France avant même son entrée en application.

Il s'agit de prévoir que **la loi de finances de l'année devra arrêter les modalités d'utilisation des éventuels surplus, par rapport à ses évaluations, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat**. Tel était, d'ailleurs, l'unique disposition du texte initial.

L'Assemblée nationale y a ajouté **cinq articles additionnels** destinés à apporter des précisions ponctuelles à quelques dispositions de la LOLF, **concernant l'information du Parlement et le contrôle budgétaire**, qui selon l'heureuse formule du président Christian Poncelet doit devenir la « *seconde nature du Parlement* ».

¹ Toutefois, les dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et à celles des années antérieures (article 67 de la LOLF).

I. PRÉVOIR À L'AVANCE L'AFFECTATION D'ÉVENTUELS SURPLUS DE RECETTES NON ANTICIPÉS

M. Nicolas Sarkozy, alors ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avait annoncé, au début du mois de mai 2004, qu'il prendrait une initiative tendant à définir une **norme de comportement budgétaire vertueuse en cas de surplus non anticipés de recettes**, ce qui a été fait avec le dépôt, le 5 octobre 2004, du présent projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Ce projet de loi organique a ensuite été adopté par l'Assemblée nationale, le 19 novembre 2004.

Votre commission des finances ne peut qu'approuver le principe d'une initiative qui tend à poser de façon solennelle des principes de bonne gestion budgétaire à partir du constat très juste de l'asymétrie de la politique budgétaire : **lorsque les recettes fiscales sont inférieures aux prévisions, il est effectivement rare qu'une loi de finances cherche à compenser les moindres rentrées par de nouvelles économies ou une hausse des prélèvements obligatoires ; en revanche, il est vrai qu'en cas de recettes imprévues, des allègements fiscaux de grande ampleur ou des ouvertures de crédits sont fréquemment adoptés.**

Dans la situation **d'urgence financière** dans laquelle se trouve notre pays malgré une embellie économique, au demeurant fragile, il est important de **faire de la maîtrise des déficits et de la réduction de la dette une priorité et d'en tirer les conséquences au niveau de la procédure de discussion et de présentation du budget.**

A. LES OBJECTIFS VISÉS PAR LE GOUVERNEMENT

Le présent projet de loi organique vise à inscrire en loi de finances initiale une règle d'affectation des surplus temporaires de recettes fiscales pour, d'après l'exposé des motifs du projet de loi organique, « *permettre un meilleur pilotage budgétaire, tout en assurant une meilleure information du Parlement* ». **Il ne s'agit donc pas de revenir sur l'architecture de la LOLF**, dont l'ensemble des dispositions entre en vigueur au 1^{er} janvier 2005¹, **mais bien de la compléter, sur un point particulier**, l'affectation des surplus de recettes fiscales.

¹ Toutefois, l'article 67 de la LOLF prévoit que les dispositions de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 « demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures ».

Le dispositif proposé par le présent projet de loi organique¹ complète par un nouvel alinéa (10°) le I de l'article 34 de la LOLF, qui détaille le contenu de la première partie de la loi de finances de l'année. Il prévoit ainsi que celle-ci « **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** ».

L'exposé des motifs rappelle que « *l'évaluation des recettes fiscales dans la loi de finances initiale est incertaine par nature. (...) 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 de cycle suivant* ».

B. UN PROJET EN LIGNE AVEC LES POSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les questions relatives à l'affectation des surplus de recettes sont familières à votre commission des finances. Elle avait, à l'automne 1999, affirmé qu'existait un surplus de recettes fiscales par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 1999, ce que le gouvernement avait longtemps contesté, avant de déposer, lors de la discussion de l'article d'équilibre du projet de loi de finances rectificative pour 1999, le 20 décembre 1999, un amendement qui, selon les termes du ministre, tendait à « *corriger l'équilibre de ce collectif budgétaire* » et, en particulier, « *relever le niveau des recettes de 11,3 milliards de francs (1,7 milliard d'euros), soit 0,7 % des recettes fiscales nettes, ce afin de tenir compte des informations les plus récentes* ». **Cet épisode, qui avait été qualifié indûment « d'affaire de la cagnotte budgétaire » par la presse, laissant ainsi penser qu'existaient des excédents alors que le budget connaissait alors un important déficit**, avait constitué un moment de tension entre le Sénat et le gouvernement.

Quelques mois plus tard, le 29 mars 2000, le Sénat avait décidé, à l'unanimité, de conférer à votre commission des finances les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête, sur le fonctionnement des services de l'Etat dans

¹ Article unique du texte initial, devenu article 1^{er} après son examen par l'Assemblée nationale.

l'élaboration des projets de loi de finances et l'exécution des lois de finances. Un rapport d'information avait été publié six mois plus tard¹. Il soulignait que « *pendant près de six mois, le gouvernement a non seulement nié l'ampleur de l'amélioration de la situation budgétaire mais également son principe même, au mépris de la nécessaire et légitime information de la représentation nationale* »².

En conclusion du rapport d'information précité, votre commission des finances rappelait que l'enquête qu'elle avait menée avait « d'ores et déjà contribué à faire mûrir le débat sur les finances publiques de notre pays. La presse s'intéresse à l'évolution de la situation mensuelle budgétaire. Le gouvernement n'hésite plus à revoir régulièrement ses prévisions et à tenir informée la représentation nationale sur l'exécution budgétaire. Les commissions des finances des deux assemblées sont maintenant destinataires chaque semaine des situations hebdomadaires budgétaires de l'Etat, leur permettant de suivre de très près la situation des recettes et des dépenses »³.

II. MIEUX ENCADRER LES DEMANDES CATÉGORIELLES

A. EVITER LES TENTATIONS DE DÉRAPAGE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE POUR FAVORISER LE DÉSENETTEMENT DE L'ETAT

Votre commission des finances avait donc contraint le gouvernement à être davantage transparent, vis-à-vis de la représentation nationale et des citoyens, quant à l'évolution des recettes de l'Etat.

Le présent projet de loi organique vise à franchir une nouvelle étape, en définissant chaque année, à l'avance, l'usage pouvant être fait des surplus de recettes fiscales. Cette initiative tend, **en limitant voire en supprimant les chances d'aboutir des demandes qui sont inévitablement amenées à s'exprimer en cas de recettes fiscales excédentaires par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, à prémunir le gouvernement contre les risques de dérapage des dépenses de l'Etat**. Chacun sait que des recettes imprévues suscitent toujours l'expression de revendications particulières, auxquelles il n'est pas toujours facile pour le gouvernement de s'opposer, s'agissant notamment de mesures dont il ne conteste pas le bien-fondé, mais dont il estime ne pas disposer des moyens financiers nécessaires à leur mise en œuvre. **Des recettes non prévues en loi de finances apparaissent, aux yeux des défenseurs d'intérêts catégoriels, comme une manne qui ne saurait être soumise aux mêmes contraintes que le budget initial, dès lors que leur affectation ne dégrade pas les prévisions de solde budgétaire initialement affichées par l'Etat**.

¹ « *En finir avec le mensonge budgétaire – enquête sur la transparence très relative des comptes de l'Etat* ». Alain Lambert, président, et Philippe Marini, rapporteur général, Sénat, rapport n° 485 (1999-2000).

² *Op. cit.*, p. 73.

³ *Op. cit.*, p. 153.

Le dispositif proposé confère, compte tenu de ces observations, une plus grande crédibilité à la stratégie de maîtrise des finances publiques. Selon l'exposé des motifs, le présent projet de loi organique devrait « *éviter le report excessif de charges sur les générations futures pour financer les dépenses d'aujourd'hui* ».

Sur le fond, le présent projet de loi organique rejoint la position constante de votre commission des finances, pour laquelle **le remboursement de la dette est une priorité compte tenu du niveau actuel d'endettement de notre pays**, comme elle l'avait d'ailleurs rappelé à la fin de l'année 1999.

Votre commission des finances considère que, aussi longtemps que subsistera un déficit de fonctionnement, l'intégralité des surplus devront être affecté à la réduction du déficit. En revanche, lorsque le déficit de fonctionnement aura disparu, les deux tiers des surplus de recettes devront être affectés à la réduction de la dette, le complément ne pouvant être affecté qu'à des dépenses ou à des diminutions de recettes à caractère exceptionnel. En effet, elle estime que, malgré leurs évidentes limites, les critères de Maastricht restent, sur le moyen terme, des références raisonnables.

En tout état de cause, un déficit public représentant 3 % du PIB ne peut être considéré comme « normal ». En effet, les budgets publics se doivent d'être proches de l'équilibre ou en excédent...

B. PRÉSERVER UNE CAPACITÉ DE PILOTAGE « MANUEL » DU SOLDE BUDGÉTAIRE

Il reviendra chaque année au législateur de fixer la part des surplus de recettes fiscales pouvant donner lieu à des ouvertures de crédits : le présent projet de loi organique ne fixe pas de règle permanente en la matière, **ce qui favorisera le débat au Parlement sur les évaluations de recettes fiscales et l'affectation des éventuels surplus constatés au cours de l'exercice.**

On rappellera toutefois, s'agissant des prévisions de recettes, que la LOLF dispose, dans son article 32, que « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ».

La compétence du gouvernement pour prévoir et piloter le solde budgétaire ne sera pas limitée par les dispositions du présent projet de loi organique. En effet, **le choix de la prévision des recettes fiscales détermine pour partie l'ampleur des éventuels surplus de recettes fiscales.** Selon que l'on aura été optimiste, voire volontariste ou prudent dans le choix d'un taux de croissance de référence,

indépendamment des questions plus techniques liées aux hypothèses d'élasticité¹, l'on se retrouvera avec un surplus plus ou moins substantiel. **Une prévision trop optimiste rend très improbable l'apparition de surplus de recettes.** On notera ainsi que, pour l'exercice budgétaire en cours, des surplus de recettes importants pourraient être constatés par rapport aux prévisions, car le budget 2004 a été assis sur une prévision de croissance « pessimiste » de 1,7 %, alors que la croissance constatée devrait s'approcher de 2,5 %. Pour l'année 2005, le gouvernement semble en revanche plutôt « optimiste » aux yeux des économistes, avec une prévision de croissance de 2,5 %. On relève d'ailleurs que ce taux de croissance prévisionnel est déjà contesté, compte tenu de l'impact attendu de la hausse des cours du pétrole².

Le gouvernement, s'il tient compte des prévisions de croissance du « consensus des économistes », a aujourd'hui une latitude complète pour estimer le taux de croissance de référence, et donc, pour favoriser l'apparition d'un éventuel surplus ou l'éviter. Seule la fixation d'une règle objective de détermination de ce taux de croissance, par exemple en le faisant relever d'un collègue d'économistes *ad hoc*, ou en le fixant au niveau de celui du consensus à la fin du premier semestre de l'année N-1, permettrait d'éviter cet arbitraire et d'éliminer toute possibilité de manipulation.

Le présent projet de loi organique ne conduira pas le gouvernement à affecter *ex ante* les excédents au niveau de la loi de finances initiale, comme le prévoyait la « norme Zalm » appliquée par les Pays-Bas jusqu'à la fin des années 1990³.

On notera toutefois que le choix d'un taux de croissance systématiquement inférieur à celui du consensus des économistes ainsi que la fixation de règles strictes pour l'utilisation des surplus de recettes reviendrait à appliquer une sorte de **principe de précaution budgétaire**, comme c'était le cas aux Pays-Bas dans le cadre de l'application de la « norme Zalm » précitée.

Enfin, **le projet de loi organique** ne traite que des recettes fiscales, et **ne prend pas en compte les recettes non fiscales**, dont votre commission soulignait dans son rapport précité que leurs règles de perception « *sont pour le moins « fantaisistes » (...). Le caractère volatil des recettes non fiscales n'est dû qu'à la volonté politique d'en faire une variable d'ajustement du budget de l'Etat. (...)*

¹ L'écart peut résulter d'une mauvaise évaluation de l'impact de la croissance sur chaque catégorie de recettes et sur des hypothèses d'élasticité erronées, étant noté que la fiabilité de celles-ci est fréquemment mise en doute à l'occasion de l'examen des lois de finances.

² On rappellera que le gouvernement a retenu l'hypothèse d'un prix moyen du baril de 36,5 dollars sur l'ensemble de l'année 2005, alors que ce prix évolue actuellement autour de 50 dollars.

³ Selon celle-ci, si le déficit budgétaire est supérieur à 0,75 % du PIB, les trois-quarts des recettes budgétaires complémentaires seront affectées à la réduction du déficit budgétaire et le solde à un allègement d'impositions. Si le déficit est inférieur à 0,75 % du PIB, les recettes supplémentaires seront affectées pour moitié à la réduction du déficit et pour moitié à un allègement d'impositions.

Conséquence de règles de perception à géométrie variable, les prévisions de recettes non fiscales n'ont cessé de fluctuer au cours de l'année 1999 »¹.

Votre commission des finances constate donc que seule une partie des surplus de recettes est concernée par les dispositions du projet de loi organique, ce qui n'empêchera pas le gouvernement de piloter le solde budgétaire de fin d'année.

Ce texte est un **outil pédagogique utile, quelles que soient ses ambiguïtés ou ses insuffisances**. Toutefois, **un tel outil ne saurait se substituer à une volonté politique défailante**.

¹ *In rapport d'information précité, page 99.*

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE PREMIER

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

Commentaire : le présent article a pour objet de prévoir que la première partie de la loi de finances de l'année devra arrêter les modalités d'utilisation des éventuels surplus, par rapport à ses évaluations, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat.

Votre rapporteur ne reviendra pas sur les motivations de cet article, déjà développées dans l'exposé général, et se limitera à un bref rappel de ses dispositions

La loi de finances définira les principes généraux d'affectation des surplus (proportion allouée à la réduction du déficit, éventuellement, part utilisée sous forme d'allègements fiscaux non pérennes ou pour des dépenses supplémentaires, en mentionnant les grandes catégories susceptibles d'être majorées).

Concrètement, le calendrier de la mise en œuvre des règles d'affectation des surplus fiscaux pourrait être le suivant :

- détermination des modalités générales d'affectation d'un éventuel surplus de recettes fiscales de l'année n dans le projet de loi de finances afférent, donc à l'automne de l'année n - 1 ;

- constatation d'un éventuel surplus lors de l'examen de la loi de finances pour l'année n + 1, donc en automne de l'année n. Ce surplus résultera de la différence entre les évaluations de la loi de finances initiale de l'année n et les évaluations révisées de la même année, associées au projet de loi de finances de l'année n + 1 ;

- le débat sur les modalités concrètes d'affectation de ce surplus pourra être conduit dans le cadre du « collectif de fin d'année » de l'exercice n, donc en décembre de l'année n.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 2

Réponses ministérielles aux questionnaires budgétaires

Commentaire : le présent article fixe au 10 octobre la date limite des réponses ministérielles aux questionnaires budgétaires.

I. LE DISPOSITIF EN VIGUEUR

L'article 49 de la LOLF fixe au 10 juillet de chaque année la date avant laquelle les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis adressent leurs questionnaires budgétaires aux ministres concernés.

Cet article prescrit, pour la réponse ministérielle, un délai qui, en revanche, n'est pas fixe. En effet, la réponse écrite doit intervenir « *au plus tard huit jours francs après la date mentionnée au premier alinéa de l'article 39* » qui est le premier mardi d'octobre (date limite de dépôt et de distribution du projet de loi de finances).

De la sorte, la date limite de réponse n'est pas, à quelques jours près, la même chaque année, puisqu'elle intervient huit jours francs après le premier mardi d'octobre, sans que cette « subtilité » comporte une raison particulière.

II. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES

Dans un but très opportun de simplification, il est proposé de prescrire un **délafixe pour les réponses ministérielles, qui serait le 10 octobre.**

De la sorte, les ministères disposeraient de très exactement trois mois, de date à date, pour formuler leurs réponses (entre le 10 juillet et le 10 octobre).

Votre commission des finances saisit cette occasion pour que le soin apporté par elle pour respecter le délai de transmission des questions trouve un écho dans la **ponctualité des réponses ministérielles**. Elle souligne, en outre, que **la valeur des réponses ministérielles ne se mesure pas à leur « poids », mais à leur qualité et à leur précision.**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 3

Information, dans le projet de loi de finances initiale, sur les emplois rémunérés par les organismes subventionnés

Commentaire : le présent article ajoute à la liste des documents joints au projet de loi de finances de l'année une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public, avec la justification des variations par rapport à la situation existante.

I. LE DISPOSITIF PRÉVU PAR LA LOLF

Sous l'empire de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le vote du Parlement en matière d'emplois publics portait sur une autorisation de dépenses de personnel et donc de flux d'emplois (création ou suppression d'emplois budgétaires).

La LOLF prévoit, pour sa part, que l'autorisation parlementaire portera, à partir de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, sur un **plafond exprimé en masse salariale et en stock d'emplois**. Les plafonds seront spécialisés par ministère¹, d'une part, au titre des dépenses de personnel (titre 2) et, d'autre part, en termes de nombre d'emplois autorisés.

Chaque emploi sera calculé en équivalent temps plein, indépendamment de la catégorie (A, B ou C) à laquelle il se rattache.

En d'autres termes, l'ouverture de crédits limitatifs pour le personnel sera complétée par une limitation du nombre d'emplois que ces crédits seront autorisés à financer. Le vote du Parlement portera, non plus sur un flux d'emplois théoriques mais sur un stock global d'effectifs réels, indépendamment des statuts (titulaires, contractuels...).

Il en résulte que seuls les emplois juridiquement rémunérés par l'Etat sont inclus dans le champ du plafond d'emplois.

En revanche, les personnels dont la rémunération est couverte par les subventions pour charges de service public ne seront pas compris dans le plafond. Les dépenses correspondantes figureront au titre 3 (dépenses de

¹ La spécialisation par programmes a été écartée, car elle aurait débouché sur un manque de souplesse de nature, en particulier, à gêner la mobilité des fonctionnaires au sein d'un ministère.

fonctionnement)¹. Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, seront ainsi « hors plafond » environ 200.000 agents au service de quelque 600 opérateurs (établissements publics administratifs nationaux, certains établissements publics industriels et commerciaux, comme l'Opéra de Paris et quelques associations, comme l'Association pour la formation professionnelle des adultes).

Le risque de cette situation pourrait être que l'Etat soit tenté, pour échapper à l'autorisation parlementaire en matière d'emplois publics, d'encourager la mise en œuvre de certaines politiques par l'intermédiaire d'opérateurs extérieurs (établissement public ou association bénéficiant d'une subvention de l'Etat).

II. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES

Dans un premier temps, notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur de la commission spéciale constituée à l'Assemblée nationale sur le présent projet de loi organique, a envisagé de compléter le plafond d'emplois rémunérés par un ministère sur le titre 2 par un second plafond pour les emplois d'opérateurs d'un ministère bénéficiant de subventions pour charges de services publics financées sur le titre 3².

Le gouvernement a cependant fait valoir des objections sérieuses : *« la détermination du plafond des emplois des établissements publics – **qui ont pour la plupart, je pense en particulier à ceux du monde des transports, des ressources propres, en plus des subventions d'Etat** – relève de la compétence des conseils d'administration. Quand il y a des fonctionnaires affectés à un établissement public, leur rémunération est versée par l'Etat et les crédits correspondants figurent donc au titre 2, comme pour les autres personnels de l'Etat. Vous les retrouvez donc dans les plafonds d'emplois des ministères concernés »*³.

Pour respecter la transparence voulue par la LOLF, il serait peut-être souhaitable que les fonctionnaires affectés à un établissement public soient « facturés » par l'Etat à celui-ci.

L'Assemblée nationale a alors adopté un amendement du gouvernement sous-amendé par la commission spéciale, instituant un dispositif d'information du Parlement.

¹ Les dépenses de fonctionnement se décomposent en :
- dépenses de fonctionnement autres que de personnel ;
- subventions pour charges de service public.

² Voir le document Assemblée nationale n° 1926 (XII^{ème} législature), page 46.

³ Intervention de M. Dominique Bussereau, alors secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, à l'Assemblée nationale le 19 novembre 2004.

L'article 3 du présent projet de loi organique compléterait l'article 51 de la LOLF¹ relatif aux documents joints aux projets de lois de finances. Les projets annuels de performance déjà prévus au 5° de cet article devraient comporter une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public, ainsi que la justification des variations par rapport à la situation existante.

Selon les indications fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la présentation serait faite par familles d'opérateurs, et non par opérateurs, sauf pour les plus importants.

Le gouvernement a précisé, au cours des débats, que les emplois rémunérés par l'Etat seront soumis au plafond fixé par le Parlement, qu'ils soient exercés dans les administrations, les établissements publics ou les associations.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Par ajout d'un alinéa f) au 5° de cet article.

ARTICLE 4

Information, dans le projet de loi de règlement, sur les emplois rémunérés par des organismes subventionnés

Commentaire : dans le prolongement du précédent, le présent article ajoute à la liste des documents joints au projet de loi de règlement la présentation des emplois effectivement rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public.

Après avoir bénéficié, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, d'une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public¹, il est logique que le Parlement reçoive aussi, lors de l'examen du projet de loi de règlement, une présentation des emplois effectivement rémunérés dans les mêmes conditions au cours de l'exercice considéré.

Cette présentation figurera dans les rapports annuels de performances prévus à l'article 54 (4°) de la LOLF, que le présent article complète, à cet effet, par un nouvel alinéa.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Voir *supra*, commentaire de l'article 3.

ARTICLE 5

Pouvoirs de contrôle des membres des commissions des finances des assemblées

Commentaire : sans préjudice des pouvoirs de contrôle déjà dévolus au président, au rapporteur général et aux rapporteurs spéciaux, le présent article prévoit que la commission des finances, dans chaque assemblée, accordera des pouvoirs de contrôle, chaque année, pour un objet et une durée limités, à un ou plusieurs de ses membres.

I. LA SITUATION EXISTANTE

A. LE DROIT EN VIGUEUR

Le pouvoir de contrôle budgétaire de la commission des finances a été fixé initialement par l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, dont les dispositions sont toujours en vigueur¹, puis renforcé et consacré par l'article 57 de la LOLF.

L'article 164 précité concerne en particulier les pouvoirs de contrôle budgétaire des rapporteurs spéciaux des commissions des finances.

La loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-656 du 13 juillet 2000), a complété l'article 164 précité pour :

- étendre le champ du contrôle des rapporteurs spéciaux relatif aux organismes publics au périmètre du contrôle effectué par la Cour des comptes (article 28) ;

- étendre explicitement le champ du contrôle des rapporteurs spéciaux aux recettes publiques affectées (article 29) ;

- accorder un pouvoir général de contrôle des recettes et des dépenses aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances (article 30)² ;

¹ Et nécessiteraient peut-être d'être coordonnées avec celles des articles 57 à 60 de la LOLF dans le cadre d'une éventuelle codification.

² A l'occasion de l'épisode dit de la « cagnotte » il était apparu que les textes ne donnaient des pouvoirs de contrôle qu'aux seuls rapporteurs spéciaux et pour les seules dépenses relevant du département ministériel de leur compétence. Les commissions ne détenaient pas de pouvoir sur les recettes et les présidents étaient dépourvus de tout pouvoir explicite.

- lever le secret professionnel dans certaines conditions et instaurer une sanction en cas d'entrave à la mission des rapporteurs spéciaux (article 31).

L'article 57 de la LOLF confère aux commissions des finances des assemblées la charge du suivi et du contrôle de l'exécution des lois de finances. Elles « **procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques** ». Cette mission est confiée au président de la commission des finances, à son rapporteur général et, dans leurs domaines d'attribution, aux rapporteurs spéciaux. « **A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utile** ».

Les pouvoirs et moyens juridiques de contrôle dont ils disposent sont très importants et méritent d'être rappelés¹.

« Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

« Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général (...) ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent ».

De plus, l'article 59 prévoit que lorsque la communication des renseignements demandés en application de l'article 57 ne peut être obtenue « **au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir** », **le président de la commission des finances peut demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte.**

Enfin, selon l'article 60 de la LOLF, **lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois.**

La mise en œuvre effective de ces dispositions, également applicables dans chaque assemblée parlementaire, s'effectue selon des modalités et un contexte différents.

B LA SITUATION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE EXPLIQUE, AU MOINS EN PARTIE, LA MODIFICATION PROPOSÉE DE L'ARTICLE 57 DE LA LOLF

Tous les membres de la commission des finances de l'Assemblée nationale ne sont pas rapporteurs spéciaux². Certains commissaires de cette commission ne

¹ Deuxième et troisième alinéas de l'article 57 de la LOLF.

² Contrairement à la situation au Sénat, voir *infra*.

peuvent donc pas exercer les pouvoirs de contrôle dévolus par l'article 57 de la LOLF¹.

Bien que le débat à l'Assemblée nationale ait porté, pour une large part, sur l'accès de nos collègues députés de l'opposition au contrôle budgétaire, ces derniers – du moins certains d'entre eux – peuvent néanmoins l'exercer dans le cadre de leur rapport spécial.

Notre collègue député Michel Bouvard, président de la commission spéciale, a en effet rappelé que la répartition des rapports spéciaux entre la majorité et l'opposition était « *grossièrement de trois quarts et un quart* »².

Il a ajouté que, dans le cadre de la LOLF, « *les rapports non essentiels (seraient) moins nombreux. La nouvelle répartition des rapports réservera un rôle plus important à l'opposition* ».

Notre collègue député Didier Migaud a cependant estimé que l'opposition ne devait pas dépendre « *du bon vouloir du gouvernement et du rapporteur général de la commission des finances pour contrôler et suivre l'exécution du budget* ».

C'est donc dans ce contexte que l'Assemblée nationale, en accord avec le gouvernement, a adopté le présent article dans une « rédaction consensuelle ».

C. AU SÉNAT, TOUS LES COMMISSAIRES DES FINANCES SONT DÉJÀ DOTÉS DE POUVOIRS DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Au Sénat, les 45 membres de la commission des finances³ disposent tous des pouvoirs de contrôle fixés par l'article 57 de la LOLF. Aucun commissaire n'est donc privé de ces pouvoirs de contrôle dans ses domaines d'attributions.

La composition des commissions étant établie sur la base de la représentation proportionnelle des groupes, il s'en suit, d'une part, que majorité et minorité participent au contrôle budgétaire au titre de l'article 57 de la LOLF et, d'autre part, que **la répartition numérique entre les groupes des rapports spéciaux s'effectue inévitablement en proportion de l'effectif de chaque groupe**, qu'il appartienne ou non à la majorité sénatoriale.

La répartition des secteurs de contrôle au sein de la commission des finances soulève **d'autant moins de problèmes qu'il existe, en son sein, une tradition de souplesse et de convivialité qui permet une harmonieuse**

¹ Toutefois, 10 commissaires n'ayant pas de responsabilités au sein de la commission (comme rapporteurs spéciaux, rapporteur général ou président) participent à une mission d'évaluation et de contrôle composée de 17 membres (MEC).

² Plus précisément, 32 UMP, 3 UDF (dont 1 apparenté), 13 socialistes et 1 communiste.

³ Le président, le rapporteur général et les 43 rapporteurs spéciaux.

distribution des responsabilités. Chaque commissaire, quel que soit son groupe peut donc, s'il le souhaite, effectivement accomplir chaque année une ou plusieurs missions de contrôle.

Ceci provient aussi du **travail de méthodologie** régulièrement poursuivi au sein de la commission, notamment sous la forme de **séminaires**¹, à l'occasion desquels **les commissaires échangent librement sur les méthodes** de contrôle, les moyens de les améliorer et de renforcer leur efficacité. Ces séminaires ont abouti à **l'établissement d'un « guide des bonnes pratiques du contrôle budgétaire » à vocation interne, formellement approuvé par la commission le 11 février 2004.**

Enfin, l'article 57 de la LOLF, dans sa rédaction actuelle, **n'a fait obstacle, ni au « contrôle bisectoriel »** (contrôle conjoint de deux rapporteurs spéciaux sur des questions communes à leurs compétences)², **ni au contrôle transversal, c'est-à-dire ne portant pas sur un domaine propre à un ou deux, voire trois rapporteurs spéciaux**³.

La volonté d'approfondir le contrôle budgétaire a donc pu, dans le cadre des dispositions en vigueur, se développer sans entrave au sein de la commission des finances du Sénat.

II. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES

L'article 5 du présent projet de loi organique, **sans rien modifier aux pouvoirs de contrôle actuellement dévolus au président, au rapporteur général et aux rapporteurs spéciaux des commissions des finances « dans leurs domaines d'attributions »**, inscrit dans la LOLF une nouvelle formule de contrôle, en complétant à cet effet son article 57. **Chaque année, les commissions des finances accorderaient les pouvoirs de contrôle de l'article 57 de la LOLF, pour un objet et une durée limités, à un ou plusieurs de ses membres, obligatoirement désignés à cet effet.**

Comme l'a observé le rapporteur de la commission spéciale à l'Assemblée nationale, **la commission des finances restera totalement maîtresse de l'organisation de ses travaux.** En d'autres termes, les décisions sur l'objet de la mission, sur sa durée et sur les commissaires missionnés seraient prises par la

¹ Pour s'en tenir à la seule année 2004 : Compiègne, le 2 février et Versailles le 14 octobre.

² Par exemple, contrôle de nos collègues, Joël Bourdin et Marc Massion –l'un appartenant à la majorité et l'autre à l'opposition– sur de nouvelles perspectives pour la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA) ayant donné lieu à la parution d'un rapport d'information. Voir document Sénat n° 25 (2004-2005). On peut aussi citer l'exemple du contrôle de Paul Loridant et Yann Gaillard sur les aides publiques au cinéma. Voir rapport d'information Sénat n° 276 (2002-2003).

³ Ainsi en a-t-il été pour la mission, conduite par votre président, sur l'informatisation de l'Etat, ayant débouchée sur un rapport d'information « Pour un Etat en ligne avec tous les citoyens ». Voir document Sénat n° 422 (2003-2004).

commission des finances. La participation à cette nouvelle formule de commissaires de l'opposition -terme juridiquement non défini de manière certaine-, déjà acquise dans les faits au Sénat, semble constituer, à l'Assemblée nationale un « contrat moral ».

Le président de la commission spéciale de l'Assemblée nationale a précisé **qu'il s'agissait « d'un pouvoir d'investigation sur un sujet particulier qui ne coïnciderait pas nécessairement avec le champ des rapports spéciaux »**¹. Cette coïncidence ne serait donc pas formellement interdite par le texte : une mission sur un sujet déterminé entrant dans la compétence d'un seul rapporteur spécial pourrait, notamment en raison de son ampleur, être exercée par plusieurs commissaires, le rapporteur spécial gardant la pleine compétence sur l'ensemble de son domaine.

Il semble, en définitive, que cet article souhaité par l'Assemblée nationale conforte, pour une large part, des pratiques déjà mises en place au sein de la commission des finances du Sénat, où le pluralisme est vécu comme une habitude. D'une certaine manière, le texte proposé **institutionnalise les contrôles transversaux effectués par une équipe de commissaires**, prévus par le guide précité des bonnes pratiques du contrôle budgétaire, que votre commission a formalisé.

Votre commission des finances souligne, pour ce qui la concerne, que, en tout état de cause, **la disposition proposée ne peut, en aucune manière, être interprétée comme l'institution « rapporteur général bis » ou de « rapporteurs spéciaux bis ».**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Voir document Assemblée nationale n° 1926 (XII^{ème} législature), page 59.

ARTICLE 6

Institution d'un débat sur certains rapports de la Cour des comptes

Commentaire : le présent article prévoit l'organisation de débats parlementaires sur le rapport annuel de la Cour des comptes ou ses autres rapports publics. Il complète la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement, en prévoyant que celle-ci comportera aussi la préparation de ces débats.

I. LA SITUATION ACTUELLE

Selon le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution, la Cour des comptes assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Le contenu de cette mission est précisé par l'article 58 de la LOLF tel que « validé » par le Conseil constitutionnel, dont les dispositions sont très largement utilisées par la commission des finances du Sénat (voir *infra*).

La Cour des comptes a l'obligation de répondre aux demandes d'**assistance** émanant du président et du rapporteur général de la commission des finances (art. 58-1°) et doit réaliser **toute enquête** demandée par une commission des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle, dans un délai de huit mois (art. 58-2°).

La procédure mise en place par la commission des finances du Sénat pour la réalisation d'enquête par la Cour des comptes au titre de l'article 58-2° de la LOLF donne satisfaction depuis déjà plus de deux ans. Chaque année, au mois de novembre, le président de la commission demande à chaque rapporteur spécial de lui proposer des sujets. Après vérification de la faisabilité technique, plusieurs enquêtes sont demandées par le président à la Cour des comptes qui, selon l'article 58-2° de la LOLF, dispose d'un délai de huit mois pour communiquer ses conclusions à la commission. Depuis 2002, la commission demande ainsi quatre à cinq enquêtes par an¹.

¹ L'enquête débouche ensuite sur une audition contradictoire au cours de laquelle la commission des finances entend, outre les magistrats de la Cour des comptes ayant effectué celle-ci, les organismes concernés par le contrôle. L'ensemble de ce travail fait l'objet d'un rapport d'information de la commission des finances sauf délibération contraire de la commission. A ce jour, 9 rapports ont déjà été publiés et 4 devraient l'être au début de l'année 2005.

La mise en œuvre de la mission d'assistance de la Cour des comptes, telle que prévue par l'article 58-1° de la LOLF est expérimentée pour la première fois en 2004, dans le cadre d'un contrôle en cours de notre collègue Yann Gaillard, rapporteur spécial du budget de la culture, sur l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP). Comme cela est la règle, le magistrat travaille dans le cadre défini par le parlementaire, sous sa seule responsabilité, nonobstant l'aide que continuent de lui fournir les fonctionnaires de la commission chargés du suivi de son secteur d'activité.

En outre, le rapport annuel de la Cour des comptes donne lieu, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, à une **remise solennelle en séance publique** par son Premier président, suivie, au Sénat, par les interventions des présidents des commissions des finances et des affaires sociales. **Celle-ci n'est pas suivie d'un débat.**

Le souhait d'un débat sur le rapport annuel correspond au souci que celui-ci connaisse une suite, au lieu de se limiter à un cérémonial dont la presse se fait l'écho de façon éphémère, sans que, trop souvent, le gouvernement se soucie de donner une suite aux observations de la Cour des comptes¹.

II. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES

Le texte envisagé initialement par la commission spéciale de l'Assemblée nationale prévoyait une participation de la Cour des comptes au débat parlementaire sur la présentation de son rapport annuel ou de ses autres rapports publics.

Cette formule, dont la conformité à la Constitution prête à discussion, n'a pas été retenue. Il ne convient pas que le rôle du Premier président de la Cour des comptes puisse être confondu, à l'occasion d'un débat en séance publique susceptible de donner lieu à des polémiques, avec celui des parlementaires ou des ministres. Rien n'empêche, en revanche l'audition de magistrats de la Cour des comptes devant des commissions parlementaires, comme cela se pratique régulièrement, notamment par les commissions des finances des deux assemblées.

L'article 6 du projet de loi organique adopté par l'Assemblée nationale complète l'article 58 de la LOLF² par les deux points ci-après :

- des débats pourront être organisés dans les assemblées à l'occasion de la présentation du rapport annuel de la Cour des comptes ou de ses autres rapports publics. Pour des raisons tenant notamment au respect de l'article 48 de la

¹ L'instauration d'un débat, du moins pour le rapport annuel, a fait l'objet de propositions de loi constitutionnelle ou organique, selon les cas, dans les deux assemblées, par exemple, de nos collègues Bernard Plasait et Henri de Raincourt, Sénat n° 236 (2003-2004) et de notre collègue député Alain Suguenot (document Assemblée nationale n° 1719 – (XII^{ème} législature)).

² En y insérant un nouvel alinéa 7°.

Constitution, le texte ne formule aucunement l'obligation d'organiser ces débats, notamment pour les « autres rapports publics » ;

- la mission d'assistance au Parlement de la Cour des comptes comprendrait aussi, selon le texte adopté par l'Assemblée nationale, la « préparation » de ces débats. Le contenu de cette préparation, non précisé par le texte, **pourrait résulter d'un dialogue entre la Cour des comptes et les assemblées, comme il a été pratiqué par la commission des finances du Sénat** pour la mise en place des modalités d'enquête et d'assistance de la Cour des comptes **au titre de l'article 58 de la LOLF.**

Le président de la commission spéciale a précisé¹ qu'il s'agissait « *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* ».

Ce débat pourrait en effet constituer une occasion de faire le point sur la mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour des comptes au cours des exercices précédents. Si tout le monde convient de la grande qualité des travaux de la Cour des comptes, l'on peut regretter l'insuffisance du suivi de ses recommandations par les gouvernements successifs.

Les dispositions proposées pourraient paraître **de nature à valoriser comme il se doit les travaux de la Cour des comptes et à développer encore un mouvement de coopération entre cette dernière et le Parlement**, largement amorcé depuis quelques années, en particulier par votre commission des finances.

Votre rapporteur ne peut que se réjouir de cette étroite coopération qui a permis incontestablement d'enrichir le travail d'investigation de la commission des finances, au travers, en particulier, des auditions contradictoires et des rapports d'information auxquels ont donné lieu des enquêtes réalisées par la commission des finances.

Pour autant, le présent article est, sur un plan normatif, superfétatoire. En effet, il comporte deux dispositions :

- il prévoit la possibilité d'organiser des débats parlementaires sur le rapport annuel de la Cour des comptes ou sur ses autres rapports publics. Cette disposition est inutile car les assemblées disposent déjà de la possibilité d'organiser de tels débats, en particulier dans le cadre des « séances mensuelles réservées » prévues au troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution ;

- il ajoute à la mission d'assistance de la Cour des comptes la « préparation » des débats, sans en préciser le contenu. La Cour des comptes peut, sans qu'il soit nécessaire de prévoir des dispositions nouvelles, être

¹ *Op. cit. p. 61.*

associée à la préparation de ceux-ci par le biais d'auditions contradictoires en commission des finances (auxquelles participent les personnes et organismes contrôlés), comme cela se fait déjà dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF.

Votre commission, pour l'ensemble de ces raisons, si elle comprend et partage totalement les objectifs poursuivis, estime que d'autres moyens plus adéquats, et qui existent déjà, permettent de les atteindre.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 décembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du projet de loi organique n° 69, modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances.

M. Jean Arthuis, président, rapporteur, a estimé, en premier lieu, que ce n'était que « d'une main tremblante » que des modifications à la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) pouvaient être envisagées, alors même que l'ensemble de ses dispositions n'étaient pas encore entrées en vigueur, rappelant que, pour la première fois, le prochain projet de loi de finances, celui pour 2006, serait présenté, examiné et voté selon les nouvelles dispositions, dont l'objectif principal consistait à remplacer une culture de moyens par une culture de résultat.

M. Jean Arthuis, président, a exposé que le projet de loi organique n'avait pas pour objet de remettre en cause la nouvelle « Constitution financière », mais qu'il s'agissait de prévoir que la loi de finances de l'année arrêterait les modalités d'utilisation des éventuels surplus, par rapport à ses évaluations, du produit des impositions de toutes natures établies au profit de l'Etat, précisant que telle était l'unique disposition du texte initial.

Il a exposé que cette disposition, figurant désormais à l'article 1^{er} du projet de loi organique, était motivée par la volonté du gouvernement, exprimée au printemps dernier, de prendre une initiative destinée à définir une norme de comportement budgétaire vertueuse en cas de surplus non anticipé de recettes et à éviter que les « embellies de recettes » ne soient affectées à des allègements de charges ou à des crédits supplémentaires, alors même que le déficit public avait atteint un niveau qui n'était pas acceptable.

M. Jean Arthuis, président, a observé que, lorsque les recettes fiscales étaient inférieures aux prévisions, il était rare que l'on compense les moindres rentrées par de nouvelles économies ou par une hausse des prélèvements obligatoires. En revanche, il a rappelé que, s'il existait des recettes imprévues, des allègements fiscaux de grande ampleur ou des majorations de crédits étaient fréquemment adoptés.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que le dispositif proposé prévoyait que la première partie du projet de loi de finances de l'année arrêterait les modalités selon lesquelles seraient utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de ladite loi de finances, du produit des impositions de toutes natures établies au profit de l'Etat.

Il a observé que les questions portant sur l'affectation des surplus de recettes n'étaient pas étrangères à une préoccupation constante de la commission des finances, se référant à l'année 1999, où elle avait constaté un surplus de recettes fiscales par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, ce que le gouvernement de l'époque avait longtemps contesté, avant de l'admettre et de consentir, dans la loi de finances rectificative de fin d'année, aux correctifs nécessaires.

Il a rappelé qu'à l'occasion de cette affaire, improprement dite de la « cagnotte », puisque le budget était en déficit, le Sénat avait confié à la commission des finances les prérogatives d'une commission d'enquête pour étudier le fonctionnement des services de l'Etat dans l'élaboration des projets de loi de finances et leur exécution.

Il a ajouté que le rapport d'information publié par la commission des finances à l'issue de ses investigations avait, sans aucun doute, contribué à faire mûrir le débat sur les finances publiques, faisant valoir que la presse s'intéressait à l'évolution de la situation mensuelle budgétaire et que les commissions des finances des deux assemblées étaient, depuis lors, destinataires des situations hebdomadaires budgétaires de l'Etat. Il a considéré que, grâce au travail d'investigation de la commission des finances, la sincérité budgétaire avait accompli une première évolution positive.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que le texte proposé entendait « aider » le gouvernement à maîtriser les déficits et qu'il convenait de limiter, voire de supprimer, les chances d'aboutir des demandes inévitablement amenées à s'exprimer en cas d'excédent par rapport aux prévisions, ajoutant que ces recettes imprévues apparaissaient, en effet, aux yeux des défenseurs d'intérêts catégoriels, comme une manne qui ne saurait être soumise aux mêmes contraintes que le budget initial, dès lors que leur affectation ne dégraderait pas le solde budgétaire initialement affiché par l'Etat.

Il a estimé qu'aussi longtemps que subsisterait un déficit de fonctionnement, l'intégralité du surplus devrait être affectée à sa réduction et que, lorsque le déficit de fonctionnement aurait disparu, les deux tiers des surplus de recettes devraient être dédiés à la réduction de la dette, le complément pouvant être concédé à des dépenses ou des diminutions de recettes exceptionnelles.

Il a précisé que le projet de loi organique ne fixait pas au gouvernement de règle contraignante en la matière et laissait une marge d'appréciation au législateur, qui devrait décider de l'utilisation des surplus éventuels, ce qui favoriserait le débat sur les évaluations de recettes fiscales et l'affectation des éventuels surplus constatés au cours de l'exercice.

M. Jean Arthuis, président, a ajouté que la loi de finances définirait les principes généraux d'affectation des surplus : proportion allouée à la réduction du déficit, éventuellement part utilisée sous forme d'allègements fiscaux ou pour des

dépenses supplémentaires, avec la précision des grandes catégories susceptibles d'être majorées. Il a spécifié que le projet de loi organique ne traitait que des recettes fiscales, la non-prise en compte des recettes non fiscales s'expliquant par leur caractère volatil, dû à la volonté politique d'en faire une variable d'ajustement.

Il a annoncé que, concrètement, le calendrier de la gestion des surplus fiscaux pourrait être le suivant :

- détermination des modalités générales d'affectation d'un éventuel surplus de recettes fiscales de l'année n dans le projet de loi de finances afférent, donc à l'automne de l'année n - 1 ;

- constatation d'un éventuel surplus lors de l'examen de la loi de finances pour l'année n + 1, donc en automne de l'année n. Ce surplus résulterait de la différence entre les évaluations de la loi de finances initiale de l'année n et les évaluations révisées de la même année, associées au projet de loi de finances de l'année n + 1 ;

- le débat sur les modalités concrètes d'affectation de ce surplus pourrait être conduit dans le cadre du « collectif de fin d'année » de l'exercice n, donc en décembre de l'année n.

M. Jean Arthuis, président, a précisé que la qualité de la prévision des recettes fiscales déterminerait largement l'ampleur des éventuels surplus de recettes fiscales et qu'une prévision trop optimiste rendrait très improbable l'apparition de surplus de recettes, le texte laissant au gouvernement toute latitude pour estimer le taux de croissance de référence, et donc pour favoriser ou éviter l'éventuel surplus. Il a reconnu que, seule, une partie des surplus de recettes était concernée par le projet de loi organique, et considéré que ce texte devait être perçu, à son sens, comme un outil pédagogique utile, quelles que soient ses ambiguïtés ou insuffisances. Il a jugé qu'en tout état de cause, une telle norme ne saurait se substituer à une volonté politique insuffisante.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que rien ne s'opposait donc à l'adoption de l'article 1er du projet de loi organique, que la commission a adopté sans modification.

Il a indiqué que l'article 2 relatif aux réponses ministérielles aux questionnaires budgétaires ne soulevait aucune difficulté, précisant qu'il consistait à donner date fixe au délai de réponse aux questionnaires budgétaires, et que cette date, aujourd'hui fixée à huit jours francs après le premier mardi d'octobre, deviendrait, désormais, le 10 octobre.

Sur la proposition de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a adopté sans modification l'article 2 du projet de loi organique.

Il a ensuite abordé les articles 3 et 4 relatifs à l'information, dans le projet de loi de finances initiale et dans le projet de loi de règlement, sur les emplois rémunérés par les organismes subventionnés.

Il a fait remarquer qu'avec la LOLF, l'autorisation parlementaire porterait, à partir du projet de loi de finances pour 2006, sur un plafond exprimé en masse salariale et en stock d'emplois, et que les plafonnements seraient spécialisés par ministères, d'une part pour les dépenses de personnel (titre II) et, d'autre part, en termes de nombre d'emplois autorisés.

M. Jean Arthuis, président, a exposé que chaque emploi serait calculé en équivalent temps plein, indépendamment de la catégorie (A, B ou C) à laquelle il se rattacherait ou des statuts (titulaires ou contractuels), et souligné que, seuls, les emplois juridiquement rémunérés par l'Etat seraient inclus dans le champ plafonné.

M. Jean Arthuis, président, a ajouté qu'en revanche, les personnels dont la rémunération était couverte par des subventions pour charges de service public n'étaient pas compris dans le plafond, précisant que les dépenses de subvention correspondantes figureraient au titre III (dépenses de fonctionnement). Il a indiqué que ceci concernait environ 200.000 agents au service de quelque 600 opérateurs (établissements publics ou associations subventionnées).

M. Jean Arthuis, président, a fait valoir que le risque serait que l'Etat encourage la mise en œuvre de certaines politiques par des opérateurs extérieurs aux seules fins d'échapper à l'autorisation parlementaire, ajoutant que c'était pour cette raison que l'Assemblée nationale avait envisagé, dans un premier temps, de créer un nouveau plafond pour les emplois rémunérés par des organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public.

Il a souligné que cette suggestion s'était heurtée à l'objection selon laquelle la détermination des plafonds d'emplois des établissements publics relevait de leurs conseils d'administration et qu'en outre, ceux-ci bénéficiaient de ressources propres.

Il a ajouté que dans ces conditions, les députés avaient décidé, en accord avec le gouvernement, d'améliorer l'information du Parlement, sur ce point, à l'occasion de l'examen des lois de finances.

Il a précisé que l'article 3 du projet de loi organique prévoyait que le projet de loi de finances initiale comporterait une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public, ainsi que la justification des variations par rapport à la situation existante et que symétriquement, l'article 4 ajouterait à la liste des documents joints au projet de loi de règlement la présentation des emplois effectivement rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que ces informations seraient utiles à l'information du Parlement. Sur sa proposition, la commission a décidé d'adopter sans modification les articles 3 et 4 du projet de loi organique.

Il a ensuite indiqué que l'article 5 du projet de loi organique concernait les pouvoirs de contrôle des membres de la commission des finances des assemblées, fixés essentiellement par l'article 57 de la LOLF. Il a précisé que l'initiative des députés, à l'origine de cet article, provenait de ce que la commission des finances de l'Assemblée nationale fonctionnait selon des méthodes différentes de celle du Sénat, les 72 commissaires des finances de l'Assemblée nationale ne pouvant pas tous, à l'évidence, avoir un rapport spécial. Il en a donc déduit que de nombreux commissaires des finances à l'Assemblée nationale ne disposaient pas des pouvoirs prévus à l'article 57 de la LOLF.

Il a souligné que le débat des députés à l'origine de l'article 5 avait porté, pour une large part, sur les droits de l'opposition, bien que, cependant, environ un quart des rapports spéciaux étaient, à l'Assemblée nationale, confiés à l'opposition.

M. Jean Arthuis, président, a cependant noté que la situation était différente au Sénat, où tous les commissaires des finances exerçaient des pouvoirs au titre de l'article 57, soit comme rapporteur spécial, soit, le cas échéant, comme président ou rapporteur général. Il a ajouté que, la composition des commissions étant établie selon la représentation proportionnelle de leurs effectifs, il s'ensuivait, d'une part, que majorité et minorité participaient au contrôle budgétaire de l'article 57 et, d'autre part, que la répartition numérique des rapports spéciaux entre les groupes s'effectuait inévitablement en proportion de l'effectif de chacun d'entre eux, qu'il appartienne ou non à la majorité sénatoriale.

Il a observé que, dans le cadre de la LOLF, les rapports budgétaires « non essentiels » seraient moins nombreux, ce qui devrait permettre, de fait, de réserver un rôle plus important à l'opposition.

M. Jean Arthuis, président, a précisé que la répartition des secteurs de contrôle au sein de la commission des finances posait d'autant moins de problème qu'il existait en son sein une tradition de souplesse et de respect mutuel qui permettait une distribution harmonieuse des responsabilités, ceci étant favorisé par le travail méthodique, régulièrement poursuivi sous la forme de séminaires à l'occasion desquels les commissaires échangeaient librement sur leurs méthodes de contrôle. Il a rappelé que ces séminaires avaient abouti à l'adoption d'un guide des bonnes pratiques de contrôle budgétaire, à usage interne.

A propos de l'article 57, il a rappelé que sa rédaction actuelle n'avait nullement empêché de réaliser, ni des contrôles « bisectoriels », c'est-à-dire des contrôles conjoints de deux rapporteurs spéciaux sur des questions communes à leurs compétences, citant comme exemple celui récemment réalisé par MM. Joël Bourdin et Marc Massion sur la Société pour l'expansion des ventes de produits agricoles et alimentaires (SOPEXA), ni un contrôle transversal, c'est-à-dire ne

portant pas sur un domaine propre à un ou deux rapporteurs spéciaux, comme celui qu'il avait lui-même conduit au premier semestre de cette année sur l'informatisation de l'Etat.

Il a indiqué que l'Assemblée nationale avait donc décidé que chaque année les commissions des finances accorderaient les pouvoirs de contrôle de l'article 57 de la LOLF, pour un objet et une durée limités, à un ou plusieurs de ses membres obligatoirement désignés à cet effet, spécifiant que cette disposition ne modifierait rien aux pouvoirs de contrôle du président de la commission des finances, de son rapporteur général et de ses rapporteurs spéciaux et ne créerait pas plus un « rapporteur général bis » ou des « rapporteurs spéciaux bis ».

Il a souligné que l'article 5 accorderait un pouvoir d'investigation sur un sujet déterminé par la commission, qui pouvait coïncider ou ne pas coïncider avec le champ des rapports spéciaux, ce sujet pouvant être transversal et qu'il appartiendrait à la commission de fixer la durée de la mission et la composition de ses membres.

M. Jean Arthuis, président, a considéré que cet article souhaité par l'Assemblée nationale renforçait, pour une large part, des pratiques déjà mises en œuvre par le Sénat au sein de sa commission des finances, où le pluralisme était vécu comme une habitude et où contrôles bisectoriels et missions transversales n'étaient plus à inventer.

Sur sa proposition, la commission a adopté l'article 5 sans le modifier.

A l'article 6 autorisant l'organisation de débats parlementaires sur le rapport annuel de la Cour des comptes, ainsi que sur ses autres rapports publics, **M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que, selon l'Assemblée nationale à l'origine de cette disposition, l'organisation de ces débats serait destinée à favoriser la bonne suite des observations et recommandations de la Cour des comptes, et correspondait à un vœu parfois exprimé par les parlementaires. Il a précisé que, selon le texte proposé, ces débats n'auraient pas de caractère obligatoire.

Il a ajouté qu'en outre, l'article 6 prévoyait aussi que la mission d'assistance au Parlement de la Cour des comptes comprendrait la « préparation » de ces débats, que le terme « préparation » n'était pas défini ou précisé par le texte et qu'en tout état de cause, il ne convenait pas que le Premier président de la Cour des comptes participe à un débat parlementaire au même titre que les députés, les sénateurs et les ministres.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que les dispositions en vigueur n'avaient pas empêché le dialogue entre la Cour des comptes et les assemblées, comme la commission des finances du Sénat l'avait pratiqué de façon très fructueuse pour la mise en place des modalités d'enquête et d'assistance de la Cour des comptes à la demande du Parlement, prévues par l'article 58 de la LOLF.

M. Jean Arthuis, président, a cependant observé que les dispositions de l'article 6 n'avaient aucun caractère normatif, puisqu'une loi organique n'était pas

nécessaire pour l'organisation d'un débat parlementaire, le troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution permettant déjà, par exemple, aux assemblées d'inscrire une question de leur choix à leur ordre du jour. Il a ajouté qu'il n'était pas plus nécessaire de prévoir dans une loi organique la « préparation » par la Cour des comptes d'un débat parlementaire, alors même que la mission d'assistance de cette dernière au Parlement était déjà effective, citant en exemple l'organisation par la commission des finances du Sénat d'auditions contradictoires entre la Cour des comptes et les organismes contrôlés dans le cadre de l'article 58 de la LOLF.

M. Michel Charasse s'est interrogé sur la non-prise en compte des recettes non fiscales dans l'évaluation des plus-values fiscales. Il a exprimé son accord, avec **M. Jean Arthuis, président**, pour la suppression de l'article 6.

Un large débat s'est alors instauré sur le contenu du contrôle que la Cour des comptes exercerait dans le cadre de l'article 58 de la LOLF pour la certification des comptes de l'Etat, auquel ont participé **MM. Philippe Marini, rapporteur général, Michel Charasse, Yves Fréville, Jean-Jacques Jégou** et **Yann Gaillard**.

Sur la proposition de M. Jean Arthuis, président, la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 6 du projet de loi organique et a adopté l'ensemble du projet de loi organique ainsi modifié.

I. TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la Commission —
<p data-bbox="136 528 439 619">Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances</p> <p data-bbox="232 652 344 679">Article 34</p> <p data-bbox="33 715 544 772">La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.</p> <p data-bbox="33 807 544 865">I. - Dans la première partie, la loi de finances de l'année :</p> <p data-bbox="33 963 544 1082">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 ;</p> <p data-bbox="33 1117 544 1208">2° Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire ;</p> <p data-bbox="33 1243 544 1334">3° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'État ;</p> <p data-bbox="33 1369 544 1426">4° Evalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6 ;</p>	<p data-bbox="734 528 902 555">Article unique</p> <p data-bbox="562 807 1072 925">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 :</p>	<p data-bbox="1285 528 1397 555"><i>Article 1^{er}</i></p> <p data-bbox="1245 807 1442 834">Sans modification.</p>	<p data-bbox="1816 528 1928 555"><i>Article 1^{er}</i></p> <p data-bbox="1776 807 1973 834">Sans modification.</p>

Texte en vigueur

—

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 les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;

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.

.....
Article 49

Texte du projet de loi

—

« 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. »

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Article 2 (nouveau)

Propositions de la Commission

—

Article 2 (nouveau)

Texte en vigueur

—

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées adressent des questionnaires au Gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci y répond par écrit au plus tard huit jours francs après la date mentionnée au premier alinéa de l'article 39.

Article 51

Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

.....

5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :

a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

La dernière phrase de l'article 49 de la même loi est ainsi rédigée :

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

Propositions de la Commission

—

Sans modification.

Texte en vigueur —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la Commission —
<p>choix est justifié ;</p> <p>b) L'évaluation des dépenses fiscales ;</p> <p>c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure ;</p> <p>d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement ;</p> <p>e) Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante ;</p> <p>.....</p> <p>Article 54</p>		<p>Article 3 (nouveau)</p> <p><i>Le 5° de l'article 51 de la même loi est complété par un f ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« f) Une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 et la justification des variations par rapport à la situation existante ; ».</i></p>	<p>Article 3 (nouveau)</p> <p>Sans modification.</p>
<p>Sont joints au projet de loi de règlement :</p> <p>.....</p>			

Texte en vigueur

—

4° Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;

b) La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;

c) La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e du 5° de l'article 51, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ;

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Propositions de la Commission

—

Article 4 (nouveau)

Le 4° de l'article 54 de la même loi est complété par un d ainsi rédigé :

« d) La présentation des emplois effectivement rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 ; ».

Article 4 (nouveau)

Sans modification.

Texte en vigueur

Article 57

Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

Article 58

La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment :

1° L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 57 ;

2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la Commission

Article 5 (nouveau)

La deuxième phrase du premier alinéa de l'article 57 de la même loi est complétée par les mots : « et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet ».

Article 6 (nouveau)

Avant le dernier alinéa de l'article 58 de la même loi, il est inséré un 7° ainsi rédigé :

Article 5 (nouveau)

Sans modification.

Article 6 (nouveau)

Supprimé.

Texte en vigueur

—

la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ;

.....

Les rapports visés aux 3°, 4° et 6° sont, le cas échéant, accompagnés des réponses des ministres concernés.

Texte du projet de loi

—

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

« 7° La préparation des débats qui peuvent être organisés, à l'Assemblée nationale et au Sénat, à l'occasion de la présentation de son rapport annuel ou de ses autres rapports publics. »

Propositions de la Commission

—