

LUNDI 27 SEPTEMBRE 2021

**Modernisation de la gestion des finances publiques
et Haut Conseil des finances publiques
(*Procédure accélérée*)**

**Financement de la sécurité sociale
(*Procédure accélérée*)**

SOMMAIRE

HOMMAGE À UN ANCIEN SÉNATEUR	1
MODERNISATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (<i>Procédure accélérée</i>)	1
<i>Discussion générale commune</i>	1
M. Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics	1
M. Jean-François Husson, rapporteur de la commission des finances	2
M. Claude Raynal, rapporteur de la commission des finances	2
M. Emmanuel Capus	3
Mme Sophie Taillé-Polian	3
M. Didier Rambaud	4
M. Jean-Claude Requier	4
M. Pascal Savoldelli	4
M. Vincent Capo-Canellas	5
M. Rémi Féraud	5
Mme Christine Lavarde	5
Mme Isabelle Briquet	6
M. Jérôme Bascher	6
M. Jean-Marie Mizzon	6
M. Charles Guéné	7
<i>Discussion des articles de la proposition de loi organique</i>	8
ARTICLE PREMIER	8
ARTICLES ADDITIONNELS après l'article premier	15
ARTICLE 2	17
ARTICLE ADDITIONNEL après l'article 2	18
ARTICLE ADDITIONNEL après l'article 3 <i>ter</i> (<i>Supprimé</i>)	18
ARTICLE 4	18
ARTICLE ADDITIONNEL après l'article 4	19
ARTICLE 4 <i>TER A</i>	19
ARTICLE 4 <i>TER</i>	20
ARTICLE 4 <i>QUINQUIES</i>	20
M. Vincent Capo-Canellas	20
ARTICLES ADDITIONNELS après l'article 4 <i>quinquies</i>	20
ARTICLE 5	22
ARTICLE 6	23
ARTICLE 7	24
ARTICLE 7 <i>BIS</i>	24
ARTICLE ADDITIONNEL après l'article 8	24
ARTICLE 9	24
ARTICLE 9 <i>BIS</i>	27

ARTICLE 10	27
ARTICLES ADDITIONNELS après l'article 10	27
ARTICLE 11	28
ARTICLE ADDITIONNEL après l'article 11	29
ARTICLE ADDITIONNEL après l'article 11 <i>bis</i>	30
ARTICLE 11 <i>TER A</i>	30
ARTICLE ADDITIONNEL après l'article 11 <i>ter A</i>	30
ARTICLE 12	31
ARTICLES ADDITIONNELS après l'article 13	32
<i>Discussion des articles de la proposition de loi</i>	33
ARTICLE 6	33
FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (<i>Procédure accélérée</i>).....	34
<i>Discussion générale commune</i>	34
Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée, chargée de l'autonomie	34
M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur de la commission des affaires sociales	35
Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales	35
M. Daniel Chasseing	36
Mme Raymonde Poncet Monge	36
M. Dominique Théophile	37
Mme Véronique Guillotin	37
Mme Laurence Cohen	37
M. Bernard Jomier	38
M. René-Paul Savary	38
Mme Élisabeth Doineau	39
Mme Corinne Imbert	39
M. Philippe Mouiller	40
<i>Ordre du jour du mardi 28 septembre 2021</i>	41

SÉANCE du lundi 27 septembre 2021

4^e séance de la troisième
session extraordinaire 2020-2021

PRÉSIDENCE DE M. ROGER KAROUTCHI,
VICE-PRÉSIDENT

SECRÉTAIRES :
MME CORINNE IMBERT, M. JEAN-CLAUDE TISSOT.

La séance est ouverte à 16 heures.

Le procès-verbal de la précédente séance est adopté.

Hommage à un ancien sénateur

M. le président. – J'ai le regret de vous faire part du décès de notre ancienne collègue Kheira Bouabsa, sénateur de la Communauté de 1959 à 1961.

Modernisation de la gestion des finances publiques et Haut Conseil des finances publiques (Procédure accélérée)

M. le président. – L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques.

Discussion générale commune

M. Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics. – Je suis heureux de retrouver la tribune du Sénat à l'aube des débats budgétaires. Ils nous offriront, jusqu'à la fin de l'année, de nombreuses occasions de discussions approfondies.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a fêté son vingtième anniversaire le 1^{er} août dernier. Elle a rapproché la gestion de nos finances publiques du principe fondamental de transparence, garanti par l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Je salue Alain Lambert et Didier Migaud, inspirateurs de ce texte qui a grandement amélioré notre architecture budgétaire.

Le bilan est sans équivoque : la LOLF est une réussite.

En particulier, elle a approfondi les pouvoirs du Parlement en matière budgétaire. Alors qu'auparavant seules les mesures nouvelles étaient examinées, les assemblées se prononcent désormais sur les crédits dès le premier euro. Elles peuvent les amender dans le cadre d'un article 40 de la Constitution assoupli.

La LOLF est une réussite aussi du point de vue de la performance de la gestion des finances publiques. Notre documentation budgétaire est l'une des plus complètes au monde ; en 2018, l'OCDE l'a saluée pour sa transparence et sa précision, qui démocratisent l'information budgétaire.

Reste que la pratique n'a pas épuisé toutes les potentialités de ce texte. Nous devons améliorer les règles de comptabilité et de gestion et poursuivre nos efforts, Gouvernement comme Parlement, pour que l'évaluation de la performance des dépenses soit autre chose qu'un vœu pieux.

Nous ne devons pas tomber dans le piège de la bureaucratisation de la réforme, contre lequel nous alertait déjà Alain Lambert. Veillons à ce que la force des procédures, des habitudes, n'étouffe pas la réforme.

Parce que la LOLF a besoin d'un second souffle, Laurent Saint-Martin et Éric Woerth, rapporteur général et président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ont déposé ces deux textes. Ils marquent une avancée majeure pour le pilotage de nos finances publiques et les prérogatives du Parlement.

La dimension pluriannuelle de la gestion budgétaire est renforcée, conformément aux recommandations de la commission Arthuis et de la Cour des comptes. Je partage sans réserve cet objectif.

Par ailleurs, les discussions sur la dette seront affirmées, à travers un rapport dédié et un débat annuel. Nous savons que nos concitoyens sont de plus en plus sensibles à ce sujet.

En outre, la sincérité budgétaire sera encore améliorée, dans la lignée des recommandations de la commission Arthuis, grâce à une meilleure évaluation des trajectoires annuelles par rapport à la programmation pluriannuelle.

La proposition de loi organique étend le rôle du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) au contrôle du réalisme des prévisions de dépenses et de recettes inscrites dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Votre commission des finances préfère à la notion de réalisme celle de cohérence. Je ne doute pas que cette difficulté sémantique pourra être surmontée.

Le souci de sincérité doit conduire aussi à rendre la présentation des lois financières plus lisible et plus transparente, ainsi qu'à améliorer l'information du Parlement – une « ardente obligation », comme le disait Alain Lambert. À cet égard, le rapport sur la situation des finances publiques locales offrira une vision plus large de l'état des finances publiques.

Le processus législatif aussi est amélioré. Le Gouvernement devra fournir avant le 15 juillet les plafonds de crédits par mission. Un débat unique sur l'orientation des finances publiques se tiendra en avril, au moment de la présentation du programme de stabilité. En outre, le décalage au 1^{er} mai du dépôt du projet de loi de règlement, entérinant la pratique, laissera plus de temps à l'évaluation parlementaire.

La commission des finances du Sénat a enrichi les textes, notamment en rationalisant la discussion des taxes affectées et en rendant au Parlement la mission de chiffrer les dépenses nouvelles, que les députés avaient confiée au HCFP. Je la remercie pour son travail constructif.

Je défendrai au nom du Gouvernement plusieurs amendements, en particulier pour redonner toute sa simplicité à la règle en dépenses créée par les députés, recentrer le rapport sur les finances locales et décorrélérer la transmission au Parlement des projets annuels de performance et celle des annexes générales, afin que ces dernières soient aussi complètes que possible.

Je forme le vœu qu'un compromis soit trouvé pour l'adoption de ces deux textes, qui doteront l'État d'outils rénovés de pilotage des finances publiques.

M. Jean-François Husson, rapporteur de la commission des finances. – Vingt ans après l'adoption de la LOLF, nous devons la réformer d'une main tremblante : il ne s'agit de rien de moins que de notre « Constitution financière ».

Je salue le travail de Laurent Saint-Martin et Éric Woerth, dont nous partageons la volonté d'améliorer nos outils d'analyse et de gestion budgétaires, mais aussi d'assainir nos finances publiques. Au reste, voilà des années que le Sénat insiste sur la nécessité de retrouver une situation financière saine ; la crise sanitaire et économique ne justifie pas tous les errements.

Reste que, en pleine sortie de crise et à six mois de l'élection présidentielle, ce débat arrive à contretemps.

Disons-le tout net, nous ne sommes pas dupes. Si le travail mené est sérieux, la majorité gouvernementale en profite pour tenter de donner à nos partenaires européens une impression de crédibilité, alors que les vannes de la dépense publique sont grandes ouvertes – pas un déplacement présidentiel ou ministériel sans nouvelle promesse. Les règles s'appliqueront... plus tard !

M. André Reichardt. – Absolument !

M. Jean-François Husson, rapporteur. En un sens, cette réforme intervient aussi trop tôt, une réforme du pacte européen de stabilité pouvant aboutir en 2022. Ces mesures ayant un intérêt technique, rien ne justifie un examen précipité.

La commission des finances souscrit à nombre de mesures proposées, comme la fixation dans la loi de programmation pluriannuelle d'une norme d'évolution de la dépense des administrations publiques. C'est indispensable pour retrouver du souffle budgétaire.

Toutefois, nous tenons à ce que les dépenses d'avenir soient identifiées, afin de ne pas être sacrifiées. C'est là une proposition de la commission Arthuis.

Par ailleurs, les lois de programmation pluriannuelle doivent être révisées lorsqu'elles sont manifestement dépassées – ce qui est le cas de celle de 2018, sans portée depuis le mouvement des Gilets jaunes.

Pour jouer pleinement son rôle, le HCFP doit veiller à la cohérence des prévisions budgétaires, au regard notamment des données macroéconomiques.

Nous nous félicitons de la simplification consistant à regrouper en première partie du projet de loi de finances l'examen de toutes les recettes. Nous avons décidé d'aller plus loin sur les taxes affectées.

Le débat unique prévu en avril est également bienvenu ; selon nous, le rapport sur la dette devrait être remis au même moment.

Nous nous sommes attachés à encadrer davantage l'exécution et à renforcer le contrôle du Parlement, notamment sur les reports de crédits, ainsi que son accès aux données.

Tout en condamnant la stratégie d'affichage, nous avons adopté une attitude constructive sur le fond. Je remercie le président Raynal pour nos échanges fructueux.

Nous ne doutons pas de notre capacité à aboutir à un consensus, comme en 2001. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et sur le banc de la commission.*)

M. Claude Raynal, rapporteur de la commission des finances. – Ces deux propositions de loi visent plusieurs objectifs : réformer la programmation de nos finances publiques, placer au cœur du débat budgétaire les dépenses publiques et la dette, toiletter la LOLF vingt ans après son adoption.

Nous approuvons la révision des modalités d'examen des lois de finances, à commencer par le resserrement des collectifs budgétaires de fin d'année sur les mouvements de crédits. De même, nous souscrivons à l'idée de débattre de l'ensemble des recettes en première partie du projet de loi de finances.

Nous entendons renforcer le respect de l'autorisation budgétaire en prévoyant l'information des commissions des finances en cas d'utilisation de la

dotation pour dépenses accidentelles et en plafonnant les reports de crédits.

Nous refusons le recul des pouvoirs du Parlement à travers la possibilité de prendre des mesures affectant uniquement des années ultérieures, la ratification des conventions fiscales en loi de finances et la restriction des questionnaires budgétaires.

La dépense publique est une question centrale, mais se focaliser sur son seul niveau, sans considération de sa qualité, nous apparaît réducteur. La commission Arthuis a préconisé de définir un périmètre et un niveau plancher de dépenses d'avenir, comme les dépenses vertes, d'investissement ou en capital humain. Nous avons repris cette idée - que j'avais moi-même formulée. Le ministre la promet à Bruxelles, dans le cadre de la réforme du pacte de stabilité, et nous n'en parlerions pas ?

Un budget, ce sont aussi des recettes. Je ne reviens pas sur les allègements consentis en matière de fiscalité des entreprises et du patrimoine ; le désarmement fiscal est un facteur important du déséquilibre de nos finances publiques. La commission Arthuis évalue à 50 milliards d'euros l'effort nécessaire en dépenses : c'est le montant des baisses d'impôt accordées pendant le quinquennat, qui se retrouvent aujourd'hui dans la dette.

La dette, qui atteint désormais 115 % du PIB, est un sujet dont nous débattons régulièrement. À titre personnel, j'estime que rien n'impose d'ajouter un débat annuel sur ce sujet. Chaque assemblée doit rester maîtresse de son ordre du jour.

Nous appelons de nos vœux une programmation financière réaliste et respectée. Or, malgré nos demandes réitérées, le Gouvernement s'est refusé à modifier la loi de 2018, qui prévoit un endettement inférieur de vingt points au niveau actuel ! Moyennant quoi aucune révision des contrats de Cahors n'est intervenue...

Souhaiter le respect durable des engagements pris, c'est faire le pari d'une autre gouvernance que l'actuelle. Alors que le Président de la République multiplie les annonces coûteuses, la vertu sera pour le prochain quinquennat !

M. Charles Guené. – Eh oui !

M. Claude Raynal, *rapporteur.* – Bref, c'est de la volonté politique des majorités futures que dépendra l'avenir de nos finances publiques. (*Applaudissements sur les travées du groupe SER et sur plusieurs travées du groupe Les Républicains.*)

M. Emmanuel Capus. – Ces deux propositions de lois visent à modifier le cadre dans lequel le Parlement vote le budget. Est-ce une révolution ? Certes non – pas même une révolte.

Il s'agit ni plus ni moins que d'une réforme, technique et méthodique, pour ne pas dire ésotérique. Mais les Français étant plus doués pour les réformes

que pour les révolutions, comme le notait Tocqueville, il y a une forme de courage à vouloir réformer...

La LOLF est un grand texte, mais vingt années de pratique ont permis d'identifier certaines lacunes. Des ajustements sont nécessaires. Ils sont préférables à un grand chambardement.

Est-il judicieux de discuter méthode, quand il faut de toute urgence assainir les comptes publics ? Sans doute l'un n'empêche-t-il pas l'autre. Grâce à ces deux textes, nous voterons des budgets plus sincères dans des conditions plus sereines, ce qui va dans le bon sens.

Les finances locales seront mieux débattues. Nous pourrons ainsi mieux faire valoir nos orientations politiques, ce qui est démocratiquement sain.

La proposition de loi organique consacre plusieurs bonnes pratiques instaurées par le Gouvernement. L'essentiel des mesures fiscales et budgétaires seront concentrées à l'automne, ce qui offrira davantage de lisibilité et de sécurité aux Français.

La distinction entre dépenses de fonctionnement et d'investissement dans les documents budgétaires sera précisée. Distinguer n'est pas hiérarchiser, et il ne s'agit pas de prétendre que certaines dépenses seraient inutiles. Mais l'endettement public ne doit pas financer le fonctionnement – c'est d'ailleurs la règle dans nos collectivités territoriales.

De même, nous devons mieux identifier les dépenses qui préparent l'avenir. En vérité, ce devrait être notre obsession, si nous ne voulons pas que les générations futures croulent sous les dettes publique et climatique.

Le renforcement de la programmation pluriannuelle sert le même objectif. Si la crise a rappelé qu'il peut être salutaire de s'en écarter, il est urgent que nous reprenions le contrôle de nos finances publiques.

Les mesures en discussion n'y suffiront pas, mais elles y contribueront. Nos débats se poursuivront dans le cadre du projet de loi de finances.

Mme Sophie Taillé-Polian. – La LOLF, nous dit-on, aurait besoin d'un second souffle. Ne s'agit-il pas plutôt d'un modèle à bout de souffle ? Il y a vingt ans, on croyait à la fin de l'histoire, le néolibéralisme semblait indépassable, nous restions largement dans l'inconscience climatique...

Oui, monsieur Capus, c'est bien un grand chambardement dont nous avons besoin : nos outils budgétaires doivent être refondus pour répondre aux enjeux actuels, à commencer par l'égalité et l'urgence climatique.

Malgré les améliorations apportées par la commission des finances, ces textes sont, de notre point de vue, anachroniques.

La dépense publique continue d'être envisagée avant tout comme un problème, alors que la crise nous a rappelé à quel point elle est essentielle. Les logiques

comptables ont conduit à une désagrégation du service public – il suffit de voir l'hôpital.

La LOLF a été conçue en un temps d'inconscience climatique. Il faut changer radicalement d'outils. La croissance n'est pas toujours synonyme de prospérité, et nous devons réfléchir au regard de l'urgence climatique, avec d'autres indicateurs que le PIB.

Selon certains chercheurs, la dette écologique atteindrait 80 % du PIB. Pourtant, il n'en est jamais question dans nos débats...

Au nom de quoi les engagements européens seraient-ils supérieurs à ceux pris dans le cadre des accords de Paris ?

Ces textes, présentés dans la précipitation et avec un souci de communication, sont une occasion manquée. Par nos amendements, nous proposerons une construction budgétaire alternative, à la hauteur des enjeux ! (*Applaudissements sur les travées du groupe GEST ; M. Patrice Joly applaudit également.*)

M. Didier Rambaud. – Si je salue le travail des rapporteurs pour compléter ces textes sur certains points, le RDPI regrette que, depuis le départ, le Sénat ait refusé de s'engager, au côté de l'Assemblée nationale, dans la rénovation de la LOLF, notamment dans le cadre du « Printemps de l'évaluation ».

Nous avons besoin de renouer avec l'esprit de consensus qui a prévalu au moment de la conception de la LOLF par Alain Lambert et Didier Migaud. Nous espérons que la commission mixte paritaire sera conclusive.

Le RDPI a déposé deux amendements, pour supprimer la notion de dépense d'avenir, qui risque de donner lieu à des instrumentalisation politiques de toutes parts, et pour supprimer la possibilité donnée au HCFP d'émettre des avis sur l'exécution du budget en cours – le Gouvernement doit garder sa liberté d'action et le Parlement, son rôle de contrôle.

Cette réforme est une opportunité à saisir pour renforcer la lisibilité des lois de finances, la portée de l'autorisation budgétaire, renouveler la démarche de performance et la culture du résultat et consolider l'information du Parlement, ainsi que les pouvoirs de contrôle des commissions des finances.

Les objectifs fixés par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la LOLF se retrouvent dans ces deux textes.

J'ai été convaincu par les propos de Pierre Moscovici, président du HCFP, devant notre commission la semaine dernière. Il nous a notamment alertés sur la gestion à long terme de notre endettement. Si la stratégie du « quoi qu'il en coûte » a démontré son efficacité, nous devons nous doter des outils pour répondre à cette question.

Le RDPI votera ces deux textes.

M. Jean-Claude Requier. – Un bonheur n'arrivant jamais seul, nous entamons cette rentrée budgétaire avec deux propositions de loi... (*Sourires.*)

Leur objet est technique : moderniser le cadre des lois de finances. Au risque de rappeler une évidence, je souligne que le vote des lois de finances est la raison d'être du Parlement depuis plus de deux siècles. L'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen consacre son rôle en la matière.

Les difficultés sont connues : lourdeur et complexité des lois de finances initiales, pauvreté de l'examen du projet de loi de règlement et du débat d'orientation des finances publiques.

L'enjeu est de voter des prévisions à la fois crédibles et sincères.

Certes, le rôle du Parlement a été renforcé par la LOLF, mais la contrainte de l'article 40 subsiste, qui réduit beaucoup la marge d'action des parlementaires. Quant à l'information du Parlement, elle est très abondante, au point qu'on s'y perd parfois...

Nous sommes très limités aussi par les règles européennes. Le temps n'est pas si loin où la France faisait l'objet d'une procédure pour déficit excessif.

Sans représenter un big bang budgétaire, ces deux textes apportent des améliorations et clarifications utiles. Nous regrettons la suppression par la commission de l'évaluation des conséquences environnementales des recettes et des dépenses – dite « budget vert ». Néanmoins, nous voterons majoritairement ces propositions de loi.

M. Pascal Savoldelli. – Moderniser la gouvernance des finances publiques est un objectif ambitieux. Mieux faire comprendre à nos concitoyens les enjeux budgétaires également. Seulement voilà : de ces idées séduisantes, on ne trouve aucune traduction dans ces textes...

En quoi la compréhension des questions financières par nos concitoyens sera-t-elle améliorée ? Comment les parlementaires pourront-ils mieux faire valoir leurs projets de société ?

Que le Gouvernement nous laisse présenter un contre-budget ! Il faut desserrer l'étau de l'article 40 de la Constitution, pour nous permettre de redéployer les crédits entre missions et de créer de nouvelles missions. Elles ne seront pas plus illisibles que la mission « Plan de relance »...

Sous couvert de modernisation, un concept assez creux, la logique de performance va perdurer, de même que l'alignement sur les règles européennes. Pourtant, la programmation des finances publiques devrait servir à planifier les besoins de la Nation, au regard notamment du préambule de la Constitution de 1946 et de la Charte de l'environnement.

Au lieu de suivre des logiques européennes dangereuses qui font de l'emploi public une variable d'ajustement, il faudrait mettre fin aux plafonds

d'emplois et à la fongibilité asymétrique. Entre 2006 et 2020, seuls trois budgets ont augmenté le nombre de fonctionnaires... Mais tandis qu'on se refuse à recruter pour des raisons de coût, on fait des chèques deux fois supérieurs à des cabinets privés !

Les chaînes de l'humanité torturée sont faites de paperasse, écrivait Kafka. Depuis 2006, le nombre de pages de documents budgétaires a doublé : au total, un arc-en-ciel de plus de 10 000 pages ! Mais pour quels pouvoirs ? Et pour quelle lisibilité ? Tout cela est vain – nous le sentons bien tous.

Nous voterons certains articles, en particulier celui relatif au débat sur la dette, mais nous rejeterons les textes dans leur ensemble si nos propositions destinées à réaffirmer la démocratie budgétaire ne sont pas adoptées. (*Applaudissements sur les travées des groupes CRCE et GEST ; MM. Vincent Delahaye et Jérôme Bascher applaudissent également.*)

M. Vincent Capo-Canellas. – Ces textes visent à tirer les conséquences des difficultés d'application de la LOLF. La question du calendrier peut se poser, mais elle n'est pas essentielle.

Il s'agit de mettre fin à notre addiction à la dépense, dans la ligne des recommandations de la commission Arthuis. Le lien entre loi de finances initiale et loi de programmation des finances publiques est renforcé par la création d'un compteur des écarts.

Le débat sur les dépenses d'avenir n'est pas clos.

Nous saluons le temps supplémentaire accordé à la loi de règlement, rebaptisée. La place accordée aux finances locales est bienvenue.

Les règles budgétaires sont utiles pour donner des points de repères. Nous saluons l'instauration d'un débat sur l'endettement ; mon collègue Vincent Delahaye a déposé un amendement tendant à préciser le contenu du rapport à ce sujet.

Nous saluons l'adoption en commission de l'amendement de Sylvie Vermeillet prévoyant un tableau récapitulatif des emplois publics, dont le nombre a augmenté deux fois plus vite que la population depuis les années 1980.

Rapporteur spécial du budget annexe « Contrôle aérien », j'ai prêté une attention particulière à l'article 4 *quinquies*, consacré aux budgets annexes. Il ne s'agit pas de graver dans le marbre le périmètre des administrations, mais d'apporter des clarifications utiles.

Le groupe UC votera ces deux textes, qui vont dans le bon sens. (*Applaudissements sur les travées du groupe UC*)

M. Rémi Féraud. – Améliorer l'information du Parlement sur les finances publiques et assurer une meilleure organisation de leur examen, tels sont les objectifs. Pas sûr que ces textes techniques les atteignent.

Certes, nous pouvons éviter des débats identiques en première et seconde parties du budget, mais c'est anecdotique.

Était-il nécessaire d'inscrire ces textes, dont les apports sur le fond sont faibles, en session extraordinaire ? Les milliards d'euros de dépenses annoncées par le Président de la République, qui seront introduites dans le projet de loi de finances pour 2022 par voie d'amendement, sont contraires à l'esprit même de ce qui nous est proposé...

Ces textes ne suffiront pas à renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement. La proposition de loi constitutionnelle de Franck Montaugé et du groupe SER sur l'évaluation des politiques publiques était bien plus ambitieuse.

Notre groupe défendra des amendements pour renforcer l'évaluation des niches et des dépenses fiscales.

Ne limitons pas nos débats à la dette. L'enjeu est bien plus global. Comment parler des dépenses publiques sans traiter des recettes, donc de la fiscalité, au regard des besoins du pays ? Sans évoquer l'investissement, le financement des transitions, les dépenses d'avenir ?

Au total, ces propositions de loi à l'intérêt tout relatif nous laissent sur notre faim. (*Applaudissements sur les travées du groupe SER*)

Mme Christine Lavarde. – (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*) Le pilotage pluriannuel des finances publiques est décevant : la fragmentation du cadre nuit à la bonne compréhension de l'usage des deniers publics. Cette proposition de loi tente d'y remédier.

Le Sénat, à l'initiative du groupe CRCE, avait débattu du rôle du Parlement dans l'élaboration des lois de finances. Tous les groupes avaient dénoncé l'étroitesse de notre marge d'action, limitée par l'article 40 de la Constitution.

Lors de son examen à l'Assemblée nationale, ce texte est passé de 12 à 26 articles, mais reste muet sur ce sujet.

Le Sénat a introduit un peu de pragmatisme, sur les taxes affectées notamment. Reste que ce texte technique ne définit pas de nouvelle stratégie des finances publiques.

Ne faudrait-il pas imposer à l'État les mêmes règles qu'aux collectivités territoriales, comme l'obligation de présenter une section de fonctionnement équilibrée ? Ne devrait-on pas interdire le déficit en période de croissance ?

Ce débat reviendra avec l'élection présidentielle et la présidence française de l'Union européenne. Reconnaissons que le dépôt de ce texte a permis le déblocage des 43 milliards d'euros du plan de relance par la Commission européenne...

Ne dépouillons pas le Parlement au profit d'organismes extérieurs : sénateurs et députés ont toute légitimité à chiffrer les mesures. Le regard du HCFP doit les appuyer, et non les remplacer. Il veillera au respect de l'objectif pluriannuel de la baisse des dépenses.

Le débat sur la dette devrait avoir lieu lors du débat d'orientation des finances publiques et de l'examen de la loi de programmation des finances publiques : parler de dette, c'est évoquer le stock, mais aussi le flux, c'est-à-dire le déficit ou l'excédent...

M. Jérôme Bascher. – Ah, si seulement...

Mme Christine Lavarde. – Malheureusement, ce texte est trop précoce, car des discussions ont lieu en ce moment au niveau européen. Il aurait mieux valu consacrer nos échanges à la taxonomie verte, car rien ne sert de présenter un budget vert si les efforts en faveur d'une énergie totalement décarbonée en sont exclus !

Le groupe Les Républicains, dans une attitude constructive, votera malgré tout ce texte, car mieux vaut garantir un petit pas en avant que de rester sur place. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains ; M. Vincent Capo-Canellas applaudit également.*)

Mme Isabelle Briquet. – La LOLF visait à renforcer le rôle du Parlement en améliorant son information et ses pouvoirs de contrôle. Vingt ans après, une évolution était nécessaire, mais cette proposition de loi organique n'est pas totalement satisfaisante.

Elle est issue des travaux des seuls députés, tandis que la LOLF avait été débattue quatre mois par les deux chambres.

Cette proposition de loi intervient à la fois trop tard, à la fin du quinquennat, et trop tôt, avant que tous les effets de la crise sanitaire soient connus, et avant la réforme du pacte de stabilité européen.

Focaliser le débat sur la dette traduit une approche très politique des finances publiques. La dette est un enjeu certes important mais ne doit pas être l'unique boussole. Avec la crise sanitaire, le passage de la ligne rouge des 100 % du PIB ouvre la voie à une autre vision des politiques publiques.

Celles-ci sont les grandes oubliées de ce texte, qui ne traite que de la trajectoire des finances publiques, tout en ignorant les recettes. Certes, il faut maîtriser les dépenses, mais aussi poser la question de leur opportunité. Les finances publiques doivent découler des politiques publiques et non l'inverse.

Certaines mesures ne posent pas de difficulté, comme la présentation en investissement et en fonctionnement. L'évaluation du prélèvement sur recettes à destination des collectivités territoriales sera l'occasion d'un débat politique fort. Mais nous restons loin du compte. L'abstention du groupe SER ne vous surprendra pas.

M. Jérôme Bascher. – (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*) Nous allons faire un petit pas, comme a dit Christine Lavarde.

« Beaucoup de faux pas ont été faits en restant immobile », disait Benjamin Disraeli. Nous faisons donc le choix du mouvement, mais sans être pour autant... en marche ! (*Sourires*) Ce texte représente en effet une petite avancée et beaucoup d'agitation.

Une loi organique relative aux lois de finances, qui cela intéresse-t-il ? En premier lieu, les parlementaires et le Gouvernement. Mais en l'espèce, l'avancée est timide. Il s'agit surtout d'agitation. Agitation européenne, d'abord : la France est toujours prompte à donner des gages, à promettre que tout ira mieux – pas l'année prochaine, mais dans quatre ou cinq ans ! Cette année, nous allons encore dévier de la trajectoire, mais - promis ! - tout ira mieux après 2022... Pour mémoire, les années d'élection voient toujours les dépenses augmenter de deux points *ex post* et jamais *ex ante*.

Les normes de dépenses devraient être pluriannuelles – et non, au mieux, plurimensuelles, comme aujourd'hui.

Les lois de programmation des finances publiques ne sont pas contraignantes, alors que nous respectons les lois de programmation de la recherche, de la justice, de l'aide publique au développement – mais pas, il est vrai, la loi de programmation militaire, ce que nous regrettons.

Je salue certaines initiatives : il est bon de s'inspirer des collectivités territoriales, qui ne sont pas n déficitaires, car elles ne peuvent l'être.

C'est un premier pas vers la règle d'or.

Il aurait été plus habile, tout en laissant de côté l'endettement passé, d'établir qu'à partir de maintenant, l'endettement n'aurait plus été autorisé que pour l'investissement.

Nous sommes en décalage avec le calendrier européen, comme le déplorait Jean-François Husson.

Les dépenses d'avenir, ce sont aussi les dépenses faites par la France pour l'Union européenne. Lorsque la France, à travers ses ambassades ou sa défense nationale, protège les valeurs de l'Union européenne, elle est souvent bien seule à payer....

Je souhaite une CMP conclusive, qui nous permette quelques petits pas en avant. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*)

M. Jean-Marie Mizzon. – Le groupe UC soutiendra ces deux lois qui améliorent la gouvernance financière publique, pour plus de simplicité, de cohérence, de lisibilité du budget et d'information des parlementaires et des citoyens.

En amont de l'examen du projet de loi de finances, un débat sur les finances des collectivités territoriales est opportun. Nous espérons que la CMP conservera

ces apports, comme la présentation de l'évolution des charges induites par les transferts de compétence et des transferts financiers.

La pluriannualité budgétaire devait renforcer la performance et la culture du résultat. Mais la grande faiblesse des lois de programmation des finances publiques – nullement corrigée par ces deux textes – est qu'elles peuvent être remises en cause par chaque loi de finances annuelle, alors qu'elles devraient contraindre le Parlement et le Gouvernement. La valeur constitutionnelle reconnue au principe d'annualité budgétaire s'impose et conduit à ce que la loi de programmation n'ait pas une valeur supérieure aux lois de finances.

Le Parlement peut toujours inscrire des mesures y contrevenant, même si le HCFP en fait le signalement.

L'élargissement du rôle du HCFP est utile et bienvenu, même s'il sera difficile de sanctionner les contournements.

Dans ce domaine, comme le disait Philippe Séguin, alors premier président de la Cour des comptes, « la volonté politique est bien plus importante que les règles budgétaires ».

De même que dans chaque niche fiscale réside un chien qui menace de mordre, chaque euro dépensé va dans la caisse d'un ménage ou d'une entreprise. Ne l'oublions pas ! (*Applaudissements sur les travées du groupe UC*)

M. Charles Guené. – (*Applaudissements sur quelques travées du groupe Les Républicains*) Ces deux propositions de loi, qui s'inscrivent dans une réflexion pour des procédures budgétaires plus efficaces, relèvent plus du toilettage et de l'adaptation aux règles européennes que d'une réforme approfondie. La hâte du Gouvernement à l'inscrire à l'ordre du jour empêche au demeurant tout débat sérieux.

J'axerai mon propos sur les collectivités territoriales.

Issues des travaux de la mission de suivi de la LOLF et du rapport Arthuis, ces propositions de loi comportent des avancées notoires, comme l'extension à cinq ans de la durée de la programmation. Des corrections sémantiques, la clarification de certaines procédures – taxes affectées, fonds de concours – sont également bienvenues.

Rapporteur spécial de la mission Relations avec les collectivités territoriales (RCT), je suis sensible au rapport annexé sur les collectivités territoriales. Le Sénat veut mieux suivre les transferts de compétence et les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Tout cela relève cependant du toilettage cosmétique d'un parlementarisme rationalisé et de son adaptation au droit européen et à une période troublée. Nulle trace des mécanismes ou des instances, pourtant présentes chez tous nos voisins,

susceptibles d'arbitrer un pacte de solidarité, un consensus pour gérer le pays. Le HCFP est loin de jouer ce rôle.

Pourra-t-on encore longtemps différer la question de la substitution des impôts nationaux à des impôts territorialisés et le besoin d'une péréquation verticale ? Ne faudrait-il pas indiquer au Parlement et aux collectivités territoriales les réformes rendues nécessaires par ce changement de paradigme ?

Le partage de la dette ne doit pas être du seul fait de l'État. Il faut aussi un calendrier clair sur ce sujet. Comme le rappelait le Conseil constitutionnel dans sa décision du 28 décembre 2000, la loi ne doit pas avoir pour effet d'entraver la ligne administrative des collectivités territoriales. Or le déphasage entre deux écosystèmes se poursuit.

Ces propositions de loi sont une occasion manquée.

Nous devons construire un outil efficace allant au-delà d'une loi organique. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*)

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Merci pour la qualité de vos propos. Je me réjouis qu'un accord en CMP semble possible ; s'il est du ressort du Parlement, le Gouvernement fera tout son possible pour le faciliter. Pourquoi proposer maintenant une loi organique, et non une loi de programmation de finances publiques ? C'est que cela n'aurait pas eu beaucoup de sens ; nous préférons donc la renvoyer après l'échéance démocratique du printemps prochain.

Mais nous souhaitons cependant que cette future loi de programmation s'inscrive dans un cadre organique renouvelé, avec une clarification du rôle du HCFP.

Monsieur le président Raynal, l'application des contrats de Cahors a été suspendue en 2020 en raison de la crise. En 2017, ils avaient été prévus pour trois ans ; leur terme est donc dépassé. Une prochaine loi de programmation des finances publiques pourra redonner de la vigueur à la contractualisation.

Ces textes ne sont pas ceux de la majorité présidentielle, mais de l'Assemblée nationale : ils sont issus des travaux d'une mission d'information transpartisane, grâce au travail à la fois d'Éric Woerth, rapporteur général, et de Laurent Saint Martin, président de la commission des finances.

Monsieur Savoldelli, l'appropriation citoyenne des débats budgétaires est un enjeu majeur mais complexe. Personne, ici, ne connaît de solution miracle, sinon elle aurait déjà été appliquée.

Selon l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique... » Cette idée est au centre de l'attachement du Gouvernement au rôle des parlementaires dans la procédure budgétaire.

J'entends des critiques sur l'article 40 - mais ces propositions de loi ne sont pas des révisions constitutionnelles.

Monsieur Féraud, les lois de programmation fixent une trajectoire, pas une règle d'or ; prévoir des trajectoires contraignantes supposerait de réformer la Constitution.

Ce débat technique porte sur les conditions d'examen des lois de programmation. Je comprends qu'il soit tentant de l'élargir à l'orientation politique des finances publiques, mais ce n'est pas le sujet.

La discussion générale commune est close.

Discussion des articles de la proposition de loi organique

ARTICLE PREMIER

M. le président. – Amendement n°27, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Supprimer cet article.

M. Pascal Savoldelli. – Merci, monsieur le ministre, de nous avoir répondu : tous vos collègues ne le font pas.

L'objectif affiché d'une maîtrise des dépenses publiques est un leurre : c'est leur réduction qui est visée.

Je m'étonne que l'idée d'une loi de programmation des finances publiques votée en début de mandat et appliquée durant cinq ans fasse consensus. En réalité, depuis 2008, le solde n'a respecté la programmation qu'à trois reprises, et les règles de Maastricht que deux fois ! La programmation ne fonctionne pas – et vous voulez la renforcer ? Nous voulons la supprimer. Je tiens à votre disposition le différentiel entre le solde des administrations publiques prévu et exécuté.

Aucun économiste du XIX^e ou du XX^e siècle n'a jamais eu pour objectif l'équilibre budgétaire. Sous prétexte de lutter contre la dette publique, ce texte entérine une percée ultralibérale dans les principes budgétaires. Supprimons cet article !

M. Jean-François Husson, rapporteur. – La suppression de l'article premier nous maintiendrait dans la situation existante, ce que ne souhaitent pas les auteurs de l'amendement, puisqu'ils veulent supprimer la programmation. Or celle-ci découle des obligations introduites par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable à la suppression d'une des principales dispositions du texte.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Nous savons tous que le cadre détermine la façon dont le débat est

posé. Mesurer la dette écologique ou le niveau des inégalités sociales n'implique pas qu'il faille immédiatement les résorber... mais ferait voir la situation avec d'autres yeux. Nous voterons cet amendement.

L'amendement n°27 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°70, présenté par M. Husson, au nom de la commission.

I. – Après l'alinéa 3

Insérer trois alinéas ainsi rédigés :

« Art. – Au sens du présent titre, ont le caractère de lois de programmation des finances publiques :

« 1° La loi de programmation des finances publiques initiale ;

« 2° Les lois de programmation des finances publiques rectificatives.

II. – Alinéas 4, 6, 7, 8, 11, 12, 19, 20, 21, 22 et 24

Après les mots :

loi de programmation des finances publiques

insérer le mot :

initiale

III. – Après l'alinéa 39

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« Art. – La loi de programmation des finances publiques rectificative peut comprendre toutes mesures tendant à réviser tout ou partie des dispositions de la plus récente loi de programmation des finances publiques initiale visées aux articles 1^{er} A à 1^{er} D. Elle ne peut avoir pour effet de réduire ou d'étendre la durée sur laquelle porte la plus récente loi de programmation des finances publiques.

« Tout projet de loi de programmation des finances publiques rectificative est accompagné d'un rapport donnant lieu à approbation par le Parlement. Ce rapport indique les motifs pour lesquels le Gouvernement estime que les dispositions de la loi de programmation des finances publiques initiale doivent être révisées et comprend l'ensemble des éléments visés à l'article 1^{er} E.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – À droit constitutionnel constant, le Gouvernement ne peut être contraint de proposer la révision d'une loi de programmation des finances publiques, même si les hypothèses sur lesquelles elle est assise sont obsolètes.

Cet amendement créerait deux catégories de lois de programmation des finances publiques : les lois de programmation initiales et les lois de programmation rectificatives, qui pourraient réviser tout ou partie des dispositions sans avoir à modifier la période de programmation concernée, comme c'est le cas aujourd'hui.

M. le président. – Amendement n°28 rectifié, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

I. – Alinéa 4

1° Supprimer les mots :

dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l'article 34 de la Constitution,

2° Remplacer les mots :

fixe l'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012

par les mots et une phrase ainsi rédigée :

détermine la planification qui traduit les besoins de la nation. Elle concourt à l'application des principes sociaux, économiques et environnementaux définis dans la Constitution, le préambule de la Constitution de 1946 et la charte de l'environnement

II. – Alinéa 5, première phrase

Supprimer les mots :

et conformément aux stipulations du traité précité

III. – Alinéas 6, 18 et 55

Supprimer ces alinéas.

IV. - Alinéa 53

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Au plus tard avant le deuxième mercredi de février, le Gouvernement transmet l'ensemble des documents suivant au Parlement et y joint, dans la perspective de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant :

M. Éric Bocquet. – L'équilibre budgétaire ne peut être un principe structurant du droit, estime Franck Wasserman, professeur de droit public. Face à des urgences sociales ou environnementales, renonçons à l'idée que les finances publiques devraient être nécessairement équilibrées.

La suprématie manifeste de la sphère européenne sur l'intérêt national est délétère. Nous proposons que les lois de programmation des finances publiques traduisent une planification correspondant aux besoins de la Nation tels qu'exprimés par le Préambule de 1946 et la Charte de l'environnement.

M. le président. – Amendement n°62, présenté par le Gouvernement.

I. – Alinéa 11

Supprimer cet alinéa.

II. – Alinéa 13

1° Remplacer les mots :

des objectifs

par les mots :

de l'objectif

2° Remplacer les mots :

des prévisions

par les mots :

de la prévision

3° Supprimer les mots :

et des recettes

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – La proposition de loi prévoit un suivi des finances publiques fondé sur le pilotage de la dépense publique. L'objectif d'évolution des recettes constituerait un objectif concurrent, source de confusion.

M. le président. – Amendement n°64, présenté par le Gouvernement.

I. – Alinéa 53

Remplacer les mots :

et y joint, dans la perspective de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant :

par les mots :

. Dans la perspective de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante, ces documents comportent, outre les informations prévues par la réglementation communautaire :

II. – Alinéa 59

Supprimer les mots :

et le rapport

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – La proposition de loi organique rend concomitantes la transmission au Parlement du rapport préalable au débat sur l'orientation des finances publiques et celle du programme de stabilité. Cet amendement poursuit cette logique en fusionnant les deux documents, ce qui clarifiera le débat.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Avis défavorable à ces amendements incompatibles avec le texte de la commission. Nous avons besoin de conserver l'objectif de dépense des administrations publiques (ODAP).

Je ne vois pas en quoi le débat est complexifié par l'attention portée aux recettes. La dépense publique ne peut pas constituer le seul outil de pilotage.

Je suis surpris par l'amendement n°64. Ces rapports n'ont pas la même portée ni le même destinataire : l'un est remis à la Commission

européenne, l'autre au Parlement français. Avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Défavorable à l'amendement n°70 : on peut déjà corriger une loi de programmation par une autre loi de programmation. En outre, mieux vaut attendre de connaître précisément les effets d'une crise avant d'intervenir.

Avis défavorable aux amendements n°27 rectifié et 28 rectifié.

M. Pascal Savoldelli. – L'adoption de l'amendement n°70 ferait tomber tous les autres. Nous demanderons un scrutin public sur l'amendement n°28 rectifié... et aurions dû le faire sur le n°27 !

L'argumentation du ministre ne nous satisfait pas. Nous sommes sous tutelle des institutions européennes et en particulier de la Commission, qui impose la règle d'or. Le TSCG, signé en 2012, impose à vingt-deux États, dont la France, de mettre en place une programmation, un mécanisme de correction en cas d'écarts importants par rapport à celle-ci, mais aussi - principale innovation par rapport au pacte de croissance et de stabilité - que ces dispositifs prennent effet dans le droit national au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelle. N'allons pas plus loin ! D'autres collègues d'autres bords regrettent d'ailleurs ce qui s'impose aux collectivités territoriales.

M. le président. – L'amendement n°70 ne fera pas tomber l'amendement n°64.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Je m'étonne de la position du Gouvernement sur l'amendement de la commission, qui ne fait que l'aider...

Cela fait depuis 2018, bien avant la crise sanitaire, que la loi de programmation est dépassée ! La dérive date des Gilets jaunes. Nous donnons un outil au Gouvernement pour opérer des rectifications à la marge. C'est une faculté, non une injonction. Mais il est vrai que si le Gouvernement le peut, nous lui demanderons de le faire – vous y voyez peut-être un piège... (*Sourires*)

Il n'est pas normal qu'une loi de programmation quinquennale soit obsolète au bout d'un an.

L'amendement du Gouvernement supprimant l'objectif d'évolution des recettes est curieux. Ce texte fait porter le débat sur la dépense publique et la dette, certes, mais nous voulons aussi un débat sur les recettes. Les décisions en la matière ont un impact important. Or ni la concentration de la taxe d'habitation sur les 20% des ménages aux plus hauts revenus, ni la suppression des impôts de production n'ont été intégrées dans une loi de programmation. Ce serait pourtant le bon sens !

M. Jérôme Bascher. – En effet ! Pourquoi les lois de programmation des finances publiques seraient-elles inférieures aux autres lois de programmation,

comme la loi de programmation militaire, qui prévoit une clause de revoyure ?

L'amendement n°70 est adopté.

Les amendements n°28 rectifié et 62 n'ont plus d'objet.

L'amendement n°64 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°20 rectifié, présenté par Mme Taillé-Polian et les membres du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires.

Après l'alinéa 4

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Elle détermine, en vue de la réalisation de l'objectif qualitatif à moyen terme d'amélioration du bien-être de la population, les trajectoires d'amélioration du bien-être, au sens de l'indice de mieux vivre de l'OCDE.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Les règles budgétaires prévues à l'article 34 de la Constitution et renforcées par le TSCG imposent comme objectif unique l'équilibre, bloquant ainsi les politiques de redistribution des richesses et de transition écologique.

Il faut donc élargir les objectifs de la programmation des finances publiques. À date, l'objectif de l'équilibre budgétaire repose sur l'unique indicateur du PIB, qui est décorrélié du bien-être de la population. Cet amendement introduit un critère qualitatif dans la programmation des finances publiques : l'indice du mieux vivre de l'OCDE.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Cette proposition est digne d'intérêt mais ne relève pas du champ de l'orientation des finances publiques. Avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Même avis. Cela contrevient à l'article 34 de la Constitution.

Mme Sophie Taillé-Polian. – L'indice du mieux-vivre de l'OCDE pourrait éclairer les choix du législateur. Ne nous laissons pas cadencer par l'indicateur de la croissance, qui a beaucoup d'effets pervers.

L'amendement n°20 rectifié n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°60, présenté par M. Rambaud et les membres du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants.

Alinéas 9 et 10

Supprimer ces alinéas.

M. Didier Rambaud. – Cet amendement revient à la rédaction de l'Assemblée nationale en supprimant la référence aux dépenses d'avenir.

Le nouvel ODAP est un outil comptable de suivi et de pilotage des finances publiques qui n'a pas vocation à distinguer les dépenses d'avenir et les dépenses de fonctionnement.

Nous avons l'opportunité de doter la LOLF de nouveaux outils neutres et transpartisans, mais la notion de dépense d'avenir, peu claire, pourrait être instrumentalisée de toutes parts. Supprimons-la.

M. le président. – Amendement n°21, présenté par Mme Taillé-Polian et les membres du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires.

Alinéa 10

Supprimer les mots :

à la croissance économique ainsi qu'

Mme Sophie Taillé-Polian. – Nous voulons supprimer la notion de croissance économique, indicateur purement quantitatif. Certaines dépenses jugées d'avenir à cette seule aune pourraient nuire en réalité à notre avenir. Il faut penser au bien-être social et à l'écologie.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'objectif de ces dépenses d'avenir est de soutenir la croissance de long terme et le progrès social et environnemental.

Monsieur Rambaud, l'ODAP est un indicateur de l'évolution des dépenses, pas un outil de pilotage. La notion de dépense d'avenir est difficile à cerner, aussi est-elle explicitée dans le rapport annexe.

Le Gouvernement a lui-même élaboré un budget vert ; si sa couleur était bien délavée l'année dernière, elle semble plus consistante cette année. (*Sourires*)

À entendre Mme Taillé-Polian, il faudrait être décroissant. Attention ! La part de l'industrie a été divisée par deux en vingt-cinq ans et nous avons besoin d'innovation et de perspectives de croissance. Avis défavorable aux deux amendements.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis favorable à l'amendement n°60. La commission des finances a renvoyé au rapport l'explicitation de ce qui constitue les dépenses d'avenir, ce qui ne suffit pas à en donner une définition précise. Mieux vaut supprimer cette notion.

Avis défavorable à l'amendement n°21 : la croissance économique est un indicateur pour mesurer l'évolution des recettes et donc le cadrage général.

M. Pascal Savoldelli. – Un amendement du GEST proposait un critère qualitatif : l'indice du mieux-vivre de l'OCDE. Le ministre a donné un avis défavorable et M. Rambaud a voté contre. Si l'OCDE est pour la décroissance, c'est un scoop !

Le mieux-vivre des populations, voilà, à mes yeux, une belle dépense d'avenir. Nous ne voterons pas l'amendement n°60.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Si tous les membres du GEST prônaient la décroissance, nous aurions déposé un amendement précisant que les dépenses d'avenir visaient la décroissance !

Ce n'est pas le cas : nous ne voulons pas que l'on comptabilise des dépenses polluantes.

La virgule laisse supposer qu'une dépense pour la croissance est une dépense d'avenir. Nous voulons une croissance juste, bonne et utile.

Ôtons ce cadre intellectuel de la croissance qui nous emprisonne.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Je tiens beaucoup au concept de dépenses d'avenir, proposé par le rapport Arthuis, et regrette que le Gouvernement ne l'ait pas retenu.

Les dépenses d'avenir ne posent manifestement pas de difficultés à Bruxelles, à en croire l'intervention de Bruno Le Maire sur le cadre budgétaire européen... Certains pays européens s'inquiètent même de voir la France développer ce concept. Il est curieux que le ministre défende le concept à Bruxelles et l'attaque en France. M. Rambaud a dû se tromper ! (*Sourires*)

Au Gouvernement de dire ce qu'il entend par dépenses d'avenir, d'énoncer ses priorités en déclinant ses politiques publiques.

Un Gouvernement qui voudrait mettre l'accent sur le climat et la transition énergétique pourrait utiliser cet outil pour le faire. Conservons une définition ouverte, et que les gouvernements prennent leurs responsabilités.

Nous serons fermes sur ce point en CMP.

M. le président. – Merci de se limiter à une prise de parole des rapporteurs par amendement.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je m'interroge sur la compatibilité entre l'alinéa 10 – qui retient une définition très large – et l'alinéa 6, qui définit l'effort structurel comme l'incidence des mesures nouvelles sur les recettes et la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel.

Faut-il comprendre que les dépenses d'avenir ne rentrent pas dans le solde structurel ? C'est une pente dangereuse.

M. Jérôme Bascher. – Très juste.

M. Vincent Capo-Canellas. – La rédaction doit être améliorée. Je m'abstiendrai donc sur l'amendement n°60.

*L'amendement n°60 n'est pas adopté,
non plus que l'amendement n°21.*

M. le président. – Amendement n°30, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

I. – Alinéa 14

Remplacer les mots :

Un montant maximal pour les crédits du budget général de l'État,

par les mots :

Un montant minimal et maximal pour les crédits du budget général de l'État. Une trajectoire de baisse est déterminée

II. – Alinéa 17

Après le mot :

Les

insérer les mots :

seuils et

M. Pascal Savoldelli. – On compare souvent le budget de la Nation à celui d'un ménage... Nous poursuivons l'analogie.

En 2015, l'Observatoire national de la pauvreté évaluait les besoins minimaux des personnes pour participer à la vie sociale entre 1 424 et 3 284 euros. Si vous plafonnez les dépenses, pourquoi ne pas définir également un minimum, correspondant aux besoins essentiels de la Nation ?

Le rapporteur général n'identifie comme besoins minimaux que la réduction des dépenses publiques et de l'endettement. Or les besoins de la société sont indistincts de ceux de l'État. Dans *La V^e République démystifiée*, Loïc Azoulay s'interroge sur le rôle de l'État : doit-il renoncer à satisfaire ses besoins ? Nous vivons une crise de la société dans l'État, une société façonnée et délaissée par l'État. On ne peut abolir les besoins de chacun de ses membres, ni le besoin de l'État pour les satisfaire. Repensons les besoins de l'État dans une société de besoins.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Cette présentation est purement programmatique. L'information du Parlement sur les intentions du Gouvernement est toujours bienvenue, mais vous prévoyez une trajectoire de décroissance des prélèvements sur recettes de l'État - et donc des recettes des collectivités territoriales.

Retrait ou avis défavorable : nous ne voulons pas ouvrir ce débat.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable.

M. Pascal Savoldelli. – Cet amendement sera représenté sous une autre forme lors du projet de loi de finances. *(Sourires)*

L'amendement n°30 est retiré.

M. le président. – Amendement n°58 rectifié, présenté par MM. Henno, Bonnacarrère et Mizzon, Mmes Guidez et Férat, MM. Lafon, Longeot et Canévet et Mme Dindar.

Alinéa 15

1° Supprimer les mots :

ainsi que

2° Compléter cet alinéa par les mots :

, ainsi que les taux d'évolution de ses sous-objectifs

M. Olivier Henno. – La loi de programmation des finances publiques sera précieuse tant pour le Gouvernement que pour le Parlement et les citoyens. Nous pourrions ainsi programmer des investissements – je pense aux établissements de santé, par exemple. Cette lisibilité est indispensable.

Cet amendement va plus loin en appliquant la programmation pluriannuelle aux sous-objectifs.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Le souci d'amélioration de la présentation est louable, mais *quid* de la mise en œuvre ? Qu'en pense le Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – La trajectoire de progression annuelle de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) est fixée dans la loi de programmation des finances publiques. Une déclinaison par sous-objectifs sur cinq ans paraît complexe à mettre en œuvre, vu les caractéristiques propres de chacun. Cela rigidifierait la gestion de la trajectoire globale des dépenses. Retrait ou avis défavorable.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Sagesse jusqu'à la CMP.

L'amendement n°58 rectifié est adopté.

M. le président. – Amendement n°59 rectifié, présenté par MM. Henno, Bonnacarrère et Mizzon, Mmes Guidez et Férat, MM. Lafon, Longeot et Canévet et Mme Dindar.

Alinéa 15

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Ces objectifs de dépenses sont définis en fonction de la stratégie pluriannuelle de santé ;

M. Olivier Henno. – Cet amendement est de même nature que le précédent.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Retrait. La notion de stratégie pluriannuelle de santé n'est pas suffisamment précise.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Même avis.

L'amendement n°59 rectifié est retiré.

M. le président. – Amendement n°29, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Alinéa 21, seconde phrase

Après le mot :

période

rédigé ainsi la fin de cette phrase :

ne peut excéder l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale conformément aux dispositions de l'article L. O. 121 du code électoral.

M. Éric Bocquet. – Nous voulons aligner la durée de la loi de programmation des finances publiques sur celle du mandat des députés. Trois ans, c'est insuffisant : le prochain gouvernement pourrait déposer une loi de programmation des finances publiques en 2025-2026 à de simples fins de communication, sachant qu'elle serait remise en cause par la majorité suivante ! Même en cas de reconduction d'une majorité, il est toujours utile de débattre et d'affiner les indicateurs.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Avis défavorable. Les orientations pluriannuelles des finances publiques n'ont qu'un caractère programmatique et ne lient pas une nouvelle majorité gouvernementale.

Il est en outre curieux de prendre comme référence le seul mandat de l'Assemblée nationale : le Parlement comprend deux chambres ! Avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Même avis.

L'amendement n°29 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°2, présenté par M. Féraud et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Alinéa 24

Remplacer le mot :

approbation

par les mots :

un vote distinct

M. Rémi Féraud. – Avec la création d'un article premier E de la LOLF, le Parlement disposera d'un rapport annexé très étayé, qui renforcera son information et éclairera son vote.

Nous proposons que cette annexe fasse l'objet d'un vote distinct, afin de clarifier le rôle du Parlement.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'article 5 de la loi organique de 2012 prévoit effectivement un rapport annexé, qui fait l'objet d'une approbation. Ce n'est pas une nouvelle annexe budgétaire avec vote distinct.

Sur le fond, votre amendement est satisfait car l'approbation passe, en pratique, par le vote d'un article dédié dans la loi de programmation des finances publiques.

Je doute en outre de la constitutionnalité de votre amendement, le législateur organique n'étant pas habilité par la Constitution à prévoir les modalités de vote de la loi de programmation des finances publiques. Retrait ou avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – En pratique, l'amendement est satisfait. Je ne me prononcerai pas sur la constitutionnalité de l'amendement. Donner une portée organique à une pratique identifiée peut être utile. Sagesse.

L'amendement n°2 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°3, présenté par M. Féraud et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Après l'alinéa 27

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« ...° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, les évaluations minimaliste, moyenne et maximaliste de l'évolution des taux d'intérêt et leur impact sur les comptes de l'État.

Mme Isabelle Briquet. – L'article premier crée une annexe éclairant le Parlement sur la situation macroéconomique et financière du pays. Notre amendement insère dans ce rapport une présentation des fourchettes haute, moyenne et basse des évolutions attendues des taux d'intérêts et de leur impact sur les finances publiques.

C'est utile pour juger de la crédibilité de la trajectoire budgétaire pluriannuelle retenue par le Gouvernement.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Sagesse. Il y aurait trois scénarios et le Gouvernement pourrait choisir celui sur lequel il s'appuie.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable.

L'amendement n°3 est adopté.

M. le président. – Amendement n°71, présenté par M. Husson, au nom de la commission.

Après l'alinéa 38

Insérer cinq alinéas ainsi rédigés :

« Art. – La loi de programmation des finances publiques comprend quatre parties distinctes relatives, respectivement, au cadre financier pluriannuel :

« 1° De l'ensemble des administrations publiques ;

« 2° Des administrations publiques centrales ;

« 3° Des administrations publiques locales ;

« 4° Des administrations de sécurité sociale.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Pour plus de clarté et de lisibilité, cet amendement prévoit que les lois de programmation des finances publiques comportent quatre parties relatives, respectivement, au cadre financier pluriannuel de l'ensemble des administrations publiques ; des administrations publiques centrales ; des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale.

Chacune pourra contenir, d'une part, l'ensemble des dispositions programmatiques relatives aux objectifs et trajectoires en matière d'évolution du solde, des dépenses, des recettes et de l'endettement et, d'autre part, les dispositions normatives afférentes à la gestion des finances publiques et à l'information du Parlement.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable. Vous retirez au législateur et au Gouvernement toute liberté dans la présentation de la loi de programmation.

M. Jérôme Bascher. – C'est le cadre qui est retenu à Bruxelles, dans lequel vous nous demandez de rentrer ! Soyez cohérents !

L'amendement n°71 est adopté.

M. le président. – Amendement n°72, présenté par M. Husson, au nom de la commission.

Alinéas 46 et 50, seconde phrase

Remplacer les mots :

d'approbation des comptes et de résultats de gestion

par les mots :

relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes

L'amendement de coordination n°72, accepté par le Gouvernement, est adopté.

M. le président. – Amendement n°54 rectifié, présenté par Mme Paoli-Gagin, MM. Capus et Wattebled, Mme Mélot et MM. Lagourgue, Malhuret, Verzelen et Chasseing.

Alinéa 56

Rétablir les 3° et 4° dans la rédaction suivante :

« 3° Une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ;

« 4° La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante ;

M. Emmanuel Capus. – Cet amendement rétablit, dans le rapport remis par le Gouvernement au Parlement au moment du « Printemps de l'évaluation », des informations fouillées sur le financement de l'État. Pourquoi en priver le Parlement ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Cet amendement porte sur des éléments qui ne sont pas encore connus en avril. Retrait.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Même avis.

L'amendement n°54 rectifié est retiré.

M. le président. – Amendement n°1, présenté par M. Féraud et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Alinéa 59

1° Remplacer les mots :

peuvent donner

par le mot :

donnent

2° Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Ce débat intervient dans chaque assemblée sur le temps gouvernemental.

M. Rémi Féraud. – Le débat parlementaire prévu par le texte doit être une obligation et non une simple faculté ; nous proposons en outre qu'il se tienne sur le temps gouvernemental, le temps d'initiative parlementaire étant déjà très contraint.

M. le président. – Amendement n°11, présenté par M. Féraud et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Alinéa 59

Remplacer les mots :

peuvent donner

par les mots :

donnent

M. Rémi Féraud. – Amendement de repli.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Retrait de l'amendement n°1 et avis défavorable à l'amendement n°11. C'est une injonction au Gouvernement, et donc inconstitutionnel. Vous contraignez l'ordre du jour des Assemblées, or nous sommes aussi attachés à ce que le Parlement puisse organiser librement ses travaux.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable aux deux amendements.

L'amendement n°1 n'est pas adopté non plus que l'amendement n°11

M. le président. – Amendement n°31, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Alinéa 59

après le mot :

débat

insérer les mots :

suivi d'un vote en vertu de l'article 50-1 de la Constitution

M. Éric Bocquet. – Nous avons déjà demandé que le rapport sur les grandes orientations économiques soit déposé plus en amont.

Un délai de deux semaines avant la transmission à la Commission européenne ne laisse guère de temps au Parlement pour étudier ce document structurant de la politique nationale ; aucune remarque issue des débats ne pourra être transcrite dans le document transmis à Bruxelles.

Cet amendement propose un vote à l'issue d'un débat dont nous regrettons qu'il ne soit que facultatif.

Les conditions de débat sont parfois chaotiques. Lors de l'audition du ministre sur le programme de stabilité, le 14 avril dernier, le document nous avait été communiqué le jour même ; il n'y avait pas eu de débat en séance publique mais une commission retransmise en direct.

Le 29 avril 2014, le Gouvernement avait fait une déclaration devant le Sénat sur le projet de programme de stabilité 2014-2017. C'est une pratique indispensable qui permet de marquer les différences de visions sur la politique nationale et les orientations des finances publiques.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'article 48 de la LOLF ne prévoit pas la possibilité d'organiser un tel vote. La Constitution réserve au Gouvernement la faculté de prévoir un vote à l'issue d'un débat.

Je demande donc au Gouvernement s'il souhaite qu'à l'avenir, le débat soit suivi d'un vote.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable. Il revient au Constituant de fixer l'ordre du jour des assemblées, non au législateur organique. L'article 50-1 de la Constitution prévoit que le Gouvernement peut faire une déclaration qui donne lieu à débat et peut faire l'objet d'un vote.

Je ne peux vous répondre sur les intentions du Gouvernement après 2022...

L'amendement n°31 n'est pas adopté.

À la demande du groupe CRCE, l'article premier, modifié, est mis aux voix par scrutin public.

M. le président. – Voici le résultat du scrutin n°172 :

Nombre de votants	343
Nombre de suffrages exprimés	278
Pour l'adoption.....	252
Contre	26

Le Sénat a adopté.

ARTICLES ADDITIONNELS après l'article premier

M. le président. – Amendement n°40, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

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

1° La deuxième phrase du troisième alinéa est ainsi rédigée : « En revanche, par dérogation au second alinéa du présent article, une mission regroupe les crédits d'une dotation unique : » ;

2° Le quatrième alinéa est supprimé.

M. Éric Bocquet. – La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) contrevient au principe de spécialité des crédits. Son montant a considérablement augmenté. De 24 millions d'euros en 2017, elle a été multipliée par six entre 2018 et 2021 en échange d'une baisse de 3 % des crédits stockés. La crise sanitaire l'a fait exploser : 1,7 milliard d'euros en 2020, 1,6 milliard en 2021. Cela ajoute de la confusion budgétaire à la confusion sanitaire.

Le Gouvernement s'en sert pour financer des annonces, des engagements qui auraient très bien pu faire l'objet d'un projet de loi de finances rectificative.

Le rapporteur général du Sénat voulait que cette dotation ne soit utilisée qu'en dernier recours, mais n'a pas eu gain de cause. Il exige donc à l'article 4 *ter* A une information du Parlement pour toute utilisation au-delà de 100 millions d'euros.

Cela reste insuffisant, d'autant que l'information est laconique. Supprimons cette pratique nuisible. D'autres solutions existent.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Critiquer les montants de la DDAI est une chose, supprimer l'outil en est une autre.

Elle a été utile en 2020 pour faire face aux dépenses d'urgence, et a permis le versement du fonds de solidarité en attendant la promulgation de la loi de finances rectificative.

Je suis néanmoins favorable à une meilleure information du Parlement, comme la commission l'a prévu à l'article 4 *ter* A. Retrait ou avis défavorable : cette dotation est un outil nécessaire à la continuité de l'action publique.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable pour les mêmes raisons. Grâce à un amendement du Sénat, les commissions des finances des assemblées seront obligatoirement informées trois jours avant la publication du décret d'avance.

L'amendement n°40 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°48, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi modifiée :

1° L'article 13 est abrogé ;

2° La seconde phrase du premier alinéa de l'article 35 est supprimée ;

3° Le 1° du IV de l'article 37 est abrogé.

M. Pascal Savoldelli. – Cet amendement d'appel supprime les décrets d'avance, qui s'ajoutent à d'autres dispositifs pour, *in fine*, contourner le Parlement. Certes, la commission des finances est

consultée – mais elle n'a consacré au printemps dernier que 2 minutes 57 secondes pour un décret d'avance portant sur 7,2 milliards d'euros ! D'un côté, on nous dit qu'il faut réduire les dépenses publiques et de l'autre, on ouvre les vannes budgétaires !

M. Claude Raynal, rapporteur. – Les 2 minutes 57 secondes sont la durée du vote, pas de l'analyse ! Nous avons entendu le ministre pendant plus d'une heure sur ce sujet.

Cela dit, au printemps 2021, il y aurait pu y avoir un projet de loi de finances rectificative avancé. Néanmoins, la procédure des décrets d'avance est utile, d'autant qu'elle est assortie de garde-fous : le décret ne peut porter sur plus de 1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale. C'est pourquoi il y a eu un projet de loi de finances rectificatif juste après. Retrait ou avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Les décrets d'avance doivent être réservés à des situations exceptionnelles, et nous avons respecté l'autorisation du Parlement en présentant des projets de loi de finances rectificative. Nous n'avons commis qu'un accroc à cette doctrine, début 2021, afin de répondre à une situation de crise très exceptionnelle.

La procédure du décret d'avance est encadrée, les commissions des finances sont informées.

Retrait ou avis défavorable.

L'amendement n°48 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°34, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le premier alinéa du II de l'article 15 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ces reports ne peuvent excéder 1 % du montant des crédits du programme. »

M. Éric Bocquet. – Défendu.

L'amendement n°34, repoussé par la commission et le Gouvernement n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°36, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le premier alinéa de l'article 40 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le début de son examen en commission à l'Assemblée nationale ne peut avoir lieu moins de dix jours après son dépôt. »

M. Pascal Savoldelli. – Les années se suivent et les parlementaires dénoncent toujours les délais d'examen du projet de loi de finances initial.

Record l'an dernier : les députés ne devaient avoir que deux jours avant l'examen en commission pour prendre connaissance du texte ! De haute lutte, ils ont décroché huit jours. Ce ne sont pas des délais convenables. C'est pourquoi nous imposons un délai incompressible de dix jours entre le dépôt du projet de loi de finances et son examen en commission. Voilà un amendement constructif !

M. Claude Raynal, rapporteur. – La LOLF ne détermine pas l'organisation de la discussion du projet de loi de finances au sein de chaque assemblée. Il est préférable de laisser à chaque assemblée le soin de décider de l'organisation de son travail, en l'occurrence l'Assemblée nationale, selon les règles fixées par son règlement. Avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Même avis.

M. Pascal Savoldelli. – Nous ne sommes pas intrusifs vis-à-vis de l'Assemblée nationale, mais c'est la première assemblée saisie du projet de loi de finances. Tous les groupes ont exprimé leur mécontentement.

Demander dix jours de délai, c'est s'assurer de la qualité des débats sur la loi de finances, et donc du texte qui nous est transmis. Je ne comprends pas l'avis de la commission.

M. Vincent Capo-Canellas. – Il est de tradition constante qu'une assemblée ne dispose pas pour l'autre assemblée.

L'amendement n°36 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°35, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À la fin de la première phrase du troisième alinéa de l'article 43 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le mot : « mission » est remplacé par le mot : « programme ».

M. Éric Bocquet. – Nous substituons au vote global sur les crédits d'une mission un vote sur chacun des programmes. Sans doute inspirée par Vivaldi, l'Assemblée nationale voulait inverser les saisons, réduire « l'automne de l'autorisation » pour renforcer le « printemps de l'évaluation ». La dépossession du Parlement apparaît clairement.

Nous voulons au contraire renforcer l'autorisation parlementaire. Un vote par programme permettrait une appréciation plus fine, et éviterait de rejeter en bloc des crédits.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Un vote à l'échelle des programmes serait difficilement conciliable avec le droit d'amendement. Je sais que vous n'êtes pas friand de l'article 40 (*on le confirme sur les travées du groupe CRCE*), mais il s'impose à nous : un amendement augmentant les crédits d'un programme doit nécessairement réduire les crédits d'un autre programme. Difficile dès lors de voter les programmes séparément. Retrait ou avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Même avis.

L'amendement n°35 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°37, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Après l'article 1er

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au premier alinéa de l'article 47 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, les mots : « , s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission » sont remplacés par les mots : « comme le montant total des crédits ouverts par le projet de loi de finances ».

M. Pascal Savoldelli. – Notre amendement n°51, déclaré irrecevable, permettait aux parlementaires de créer des missions. À défaut de pouvoir supprimer le dogme de l'article 40, nous entendons infléchir son interprétation, pour retrouver des marges de manœuvre.

Même les auteurs de la proposition de loi ne s'accordent pas sur cet amendement : Laurent Saint-Martin renvoie à un autre texte tandis qu'Éric Woerth se dit défavorable à l'article 40, qu'il est par ailleurs chargé d'appliquer... Les parlementaires seraient-ils intrinsèquement moins responsables en matière de finances publiques que le Gouvernement ?

Nous devrions nous rassembler autour de cet amendement qui vise à ce que chacun puisse formuler des propositions.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement n°51 n'était d'évidence pas recevable : en créant une mission, on crée de la dépense supplémentaire, sauf à ce qu'elle ne soit dotée d'aucun budget !

Cet amendement n°37 contourne l'article 40 de la Constitution. S'il était adopté, il ne passerait pas le Conseil constitutionnel. Avis défavorable, même si je suis ouvert à un débat sur l'article 40.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Même avis.

À la demande du groupe CRCE, l'amendement n°37 est mis aux voix par scrutin public.

M. le président. – Voici le résultat du scrutin n°173 :

Nombre de votants 343

Nombre de suffrages exprimés 267
 Pour l'adoption 15
 Contre 252

Le Sénat n'a pas adopté.

M. le président. – Amendement n°38, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Sans contrevenir à l'article 44 de la Constitution, le Gouvernement ne peut déposer, sur les lois de finances, aucun amendement tendant à ajouter des articles au texte soumis au Parlement. Pour le reste, il est astreint au délai de dépôt qui s'impose aux parlementaires. »

M. Pascal Savoldelli. – Cet amendement mettra à égalité le Parlement et le Gouvernement. Certes, personne ne doit donner de leçons, mais le Gouvernement a le droit de présenter des articles additionnels, pas les parlementaires... Les règles de dépôt des amendements doivent être les mêmes pour tout le monde ! Après l'avis du HCFP sur le « sérieux » budgétaire, le ministre avait affirmé qu'il avait entendu les critiques sur un budget « incomplet »...

M. Claude Raynal, rapporteur. – Avis défavorable mais le débat existe. Nous regrettons nous aussi que le projet de loi de finances 2022 soit incomplet.

Entre le dépôt du projet de loi de finances et la fin de son examen au Parlement, le Gouvernement peut avoir à prendre des mesures d'urgence. Parfois aussi des mesures sont annoncées dès le début, mais intégrées plus tard dans le texte.

Le droit d'amendement du Gouvernement est prévu par la Constitution. Vous la modifiez... Avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Même avis.

L'amendement n°38 n'est pas adopté.

ARTICLE 2

M. le président. – Amendement n°14 rectifié, présenté par M. Delahaye, Mme Férat, MM. Canévet et Détraigne, Mme Doineau et M. Cigolotti.

Alinéa 1

Supprimer les mots :

relative aux résultats de la gestion et

M. Vincent Delahaye. – Le changement d'appellation de la « loi de règlement » en « loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année » n'apporte rien, il rallonge inutilement l'intitulé. « Loi portant approbation des

comptes de l'année » serait plus simple et plus compréhensible.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Ce serait le nom figurant dans la LOLF, mais le nom juridique effectif de la loi de règlement, lors de sa promulgation, resterait aussi long. Sagesse.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Sagesse.

L'amendement n°14 rectifié est adopté.

L'article 2, modifié, est adopté.

ARTICLE ADDITIONNEL après l'article 2

M. le président. – Amendement n°4, présenté par M. Féraud et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Après l'article 2

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À l'occasion de la transmission au Parlement des documents relatifs aux lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes, le Gouvernement transmet au Parlement une annexe présentant de manière groupée, par mission et programme, le montant des crédits non consommés et le montant des crédits reportés.

M. Rémi Féraud. – Il existe une information sur l'état de consommation et les reports de crédits durant l'exercice passé, mais pas de présentation synthétique et claire sur les non-consommations et les reports pour l'ensemble des missions budgétaires.

Nous votons simplement des « autorisations » de dépenses. D'où l'importance extrême de notre information sur les reports et les non-consommations. Il y a du contrôle parlementaire sur l'action budgétaire de l'État. Nous proposons une nouvelle annexe.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'annexe 1 au projet de loi de règlement présente l'ensemble des crédits annulés et reportés. Il n'est pas difficile de déduire le montant des crédits non consommés. Un amendement de la commission renforce l'obligation de publication de ces données sous forme électronique.

Avis défavorable à cet amendement, qui est satisfait.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – L'article 54 de la LOLF prévoit cette information. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement n°4 est retiré.

L'article 3 est adopté, de même que les articles 3 bis et 3 ter A.

ARTICLE ADDITIONNEL après l'article 3 ter (Supprimé)

M. le président. – Amendement n°19, présenté par MM. P. Joly et Féraud, Mme Briquet, MM. Cozic et Éblé, Mme Espagnac et MM. Jeansannetas et Lurel.

Après l'article 3 ter

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Les treizième et quatorzième alinéas du II de l'article 5 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée sont ainsi rédigés :

« - les dépenses de formation brute de capital fixe ;

« - les dépenses ponctuelles ou régulières visant à garantir un modèle de développement durable et pérenne qui inscrive la France dans la transition écologique. »

M. Patrice Joly. – C'est un amendement d'appel. La nomenclature libérale du budget de l'État et de celui des collectivités territoriales, inspirée des règles applicables aux entreprises, n'est pas adaptée à la situation actuelle.

La définition des dépenses d'investissement n'est plus pertinente. Elle inclut seulement les dépenses permettant d'accroître l'actif de l'État. Or, face aux enjeux actuels, la puissance publique doit investir dans le capital humain et assumer des dépenses dites de fonctionnement, indispensables pour la transition écologique.

L'urgence climatique oblige les gouvernements à agir très rapidement. C'est là encore une question de sincérité budgétaire. C'est de l'investissement ! Selon la Banque centrale européenne, l'inaction climatique pourrait coûter dix points de PIB à 2030.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – La catégorie des dépenses d'investissement au titre V inclut les biens corporels et incorporels. Cette classification comptable permet de cerner les investissements qui accroissent le patrimoine de l'État.

Il faudrait des critères précis pour définir les dépenses durables qui inscrivent la France dans la transition énergétique. Elles relèvent plutôt des priorités politiques éligibles aux dépenses d'avenir, évoquées à l'article premier. Retrait ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable.

M. Patrice Joly. – Ce sujet mérite d'être approfondi mais la solvabilité d'un État dépend de celle de la société.

L'amendement n°19 est retiré.

ARTICLE 4

M. le président. – Amendement n°73, présenté par M. Husson, au nom de la commission.

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur montant, évalués de façon précise et distincte dans la loi de finances. Ils sont institués par une loi de finances, qui précise l'objet du prélèvement ainsi que les catégories de collectivités qui en sont destinataires. »

M. Jean-François Husson, *rapporteur*. – Clarification rédactionnelle.

M. Olivier Dussopt, *ministre délégué*. – Cet amendement allège par trop le cadre des prélèvements sur recettes : avis défavorable.

L'amendement n°73 est adopté.

M. le président. – Amendement n°57, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 8

Supprimer cet alinéa.

M. Olivier Dussopt, *ministre délégué*. – J'ai indiqué que je souhaitais restreindre le champ du rapport sur les finances locales. Cet amendement y pourvoit. Lorsqu'une compétence est transférée, après la compensation initiale, l'évolution des charges ne dépend plus que des choix de la collectivité : il n'y a plus lieu d'en traiter dans le rapport.

M. Claude Raynal, *rapporteur*. – L'évolution des charges est parfois liée à une décision des collectivités territoriales, mais pas toujours ! Voyez le RSA – exemple choisi au hasard. (*M. Jérôme Bascher s'en amuse.*) Il y a lieu de faire le point et d'avoir un débat en toute transparence : avis défavorable.

M. le président. – Amendement n°18 rectifié *quater*, présenté par MM. Bazin, Bascher, Karoutchi et Bas, Mme Eustache-Brinio, M. Cambon, Mmes L. Darcos et Belrhiti, M. Pellevat, Mme Deromedi, M. Milon, Mme Noël, MM. D. Laurent, Mouiller et J.P. Vogel, Mme Demas, MM. Pointereau et Anglars, Mme Dumont, MM. J.B. Blanc, Bonne et Savary, Mme M. Mercier, MM. Bouchet, Chatillon, Panunzi et Cadec, Mme Gosselin, M. Genet, Mme Goy-Chavent, MM. Rietmann, Perrin et B. Fournier, Mmes Raimond-Pavero et Gruny, MM. Klinger, Somon et Charon, Mme Bourrat et MM. Sido, Babary et Bouloux.

Alinéa 12

Remplacer les mots :

peut faire

par le mot :

fait

M. Jérôme Bascher. – Cet amendement de M. Bazin, largement cosigné, prévoit un débat sur la situation des finances publiques locales lors de la remise du rapport, et non une possibilité de débat.

M. Claude Raynal, *rapporteur*. – Retrait ou avis défavorable. Il n'est pas possible de rendre obligatoire un débat au Parlement.

M. Olivier Dussopt, *ministre délégué*. – Même avis.

L'amendement n°18 rectifié est retiré.

L'article 4, modifié, est adopté.

ARTICLE ADDITIONNEL après l'article 4

M. le président. – Amendement n°44 rectifié, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Après l'article 4

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi modifiée :

1° Le III de l'article 7 est abrogé ;

2° Le dernier alinéa de l'article 8 est supprimé.

M. Pascal Savoldelli. – Nous nous opposons à la fixation d'un plafond d'emplois par ministère. Les Français aiment leurs fonctionnaires : six sur dix veulent un maintien ou une augmentation du nombre d'agents, quand Emmanuel Macron voulait en réduire le nombre de 120 000 sur le quinquennat.

M. Jérôme Bascher. – Depuis la loi organique relative aux lois de finances, seuls trois budgets sur quatorze ont augmenté le plafond d'emplois.

En 2020, il y a eu 1 923 ETP en moins ; en 2019, les suppressions avaient porté sur 1 862 ETP, en 2018 sur 3 012, en 2017 sur 1 604 et en 2016 sur 2 772.

Nous avons externalisé 160 milliards d'euros de services publics. Le résultat, ce sont des déserts de réponse publique sur nos territoires.

M. Jean-François Husson, *rapporteur*. – Vous supprimez le principe de la répartition par ministère des autorisations d'emplois de l'État, ainsi que la possibilité de la modifier par amendement.

Vous supprimez également la fixation des crédits de personnel en montants égaux en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. C'est une disposition surtout technique, car l'autorisation d'engagement est pertinente essentiellement pour des dépenses spécifiques, sur des projets supérieurs à un an : avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, *ministre délégué*. – Même avis.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je soutiens cet amendement. Le Gouvernement externalise et dépouille l'État de compétences utiles. On l'a vu pendant la crise du covid. Bien sûr, il ne faut pas laisser les vannes grandes ouvertes.

*L'amendement n°44 rectifié
n'est pas adopté.*

L'amendement n°4 bis est adopté.

ARTICLE 4 TER A

M. le président. – Amendement n°32, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Supprimer cet article.

M. Éric Bocquet. – Défendu

L'amendement n°32, repoussé par la commission et le Gouvernement n'est pas adopté.

L'article 4 ter A est adopté.

ARTICLE 4 TER

M. le président. – Amendement n°33 rectifié, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

I. – Alinéa 1

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° La seconde phrase du premier alinéa est ainsi rédigée : « Ces reports ne peuvent excéder 1 % du montant des crédits du programme. » ;

II. – Alinéas 2 et 3

Supprimer ces alinéas.

III. – Alinéa 4, seconde phrase

Remplacer le taux :

5 %

par le taux :

3 %

M. Éric Bocquet. – Nous ne sommes pas contre les reports de reports de crédit, c'est le meilleur outil de gestion pour une pluriannualité des dépenses publiques.

Il faut les limiter cependant à 5 % pour les autorisations d'engagement – sans limite aujourd'hui - et à 1 % pour les crédits de paiement. L'outil de report de crédit a été dévoyé. Quelque 31,6 milliards d'euros ouverts en novembre lors de la quatrième loi de finances rectificative n'ont pas été consommés : 30,8 milliards d'euros ont été reportés. La mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » en représentait à elle seule 28 milliards d'euros.

La sous-consommation des crédits marque une insincérité budgétaire et la Cour des comptes s'en est émue.

En outre, le Gouvernement communique deux fois, lors du vote et lors du report !

M. Claude Raynal, rapporteur. – Certaines parties du dispositif de l'amendement sont contraires à son objectif : le 1 % porte sur les autorisations d'engagement et non sur les crédits de paiement.

Votre amendement reporte aussi sur des dépenses de personnel les crédits ouverts sur d'autres postes, contournant la règle de fongibilité asymétrique. Retrait ou avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable.

L'amendement n°33 rectifié est retiré.

*L'article 4 ter est adopté,
de même que l'article 4 quater*

ARTICLE 4 QUINQUIES

M. Vincent Capo-Canellas. – La commission des finances a réécrit une partie des dispositions sur les budgets annexes.

Nous avons ainsi précisé que les budgets annexes peuvent retracer les dépenses associées à celles déjà mentionnées dans la LOLF.

C'est une simple possibilité.

Il ne faudrait pas en conclure que le périmètre de la Direction générale de l'Aviation civile (DGAC) serait immuable : d'abord parce qu'un débat existe avec la Commission européenne ; ensuite parce que la DGAC doit améliorer sa performance dans le contrôle aérien.

L'article 4 quinquies est adopté.

ARTICLES ADDITIONNELS après l'article 4 quinquies

M. le président. – Amendement n°10, présenté par M. Lurel et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Après l'article 4 quinquies

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après la première phrase du deuxième alinéa du I de l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Ce dernier présente ces opérations dans des sections distinctes en fonction de leur nature. »

M. Rémi Féraud. – Cet amendement de Victorin Lurel, rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État (CAS PFE), distingue, au sein du CAS PFE, les opérations en fonction de leur nature, dans un souci de clarté et de lisibilité budgétaire.

Cela va dans le sens des recommandations de la Cour des comptes.

Il existe un besoin manifeste d'informations exhaustives pour mieux évaluer la performance de l'État actionnaire dans sa gestion patrimoniale.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Nous partageons l'avis de Victorin Lurel sur le sujet. La difficulté a été relevée par la Cour des comptes.

Quel est l'avis du Gouvernement ? Comment entend-il répondre au constat de la Cour ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable. Il n'est pas évident de créer de telles sections dans le cadre du CAS, de distinguer entre des finalités d'opérations. Améliorer l'information, en revanche, pourquoi pas.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Retrait. La réflexion pourrait être ouverte, puisque le constat est partagé. Je prends l'avis du ministre comme une

ouverture, pour que Victorin Lurel y travaille avec lui. (M. le ministre le confirme.)

M. Rémi Féraud. – Je le retire en espérant une réflexion ultérieure.

L'amendement n°10 est retiré.

M. le président. – Amendement n°74, présenté par M. Husson, au nom de la commission.

Après l'article 4 quinquies

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le deuxième alinéa du I de l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est complété par une phrase ainsi rédigée : « Toutefois, tout versement du budget général au profit de ce compte excédant la limite prévue au premier alinéa donne lieu à une information préalable des présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargés des finances, portant sur le montant et le motif de ce versement. »

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Cet amendement renforce l'information du Parlement en cas de mobilisation de crédits exceptionnels au titre des participations financières de l'État, en s'inspirant, tout en l'adaptant, du mécanisme temporaire introduit par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020.

Une enveloppe de 20 milliards d'euros a été adoptée en avril 2020 pour que l'État monte au capital d'entreprises stratégiques. À l'initiative du Sénat, l'utilisation de ces crédits a été assortie d'une obligation d'information préalable des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et des deux rapporteurs généraux des finances, pour toute opération excédant 1 milliard d'euros. Le dispositif a été prolongé deux fois, jusqu'en décembre 2020 puis décembre 2021.

Dans le même esprit, cet amendement retient un dispositif pérenne qui suit la même logique que le mécanisme adopté en avril 2020 avec l'avis favorable du Gouvernement.

Le CAS PFE fait toutefois exception à ce principe.

Si la pratique a prouvé l'utilité de la dérogation, elle a également souligné la nécessité de l'assortir d'un pouvoir d'information du Parlement.

Nous proposons qu'en cas de versement du budget général excédant 10 % des crédits initiaux du CAS PFE, les présidents et les rapporteurs généraux de l'Assemblée nationale et du Sénat soient préalablement informés du montant et du motif de ce versement.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Les rapports annuels de performance du CAS PFE retracent cela en détail : cet amendement n'apporterait pas de valeur ajoutée. Ensuite, il est incompatible avec l'exigence de confidentialité : révéler les intentions est contraire à la bonne exécution des opérations. Enfin, il n'est pas nécessaire de passer par une loi organique

pour informer le Parlement, par exemple en cas de crise.

Avis défavorable.

M. Jérôme Bascher. – Vous aviez fait valoir les mêmes arguments en sens inverse.

Vous répétez une fiche absurde et obsolète de Bercy sur la confidentialité. Or le secret fiscal, par exemple, ne peut être opposé au président du Sénat ni au rapporteur général !

Tous les jours, à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts, comme membre du conseil des investissements, je suis informé !

Il est logique que, sur des sommes considérables, injectées dans des entreprises qui deviennent publiques ou semi-publiques, le président de la commission des finances le soit aussi. J'aurais même ajouté le président de la commission des affaires économiques de chaque assemblée. Les forces rétrogrades de Bercy vous empêchent d'avancer !

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Le ministre fait erreur : il mentionne des programmes qui relevaient du plan d'urgence et non du CAS.

Informers les présidents et les rapporteurs généraux des commissions des finances est rapide et se fait en toute confidentialité, selon un pacte de confiance entre Gouvernement et Parlement.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable. Exceptionnellement, l'information du Parlement peut être renforcée. Les propos du sénateur Bascher ne sont pas raisonnables. Les services de Bercy, très compétents, ont tenu la maison France pendant la crise sanitaire, payé les agents, versé les pensions ... Il est injuste et déplacé de les traiter de rétrogrades.

M. Jérôme Bascher. – Il ne s'agit pas des mêmes directions, vous le savez bien !

L'amendement n°74 est adopté et devient un article additionnel.

M. le président. – Amendement n°67, présenté par le Gouvernement.

Après l'article 4 quinquies

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Après la première phrase du troisième alinéa de l'article 24 de loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, sont insérées deux phrases ainsi rédigées : « La durée des avances est limitée à deux ans. Les conditions de fonctionnement des avances sont fixées par décret en Conseil d'État. »

II. – Le I du présent article rentre en vigueur lors du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2023.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Cet amendement limite à deux ans la durée des avances du Trésor, alors qu'un prêt a une durée négociée.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Nous regrettons le dépôt tardif de cet amendement, qui empêche d'en évaluer les conséquences.

Sur le versement transport, le remboursement des avances par les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) est conditionné au retour au niveau de recettes antérieur à la crise. Votre mesure est impossible à retenir ! Elle créerait une insécurité juridique sur les sommes non encore remboursées. Retrait ou avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Nous donnons suite à une recommandation de la Cour des comptes.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Cela ne répond pas à la question.

L'amendement n°67 n'est pas adopté.

L'article 4 sexies est adopté.

ARTICLE 5

M. le président. – Amendement n°52, présenté par M. Ouzoulias et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Après l'alinéa 7

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après le 6° du I, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« ...° Fixe le montant des droits d'inscription des établissements mentionnés à l'article L. 711-1 du code de l'éducation ;

M. Pierre Ouzoulias. – C'est un amendement d'archéologie budgétaire, s'appuyant sur une loi de 1951 qui donnait au ministre le soin de fixer par arrêté les droits d'inscription dans les établissements du supérieur et de la recherche. Gaston Monnerville avait considéré que le Parlement devait donner son avis sur ces montants. Certains, à l'Assemblée nationale, avaient également dénoncé un empiètement de l'exécutif sur le législatif.

Actuellement, le montant des droits n'est pas connu, mais évalué par la Cour des comptes à 216 millions d'euros. L'exigence de gratuité de l'enseignement inscrite dans le Préambule de la Constitution de 1946 devrait s'appliquer à l'enseignement supérieur.

Le Parlement vote la contribution à la vie étudiante et de campus (CVEC). Il serait de bonne politique qu'il s'appropriât le débat sur les droits d'inscription.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Les droits d'inscription sont décidés par arrêté. Cet amendement les introduit dans le domaine obligatoire des lois de finances. Or leur nature exacte, redevance ou taxe, n'est pas tranchée. Quoi qu'il en soit, une ressource de l'État ne fait pas partie du domaine obligatoire, elle peut faire l'objet d'une loi ordinaire.

Cette proposition de loi organique n'est pas le bon vecteur. Retrait ou avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Même avis.

M. Pierre Ouzoulias. – J'ai compris qu'il faudrait se poser la question de cette taxe. Le rapporteur me dit que ce n'est pas le bon véhicule législatif, il m'avait dit la même chose en loi de finances. Quel serait le bon ? Je suis à votre disposition pour le trouver !

L'amendement n°52 est retiré.

M. le président. – Amendement n°16 rectifié, présenté par M. Delahaye, Mme Férat et MM. Canévet et Cigolotti.

Après l'alinéa 7

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Au 7° du I, après les mots : « de l'équilibre budgétaire », sont insérés les mots : « ou du déséquilibre budgétaire », et sont ajoutés les mots : « ou de déséquilibre » ;

M. Vincent Delahaye. – Il faut appeler un chat un chat. Dans les faits, l'article d'équilibre a toujours été, depuis l'instauration de la LOLF, un « article de déséquilibre » présentant un solde budgétaire déficitaire, c'est-à-dire un déséquilibre budgétaire.

Un peu de cohérence avec la réalité ! Sinon les gens n'y comprennent plus rien !

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Ce serait renoncer à l'objectif de retour à la maîtrise des dépenses publiques. Avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Même avis.

M. Vincent Delahaye. – Depuis l'instauration de la LOLF, l'article d'équilibre n'a jamais été à l'équilibre. Cette dénomination est incompréhensible.

L'amendement n°16 rectifié est adopté.

(M. Vincent Delahaye s'en félicite.)

M. le président. – Amendement n°43, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Alinéas 9 et 10

Supprimer ces alinéas.

M. Éric Bocquet. – Défendu.

L'amendement n°43, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°75, présenté par M. Husson, au nom de la commission.

Après l'alinéa 10

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Le 4° du même II est complété par les mots : « de la présente loi organique » ;

L'amendement de coordination n°75, accepté par le Gouvernement, est adopté.

M. le président. – Amendement n°23, présenté par Mme Taillé-Polian et les membres du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires.

Alinéa 13

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Ces indicateurs comprennent les critères de durabilité environnementale suivants : lutte contre le réchauffement climatique, gestion de la ressource en eau, économie circulaire et déchets, lutte contre les pollutions, biodiversité et protection des espaces naturels.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Les indicateurs de performance constituent l'outil central de l'évaluation de la dépense publique. Pourtant, ils négligent les conséquences environnementales.

Selon la décision du Conseil d'État du 1^{er} juillet 2021, les efforts de la France sont largement insuffisants pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les modalités d'élaboration et d'évaluation du budget de l'État partagent la responsabilité de ces insuffisances.

La conception même du budget vert conduit dans l'impasse : toute dépense améliorant l'existant est considérée comme favorable à l'environnement, même si cette amélioration est insuffisante. De plus, les dépenses dont les informations ne sont pas disponibles sont arbitrairement jugées neutres.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je partage la nécessité d'accentuer la politique publique en faveur de l'environnement.

Mais les critères indiqués ne s'appliqueraient qu'à certaines actions de l'État, non à toutes.

En outre le réchauffement climatique n'est pas uniquement de la responsabilité de l'État. Il relève aussi des citoyens et des entreprises. Retrait ou avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable.

L'amendement n°23 n'est pas adopté.

M. le président. – Amendement n°47, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Alinéa 24

Supprimer cet alinéa.

M. Éric Bocquet. – L'alinéa 24 autorise le transfert de données fiscales lorsqu'il permet de limiter les charges ou d'accroître les ressources de l'État. Dans la dernière loi de finances rectificative, il s'agissait d'autoriser l'Office français de l'immigration et de l'intégration à obtenir des données correctionnelles ou criminelles - y compris en cas de non-lieu ! – pouvant

faire soupçonner une demande d'asile frauduleuse. Et ce, pour interrompre le versement de l'allocation.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Il s'agit d'une disposition qui clarifie l'appartenance au domaine des lois de finances pour éviter la censure du Conseil constitutionnel. Mais la portée en est incertaine. Il est utile que le Gouvernement nous indique l'importance des transferts de données qu'il pourrait demander.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Il faut une disposition législative pour autoriser la DGFIP à contrevenir au secret professionnel et pour autoriser le transfert de données fiscales à une autre administration. Il s'agit d'assurer, par ces échanges informatisés, la bonne gestion des vérifications des conditions d'éligibilité des aides. Avis défavorable.

L'amendement n°47 n'est pas adopté.

L'article 5, modifié, est adopté.

La séance est suspendue à vingt heures.

PRÉSIDENCE DE MME LAURENCE ROSSIGNOL,
VICE-PRÉSIDENTE

La séance reprend à 21 h 30.

ARTICLE 6

Mme la présidente. – Amendement n°15 rectifié, présenté par M. Delahaye, Mme Férat et MM. Canévet et Cigolotti.

Supprimer cet article.

M. Vincent Delahaye. – Sous couvert de simplification, ce texte propose des dispositifs dont on peine à comprendre l'intérêt. Ainsi, l'article 6, qui substituerait à la « loi de finances rectificative de fin d'année » une « loi de finances de fin de gestion ». Pourquoi complexifier de la sorte ?

M. Claude Raynal, rapporteur. – Les lois de finances de fin de gestion peuvent être utiles en fin d'exercice : c'est une demande ancienne de la commission des finances et une bonne pratique désormais suivie depuis trois ans. Retrait ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – La loi de finances de fin de gestion permet des ajustements. Elle n'empêche pas le dépôt d'une loi de finances rectificative. Avis défavorable.

M. Vincent Delahaye. – Halte à la complexification !

L'amendement n°15 rectifié n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°76, présenté par M. Husson, au nom de la commission.

Alinéa 10, première phrase

Remplacer les mots :

au 2°

par les mots :

aux 2° et 3° bis

L'amendement de coordination n°76, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 6, modifié, est adopté.

ARTICLE 7

Mme la présidente. – Amendement n°65, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

2° Après le mot : « assemblées », la fin du second alinéa est ainsi rédigée : « avant le début de l'examen du projet de loi de finances de l'année en séance publique par l'Assemblée nationale. »

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Cet amendement fixe le délai de transmission des annexes générales du projet de loi de finances au début de l'examen du projet de loi de finances en séance par l'Assemblée nationale, soit vers la mi-octobre.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Sagesse.

M. Pascal Savoldelli. – Je ne comprends pas : quand on vous demande un délai de dix jours pour l'Assemblée nationale, vous refusez au motif que nous nous immiscerions dans son règlement. Il y a un problème de cohérence...

M. Claude Raynal, rapporteur. – Le délai de dix jours aurait constitué une injonction. Ici, le Gouvernement a besoin de temps pour produire les documents. Avis favorable.

M. Pascal Savoldelli. – Alors nous voterons contre ! (*Sourires*)

L'amendement n°65 est adopté.

L'article 7, modifié, est adopté.

L'article 7 bis A est adopté.

ARTICLE 7 BIS

Mme la présidente. – Amendement n°77, présenté par M. Husson, au nom de la commission.

Alinéas 3 et 4

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

2° Les quatre derniers alinéas sont supprimés.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Clarification rédactionnelle... *a priori*. (*Sourires*)

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Je ne m'y oppose pas !

L'amendement n°77 est adopté.

L'article 7 bis, modifié, est adopté.

L'article 8 est adopté.

ARTICLE ADDITIONNEL après l'article 8

Mme la présidente. – Amendement n°9 rectifié, présenté par M. Leconte et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Après l'article 8

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 6 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les recettes des établissements du réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger, services des missions diplomatiques disposant d'une autonomie financière conformément à l'article 66 de la loi n° 73-1150 du 27 septembre 1973 de finances pour 1974, sont affectées directement à leurs dépenses en vue de concourir à l'autofinancement de leurs activités. À l'exception des dotations de l'État, les recettes et les dépenses consolidées de ces établissements sont retracées au sein d'états financiers joints au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 51 de la présente loi organique. »

M. Jean-Yves Leconte. – Nos instituts français à l'étranger ont, depuis 1974, un statut d'établissement à autonomie financière. Ce statut, qui déroge au principe d'universalité budgétaire, leur confère une grande souplesse, par exemple pour mobiliser du mécénat culturel.

Notre amendement les inscrit, avec leur spécificité, dans la LOLF. Ce dispositif pourra être amélioré dans la suite de la navette, mais traitons enfin la question !

M. Claude Raynal, rapporteur. – C'est un sujet régulièrement évoqué par nos rapporteurs spéciaux de la mission « Action extérieure de l'État ». La situation actuelle est bancale. Avis favorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Le sujet est ancien, à l'image des discussions entre le ministère des affaires étrangères et celui du budget sur ce sujet. Vous souhaitez éviter deux écueils : d'une part l'octroi de la personnalité morale, qui pourrait conduire à la perte de certains privilèges, et d'autre part la rebudgétisation. Votre dispositif, vous le reconnaissez vous-même, est une entorse au principe d'universalité. Pour ce soir, et sans préjuger de la suite de la discussion, sagesse.

L'amendement n°9 rectifié est adopté et devient un article additionnel.

L'article 9 A est adopté.

ARTICLE 9

Mme la présidente. – Amendement n°69, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 2, seconde phrase

après le mot :

associés

insérer les mots :

à chacune de ces missions et

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Cet amendement enrichit le rapport prévu à cet article par la présentation des objectifs et indicateurs de chacune des missions. Il s'agit d'une mise en cohérence avec d'autres dispositions de la proposition de loi.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Avis favorable à cet enrichissement.

L'amendement n°69 est adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°24, présenté par Mme Taillé-Polian et les membres du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires.

Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Certes ce texte est d'abord un cadre, comme le rappelait M. le ministre ; mais un cadre orienté. Inscrire dans la loi un débat sur la dette constitue bien une orientation politique. La dette, nous en débattons déjà régulièrement dans notre assemblée. Instituer un débat annuel, c'est faire de la dette notre unique problématique. Cela n'est pas le bon prisme pour aborder l'ensemble des questions budgétaires.

Mme la présidente. – Amendement n°56 rectifié *bis*, présenté par MM. Bascher, D. Laurent et H. Leroy, Mme Demas, MM. Pointereau et Bonhomme, Mme Lassarade, MM. Bazin, Tabarot, Longuet, Charon, J.P. Vogel, Cadec, Sol et Panunzi et Mmes Gruny, L. Darcos, Lavarde, Gosselin, Joseph et Garnier.

Alinéa 3

Remplacer les mots :

avant le début de la session ordinaire

par les mots :

dans le délai prévu au premier alinéa de l'article 1^{er} J de la présente loi organique

M. Jérôme Bascher. – Il faut être cohérent sur le calendrier. Certains ne le sont pas, monsieur le ministre, je n'en démords pas ! Le Sénat a débattu de la dette au printemps, au moment d'examiner la loi de programmation. C'est un bien meilleur moment que lors de l'examen de la loi de finances.

Mme la présidente. – Amendement n°17 rectifié *bis*, présenté par M. Delahaye, Mme Férat et MM. Canévet, Détraigne et Cigolotti.

Alinéa 3, première phrase

Après les mots :

les conditions de financement

insérer les mots :

, l'identité des détenteurs à hauteur d'au moins 2 %, celle des souscripteurs d'au moins 2 % des titres émis au titre de l'année précédente

M. Vincent Delahaye. – En matière de dette, nous avons besoin de clarté et de transparence. Et pourtant, nous avons du mal à obtenir des informations précises. Un journaliste m'a dit récemment que la dette française serait détenue à 30 % par des Chinois, mais pas moyen de m'en assurer...

Il faudrait pourtant que le Parlement et les Français aient accès à ces informations. D'où cet amendement, qui prévoit une information sur les détenteurs et souscripteurs d'au moins 2 % de la dette, soit 50 milliards d'euros.

Mme la présidente. – Amendement n°6, présenté par M. Féraud et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Alinéa 3, première phrase

Compléter cette phrase par les mots :

, ainsi que la trajectoire des recettes de ces administrations publiques et de leurs sous-secteurs

Mme Isabelle Briquet. – Pour un vrai débat sur la dette, il faut aussi prendre en compte les perspectives de recettes des administrations publiques.

Mme la présidente. – Amendement n°5, présenté par M. Féraud et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Alinéa 3, seconde phrase

Supprimer cette phrase.

M. Rémi Féraud. – Cet amendement, complémentaire du précédent, supprime le débat sur la dette si ce dernier ne doit porter que sur celle-ci. Le ministre dit que la LOLF ne fixe qu'un cadre ; mais ici, le cadre influe sur le contenu.

Mme la présidente. – Amendement n°50, présenté par M. Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Alinéa 3

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Afin d'apprécier ces éléments, le rapport établit notamment la liste des spécialistes en valeurs du Trésor et les montants souscrits par chacun d'entre eux et les taux moyens pondérés négociés, les seconds détenteurs des différents titres émis sur les marchés primaires ayant changé de détenteurs, les informations et conseils délivrés par les spécialistes en valeurs du Trésor à l'agence France Trésor, les raisons de l'attractivité réelle ou potentielle des valeurs du Trésor, le ratio de dette rapporté au patrimoine public.

M. Éric Bocquet. – Nous souhaitons la transparence intégrale. En 2016, une mission d'information et de contrôle de l'Assemblée nationale sur la gestion de la dette publique n'a pas pu établir

qui détient notre dette : la Chine ? Pablo Escobar ? El Chapo ? On ne sait pas...

Alors que nous versons chaque année 40 milliards d'euros d'intérêts aux marchés financiers, il semblerait que les banques centrales n'apprécient pas que l'information soit diffusée. L'Agence France Trésor a elle-même reconnu que des fonds situés dans des paradis fiscaux – le Delaware ou les îles Caïman – étaient probablement détenteurs d'obligations françaises, mais que les cheminements étaient particulièrement obscurs.

C'est pourtant au nom de cette dette que l'on nous impose la réduction de dépenses publiques utiles à la société.

Transparence pour savoir qui détient notre dette !

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Au regard du montant de la dette, il me semble légitime que la représentation nationale et nos concitoyens soient informés : avis défavorable à l'amendement n°24.

Monsieur Bascher, je souscris à l'idée d'une présentation d'un rapport sur la dette au mois d'avril : avis favorable à l'amendement n°56 rectifié bis.

Monsieur Delahaye, d'après la Banque de France et France Trésor, notre dette, qui était détenue à 70 % par des non-résidents en 2010, ne le serait désormais plus qu'à hauteur de 50 %. Votre amendement a été rectifié et circonscrit aux détenteurs les plus importants. Mais il y a un marché secondaire très actif qui rend difficile le suivi : certains titres changent de mains plusieurs fois par an. La commission demande le retrait ; à titre personnel, je souhaite connaître l'avis du Gouvernement.

Il ne me semble pas indispensable d'inclure la trajectoire des recettes : avis défavorable à l'amendement n°6. Retrait de l'amendement n°5.

Monsieur Bocquet, la soutenabilité de la dette dépend aussi de l'action des administrations publiques et de l'évolution macroéconomique. Que dit le Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable à tous les amendements. Je partage plusieurs des avis du rapporteur.

La dette est détenue à 48,5 % par des investisseurs étrangers. Le chiffre évoqué par M. Delahaye est donc très exagéré.

De plus, le taux de couverture de nos émissions obligataires est compris entre 2,5 et 3, ce qui nous permet de diversifier les créanciers.

Enfin, 2 millions de particuliers détiendraient de la dette française (*M. Pascal Savoldelli en doute*), ce qui rend la publication demandée très difficile.

Monsieur Bascher, nous préférons un débat au printemps plutôt qu'à l'automne.

M. Vincent Delahaye. – On ne peut pas se contenter de ces réponses. Oui, la dette change de mains ; mais au 31 décembre, on doit quand même être en mesure de faire le bilan !

Pourquoi, alors qu'un citoyen doit fournir une foule de détails à la banque pour obtenir un prêt, l'État se dispenserait-il de la transparence ? Je ne pense pas que 2 millions de particuliers détiennent chacun plus de 50 milliards d'euros de dette : si c'est le cas, je change de groupe ! (*Sourires sur les bancs du groupe CRCE*)

M. Pascal Savoldelli. – Il est impensable que le Parlement ne sache pas qui détient la dette. Ce n'est pas une question partisane. Monsieur le ministre, voilà qui contribue à la coupure entre l'ordre social et l'ordre politique. Qui détient la dette de notre pays ? Pourquoi ces amendements sont-ils regroupés ?

Mme la présidente. – L'adoption de l'amendement n°24 rendrait les suivants sans objet ; en revanche, ces derniers ne sont pas incompatibles. C'est pourquoi leur discussion est commune.

L'amendement n°24 n'est pas adopté.

L'amendement n°56 rectifié bis est adopté, de même que l'amendement n°17 rectifié bis.

L'amendement n°6 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n°5.

L'amendement n°50 n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°25, présenté par Mme Taillé-Polian et les membres du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires.

Après l'alinéa 3

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« ... – Le Gouvernement présente, avant le début de la session ordinaire, un rapport analysant la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette écologique de l'ensemble des administrations publiques et de leurs sous-secteurs. Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je salue l'adoption de l'amendement n°17 rectifié bis : nous avons besoin de transparence.

Si vous voulez vraiment un débat annuel sur la dette, alors je vous en propose un autre : sur la dette climatique. Selon une étude des économistes Paul Malliet et Xavier Timbeau de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), la dette climatique de la France s'élève à 80 % du PIB. Une autre étude récente montre que la France épuise l'intégralité de son budget carbone annuel entre janvier et mars. Le reste de l'année, elle vit à crédit du climat.

Posons le débat de la soutenabilité sous toutes ses facettes, y compris climatique. Cette dette-là ne se négociera pas avec les banques...

M. Jean-François Husson, rapporteur. – La question de la dette écologique est importante, mais elle ne concerne pas seulement les administrations publiques : citoyens et entreprises ont aussi un rôle à jouer. Retrait ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable.

L'amendement n°25 n'est pas adopté.

L'article 9, modifié, est adopté.

ARTICLE 9 BIS

Mme la présidente. – Amendement n°41, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Supprimer cet article.

M. Pascal Savoldelli. – Nous voulons supprimer l'article 9 bis qui instaure un « compteur des écarts » entre dépenses prévues et constatées.

Monsieur Raynal, je sollicite votre soutien ; combien de fois n'avez-vous pas dit : « mais où sont les recettes ? ». Il nous faut également un compteur des écarts pour les recettes. Vous me répondrez, monsieur le ministre, que cela n'est pas possible. Silence, on rentre dans le rang !

M. Éric Bocquet. – Très bien !

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Ce compteur des écarts des dépenses est une information utile, car aujourd'hui nous ne sommes pas en mesure de suivre le respect de nos obligations pluriannuelles. Avis défavorable.

M. Pascal Savoldelli. – Il vaut pour les dépenses, pas pour les recettes !

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable. Vous voulez un compteur sur les recettes, mais vous supprimez celui sur les dépenses. Vous auriez pu compléter l'article, au lieu de le supprimer !

M. Pascal Savoldelli. – C'est vous qui avez écrit la loi ! Sur les recettes, c'est « pas touche au grisbi »...

L'amendement n°41 n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°78, présenté par M. Husson, au nom de la commission.

I. – Alinéa 1

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

L'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi modifié :

... ° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

II. – Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

... ° Au troisième alinéa, les mots : « règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil, du 25 juin 1996, relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux

dans la Communauté » sont remplacés par les mots : « système européen des comptes nationaux et régionaux en vigueur ».

L'amendement de coordination n°78, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 9 bis, modifié, est adopté.

ARTICLE 10

Mme la présidente. – Amendement n°42, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Alinéa 7

Supprimer cet alinéa.

M. Pascal Savoldelli. – Défendu.

L'amendement n°42, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°79, présenté par M. Husson, au nom de la commission.

Après l'alinéa 19

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

... ° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Les données chiffrées mentionnées aux 1°, 3°, 4°, 4° bis, 5°, 5° bis, 6° et 6° bis sont publiées sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé. »

M. Claude Raynal, rapporteur. – Cet amendement facilite l'exploitation des informations figurant dans les annexes au projet de loi de finances, en particulier dans les projets annuels de performance. Il s'inspire d'une disposition similaire introduite par la commission des affaires sociales dans la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Retrait. Cette mesure ne relève pas de la loi organique. Le Gouvernement peut s'engager à transmettre ces données dans un format exploitable dès le projet de loi de finances pour 2023 ; pour 2022, nous ferons le mieux possible.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Le Conseil constitutionnel déclassera peut-être cette disposition en loi ordinaire, mais adoptons-la néanmoins. Merci de votre engagement.

L'amendement n°79 est adopté.

L'article 10, modifié, est adopté.

ARTICLES ADDITIONNELS après l'article 10

Mme la présidente. – Amendement n°12, présenté par M. P. Joly et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Après l'article 10

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« ...° Un rapport consacré à la répartition du financement de la dépense entre la dette, les ressources fiscales et les ressources non fiscales. Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

M. Patrice Joly. – Cet amendement élargit le débat à l'ensemble des sources de financement, dont la fiscalité. L'épargne a gonflé : 5 000 milliards d'euros à l'échelle mondiale, soit 6 % du PIB.

Il faut prélever sur l'épargne pour réinjecter dans l'économie. Prévoyons un rapport et un débat.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Le tableau d'équilibre présente les recettes et les dépenses : tout y est. Les recettes sont perçues au niveau du budget général, sans être affectées à des missions ou des programmes, à l'exception des taxes affectées. Retrait ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable.

L'amendement n°12 n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°7, présenté par M. Féraud et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Après l'article 10

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Après l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, il est inséré un article 51... ainsi rédigé :

« Art. 51... – Lorsque l'annexe explicative mentionnée à l'article 51 de la présente loi organique ne fournit pas, durant une durée de quatre années consécutives, d'évaluation d'une dépense fiscale donnée et de ses effets, cette dernière est automatiquement et obligatoirement abrogée. »

II. – Le I entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Mme Isabelle Briquet. – Les dépenses fiscales s'élèvent à environ 100 milliards d'euros annuels.

Les niches fiscales doivent être mieux encadrées et contrôlées par le Parlement. Il n'est pas acceptable que, comme l'a rappelé la Cour des comptes en 2019, un tiers des dépenses fiscales ne soient pas évaluées.

Cet amendement renforce donc leur évaluation : à compter du 1^{er} janvier 2025, dans l'hypothèse où le Gouvernement ne fournirait pas d'évaluation au Parlement durant quatre années consécutives, ces dépenses seraient automatiquement abrogées.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – C'est une fausse bonne idée. Certes, les dépenses fiscales doivent être régulièrement examinées, mais une

suppression automatique après quatre ans serait source d'insécurité juridique : avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Même avis.

M. Rémi Féraud. – Soyons logiques. Le ministre refuse de supprimer le compteur des écarts pour les dépenses ; il ne veut pas d'un compteur des écarts pour les recettes ; le groupe SER vous propose d'examiner ces recettes.

Ainsi, le crédit d'impôt recherche (CIR) n'a jamais été réellement évalué. C'est un véritable tabou, alors que France Stratégie a remis son efficacité en question dans un rapport de juin dernier.

Qui cela dérange-t-il d'évaluer ces 100 milliards d'euros de niches fiscales ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je soutiens fortement cet amendement. Examinons les dépenses fiscales de plus près. Ce sont des outils de politique publique, mais elles sont de plus en plus utilisées non comme des outils incitatifs, mais comme le moyen de réduire les impôts. Évaluons-les au même titre que les dépenses publiques.

L'amendement n°7 n'est pas adopté.

ARTICLE 11

Mme la présidente. – Amendement n°49 rectifié, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

1° La deuxième phrase du premier alinéa est ainsi rédigée : « Cette mission est confiée aux parlementaires membres de ces commissions. » ;

M. Éric Bocquet. – Cet amendement permet à tout membre de la commission des finances de contrôler l'action du Gouvernement, et non plus uniquement à son président, son rapporteur général ou ses rapporteurs spéciaux.

La rédaction actuelle de l'article 57 de la LOLF contrevient au rôle constitutionnel du Parlement en matière de contrôle de l'action gouvernementale. Ces outils ne doivent pas être réservés à certains. Restaurer le Parlement, c'est respecter ses membres. Cet amendement ne coûte rien.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'article 57 de la LOLF prévoit que les missions de contrôle et d'évaluation sont confiées au président, au rapporteur général et aux rapporteurs spéciaux de la commission des finances. L'ensemble des membres de la commission des finances peuvent donc exercer des pouvoirs spéciaux, mais dans un domaine d'attribution particulier. C'est une particularité de notre commission.

Si chaque ministère doit répondre à chaque membre de la commission des finances pour un même

sujet, ce sera peu efficace... Privilégions la spécialisation : retrait ou avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Même avis.

L'amendement n°49 rectifié n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°80, présenté par M. Husson, au nom de la commission.

Après l'alinéa 3

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'accès aux informations recueillies à l'occasion des opérations de détermination de l'assiette, de contrôle, de recouvrement ou de contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au code général des impôts, mentionnées au III de l'article L. 135 D du livre des procédures fiscales, est également ouvert, dans des conditions prévues par décret et dans le respect des deux derniers alinéas du même article, au président et au rapporteur général des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, dans le cadre des travaux prévus à la première phrase du premier alinéa du présent article. » ;

M. Claude Raynal, rapporteur. – Cet amendement donne accès aux données de l'administration fiscale à la commission des finances. Il s'agirait des données auxquelles les chercheurs ont d'ores et déjà accès, dans le respect du principe d'anonymisation.

C'est indispensable pour que le Parlement se dote d'une capacité de modélisation et de chiffrage de propositions faites dans le cadre de l'examen des lois de finances.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable. L'équilibre actuel est satisfaisant et permet au Parlement de remplir sa mission de contrôle. Les dérogations au cadre existant doivent rester exceptionnelles. En outre, la procédure à laquelle l'article renvoie ne concerne que la recherche scientifique : la dérogation ne peut être autorisée que par décision du ministre chargé du budget, après avis favorable du comité du secret statistique.

L'amendement n°80 est adopté.

L'article 11, modifié, est adopté.

ARTICLE ADDITIONNEL après l'article 11

Mme la présidente. – Amendement n°53, présenté par M. Éblé.

Après l'article 11

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Après l'article 53 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, il est inséré un article 53-... ainsi rédigé :

« Art. 53.... – I. – Est jointe à tout projet de loi de finances et projet de loi de finances rectificative une annexe explicative contenant le code source traduisant, en langage informatique, chacune des dispositions proposées relatives à l'assiette ou au taux des impositions de toutes natures.

« Cette annexe est publiée en même temps que les évaluations préalables des articles du projet de loi de finances ou du projet de loi de finances rectificative concerné.

« II. – Cette annexe contient, pour chaque imposition de toute nature modifiée, les documents administratifs suivants, au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration :

« 1° Le code source correspondant à l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires en vigueur pour cette imposition et des instructions et circulaires publiées par l'administration qui portent sur cette imposition ;

« 2° Le code source correspondant aux dispositions législatives proposées et, à titre facultatif, aux dispositions réglementaires, instructions et circulaires envisagées ;

« 3° Les données synthétiques et les hypothèses retenues pour évaluer les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue.

« III. – Les documents administratifs mentionnés au II sont publiés sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6 du même code et conformément aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« IV. – Les codes sources mentionnés au II sont publiés sous forme électronique, dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé. Le standard utilisé est identique pour l'ensemble de chaque annexe. »

II. – Le présent article est applicable au plus tard à compter du dépôt du projet de loi de finances initiale pour l'année 2023.

M. Vincent Éblé. – Cet amendement, déjà été examiné il y a quelques années, prévoit la publication, en annexe de chaque projet de loi de finances ou projet de loi de finances rectificative, du code source informatique correspondant aux dispositions fiscales proposées.

Le code source est la traduction en langage informatique des dispositions votées par le législateur, ainsi que des dispositions réglementaires et de la doctrine qui les précisent.

Cela permettrait de clarifier l'intention du Gouvernement, de tester plus facilement les réformes

proposées, de retenir des hypothèses différentes et de formuler des propositions alternatives rigoureuses.

La commission des finances du Sénat avait, par exemple, mis en ligne un simulateur d'une mesure proposée dans un rapport du 29 mars 2017 sur la fiscalité de l'économie collaborative.

Cet amendement tire les conséquences du principe général d'ouverture des données publiques posé par l'article premier de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique. L'article 2 de cette loi a ajouté les codes sources à la liste des documents administratifs dont la liberté d'accès est garantie. L'article 4 a créé un principe de communication des algorithmes lorsque ceux-ci ont participé au fondement d'une décision individuelle, ce qui s'applique naturellement aux impôts.

Ces éléments correspondent aux documents administratifs que l'administration est d'ores et déjà tenue de publier ou de communiquer. Ils seraient publiés dans le respect de la loi Informatique et libertés.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Le Sénat a voté plusieurs fois cet amendement dans le cadre du projet de loi de finances. Avis favorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable ; cela ne relève pas de la loi organique. De plus, l'algorithme traduit des dispositions votées par le Parlement...

L'amendement n°53 est adopté, et devient un article additionnel.

L'article 11 bis est adopté.

ARTICLE ADDITIONNEL **après l'article 11 bis**

Mme la présidente. – Amendement n°39, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Après l'article 11 bis

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Après le 6° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« ...° La réalisation d'un rapport par session sur une thématique déterminée par un président de groupe parlementaire.

M. Pascal Savoldelli. – Calqué sur le droit de tirage des groupes pour les commissions d'enquête, cet amendement donne à chaque groupe parlementaire le droit de demander, lors de chaque session, un rapport à la Cour des Comptes sur une thématique qu'il aura choisie.

Cela s'inscrit dans un schéma vertueux renforçant la légitimité de tous les acteurs. Nous, parlementaires, sommes régulièrement interpellés sur l'évasion fiscale ou les crédits d'impôts ; nous nous interrogeons aussi

sur des questions telles que l'externalisation de l'action publique ; les agents publics que nous rencontrons nous questionnent aussi sur le bien-fondé des politiques qu'ils subissent... Autant de thèmes qui pourront être traités.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Cela pose un problème de moyens. Le Sénat compte neuf groupes parlementaires ; l'Assemblée nationale, dix. Soit potentiellement dix-neuf rapports annuels... De plus, cela multiplie les risques de doublons.

Enfin, la commission des finances a le droit de demander cinq enquêtes thématiques par an ; de même pour l'Assemblée nationale. Retrait ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable.

L'amendement n°39 n'est pas adopté.

ARTICLE 11 TER A

Mme la présidente. – Amendement n°66, présenté par le Gouvernement.

Supprimer cet article.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Cet amendement supprime les nouveaux tableaux récapitulants, par ministère, le nombre d'emplois rémunérés par l'État. La LOLF prévoit en effet déjà, pour chaque ministère, des tableaux retraçant « par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante » et des tableaux retraçant la gestion des autorisations d'emplois.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Ce tableau a toute sa place dans le projet de loi de finances. Avis défavorable.

L'amendement n°66 n'est pas adopté.

L'article 11 ter A est adopté.

ARTICLE ADDITIONNEL **après l'article 11 ter A**

Mme la présidente. – Amendement n°81, présenté par M. Husson, au nom de la commission.

Après l'article 11 ter A

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les données chiffrées mentionnées aux 1° à 7° et au 9° sont publiées sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé. »

M. Claude Raynal, rapporteur. – Cet amendement prévoit un accès informatique aux données des documents annexés aux lois de règlement.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable.

L'amendement n°81 est adopté et devient un article additionnel.

L'article 11 ter est adopté.

ARTICLE 12

Mme la présidente. – Amendement n°26, présenté par Mme Taillé-Polian et les membres du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires.

I. – Alinéa 19

1° Première phrase

Après le mot :

macroéconomiques

insérer les mots :

et environnementales

2° Seconde phrase

Compléter cette phrase par les mots :

et des engagements européens et internationaux de la France, notamment en matière de protection de l'environnement et de lutte contre le réchauffement climatique

II. – Alinéa 21, première phrase

Après le mot :

macroéconomiques

insérer les mots :

et environnementales

III. – Alinéa 22

Après le mot :

pluriannuelles

insérer les mots :

d'amélioration du bien-être de la population et

IV. – Pour compenser la perte de recettes résultant du I, compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

.... – La perte de recettes résultant pour l'État du présent article est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Nous élargissons le mandat du HCFP afin de lui permettre d'évaluer le budget au regard du bien-être social et environnemental.

M. Claude Raynal, rapporteur. – C'est intéressant, mais le HCFP a pour mission d'apporter un regard technique indépendant sur les politiques macroéconomiques. L'action prévue par cet amendement serait très politique et relèverait donc plutôt du Parlement et du Gouvernement. Avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Même avis.

L'amendement n°26 n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°63, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 19, seconde phrase

Remplacer les mots :

quinze jours

par les mots :

une semaine

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – L'Assemblée nationale a allongé à deux semaines le délai laissé au HCFP pour se prononcer sur le projet de loi de programmation des finances publiques ; mais cela fragiliserait la préparation des projets de loi. Revenons à une semaine.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Avis défavorable.

L'amendement n°63 n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°46 rectifié bis, présenté par M. Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Alinéas 43 à 55

Supprimer ces alinéas.

M. Éric Bocquet. – Le 29 octobre 2012, lors de la création du HCFP, le groupe CRCE se refusait à créer un tel « aréopage de prétendus sages, cousin d'un Conseil constitutionnel dévolu au domaine budgétaire, dont on ne sait pas trop s'il va servir d'arbitre entre les écoles de pensée économique pour résoudre le problème de l'effort et du solde structurels, de conseil en gestion pour le compte de l'État, de gardien du temple de l'orthodoxie budgétaire européenne pour le compte de la Commission de Bruxelles ou de prescripteur d'injonctions à agir pour un gouvernement qui se laisserait aller à mener une politique budgétaire différente. »

Le premier président de la Cour des comptes et président du HCFP, M. Moscovici, s'est récemment autorisé à contredire les parlementaires sur leur appréciation politique - ce qui nous a tous ébahis... Cela justifie notre amendement.

Mme la présidente. – Amendement n°82, présenté par M. Husson, au nom de la commission.

Alinéa 45

Remplacer les mots :

d'approbation des comptes et de résultats de gestion

par les mots :

relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes

M. Claude Raynal, rapporteur. – C'est un amendement de coordination.

Mme la présidente. – Amendement n°55 rectifié, présenté par Mme Paoli-Gagin, MM. Capus et Wattebled, Mme Mélot et MM. Lagourgue, Malhuret, Verzelen et Chasseing.

Alinéa 50

Remplacer les mots :

peut demander

par le mot :

demande

M. Daniel Chasseing. – L'article autorise le Gouvernement à demander au HCFP de rendre public un avis sur l'existence, ou non, de circonstances exceptionnelles au sens de l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, avis particulièrement important lorsque la France ne respecte pas les critères de Maastricht – ce à quoi elle s'est malheureusement habituée. Cet amendement rend systématique cette diffusion afin de rendre le débat public plus sincère.

Mme la présidente. – Amendement n°61, présenté par M. Rambaud et les membres du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants.

Alinéa 54

Supprimer cet alinéa.

M. Didier Rambaud. – Nous supprimons la possibilité pour le HCFP d'émettre un avis sur l'exécution de l'année en cours lorsqu'il est saisi à l'occasion du projet de loi de finances.

D'une part, le suivi de l'exécution n'est pas l'objet de la saisine sur le projet de loi de finances ; le HCFP est amené à se prononcer plus avant sur l'exécution dans le cadre des collectifs budgétaires.

D'autre part, l'enjeu est davantage de renforcer le rôle de vigie de long terme du HCFP, plutôt que d'en faire un comité de suivi de l'exécution des recettes et des dépenses de l'année en cours. Enfin, la conformité de l'exécution budgétaire à l'autorisation parlementaire doit être évaluée par le Haut Conseil une fois l'exercice clos, et non en cours d'exercice.

Mme la présidente. – Amendement n°68, présenté par le Gouvernement.

Alinéa 55

Supprimer cet alinéa.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – La commission des finances du Sénat a autorisé les présidents et rapporteurs généraux des commissions concernées de l'Assemblée nationale et du Sénat à demander la communication de tous les renseignements et documents transmis par le

Gouvernement au HCFP en vue de l'élaboration d'un de ses avis.

Les présidents et rapporteurs généraux disposent déjà de pouvoirs étendus. Il est, en outre, préférable de garantir au HCFP la confidentialité de ses échanges avec le Gouvernement.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n°46 rectifié *bis*, qui contreviendrait à nos engagements européens.

Avis défavorable à l'amendement n°55 rectifié, en raison du risque d'abus de la clause de sauvegarde.

Avis défavorable à l'amendement n°61, contraire à la position de la commission.

Monsieur le ministre, vous nous parlez de la volonté du Haut Conseil de ne pas divulguer la nature de ses relations avec le Gouvernement... Mais ne serait-ce pas plutôt l'inverse ? (*Sourires*)

Avis défavorable à l'amendement n°68.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable à l'amendement n°46 rectifié *bis* ; avis favorable à l'amendement n°82 ; avis défavorable à l'amendement n°55 rectifié pour les mêmes raisons que M. le rapporteur. Il n'y a pas lieu de faire du HCFP un comité de suivi : avis favorable à l'amendement n°61.

Concernant l'amendement n°68, il est nécessaire que le Gouvernement puisse travailler en toute confidentialité avec le HCFP.

M. Marc Laménie. – Les modalités d'intervention du HCFP sont très complexes.

L'amendement n°68 couvre les questionnaires adressés par les rapporteurs spéciaux au HCFP, qui sont très nombreux. Il faudrait simplifier quelque peu les choses. Je me rallierai cependant à l'avis des rapporteurs.

L'amendement n°46 rectifié bis n'est pas adopté.

L'amendement n°82 est adopté.

L'amendement n°55 rectifié est retiré.

L'amendement n°61 n'est pas adopté non plus que l'amendement n°68

L'article 12, modifié, est adopté ainsi que l'article 12 bis et l'article 13.

ARTICLES ADDITIONNELS après l'article 13

Mme la présidente. – Amendement n°13, présenté par M. P. Joly et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain.

Après l'article 13

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« ...° Un rapport consacré à répartition des recettes fiscales entre personnes morales et personnes physiques et au sein de ces dernières entre décile de population. Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

M. Patrice Joly. – Cet amendement prévoit un rapport sur la répartition des contributions fiscales entre les différentes catégories de contribuables, dans une perspective d'équité.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – On pourrait aussi bien opérer une distinction en fonction de la taille des entreprises. N'alourdissons pas inutilement les annexes, déjà substantielles. Avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis défavorable.

L'amendement n°13 n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°83, présenté par M. Husson, au nom de la commission.

Après l'article 13

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

La présente loi organique entre en vigueur lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2023 et s'applique pour la première fois aux lois de finances afférentes à l'année 2023, à l'exception des articles et parties d'articles dont l'entrée en vigueur est spécifiée explicitement.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Cet amendement précise que le texte entrerait en vigueur avec la loi de finances pour 2023.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. – Avis favorable.

L'amendement n°83 est adopté et devient un article additionnel.

M. Pascal Savoldelli. – Monsieur le ministre, vous avez évoqué un travail transpartisan d'Eric Woerth et Laurent Saint-Martin – mais ils sont tous les deux partisans... de la limitation de la dépense publique ! (*Sourires*)

Quand on propose de suivre les dépenses d'avenir, vous êtes pour ; quand on propose un critère issu de cette organisation révolutionnaire bien connue qu'est l'OCDE, vous êtes contre.

Vous êtes pour les compteurs d'écart sur les dépenses, mais contre la surveillance des écarts de recettes par rapport aux besoins d'une politique publique... Savoir qui détient la dette de la Nation ? Hors sujet ! L'externalisation de l'emploi public, qui coûte 160 milliards d'euros par ans ? *Idem* ! Et ensuite, on entend des cris d'orfraie sur le manque de personnel dans certaines administrations...

Quand au droit d'initiative des parlementaires pour soumettre au vote la création d'une mission, vous ne voulez pas en entendre parler...

Le CRCE votera contre ce texte, pour des raisons éminemment politiques. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRCE ; Mme Raymonde Poncet-Monge applaudit également.*)

Mme la présidente. – La proposition de loi organique est mise aux voix par scrutin public de droit.

Voici le résultat du scrutin n°174 :

Nombre de votants.....	343
Nombre de suffrages exprimés.....	278
Pour l'adoption	252
Contre	26

Le Sénat a adopté.

Discussion des articles de la proposition de loi

Les articles 1, 2, 3, 3 bis, 4 et 5 sont successivement adoptés.

ARTICLE 6

Mme la présidente. – Amendement n°1 rectifié, présenté par Mme Paoli-Gagin, MM. Capus et Wattebled, Mme Mélot et MM. Lagourgue, Malhuret, Verzelen et Chasseing.

I. – Après l'alinéa 10

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Le troisième alinéa de l'article L. 331-5 est supprimé ;

II. – Après l'alinéa 11

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

...° Les neuvième à onzième alinéas du même article L. 331-5 sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

« – quatre personnalités qualifiées, représentant respectivement les quatre catégories d'entreprises mentionnées à l'article 51 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. Ces personnalités sont désignées par le ministre chargé de l'économie et des finances après consultation des diverses organisations représentatives de ces catégories d'entreprise ; »

M. Emmanuel Capus. – Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) est un organisme essentiel à l'élaboration des politiques économiques, tout particulièrement en France, où la pression fiscale figure parmi les plus fortes du monde.

Cet amendement de Vanina Paoli-Gagin y intègre quatre personnalités issues du monde de l'entreprise, qui comprendront mieux les effets des prélèvements obligatoires sur la création de richesse ; une pour

chaque catégorie : microentreprises, PME, ETI et grandes entreprises.

M. Jean-François Husson, *rapporteur*. – Ne revenons pas sur l'équilibre trouvé. Avis défavorable.

M. Olivier Dussopt, *ministre délégué*. – Même avis.

L'amendement n°1 rectifié n'est pas adopté.

Mme la présidente. – Amendement n°2 rectifié, présenté par Mme Paoli-Gagin, MM. Capus et Wattebled, Mme Mélot et MM. Lagourgue, Malhuret, Verzelen et Chasseing.

Après l'alinéa 17

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

... ° Après la référence : « L. 331-8 », la fin de l'article L. 331-13 est ainsi rédigé : « ne sont pas rémunérés au titre de leurs activités au sein du Conseil des prélèvements obligatoires. »

M. Emmanuel Capus. – Ces fonctions ne devaient pas être rémunérées.

Je retire cet amendement qui n'a plus de raison d'être, le précédent n'ayant pas été voté.

L'amendement n°2 rectifié est retiré.

*L'article 6 est adopté,
de même que l'article 7.*

L'ensemble de la proposition de loi est adopté.

Financement de la sécurité sociale (Procédure accélérée)

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi organique et de la proposition de loi, adoptées par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatives aux lois de financement de la Sécurité sociale.

Discussion générale commune

Mme Brigitte Bourguignon, *ministre déléguée, chargée de l'autonomie*. – Pour répondre aux enjeux de la gouvernance des finances publiques, nous voulons franchir un pas de plus vers une meilleure appréhension du champ des finances sociales par le Parlement.

Cette proposition de loi s'inscrit dans un contexte très spécifique : la trajectoire financière du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour l'année prochaine fait apparaître un déficit qui devrait s'établir à 15 milliards d'euros dans les prochaines années. N'en ayons pas honte : il traduit l'effort inouï de la sécurité sociale pour nous protéger dans la crise grâce au système de santé et au filet de sécurité, mais il

résulte aussi du décrochage brutal de l'activité. La reprise, qui s'annonce forte, ne suffira pas à effacer cette baisse. Certes, la sécurité sociale est une gigantesque machine assurantielle, mais elle est intimement liée à la vie des Français.

Nous devons rétablir ses comptes. Nous ne pouvons pas lui administrer une telle purge en sortie de crise. Mais une réforme d'ampleur des lois de financement de la sécurité sociale permettra la reconstruction de celle-ci.

Cette proposition de loi organique améliore en premier lieu l'information du Parlement. Elle introduit ainsi un article liminaire, à l'instar des lois de finances, pour une information lisible sur le solde des administrations de sécurité sociale, soit un périmètre plus large que la loi de financement de la Sécurité sociale.

La proposition de loi organique introduit également un compteur des écarts. Certes, nous ne devons pas abandonner le pilotage de la Sécurité sociale par les soldes. Mais le rattrapage ne devra pas se traduire par une hausse des prélèvements obligatoires.

Au début de chaque mandature, une loi de programmation fixera un cap. Nous rendrons les annexes plus lisibles en privilégiant le « mieux » sur le « plus ».

Deuxième objectif : améliorer la qualité des débats, avec en premier lieu une loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale. Avec celle-ci, vos travaux seront ainsi organisés autour d'un débat sur l'exécution et l'évaluation au printemps et, à l'automne, un débat sur l'actualisation de la trajectoire de l'année en cours et sur la trajectoire de l'année à venir.

Dans le même mouvement, nous voulons rapprocher les calendriers des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale - les deux jambes de nos finances publiques. Une présentation conjointe en conseil des ministres favoriserait une vision panoptique de celles-ci. Nous voulons enfin rendre plus lisibles les relations financières entre l'État et la Sécurité sociale.

Ces deux propositions de lois jettent les bases d'une reconstruction des finances sociales. Vous partagez ces objectifs, ils sont les mêmes que ceux de la proposition de loi organique de M. Vanlerenberghe. Je sais toute la qualité de votre travail législatif et ne doute pas que le débat enrichira ces textes. Mais certaines dispositions introduites par la commission des affaires sociales me semblent difficilement applicables, ce qui a conduit le Gouvernement à déposer des amendements.

Nous sommes ainsi opposés à l'extension du périmètre de la loi de financement de la sécurité sociale à l'assurance chômage, car cela remettrait en question l'autonomie des partenaires sociaux.

Si la règle d'or est une piste intéressante, les conditions économiques ne sont pas réunies pour la

mettre en œuvre dès aujourd'hui. Nous voulons aussi réviser certains points techniques, qui semblent soit privilégier la quantité sur la qualité, soit rigidifier l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), juste après que la crise de la Covid nous a montré tout l'intérêt de sa souplesse.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur de la commission des affaires sociales. – Nous examinons deux textes de l'Assemblée nationale réformant la construction, le contenu et l'examen des lois de financement de la sécurité sociale.

Les occasions sont rares en ce domaine : depuis la création de ces lois il y a vingt-cinq ans, c'est la deuxième évolution du cadre qui s'y applique.

Le Sénat aborde ce débat dans un esprit constructif. La mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), alors présidée par Jean-Noël Cardoux, m'avait chargé, il y a deux ans, d'un travail en ce sens qui a abouti à un rapport en juillet 2020 et à une proposition de loi organique déposée en mars dernier, cosignée par Alain Milon et René-Paul Savary, président actuel de la Mecss, et par tous les rapporteurs de la commission des affaires sociales.

Nous avons accueilli avec bienveillance la création, par la proposition de loi organique de Thomas Mesnier, d'une loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Lacss), qui figure aussi dans notre texte. Même chose pour l'article liminaire et la réorganisation des annexes : nul ne devrait avoir peur d'une meilleure information du Parlement en matière de finances sociales.

Nous n'avons pas d'opposition aux modifications du calendrier, pourvu que vous nous confirmiez que le projet de loi de financement sera bien connu à la même date que l'avant-projet de loi aujourd'hui, et que le passage en séance au Sénat restera fixé mi-novembre.

Notre proposition de loi organique était cependant plus ambitieuse, d'où nos amendements étendant le périmètre à l'assurance chômage. Il ne s'agit pas d'une attaque contre le paritarisme, auquel je suis très attaché. Les partenaires sociaux doivent conserver la gestion, mais, actuellement, le Gouvernement a un pouvoir prééminent – et je comprends que vous cherchiez à le conserver. (*Mme Brigitte Bourguignon le conteste.*) Pas moins de 40 % du financement de ce régime est issu d'une recette fiscale : cela implique naturellement un contrôle du Parlement !

Nous sommes à la disposition des partenaires sociaux pour examiner un plan de financement qui leur permettrait de résorber la dette hors covid, mais dans le respect des responsabilités paritaires, telles qu'exercées avec bonheur à l'Agirc-Arrco, par exemple.

Nous le savons tous, la loi de financement de la sécurité sociale n'est pas une loi de finances et nous avons toujours regardé avec méfiance les projets de

fusion. Mais pour rester légitime, elle ne doit pas permettre tous les abus.

Les obligations de dépense ne doivent en aucun cas interdire le versement d'une prestation ou le remboursement d'un soin - nous y sommes très attachés. C'est ce qui justifie le terme « objectif de dépenses » figurant dans la Constitution.

Mais le Constituant de 1996 n'a pas voulu que la sécurité sociale soit une caisse de débudgétisation du Gouvernement, qui a multiplié par quarante les crédits de la structure sans autorisation du Parlement - sous prétexte que c'est la sécurité sociale qui paie.

Sans instaurer de crédits limitatifs, nous avons renforcé les procédures de dépassement en prévoyant un avis des commissions des affaires sociales. C'est bien le moins ! Même chose en cas de dépassement du plafond de l'Accoss.

Le diable se nichant dans les détails, nous avons prévu que toutes les données dans les annexes soient transmises dans un format exploitable, pour que nous puissions mener nos propres analyses.

Nous voulons instaurer une règle d'or. L'Assemblée nationale propose un compteur d'écart : c'est un premier pas. Nous proposons que l'équilibre sur cinq ans, déjà voté dans le cadre du projet de loi Dette sociale et autonomie, soit inscrit dans la loi organique.

Un tel dispositif ne serait applicable qu'après la crise, à compter de 2024-2028. Mais nous sommes ouverts à vos propositions si vous jugez l'échéance trop rapprochée ; l'essentiel est d'afficher l'objectif d'en finir un jour avec le trou de la sécurité sociale.

Il serait regrettable qu'un texte portant sur les institutions ne fasse pas l'objet d'un consensus entre les deux chambres. Pour autant, un accord ne peut se faire à n'importe quel prix. Nous ne pouvons pas nous contenter de constater un peu plus tôt dans l'année la dérive du déficit ! Nous espérons un accord en CMP, même si les amendements déposés par le Gouvernement ne nous rendent guère optimistes... (*Applaudissements sur les travées des groupes UC, Les Républicains et INDEP*)

Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales – (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*) Au cours des débats en commission, une collègue a souligné que ce texte était politique. À mon sens, il est surtout institutionnel, puisqu'il touche aux rapports entre pouvoirs publics, selon l'article 14 de la Constitution : tous les citoyens ont le droit de constater la nécessité de la contribution publique. En ces temps d'affaiblissement du consentement à l'impôt, voire de jacquerie fiscale, mesurons l'importance du sujet : 500 milliards d'euros de dépenses publiques.

Historiquement, ce jeune texte – 25 ans – qu'est la LFSS est le fruit d'un compromis. Après l'accumulation des premiers déficits et le recours plus marqué à l'impôt pour financer la sécurité sociale, l'intervention

des pouvoirs publics était bien sûr nécessaire, mais la prédominance d'un financement par cotisation, fondement de la gestion paritaire, ne semblait pas pouvoir laisser de place à un véritable budget de la sécurité sociale. C'est ce qui explique les notions de « prévisions de recettes » et « d'objectifs de dépenses ».

L'intention du Constituant était pour autant très claire : la loi de financement de la sécurité sociale n'est ni une pétition de principe, ni une résolution, ni une loi de programmation ; elle a bien une portée normative qui doit s'imposer à tous. L'Ondam est désormais respecté. Médecins libéraux, entreprises du médicament, fédérations hospitalières et syndicats ne s'y trompent pas : le PLFSS fixe bien des enveloppes sans droit de tirage illimité sur les finances de la sécurité sociale.

C'est pourquoi le compromis des origines exige une actualisation, tant la crise sanitaire a fait apparaître crûment combien cette construction laissait les mains libres au Gouvernement : la sécurité sociale est devenue l'opérateur des politiques sociales de l'État.

Les cotisations représentent moins de la moitié des ressources en 2021. Mais le Gouvernement peut les augmenter sans passer par le Parlement. Quel souverain de l'Ancien régime n'en aurait pas rêvé ? La commission des affaires sociales veut y mettre fin *via* les clauses de révision.

Sur l'assurance chômage, ne vous trompez pas de combat. Depuis la loi de 1998, c'est le Gouvernement qui la pilote et l'impôt qui la finance à 40 %. Les partenaires sociaux peuvent-ils rétablir 2,4 % de prélèvements sur les salaires et régler sans apports extérieurs une dette de près de 70 milliards d'euros ? Non. Considérons la réalité des mécanismes institutionnels qui, sous couvert de ménager les partenaires sociaux, conduisent de fait à exclure le Parlement.

Nous vous proposons une reconquête démocratique sans nous contenter de la seule loi d'approbation des comptes, par laquelle nous ne pourrions que constater que le Gouvernement n'a pas fait ce que nous avons voté.

Nous n'avons donc pas affaire à un texte technique, mais bien à un texte qui nous permet de poser des actes politiques. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et UC*)

M. Daniel Chasseing. – La crise sanitaire a entraîné une dégradation durable des comptes publics. Les dépenses ont augmenté très fortement en 2020 et la dette publique atteint 2 600 milliards d'euros. La tendance reste la même en 2021.

Le déficit de la sécurité sociale atteint 40 milliards d'euros en 2020, probablement 35 milliards en 2021. Mais ces dépenses ont permis de mettre beaucoup de ménages et d'entreprises à l'abri de la crise.

Quelle en seront les conséquences sur la soutenabilité de la dette ? Seul le plein-emploi, passant par une vraie réindustrialisation, pourra y remédier.

Ces deux propositions de lois visent à améliorer la cohérence des comptes sociaux.

Le rapporteur veut intégrer le régime d'assurance chômage dans la loi de financement de la sécurité sociale sans remettre en cause le paritarisme. Les annexes seront certifiées et la commission des affaires sociales davantage consultée.

Une loi d'approbation des comptes sera examinée au printemps, sur le modèle des lois de règlement.

Enfin, le pilotage pluriannuel sera facilité par l'ajout d'un article liminaire et d'un compteur d'écart entre les soldes prévus et réalisés. Ces deux dispositions améliorent opportunément le contrôle parlementaire.

Le Parlement aura une semaine supplémentaire pour prendre connaissance du PLFSS.

Le Parlement aura une semaine supplémentaire pour prendre connaissance du PLFSS et sera informé en cas de rupture des équilibres votés.

Un garde-fou a été ajouté par la commission des affaires sociales : la règle d'or, qui garantit l'équilibre des comptes sociaux sur une période de cinq ans, avec des dépassements en cas de circonstances exceptionnelles. Nous y serons favorables.

Ces deux propositions de loi sont le fruit d'un travail important du Parlement et de la Cour des comptes, le groupe INDEP y est favorable. (*M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur, et M. Bernard Jomier applaudissent.*)

M. René-Paul Savary. – Très bien !

Mme Raymonde Poncet Monge. – Chaque étape de l'intégration de la sécurité sociale dans le champ législatif renforce le paradigme financier de la protection sociale et les outils de la contrainte des dépenses. Ces deux textes poursuivent cette logique d'ajustement des dépenses aux prévisions de recettes, plutôt que d'en élargir l'assiette.

À quand un projet de loi partant de l'analyse des besoins de la population et des territoires, induisant un objectif national de recettes ?

Le rôle de la tarification à l'activité (T2A) dans la crise de l'hôpital public n'est pas questionné : on veut même étendre celle-ci à l'hôpital psychiatrique, déjà sinistré.

Notre amendement prévoyant qu'elle ne peut représenter plus de la moitié des ressources d'un établissement de santé a été jugé irrecevable - preuve que la T2A est bien un outil de limitation des dépenses, et non d'efficience !

La rénovation du cadre organique ne traite que des dépenses.

L'Assemblée nationale avait rejeté un amendement laissant la possibilité de jouer sur le levier des ressources ; la commission a supprimé à jute titre cette hémiplogie de compteur des écarts.

Le GEST portera en revanche un amendement de suppression de la règle d'or, plus performative qu'opérationnelle. Sans préciser les moyens de parvenir à ce résultat, le dispositif poussera, comme toujours, à l'austérité - particulièrement malvenue en période de crise sociale et sanitaire.

Le GEST est aussi opposé à l'extension à l'assurance-chômage du périmètre des LFSS. En imposant, fin 2018, aux partenaires sociaux 4 milliards d'euros d'économie en trois ans, le Gouvernement faisait échouer le dialogue social, pour mieux mettre en œuvre des mesures inégalitaires et antisociales : dont acte.

Nous sommes également défavorables à l'annexe sur les régimes de retraite complémentaires obligatoires, qui contrevient au principe du paritarisme autonome.

Évaluons plutôt l'effet nocif des exonérations sociales sur l'emploi et la transition écologique...

Malgré les avancées sensibles en matière d'information du Parlement, le GEST votera contre ces deux propositions de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRCE*)

M. Dominique Théophile. – Le contexte de ces deux textes est exceptionnel, la pandémie ayant entraîné une forte dégradation du solde de la sécurité sociale, faisant plonger le déficit à 38 milliards d'euros en 2020, 34 milliards en 2021.

Plusieurs rapports dont celui du HCFPS, de la Cour des comptes ou de la commission pour l'avenir des finances publiques ont souligné les limites de la LFSS.

Ces textes visent à garantir une meilleure transparence du pilotage des comptes sociaux et à améliorer la qualité de nos débats, compromise par l'engorgement législatif de l'automne, en anticipant d'une semaine le dépôt du PLFSS devant le Parlement et en transférant certaines annexes dans une nouvelle loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale. Les observations des caisses et des organismes pourront dorénavant nous être directement transmises.

La commission des affaires sociales a voulu intégrer l'assurance-chômage dans le périmètre de la LFSS. L'Assemblée nationale y a ajouté la dette du service public hospitalier. Notre commission a supprimé cet ajout, en cohérence avec son opposition à la reprise d'une partie de la dette hospitalière par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Le groupe RDPI fera lui aussi preuve de constance en le rétablissant. (*Mme la présidente de la commission des affaires sociales s'en amuse.*)

Nous proposerons également de préciser le contenu des annexes, et de supprimer certains ajouts, dans un souci de lisibilité.

Cette réforme, d'apparence technique, vise à améliorer la qualité des débats parlementaires et à assurer la soutenabilité des dépenses sociales. Il faudra aussi panser les plaies, notamment les moins visibles. Je songe aux Assises de la santé mentale.

Renforcer le contrôle du Parlement sur les lois de financement de la sécurité sociale ne mettra pas fin à la défiance envers les institutions mais va dans le bon sens.

Le groupe RDPI votera ce texte. (*Applaudissements sur le banc de la commission*)

Mme Véronique Guillotin. – (*Applaudissements sur les travées du RDSE ; Mme Élisabeth Doineau applaudit également.*) Ces textes techniques auront sans doute peu d'écho. Le cadre d'examen des LFSS ne brille ni par sa clarté, ni par sa simplicité.

Or ce budget colossal – plus de 500 milliards d'euros - mérite de meilleures conditions d'examen. Simplifier, clarifier, rendre plus efficaces les lois de financement : nous ne pouvons qu'y souscrire.

Au-delà des dispositions financières, la loi de financement est aussi l'occasion de débats sur notre modèle de protection sociale. Je songe à l'allongement du congé paternité, aux mesures annoncées sur le grand âge et l'autonomie dans le prochain PLFSS – à défaut de la grande loi promise...

Tout ce qui facilite l'examen parlementaire est bienvenu, comme l'anticipation d'une semaine du calendrier, le recours facilité aux lois de financement rectificatives où la création d'une loi d'approbation des comptes. Je salue le renforcement du pilotage pluriannuel des finances sociales, ainsi que la création de nouvelles annexes.

Le RDSE proposera des amendements pour que les représentants des fédérations hospitalières participent à la fixation de l'Ondam et pour améliorer l'information sur les dépenses et recettes du secteur du médicament.

En 2020, nous estimions le transfert de la dette des hôpitaux à la Cades injustifié. Le Gouvernement s'était engagé à reprendre une partie de cette dette au nom de l'État. Nous voterons contre l'extension du périmètre de la LFSS à la dette hospitalière.

Le RDSE est pour la rationalisation des dépenses, mais la crise sanitaire, dont nous subissons encore les effets, doit inciter à la prudence. Il est prématuré d'introduire une règle d'or alors que nous ne connaissons pas encore l'issue de la pandémie.

Avec ces réserves, le RDSE votera les deux textes. (*Applaudissements sur les travées du RDSE et du groupe INDEP*)

Mme Laurence Cohen. – Ce texte prétend améliorer la transparence et le contrôle du Parlement ; il ne fait en réalité qu'imposer l'austérité, réduire les dépenses sociales, remettre en cause la gestion paritaire des caisses (*M. le rapporteur proteste*),

renforcer l'étatisation de la protection sociale et la mise sous tutelle par Bercy.

Les pouvoirs des syndicats dans l'administration des caisses s'érodent, au profit d'un contrôle parlementaire ; depuis 2005, les dépenses sont verrouillées par l'Ondam.

La création de la CSG a entraîné une fiscalisation des recettes : 100 milliards d'euros en 2021. La moitié des dépenses de la branche maladie sont financées par l'impôt.

S'ajoutent les 200 milliards d'exonérations de cotisations sociales décidées par les gouvernements entre 2011 et 2017. La création de la cinquième branche, entièrement financée par l'impôt *via* la CSG et la journée de solidarité, est une nouvelle étape dans la transformation de notre sécurité sociale en système de protection sociale.

Le déficit de la sécurité sociale, qui atteint 35 milliards d'euros avec la pandémie, sert d'argument pour fermer le robinet des dépenses, pourtant vitales pour la protection de nos concitoyens.

Le Gouvernement, soutenu par la droite, veut renouer avec l'austérité qui a conduit à la fermeture des hôpitaux de proximité, à la suppression de cent mille lits en vingt ans, à la pénurie de médecins, à l'arrêt des investissements... Ces textes font fi des leçons qui ont pu être tirées des erreurs commises avant la pandémie.

Et la droite sénatoriale en rajoute, en réintégrant l'assurance chômage et les régimes de retraite complémentaire dans le périmètre de la LFSS, et en imposant la règle d'or. Si cette règle avait été appliquée l'an dernier, le Gouvernement n'aurait pu prendre en charge l'indemnisation chômage des salariés des entreprises fermées pendant la pandémie !

Nous refusons ce texte, étape supplémentaire vers la remise en cause de notre système de sécurité sociale. Nous faisons la proposition alternative d'un système véritablement paritaire, financé par les cotisations, libéré du carcan budgétaire qu'est l'Odam et partant des besoins de santé dans les territoires.

Le groupe CRCE votera contre ces deux textes.

M. Bernard Jomier. – Oui, ce texte est éminemment politique, mais il marque une amélioration de la procédure relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Toutefois, est-ce son objet essentiel ? N'est-ce pas plutôt l'orientation et la gouvernance de notre système de protection sociale ?

On peut s'étonner, à la lumière de la crise covid, que ce texte n'appréhende les finances sociales que sous le seul angle de la maîtrise de la dépense – en témoigne la règle d'or.

La dépense publique doit être en rapport avec les besoins. Or l'efficacité croissante de l'Ondam a

entraîné des désengagements qui ont coûté très cher dans la pandémie. C'est pour des raisons financières et budgétaires qu'on a détricoté la doctrine de constitution des stocks stratégiques d'équipements de protection, et laissé la France sans masques au début de la crise.

Ce ne sont pas des mesures partielles qui remédieront à la rupture avec les professionnels de santé.

Écoutez la demande d'un référendum hospitalier, pour des indicateurs plus proches du réel : qualité des soins, rémunérations, nombre de lits, stocks de matériel médical... Il est proposé que l'ouverture ou la fermeture de lits dans les territoires repose sur une évaluation indépendante des besoins. Écoutez ces propositions ; la dépense sociale se mesure à son impact sur la vie des Français, et doit être à la hauteur des besoins.

Ce texte, sibyllin, modifie par petites touches les règles budgétaires pour en faire un outil au service d'une vision strictement comptable.

L'étatisation de la sécurité sociale est en marche. En incluant les régimes Arcco, Agirc et Unedic dans le champ de la LFSS, cette proposition de loi conduit doucement vers la fin du paritarisme. Comment réclamer des syndicats responsables comme en Allemagne, tout en leur retirant tout pouvoir de gestion ?

Ces textes sont dans la continuité idéologique de ceux d'août 2020 qui ont fait porter la dette covid-19 par les comptes sociaux, alors qu'elle procède des décisions de l'État.

Il aurait été légitime que cette dette soit portée par le budget de l'État. Nul doute que l'on invoquera prochainement le déficit des comptes sociaux pour justifier la réduction du niveau des prestations...

Avec ces textes, le Parlement sera surtout abreuvé d'indicateurs qui nourriront les appels à contraindre la dépense, alors que la crise a montré qu'il fallait investir dans notre système de soins et de solidarité. Le monde d'après ne sera, hélas, pas très social. (*Applaudissements sur les travées du groupe SER ; Mme Raymonde Poncet-Monge applaudit également.*)

M. René-Paul Savary. – En tant que président de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), je suis sensible au renforcement du contrôle parlementaire.

Je soutiens la création des lois d'approbation des comptes sociaux qui figurait dans la proposition de loi de Jean-Marie Vanlerenberghe, que j'avais cosignée.

Un rendez-vous spécifique fin juin ou début juillet permettra au Parlement d'examiner en temps utile les documents annexés aux futures lois et de conduire les auditions nécessaires.

Je salue le renforcement des pouvoirs de contrôles de la commission des affaires sociales, comme

l'évaluation de l'impact financier des dispositions législatives encadrant les prestations sociales, que les membres de la commission des affaires sociales sont en droit d'obtenir, ou l'obligation de leur transmettre des données dans un format exploitable. Ce détail est en réalité essentiel dans des délais contraints.

Je défendrai un amendement supprimant l'introduction dans la loi organique du « printemps de l'évaluation », par cohérence avec le vote du Sénat sur le texte réformant la LOLF. Il est surprenant de prévoir une telle démarche. Que penseraient les députés d'une telle mesure venant du Sénat ? Plutôt qu'une saisonnalité de l'évaluation, nous proposons son annualité, dans le cadre de la Mecss. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et sur le banc de la commission ; Mme Véronique Guillotin applaudit également.)*

Mme Élisabeth Doineau. – Certains se sont émus que cette proposition de loi organique ne soit pas seulement technique. Mais quoi de plus politique que le rôle du Parlement dans la gestion de la moitié des dépenses publiques ?

Nouveau rapporteur général, je rappelle l'attachement de la commission des affaires sociales à faire de la loi de financement de la sécurité sociale un outil de pilotage de nos politiques sociales.

Certains dénoncent de manière caricaturale un affront fait aux partenaires sociaux, une scandaleuse étatisation des finances sociales. Je salue la persévérance de Jean-Marie Vanlerenberghe, que je sais très attaché au paritarisme. Cessons de regarder la sécurité sociale comme un monument statique depuis 1945, tel un arc de triomphe caché sous les voiles de sa pudeur ! La sécurité sociale assume de plus en plus un rôle d'opérateur des politiques sociales de l'État.

Puisque la sécurité sociale a changé, alors la loi de financement doit évoluer. Nous voulons renforcer son rôle de pilotage des politiques et dépenses sociales - j'assume le mot, car toute politique, même sociale, doit pouvoir être évaluée et recalibrée.

Si la révision constitutionnelle de 1996 a créé les LFSS, aucune ambiguïté n'est admise sur les intentions du constituant. La Constitution nous donne une mission précise. Le PLFSS est bien une autorisation parlementaire de la dépense publique.

Les LFSS offrent une souplesse extrême en matière de gestion des crédits publics. Ne confondons pas souplesse et laxité. Il faut un contrôle du Parlement : ce n'est pas *open bar*...

Notre commission a donc actualisé la LOLFSS, en instaurant notamment des clauses de retour devant le Parlement.

Alors que quatre collectifs budgétaires ont été discutés au Parlement en 2020, aucune LFSS rectificative n'a été déposée. Relèvement du plafond d'emprunt de l'Acosse de 39 à 95 milliards d'euros,

choc de recettes dû à l'activité partielle, envolée des dépenses de santé pour faire face à la pandémie pandémie - autant de motifs qui justifiaient le dépôt d'un PLFSS rectificatif.

Mais le Gouvernement a estimé que la loi organique ne l'y contraignait pas. Certes, mais c'était une exigence politique et démocratique.

D'où ces trois clauses de retour devant le Parlement : le relèvement du plafond de l'Acosse ne pourra intervenir qu'après avis de la commission des affaires sociales ; l'avis du Parlement sera recueilli sur tout dépassement de l'Ondam voté ; enfin, en cas de crise, le Gouvernement présentera un rapport détaillant les raisons des dérapages et actualisant les prévisions. Les commissions des affaires sociales devront se prononcer sur les orientations soumises par le Gouvernement.

Il est démocratiquement sain pour un Gouvernement de se confronter au Parlement.

Comment pérenniser la sécurité sociale si elle n'a comme avenir que des déficits transférés à la Cades ?

Comment donner confiance aux nouvelles générations, quand leurs retraites ne sont pas garanties ?

Je crois à la sécurité sociale, à sa fonction d'amortisseur social. Son équilibre financier est le gage de sa soutenabilité. *(Applaudissements sur les travées des groupes UC, INDEP et Les Républicains ; Mme Véronique Guillotin applaudit également.)*

M. René-Paul Savary. – Très bien !

Mme Corinne Imbert. – *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains)* Ces textes s'inscrivent dans la lignée de la proposition de loi organique, autrement plus ambitieuse, cosignée par Jean-Marie Vanlerenberghe, la présidente Deroche, MM. Milon et Savary en mars 2021.

Je m'exprime au nom de mon groupe mais aussi comme rapporteure pour l'assurance maladie.

Le temps est venu de tirer les conséquences de l'évolution des recettes de la branche maladie, entre fin des cotisations salariales et poids croissant de la CSG, et du changement de logique assurantielle, avec la protection universelle maladie (PUMA), la débudgétisation de Santé publique France et le financement des agences sanitaires par l'assurance maladie.

Ces réformes successives ont fait de la CNAM non plus une caisse paritaire mais bien un opérateur de l'État.

La sécurité sociale actuelle est-elle toujours celle de 1945 ? L'Ondam mélange des dépenses d'assurance sociale et d'intervention. Mais cette souplesse ne dispense pas le Gouvernement d'autorisation parlementaire.

Évidemment, il fallait acheter des masques et des respirateurs en urgence. Mais on aurait pu consulter le Parlement ! *Idem* pour l'augmentation des rémunérations des soignants.

Alors que le Gouvernement annonce en juin un dépassement de l'Ondam de 10 milliards d'euros, nous devrions attendre octobre pour en débattre ? Nous satisfaire de votes non contraignants sur des sous-objectifs qui avoisinent les 100 milliards d'euros, sans marge d'action ?

Ce n'est pas parce que la sécurité sociale paye que le Gouvernement doit décider seul !

La commission des affaires sociales a fait des propositions auxquelles je souscris pour modifier certains sous-objectifs. Oui à la souplesse, mais avec un regard du Parlement.

Nous partageons tous l'attachement de la Nation à l'hôpital. Nous voulons le soutenir et suivre plus finement l'évolution des dépenses d'assurance maladie, incarnation d'une politique publique essentielle. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains ; M. Olivier Henno et Mme Véronique Guillotin applaudissent également.*)

M. Philippe Mouiller. – Le contexte est singulier. Jamais la sécurité sociale n'a subi de dégradation aussi brutale de ses comptes. Depuis 2017, la perte de recettes liée à la non-compensation par l'État d'exonérations de cotisations s'élève à 5 milliards d'euros.

La crise sanitaire est venue détériorer des comptes sociaux déjà fragilisés. Or la sécurité sociale ne peut être la variable d'ajustement des finances publiques.

Je salue le travail de Jean-Marie Vanlerenberghe. Il faut une règle d'or qui autorise des déficits en cas de circonstances exceptionnelles, tout en imposant un retour à l'équilibre ensuite. Le Gouvernement, dans son projet de loi de réforme des retraites, instaurait d'ailleurs une telle règle, les comptes devant être à l'équilibre pour cinq ans.

Nous saluons l'élargissement à l'assurance chômage du périmètre de la LFSS. C'est une recentralisation du pilotage financier de l'assurance chômage, processus entamé depuis plusieurs années : depuis 2018, le Gouvernement transmet aux partenaires sociaux un document de cadrage et peut refuser un accord interprofessionnel pour fixer lui-même les règles. Le Gouvernement a toujours le dernier mot. Introduire un vote du Parlement est donc particulièrement indiqué. La même logique prévaut en matière de financement, avec le remplacement de la contribution salariale d'assurance chômage par une fraction de CSG. C'est une « bercysation » de la sécurité sociale, qui contrevient à l'esprit du paritarisme de gestion, assis sur des contributions sociales.

Le groupe Les Républicains soutiendra ces propositions de loi bienvenues, telles que modifiées

par la commission des affaires sociales. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et sur le banc des commissions*)

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. – Monsieur le rapporteur, l'alignement du calendrier du PLF et du PLFSS améliorera les conditions d'examen par le Parlement. Cette année, nous aurions gagné deux jours de débat !

J'entends votre proposition sur le plafond d'emprunt, mais attention à ne pas renforcer les antagonismes entre sous-objectifs de l'Ondam.

Enfin, nous avons prévu 12,5 milliards d'euros pour le Segur, 3,5 milliards d'euros en plus pour l'autonomie, 15 milliards d'euros de dépenses de crise en 2021. On peut difficilement parler d'austérité !

La discussion générale commune est close.

Prochaine séance, aujourd'hui, mardi 28 septembre 2021 à 9 h 30.

La séance est levée à minuit vingt-cinq.

Pour la Directrice des Comptes rendus du Sénat,

Rosalie Delpech

Chef de publication

*Ordre du jour du mardi 28 septembre 2021***Séance publique****À 9 h 30**

Présidence :
Mme Pascale Gruny, vice-président

Secrétaires :
M. Joël Guerriau
Mme Françoise Férat

1. Questions orales**À 14 h 30 et le soir**

Présidence :
Mme Laurence Rossignol, vice-présidente
M. Vincent Delahaye, vice-président

2. Suite de la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative aux lois de financement de la sécurité sociale (*texte de la commission, n°826, 2020-2021*) et de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative aux lois de financement de la sécurité sociale (*texte de la commission, n°827, 2020-2021*)

3. Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour la confiance dans l'institution judiciaire (*texte de la commission, n°835, 2020-2021*) et projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour la confiance dans l'institution judiciaire (*texte de la commission, n°836, 2020-2021*)