

SERVICE DES FINANCES PUBLIQUES
Le Directeur
Daniel HOCHEDÉZ

Paris, le 21 avril 2011

3^e RÉUNION DES RESPONSABLES BUDGÉTAIRES DES PARLEMENTS DES PAYS DE L'OCDE (Stockholm 28-29 avril 2011)

Éléments d'information concernant la France sur les thèmes de la réunion

1.- LE RÔLE DU PARLEMENT DANS L'AUTORISATION ET LE CONTRÔLE DU PROGRAMME DE RELANCE BUDGÉTAIRE ET DES STRATÉGIES DE RÉDUCTION DES DÉFICITS BUDGÉTAIRES

1.1.- La relance budgétaire

1.1.1.- Le plan de relance décidé fin 2008

Le 4 décembre 2008, le Gouvernement a annoncé un plan de relance comportant des dépenses budgétaires et des mesures fiscales, dont le coût annoncé pour le budget de l'État était de l'ordre de 22 milliards d'euros (investissements directs de l'État et des collectivités locales ; aide à la trésorerie des entreprises ; aides sectorielles notamment au secteur du logement ; emploi et solidarité), auxquels s'ajoutaient 4 milliards d'investissements des entreprises publiques.

Comparé aux plans mis en œuvre dans les principaux pays développés, le montant du plan français se situait dans la moyenne, mais il présentait des caractéristiques particulières : importance des mesures de trésorerie ; priorité aux investissements ; concentration sur 2009.

S'agissant des dépenses budgétaires, la création d'une mission budgétaire ad hoc, intitulée « plan de relance de l'économie », même si elle n'était pas conforme à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances, avait le mérite de permettre une identification claire des crédits dédiés à cette action de relance, facilitant ainsi le contrôle parlementaire de l'utilisation des crédits, d'assurer un pilotage centralisé des dispositifs mis en place (une structure ministérielle a été créée cet effet) et de garantir le caractère exceptionnel des dépenses en cause.

Un rapporteur spécial a été désigné au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui a suivi en 2009 et 2010 l'utilisation des crédits. Ses observations ont été publiées dans le rapport présenté en juin 2010 par la commission dans le cadre du règlement des comptes de l'exercice 2009.

Par ailleurs, sur la suggestion de son rapporteur spécial, la commission des finances a confié en décembre 2009 à la Cour des comptes le soin de réaliser une enquête sur la mise en œuvre du plan de relance. Chiffrant à 35 milliards d'euros le coût effectif du plan de relance, le rapport de la Cour met notamment en évidence la « dérive » ayant affecté le coût des mesures fiscales (16,7 milliards d'euros pour une prévision de 10,5 milliards ; + 59 %).

S'agissant des effets du plan de relance sur la croissance, les estimations disponibles illustrent les difficultés de l'exercice. Selon l'institut officiel de la statistique (INSEE), l'impact du plan sur le PIB aurait été de + 0,5 % à + 0,7 %, pour un coût budgétaire de l'ordre de 0,8 % du PIB. Selon les autres organismes, cet impact aurait été de + 0,2 % à + 0,8 %, mais selon toutes les études, le coût budgétaire a atteint un montant supérieur à l'impact sur le PIB.

L'incidence du plan de relance sur le solde des administrations publiques est estimée à 20,5 milliards d'euros en 2009 (1,1 % du PIB). Cet impact serait de l'ordre de 0,3 % du PIB pour 2010. Ce coût direct engendre un surcroît d'endettement du même montant, d'où résultent des charges d'intérêt durablement accrues.

1.1.2.– La procédure particulière mise en œuvre en 2010 pour le financement des « investissements d'avenir »

Une loi de finances rectificative de mars 2010 a ouvert des crédits de 35 milliards d'euros pour un plan d'investissements ciblés vers l'enseignement supérieur, la recherche, certaines filières industrielles (automobile, aéronautique...), le développement durable et le numérique. Cette ouverture de crédits, aggravant le déficit budgétaire, a été financée par l'emprunt. Les trois-quarts de ce montant sont destinés à financer la formation d'actifs financiers (dotations « non consommables » garantissant aux bénéficiaires le service d'intérêts annuels, prêts, prises de participations, avances remboursables ...). Les crédits ont été mis à la disposition d'opérateurs, échappant ainsi aux réaffectations ou annulations inhérentes à la gestion budgétaire traditionnelle de l'État.

Le Parlement a admis cette entorse aux principes d'unité et d'annualité budgétaires sous les réserves suivantes :

- les relations entre l'État et les opérateurs chargés de la mise en œuvre des programmes font l'objet de conventions transmises, avant leur signature, aux commissions des finances et autres commissions compétentes des Assemblées qui peuvent adresser des observations au Premier ministre ;

- les commissions des finances des Assemblées sont informées trimestriellement de la situation et des mouvements des comptes des organismes gestionnaires des fonds ;

- un comité de surveillance comportant notamment quatre députés et quatre sénateurs évalue le programme d'investissement et fait annuellement rapport au Parlement.

1.2.– La stratégie de réduction des déficits budgétaires

La chute de l'activité depuis 2008 a entraîné, en France, une hausse spectaculaire du déficit public : 2,7 % du PIB en 2007, 3,3 % en 2008, 7,6 % en 2009 et 7 % en 2010, le « déficit structurel » étant évalué à 4,8 % du PIB en 2010. Entre 2008 et 2010, la dette publique française est passée de 67,5 % à 81,7 % du PIB.

La France s'est donc engagée, sur la période 2011-2014, à réduire son déficit public pour atteindre 6 % du PIB en 2011, 4,6 % en 2012, 3 % en 2013 et 2 % en 2014.

Dans cette perspective, la préparation du budget s'inscrit désormais dans **un double cadre pluriannuel européen et national**.

Le **pacte de stabilité et de croissance**, mis en place en 1997, vise à promouvoir des disciplines budgétaires permettant d'assurer le maintien de la cohésion au sein de l'Union européenne et, plus particulièrement, de la zone euro. La nouvelle procédure dite de « semestre européen », entrée en vigueur en 2011, donne aux institutions de l'Union européenne la compétence de donner désormais leur avis sur les orientations budgétaires des états membres inscrites dans leur « programme de stabilité ».

Jusqu'à présent le Parlement n'était guère impliqué dans cette procédure. À la demande des parlementaires, pour la première fois, le programme de stabilité 2011-2014 a fait l'objet d'une présentation devant la commission des finances de l'Assemblée nationale le mardi 19 avril 2011. **Une déclaration du gouvernement sur ce programme, suivie d'un débat et d'un vote**, est inscrite à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale pour le lundi 2 mai prochain.

La révision constitutionnelle de juillet 2008 a prévu, l'initiative des députés, une nouvelle catégorie de loi, des lois « de programmation » définissant les **orientations pluriannuelles des finances publiques**, lois qui s'inscrivent dans un nouvel objectif constitutionnel d'équilibre des comptes des administrations publiques. Sur cette base, une première loi de programmation a été votée en février 2009. Une seconde loi a été votée en décembre 2010 pour les années 2011 à 2014, comportant notamment la définition de la trajectoire d'évolution du solde des administrations publiques et de la dette publique en pourcentage du PIB, des règles de gouvernance en matière de dépenses (norme annuelle d'évolution des dépenses publiques en volume, programmation triennale des crédits des missions budgétaires...), ainsi que des règles de pilotage des recettes (encadrement des mesures nouvelles constitutives de dépenses fiscales, affectation des surplus de recettes à la réduction des déficits publics...).

Si l'examen de ces textes a permis au Parlement de reprendre le contrôle sur les outils de gestion pluriannuelle des finances publiques, jusqu'à présent définis de manière unilatérale par le gouvernement, la portée juridique de ces lois reste limitée, puisqu'elles n'ont qu'une valeur indicative et non pas contraignante.

D'où la création, à l'initiative du Président de la République, d'un groupe de travail appelé à formuler des propositions pour mieux assurer le respect de l'objectif constitutionnel d'équilibre des comptes. Rendues publiques en juin 2010, ses propositions ont donné lieu au dépôt d'un **projet de loi constitutionnelle** actuellement en cours d'examen par l'Assemblée nationale. La principale innovation de ce projet est la création de lois-cadre d'équilibre des finances publiques, programmant année après année les efforts à réaliser, en dépenses comme en recettes, pour restaurer, puis préserver l'équilibre budgétaire. Cette programmation aurait valeur supérieure aux lois annuelles de finances (et de financement de la sécurité sociale), la conformité de celles-ci aux lois-cadre étant obligatoirement soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel.

Compte tenu de l'équilibre actuel des forces politiques et de la nécessité de recueillir une majorité parlementaire des 3/5 pour adopter définitivement une révision constitutionnelle, l'avenir de cette réforme ne paraît cependant pas assuré.

2.– L'ORGANISATION DES COMMISSIONS POUR L'APPROBATION ET LE CONTRÔLE DU BUDGET

Dans le système français, l'approbation comme le contrôle du budget relèvent, à titre principal, d'une seule commission : la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, qui est présidée de droit par un membre de l'opposition.

2.1.– L'approbation du budget

La commission des finances a un rôle majeur pour l'examen du budget par l'Assemblée nationale. Son rapporteur général a en charge les recettes, les mesures fiscales, l'équilibre général. Les dépenses sont examinées par une cinquantaine de membres de la commission, les rapporteurs spéciaux. La commission peut présenter, pour les recettes comme pour les dépenses, des amendements qui sont mis aux voix, après débat, en séance plénière.

Les sept autres commissions permanentes de l'Assemblée sont saisies pour avis des dépenses afférentes à leurs domaines de compétence respectifs. Elles ont la possibilité de présenter des amendements. Tous ces amendements sont soumis à la commission des finances, qui est appelée, en séance plénière, à faire part de sa décision sur chaque amendement avant qu'il soit mis aux voix.

Il est à noter que, dans le système français, l'Assemblée est appelée à se prononcer, en première lecture, sur le texte initialement présenté par le gouvernement et que toute modification doit faire l'objet d'une discussion et d'une mise aux voix en séance plénière. Par ailleurs, **le pouvoir d'initiative des parlementaires**, à titre individuel, et des commissions **est strictement limité par la Constitution** :

– en recettes, l'initiative est totalement libre pour proposer un accroissement ; en revanche, la diminution d'une recette doit impérativement être compensée par la majoration, d'un montant équivalent, d'autres recettes ;

– en dépenses, il n'est possible aux parlementaires que de proposer leur diminution ; l'augmentation d'une dépense (même compensée par une économie où une recette nouvelle) est interdite. La seule marge de manœuvre pour les parlementaires consiste à pouvoir proposer de modifier, à enveloppe constante, l'affectation des crédits au sein d'une « mission budgétaire » (ensemble des crédits consacrés à une politique publique déterminée).

2.2.– Le contrôle du budget

La commission des finances de l'Assemblée nationale assure le suivi, tout au long de l'année, de l'exécution budgétaire, avec notamment l'audition périodique du ministre du budget et des ministres gestionnaires de crédits et les contrôles sectoriels menés par ses rapporteurs spéciaux, qui sont dotés de pouvoirs particuliers, notamment de contrôle sur pièces et sur place.

L'examen des projets de loi de finances rectificatives et du projet annuel de règlement des comptes permet de donner un certain écho aux observations présentées. Pour la première fois, à l'occasion du règlement des comptes pour l'exercice 2009, la commission des finances a présenté publiquement 200 propositions et recommandations dont elle a saisi le Premier ministre. Elle fera le point, en juin 2011, sur les suites données à ses propositions par le gouvernement.

Par ailleurs, la commission des finances a constitué en son sein une mission d'évaluation et de contrôle (MEC), où majorité et opposition sont paritairement représentées, qui approfondit chaque année trois ou quatre thèmes avec l'assistance de la Cour des comptes (une mission de même nature fonctionne au sein de la commission compétente en matière de dépenses sociales).

Les commissions sectorielles ne sont pas impliquées directement dans le contrôle de l'exécution du budget. Elles peuvent cependant conduire des missions d'information pour étudier la mise en œuvre de diverses politiques publiques.

Enfin, un comité d'évaluation et de contrôle, créé en 2009, réalise des travaux portant sur des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente. Ce comité ne peut cependant contrôler l'exécution des lois de finances ni des lois de financement de la sécurité sociale.

3.- L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'ÉLABORATION DU BUDGET AU PARLEMENT

Avec la mise en œuvre, à partir du budget pour 2006, de la loi organique relative aux lois finance de 2001, l'information budgétaire du Parlement a été sensiblement enrichie. Des **projets annuels de performance (PAP)** sont associés à chacun des quelque 170 programmes (unités d'exécution du budget) qui constituent les missions budgétaires (unités de vote des dépenses budgétaires ; on en compte une cinquantaine pour l'ensemble du budget de l'État). Chaque PAP présente les actions menées au titre de chaque programme, les coûts associés, les objectifs poursuivis pour les années à venir, mesurés au moyen d'un millier d'indicateurs de résultats. Les parlementaires ont récemment obtenu que ce document prenne mieux en compte les « dépenses fiscales » ainsi que l'action des « opérateurs de l'État » (organismes publics ou privés subventionnés et participant à l'action publique). Après la fin de l'exercice, des rapports annuels de performance permettent de comparer les prévisions et l'exécution.

Si la préparation du budget, présenté à la fin du mois de septembre de chaque année, demeure un monopole gouvernemental, un **débat d'orientation des finances publiques** intervient depuis une quinzaine d'années fin juin début juillet. Ce débat intervient sur la base d'un rapport gouvernemental, d'un rapport de la Cour des comptes et d'un rapport de la commission des finances. À cette occasion, le gouvernement analyse l'évolution économique, décrit les grandes orientations de politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France, évalue à moyen terme les ressources et les charges publiques et présente la maquette du prochain projet de loi de finances.

Pour la première fois en juillet 2010, ce débat a fait l'objet d'un **vote** à l'Assemblée nationale dans le cadre d'une disposition nouvelle introduite en juillet 2008 dans la Constitution.

Par ailleurs, la préparation du budget s'inscrit désormais dans un **double cadre pluriannuel européen et national** pour la définition duquel le Parlement a récemment accru sa capacité d'intervention (*cf.* 1.2. ci-dessus).