

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

3^e SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du lundi 27 septembre 2021

(4^e jour de séance de la session)



**PREMIER
MINISTRE**

Direction de l'information
légale et administrative

*Liberté
Égalité
Fraternité*

SOMMAIRE

PRÉSIDENTCE DE M. ROGER KAROUTCHI

Secrétaires :

Mme Corinne Imbert, M. Jean-Claude Tissot.

1. Procès-verbal (p. 8318)
2. Décès d'un ancien sénateur (p. 8318)
3. **Modernisation de la gestion des finances publiques et Haut Conseil des finances publiques. – Adoption en procédure accélérée d'une proposition de loi organique dans le texte de la commission modifié et d'une proposition de loi dans le texte de la commission** (p. 8318)

Discussion générale commune :

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics

M. Jean-François Husson, rapporteur de la commission des finances

M. Claude Raynal, rapporteur de la commission des finances

M. Emmanuel Capus

Mme Sophie Taillé-Polian

M. Didier Rambaud

M. Jean-Claude Requier

M. Pascal Savoldelli

M. Vincent Capo-Canellas

M. Rémi Féraud

Mme Christine Lavarde

Mme Isabelle Briquet

M. Jérôme Bascher

M. Jean-Marie Mizzon

M. Charles Guéné

M. Olivier Dussopt, ministre délégué

Clôture de la discussion générale commune.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE RELATIVE À LA MODERNISATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES (p. 8332)

Article 1^{er} (p. 8332)

Amendement n° 27 de M. Pascal Savoldelli. – Rejet.

Amendement n° 70 de la commission. – Adoption.

Amendement n° 28 rectifié de M. Pascal Savoldelli. – Devenu sans objet.

Amendement n° 62 du Gouvernement. – Devenu sans objet.

Amendement n° 64 du Gouvernement. – Rejet.

Amendement n° 20 rectifié de Mme Sophie Taillé-Polian. – Rejet.

Amendement n° 60 de M. Didier Rambaud. – Rejet.

Amendement n° 21 de Mme Sophie Taillé-Polian. – Rejet.

Amendement n° 30 de M. Pascal Savoldelli. – Retrait.

Amendement n° 58 rectifié de M. Olivier Henno. – Adoption.

Amendement n° 59 rectifié de M. Olivier Henno. – Retrait.

Amendement n° 29 de M. Pascal Savoldelli. – Rejet.

Amendement n° 2 de M. Rémi Féraud. – Rejet.

Amendement n° 3 de M. Rémi Féraud. – Adoption.

Amendement n° 71 de la commission. – Adoption.

Amendement n° 72 de la commission. – Adoption.

Amendement n° 54 rectifié de Mme Vanina Paoli-Gagin. – Retrait.

Amendement n° 1 de M. Rémi Féraud. – Rejet.

Amendement n° 11 de M. Rémi Féraud. – Rejet.

Amendement n° 31 de M. Pascal Savoldelli. – Rejet.

Adoption, par scrutin public n° 172, de l'article modifié.

Articles additionnels après l'article 1^{er} (p. 8347)

Amendement n° 40 de M. Pascal Savoldelli. – Rejet.

Amendement n° 48 de M. Pascal Savoldelli. – Rejet.

Amendement n° 34 de M. Pascal Savoldelli. – Rejet.

Amendement n° 36 de M. Pascal Savoldelli. – Rejet.

Amendement n° 35 de M. Pascal Savoldelli. – Rejet.

Amendement n° 37 de M. Pascal Savoldelli. – Rejet par scrutin public n° 173.

Amendement n° 38 de M. Pascal Savoldelli. – Rejet.

Article 2 (p. 8352)

Amendement n° 14 rectifié de M. Vincent Delahaye. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel après l'article 2 (p. 8352)

Amendement n° 4 de M. Rémi Féraud. – Retrait.

Articles 3, 3 *bis* et 3 *ter* A – Adoption. (p. 8353)

Article 3 *ter* (*supprimé*) (p. 8353)

Article additionnel après l'article 3 *ter* (p. 8353)

Amendement n° 19 de M. Patrice Joly. – Retrait.

Article 4 (p. 8354)

Amendement n° 73 de la commission. – Adoption.

Amendement n° 57 du Gouvernement. – Rejet.

Amendement n° 18 rectifié *quater* de M. Arnaud Bazin. – Retrait.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel après l'article 4 (p. 8355)

Amendement n° 44 rectifié de M. Pascal Savoldelli. – Rejet.

Article 4 *bis* – Adoption. (p. 8356)

Article 4 *ter* A (*nouveau*) (p. 8356)

Amendement n° 32 de M. Pascal Savoldelli. – Rejet.

Adoption de l'article.

Article 4 *ter* (p. 8357)

Amendement n° 33 rectifié de M. Pascal Savoldelli. – Retrait.

Adoption de l'article.

Article 4 *quater* – Adoption. (p. 8357)

Article 4 *quinquies* (p. 8357)

M. Vincent Capo-Canellas

Adoption de l'article.

Articles additionnels après l'article 4 *quinquies* (p. 8358)

Amendement n° 10 de M. Victorin Lurel. – Retrait.

Amendement n° 74 de la commission. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Amendement n° 67 du Gouvernement. – Rejet.

Article 4 *sexies* – Adoption. (p. 8361)

Article 5 (p. 8361)

Amendement n° 52 de M. Pierre Ouzoulias. – Retrait.

Amendement n° 16 rectifié de M. Vincent Delahaye. – Adoption.

Amendement n° 43 de M. Pascal Savoldelli. – Rejet.

Amendement n° 75 de la commission. – Adoption.

Amendement n° 23 de Mme Sophie Taillé-Polian. – Rejet.

Amendement n° 47 de M. Pascal Savoldelli. – Rejet.

Adoption de l'article modifié.

Suspension et reprise de la séance (p. 8364)

PRÉSIDENTE DE MME LAURENCE ROSSIGNOL

Article 6 (p. 8364)

Amendement n° 15 rectifié de M. Vincent Delahaye. – Rejet.

Amendement n° 76 de la commission. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 7 (p. 8366)

Amendement n° 65 du Gouvernement. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 7 *bis* A (*nouveau*) – Adoption. (p. 8366)

Article 7 *bis* (p. 8366)

Amendement n° 77 de la commission. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 8 – Adoption. (p. 8367)

Article additionnel après l'article 8 (p. 8367)

Amendement n° 9 rectifié de M. Jean-Yves Leconte. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Article 9 A – Adoption. (p. 8368)

Article 9 (p. 8368)

Amendement n° 69 du Gouvernement. – Adoption.

Amendement n° 24 de Mme Sophie Taillé-Polian. – Rejet.

Amendement n° 56 rectifié *bis* de M. Jérôme Bascher. – Adoption.

Amendement n° 17 rectifié *bis* de M. Vincent Delahaye. – Adoption.

Amendement n° 6 de M. Rémi Féraud. – Rejet.

Amendement n° 5 de M. Rémi Féraud. – Rejet.

Amendement n° 50 de M. Éric Bocquet. – Rejet.

Amendement n° 25 de Mme Sophie Taillé-Polian. – Rejet.

Adoption de l'article modifié.

Article 9 *bis* (p. 8372)

Amendement n° 41 de M. Pascal Savoldelli. – Rejet.

Amendement n° 78 de la commission. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 10 (p. 8373)

Amendement n° 42 de M. Pascal Savoldelli. – Rejet.

Amendement n° 79 de la commission. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Articles additionnels après l'article 10 (p. 8374)

Amendement n° 12 de M. Patrice Joly. – Rejet.

Amendement n° 7 de M. Rémi Féraud. – Rejet.

Article 11 (p. 8376)

Amendement n° 49 rectifié de M. Pascal Savoldelli. – Rejet.

Amendement n° 80 de la commission. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article additionnel après l'article 11 (p. 8377)

Amendement n° 53 de M. Vincent Éblé. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Article 11 *bis* – Adoption. (p. 8378)

Article additionnel après l'article 11 *bis* (p. 8378)

Amendement n° 39 de M. Pascal Savoldelli. – Rejet.

Article 11 *ter* A (*nouveau*) (p. 8379)

Amendement n° 66 du Gouvernement. – Rejet.

Adoption de l'article.

Article additionnel après l'article 11 *ter* A (p. 8379)

Amendement n° 81 de la commission. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Article 11 *ter* – Adoption. (p. 8380)

Article 12 (p. 8380)

Amendement n° 26 de Mme Sophie Taillé-Polian. – Rejet.

Amendement n° 63 du Gouvernement. – Rejet.

Amendement n° 46 rectifié *bis* de M. Pascal Savoldelli. – Rejet.

Amendement n° 82 rectifié de la commission. – Adoption.

Amendement n° 55 rectifié de Mme Vanina Paoli-Gagin. – Retrait.

Amendement n° 61 de M. Didier Rambaud. – Rejet.

Amendement n° 68 du Gouvernement. – Rejet.

Adoption de l'article modifié.

Articles 12 *bis* (*nouveau*) et 13 – Adoption. (p. 8385)

Articles additionnels après l'article 13 (p. 8385)

Amendement n° 13 de M. Patrice Joly. – Rejet.

Amendement n° 83 de la commission. – Adoption de l'amendement insérant un article additionnel.

Vote sur l'ensemble (p. 8386)

M. Pascal Savoldelli

Adoption, par scrutin public n° 174, de la proposition de loi dans le texte de la commission, modifié.

PROPOSITION DE LOI PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS
RELATIVES AU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES ET À
L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES FINANCES PUBLIQUES
(p. 8387)

Articles 1^{er}, 2, 3, 3 *bis*, 4 et 5 – Adoption. (p. 8387)

Article 6 (p. 8387)

Amendement n° 1 rectifié de Mme Vanina Paoli-Gagin. – Rejet.

Amendement n° 2 rectifié de Mme Vanina Paoli-Gagin. – Retrait.

Adoption de l'article.

Article 7 – Adoption. (p. 8389)

Articles 8 et 9 (*supprimés*) (p. 8389)

Vote sur l'ensemble (p. 8389)

Adoption de la proposition de loi dans le texte de la commission.

4. Lois de financement de la sécurité sociale. – Discussion en procédure accélérée d'une proposition de loi organique et d'une proposition de loi dans les textes de la commission (p. 8389)

Discussion générale commune :

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur de la commission des affaires sociales

Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales

M. Daniel Chasseing

Mme Raymonde Poncet Monge

M. Dominique Théophile

Mme Véronique Guillotin

Mme Laurence Cohen

M. Bernard Jomier

M. René-Paul Savary

Mme Élisabeth Doineau

Mme Corinne Imbert

M. Philippe Mouiller

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée

Clôture de la discussion générale commune.

5. **Ordre du jour** (p. 8401)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. ROGER KAROUTCHI

vice-président

Secrétaires :

Mme Corinne Imbert,
M. Jean-Claude Tissot.

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à seize heures.)

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu intégral de la séance du jeudi 23 septembre 2021 a été publié sur le site internet du Sénat.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté.

2

DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR

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

3

MODERNISATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

ADOPTION EN PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE D'UNE PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE DANS LE TEXTE DE LA COMMISSION MODIFIÉ ET D'UNE PROPOSITION DE LOI DANS LE TEXTE DE LA COMMISSION

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 (proposition n° 780 rectifié, texte de la commission n° 832, rapport n° 831) 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 (proposition n° 781, texte de la commission n° 833, rapport n° 831).

Il a été décidé que ces deux textes feraient l'objet d'une discussion générale commune.

Dans la discussion générale commune, la parole est à M. le ministre délégué.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je suis très heureux de vous retrouver pour l'examen d'une proposition de loi organique tendant à réviser la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), à l'aube d'un débat budgétaire qui va nous donner de multiples occasions de nous retrouver dans cet hémicycle d'ici la fin de l'année 2021.

La LOLF a fêté sa vingtième année le 1^{er} août dernier. Grâce à elle, depuis deux décennies, les assemblées et les gouvernements successifs ont travaillé à rapprocher la gestion des finances publiques du principe fondamental de transparence que pose l'article XIV 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 [...] »

À l'occasion de cet anniversaire, nous pouvons en saluer les fondateurs Alain Lambert et Didier Migaud, qui ont grandement contribué, par leurs travaux et leur détermination, à améliorer notre architecture budgétaire.

Vingt ans plus tard, le bilan est sans équivoque : la LOLF est une réussite.

En effet, elle a approfondi à bien des égards les droits du Parlement. Pour ne citer que quelques exemples, ce dernier examine et vote les moyens de l'État par politique publique et non plus par ministère. Nous discutons ainsi de la destination des crédits, ce qui n'était pas le cas avant 2001, bien que ce soit essentiel pour faire la transparence sur l'usage de la contribution publique.

Par ailleurs, le Parlement vote la totalité des crédits de chaque mission budgétaire, ce qui n'était pas non plus le cas avant la LOLF, car, je le rappelle, les crédits de l'année précédente étaient simplement reconduits par un vote unique.

Enfin, le Parlement peut amender les crédits budgétaires, ce qui constitue une amélioration notable et profonde du droit d'amendement. Certes, la recevabilité financière prévue par l'article 40 de notre Constitution demeure, mais la loi organique relative aux lois de finances a d'ores et déjà considérablement assoupli cette contrainte en autorisant le dépôt d'amendements parlementaires visant à modifier les moyens alloués aux programmes budgétaires, alors que le dépôt de tels amendements était tout bonnement impossible par le passé.

Il s'agit aussi d'une réussite en ce qui concerne la performance de la dépense publique. Les progrès apportés par ce texte sont à cet égard indéniables.

Ainsi, le Parlement dispose d'un outil précieux, la documentation budgétaire, la nôtre étant l'une des plus complètes au monde. C'est du reste l'appréciation de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans son rapport de 2018 : elle considère en effet que l'information budgétaire est transparente, précise et permet une mesure bien plus fine qu'ailleurs de l'efficacité de la dépense. Il s'agit donc d'un moyen concret donné au Parlement en matière de contrôle budgétaire, ce qui contribue aussi à la démocratisation de l'information en matière de finances publiques.

Pour autant, malgré ces succès et ces avancées, la pratique n'a pas épuisé l'ensemble du potentiel de la LOLF.

Nous devons nous saisir des moyens qu'elle met à notre disposition. Beaucoup a été fait pour que les règles de comptabilité et de gestion budgétaires accompagnent le mouvement de la LOLF, mais nos efforts doivent se poursuivre, tant du côté du Parlement que du Gouvernement, pour que l'évaluation de la performance de la dépense publique ne soit pas qu'un vœu pieux, et pour que la justification au premier euro remplace vraiment la discussion sur les seules mesures nouvelles, à la fois au Parlement et au sein des administrations.

Nous ne devons pas tomber dans le piège de la « bureaucratisation de la réforme » sur laquelle nous alertaient Alain Lambert et Didier Migaud dès 2006. La force de la procédure et des habitudes ne doit pas étouffer l'ambition réformatrice de la LOLF.

Au-delà de la pratique et de la question de la mobilisation des moyens offerts par la LOLF, chacun convient aujourd'hui que ce cadre doit trouver un second souffle.

C'est la volonté exprimée par les députés Laurent Saint-Martin et Éric Woerth, auteurs de cette proposition de loi organique et, par ailleurs, respectivement rapporteur général et président de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Je tiens à les remercier devant vous pour la qualité de leurs travaux, et remercier l'ensemble des parlementaires qui y ont contribué.

La proposition de loi organique que nous examinons constitue une avancée majeure pour le pilotage de nos finances publiques. Elle consolide les pouvoirs du Parlement en apportant une pierre de plus à l'entreprise d'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la discussion budgétaire, au service de la maîtrise de nos finances publiques.

Le premier objectif visé par les deux textes dont nous débattons est d'insérer une dimension pluriannuelle dans la discussion budgétaire. C'est un apport essentiel aux yeux du Gouvernement.

Qu'il s'agisse de la commission sur l'avenir des finances publiques présidée par Jean Arthuis, ou de la Cour des comptes, le constat dressé est similaire : pour assainir les finances publiques, la programmation pluriannuelle des budgets doit impérativement être renforcée, objectif auquel je souscris sans réserve.

La proposition de loi organique prévoit d'instaurer une règle en matière de dépenses qui nous permettra de nous inscrire encore davantage dans une maîtrise pluriannuelle de nos finances publiques. Cet objectif d'évolution des dépenses est d'autant plus important que le Gouvernement pourra compter sur la vigilance du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) pour détecter les écarts entre ce qui était prévu et ce qui a été fait.

Le texte tend à affermir les débats consacrés à la gestion de la dette publique, débats auxquels les Français semblent plus sensibles que jamais, et ce au moyen de la remise d'un rapport spécifique et de la tenue d'un débat annuel sur les modalités de son financement.

C'est une volonté forte, qui rejoint tout à fait la ligne que nous nous sommes fixée : amorcer la décrue de notre dette dans les années à venir, objectif qui sera atteint notamment si l'on suit de manière précise les conditions de sa gestion.

Le deuxième objectif est de continuer à renforcer la sincérité des lois financières dans la lignée des recommandations du rapport de Jean Arthuis. Si la présente proposition de loi organique est adoptée, le Gouvernement devra justifier les éventuelles déviations de la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques, avant même le dépôt du projet de loi de finances. Cette mesure va dans le sens d'un cycle budgétaire plus transparent, objectif auquel le Gouvernement est particulièrement attaché.

La proposition de loi organique prévoit également un contrôle du HCFP sur la compatibilité des dispositions des projets de loi de programmation sectorielle avec celles de la loi de programmation des finances publiques (LPPF) : c'est une disposition que nous soutenons, dans la mesure où elle est indéniablement au service de la sincérité budgétaire. Il s'agit d'asseoir la crédibilité des lois de programmation des finances publiques en évitant que d'autres lois de programmation n'en fragilisent le respect et de garantir les moyens dont l'État dispose pour la mise en œuvre des lois de programmation sectorielle.

La proposition de loi organique étend aussi le rôle du Haut Conseil des finances publiques. Si le texte voté par votre assemblée correspond à la version adoptée par la commission des finances, son contrôle portera sur les domaines que je viens de mentionner, mais aussi sur la cohérence des recettes et des dépenses des projets de loi de finances de l'année. L'Assemblée nationale penchait pour le terme « réalisme » ; vous avez retenu celui de « cohérence » en commission. Le débat est sémantique, puisqu'il porte sur le sens que l'on donne à chacun de ces mots, mais je ne doute pas que la navette et la commission mixte paritaire permettront de surmonter cette difficulté.

La sincérité budgétaire n'a de sens que si les lois financières sont compréhensibles : il s'agit d'un enjeu démocratique. Les auteurs de la présente proposition de loi organique ont donc pour ambition de réorganiser la présentation des lois de finances en vue d'en améliorer la lisibilité et la transparence : ce sont autant de pas vers un plus grand respect des principes constitutionnels que la loi organique relative aux lois de finances s'attachait à enraciner dans notre pratique.

Le texte prévoit d'abord d'améliorer l'information délivrée au Parlement, dans le prolongement de la loi organique de 2001. Dans son rapport d'information, Alain Lambert résumait ainsi l'esprit de cette loi : « Le contrôle parlementaire sur les finances publiques est une ardente obligation sans laquelle les fonctions du Parlement ne sauraient être réellement exercées. »

C'est ce vers quoi tend l'article 4 en prévoyant la remise d'un rapport au Parlement sur la situation des finances publiques locales. Cette disposition ouvre la possibilité de réserver un temps de discussion budgétaire *ad hoc* à cette question et

nous permettrait de disposer d'une vision plus large que si nous en restions à l'examen des seuls crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

La proposition de loi organique améliore également le processus législatif. De fait, le renforcement des pouvoirs du Parlement passe aussi par une réorganisation du calendrier législatif.

S'agissant du cadrage général, le débat d'orientation des finances publiques serait refondé : s'y substituerait une obligation pour le Gouvernement de fournir au Parlement les plafonds de crédits par mission avant le 15 juillet. Aussi aurait-il un débat unique portant à la fois sur l'orientation des finances publiques au moment de la présentation du programme de stabilité, au mois d'avril, et sur ce programme de stabilité.

Dans la même logique, le décalage au 1^{er} mai de la date limite de dépôt du projet de loi de règlement entérinerait la pratique actuelle pour laisser davantage de temps au Parlement de mener ses travaux d'évaluation.

Enfin, le texte que vous vous apprêtez à discuter a été enrichi par votre commission des finances. Je remercie chacun de ses membres, en particulier son président et son rapporteur général, pour la qualité de leurs travaux et leur démarche constructive.

Pour ne citer que quelques-uns de ses apports, la commission a rationalisé la discussion budgétaire sur les taxes affectées, qui seraient désormais examinées dans leur ensemble en première partie de la loi de finances. Elle souhaite également que le Parlement puisse de nouveau jouer tout son rôle en matière de contrôle et de contre-expertise en retirant au Haut Conseil des finances publiques la mission de chiffrer toute disposition nouvelle introduite par la loi de finances, mission que les députés lui avaient octroyée.

Si je suis satisfait de ces apports, je vais cependant présenter plusieurs amendements, qui visent par exemple à redonner toute sa simplicité à la règle créée par les députés en matière de dépenses, dans la mesure où elle a vocation à devenir un outil de pilotage majeur de nos finances publiques, à recentrer un peu le rapport sur les finances locales, qui présidera à un débat dont nous nous félicitons, ou encore à décorrélérer la date de remise au Parlement des projets annuels de performance et des annexes générales pour permettre à celles-ci d'être les plus complètes possible.

Mesdames, messieurs les sénateurs, cette proposition de loi organique contribue à doter l'État d'outils rénovés, précieux pour le Parlement comme pour le Gouvernement. Je suis convaincu que nos débats de ce jour viendront l'enrichir davantage. Je vous en remercie par avance et souhaite qu'après nos débats vous puissiez, avec vos collègues députés, trouver la voie d'un compromis pour équiper le Parlement et le Gouvernement de nouveaux outils de pilotage des finances publiques. (*M. Didier Rambaud applaudit.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-François Husson, rapporteur de la commission des finances. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous voici réunis pour examiner deux propositions de loi qui visent principalement à réformer la loi organique relative aux lois de finances, vingt ans après son adoption. Nous devons le faire d'une « main tremblante », car il s'agit, ni plus ni moins, de notre « constitution financière ».

Permettez-moi d'abord de saluer le travail de nos collègues députés à l'origine de ces textes, en particulier le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Éric Woerth, et son rapporteur général, Laurent Saint-Martin. Ce travail est guidé par le souci, que nous partageons, d'améliorer nos outils d'analyse et de gestion budgétaire, mais également d'assainir nos finances publiques.

Pour autant, l'examen de ces textes par notre assemblée nous paraît intervenir à contretemps. Bien sûr, il est plus que temps de s'intéresser – pour le souhaiter – au retour à une situation budgétaire plus saine. Cela fait des années que le Sénat rappelle aux gouvernements successifs la nécessité de retrouver un niveau moins élevé de prélèvements obligatoires, de réduire le déficit et, surtout, de maîtriser la dépense publique. La crise sanitaire ne justifie pas à elle seule les errements en la matière.

Mais le moment choisi pour examiner ces propositions de loi se situe en pleine sortie de crise sanitaire et économique, à presque six mois des élections présidentielle et législatives. Disons-le tout net, nous ne sommes pas dupes ! Sous couvert d'un travail sérieux réalisé par nos collègues députés il y a maintenant près de deux ans, la majorité gouvernementale en profite, alors que les vannes sont manifestement encore grandes ouvertes dans le cadre du prochain projet de loi de finances pour 2022, pour donner une impression de sérieux budgétaire à nos partenaires européens.

Ces propositions de loi, qui visent notamment à inscrire un objectif pluriannuel de dépenses des administrations publiques, comme vous venez de le rappeler, monsieur le ministre, ne s'appliqueront que plus tard, après les séquences électorales que je viens d'évoquer, et alors que mille et une promesses budgétaires auront été faites par le président sortant. Il suffit pour s'en convaincre de lire la presse au gré des visites présidentielles et/ou ministérielles, et d'observer l'augmentation de la quasi-totalité des crédits des missions du prochain projet de loi de finances.

M. André Reichardt. Absolument !

M. Jean-François Husson, rapporteur. Ces propositions de loi arrivent donc trop tard, mais peut-être aussi trop tôt, puisqu'une réforme du pacte de stabilité pourrait aboutir au niveau européen d'ici à 2022, ce qui conduirait à modifier profondément la programmation pluriannuelle.

Les autres mesures ont un intérêt essentiellement technique, et rien ne justifiait que l'on se précipite pour les examiner.

Par-delà ces considérations d'opportunité, et pour en revenir aux dispositions figurant dans les deux textes, la commission des finances souscrit à nombre d'entre elles, au premier rang desquelles la fixation d'une norme pluriannuelle de dépenses des administrations publiques.

La maîtrise de la dépense publique est indispensable si l'on veut retrouver un souffle budgétaire. Nous proposons toutefois, dans le prolongement des conclusions de la commission Arthuis, que soient identifiées les dépenses d'avenir, afin que les mesures contribuant à une croissance économique de long terme, ainsi qu'au progrès social et écologique ne soient pas sacrifiées.

Nous souhaitons également que les lois de programmation des finances publiques puissent être plus aisément révisées lorsque leurs orientations pluriannuelles sont manifestement dépassées. Le Gouvernement n'a pas jugé utile de le faire

alors que, depuis la crise des « gilets jaunes », l'actuelle loi de programmation des finances publiques n'a plus ni portée ni consistance.

Nous pensons également que le Haut Conseil des finances publiques doit pleinement jouer son rôle. Nous proposons de lui confier le soin de s'assurer de la « cohérence » – plutôt que du « réalisme », comme vous l'avez expliqué, monsieur le ministre – des prévisions budgétaires au regard notamment des données macroéconomiques.

La proposition de loi organique améliore l'examen de la loi de finances et le calendrier budgétaire. Je salue la simplification apportée, puisque le texte prévoit l'examen de l'ensemble des recettes en première partie. Nous proposerons d'aller plus loin s'agissant des taxes affectées. Le débat unique en avril, qui regroupe à la fois le débat sur le programme de stabilité et le débat d'orientation des finances publiques, est également bienvenu : nous pensons que c'est à ce moment-là que le rapport sur la dette doit être remis.

Nous profitons de ces textes pour mieux encadrer l'exécution budgétaire et renforcer le contrôle et l'information du Parlement, notamment sur les reports de crédits. Nous souhaitons ainsi améliorer l'accès aux données. C'est une demande déjà ancienne, et nous y reviendrons.

En conclusion, tout en condamnant l'effet d'affichage recherché par le Gouvernement en inscrivant ces textes à l'ordre du jour dans cette période, nous avons choisi d'adopter une attitude constructive. Je remercie d'ailleurs le président de la commission des finances pour nos échanges fructueux, qui nous permettent aujourd'hui de formuler une proposition intéressante.

Nous ne doutons pas de notre capacité à rapprocher nos points de vue avec ceux de nos collègues députés pour parvenir à un texte faisant consensus, comme en 2001. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains, ainsi qu'au banc des commissions.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Raynal, rapporteur de la commission des finances. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les propositions de loi qui nous sont soumises aujourd'hui sur l'initiative de nos collègues députés visent plusieurs objectifs : d'abord, introduire dans la loi organique relative aux lois de finances les dispositions relatives à la programmation de nos finances publiques ; ensuite, placer au cœur du débat budgétaire la question des dépenses publiques et de la dette ; enfin, « toiletter » la LOLF, vingt ans après son adoption.

Je commencerai par ce dernier point : nous approuvons les dispositions visant à réviser les modalités d'examen de la loi de finances. Ainsi en est-il du resserrement des collectifs budgétaires de fin d'année sur les seuls mouvements de crédits.

Nous souscrivons aussi à l'idée de discuter de l'ensemble des recettes en première partie de la loi de finances. Nous proposons d'aller plus loin : pour que le Gouvernement respecte davantage l'autorisation budgétaire, nous voulons que les commissions des finances soient informées en amont en cas d'utilisation de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles et que les reports de crédits soient plafonnés.

Nous supprimons par ailleurs certaines dispositions qui nous apparaissent comme un recul des droits du Parlement, à l'instar de la possibilité de prendre des mesures affectant uniquement des années ultérieures à l'exercice à venir, la ratification des conventions internationales en matière fiscale, ou encore la restriction des questionnaires budgétaires.

Ces textes mettent l'accent sur la dépense publique *via* le suivi d'un objectif d'évolution de la dépense des administrations publiques et sur la dette, qui ferait l'objet d'un rapport et, si les assemblées y souscrivent, d'un débat annuel.

La dépense publique est une question centrale, à laquelle la commission des finances prête toute l'attention nécessaire, mais focaliser le débat public sur le seul niveau de cette dépense sans considération de sa qualité nous apparaît particulièrement réducteur.

La commission Arthuis avait certes proposé de définir un objectif en matière de dépenses, mais elle avait aussi demandé de fixer « un périmètre et un niveau plancher de dépenses d'avenir » en début de mandature pour que cette maîtrise des dépenses ne se fasse pas – comme par le passé – au détriment des dépenses favorables à la croissance. Elle citait les dépenses vertes, les dépenses d'investissement et d'innovation et celles qui sont favorables au capital humain. Nous reprenons cette idée – que j'avais moi-même formulée à plusieurs reprises – à notre compte, d'autant qu'elle est actuellement au cœur des débats sur la révision du pacte de stabilité. À Bruxelles, le ministre le souhaite tandis que, dans ce texte, nous n'en parlerions pas ?

De même, nous considérons qu'un budget, ce sont des dépenses, mais aussi des recettes, et que l'on ne peut pas appeler l'attention que sur une seule de ces deux composantes.

Je ne reviendrai pas sur ce que je pense des allègements de fiscalité sur les entreprises ou le patrimoine, tout particulièrement en période de récession. Le débat politique doit avoir lieu, car le « désarmement fiscal » auquel nous avons assisté est un facteur important de déséquilibre de nos comptes publics.

Il est à noter que le rapport Arthuis chiffre à 50 milliards d'euros l'effort à faire porter sur nos dépenses, quand le Gouvernement se félicite d'une baisse d'impôt de... 50 milliards d'euros – justement ! – durant ce quinquennat, baisse que l'on retrouve aujourd'hui dans la dette.

Chacun sait que notre dette publique n'a cessé d'augmenter : elle atteint désormais 115 % du PIB. Notre commission a tenu une table ronde sur ces sujets, alors qu'un débat en séance publique a également eu lieu. À chaque examen d'un texte financier, nous en discutons. C'est pourquoi, à titre personnel, je pense que rien n'impose d'ajouter un débat annuel sur la dette dans la loi organique. Chaque assemblée peut et doit rester maîtresse de son ordre du jour.

Enfin, je terminerai mon intervention sur la question de la programmation. Nous appelons tous de nos vœux une programmation réaliste de nos finances publiques et le respect de ce principe.

La loi de programmation adoptée en début de quinquennat est devenue obsolète dès la fin de l'année 2018 et les mesures prises pour répondre – très justement – au mouvement des « gilets jaunes ». Malgré nos

demandes réitérées, le Gouvernement s'est toujours refusé à la modifier, si bien que, cette année, notre dette publique est supérieure de 20 points à l'objectif toujours en vigueur. Aucune révision des contrats de Cahors pour les collectivités locales n'a non plus eu lieu, l'application de la loi étant seulement « suspendue ».

Dire que le prochain quinquennat permettra de respecter les engagements pris sur la durée, c'est faire le pari d'une autre gouvernance que celle que nous avons actuellement.

Les textes dont nous discutons aujourd'hui ont vocation à renforcer la maîtrise de la dépense publique et l'information du Parlement, alors même que le Président de la République multiplie les annonces de dépenses et promet un plan d'investissement de plusieurs milliards d'euros, sans même l'intégrer dans le projet de loi de finances pour 2022 ! La vertu appartiendra donc au prochain quinquennat. *(M. Jérôme Bascher acquiesce.)*

En résumé, à l'avenir, nos finances publiques ne devront rien à cette modification de notre cadre organique, mais tout à la seule volonté politique des majorités démocratiquement élues ! *(Applaudissements sur les travées du groupe SÉR, ainsi que sur des travées du groupe Les Républicains.)*

M. Vincent Éblé. Bravo !

M. le président. La parole est à M. Emmanuel Capus.

M. Emmanuel Capus. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous examinons cet après-midi deux textes distincts, mais qui visent un même objectif : modifier le cadre dans lequel le Parlement vote le budget.

Vingt ans après l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances, cet exercice est le bienvenu. S'agit-il d'une révolution ? Non, certainement pas. S'agit-il d'une révolte ? Même pas. Il s'agit ni plus ni moins d'une réforme technique et méthodique, pour ne pas dire un peu ésotérique. Soyons clairs : il faut être rompu à l'exercice des examens budgétaires pour comprendre l'utilité de ces textes...

Mais comme les Français sont plus doués pour faire la révolution que les réformes, pour reprendre la formule de Tocqueville, c'est une forme de courage politique que de chercher à améliorer l'existant sans faire table rase du passé.

La loi organique relative aux lois de finances, qui encadre nos débats budgétaires depuis 2001, a prouvé son efficacité. Elle a permis de mieux encadrer les discussions, de clarifier la présentation du budget et de renforcer le rôle du Parlement dans sa mission de contrôle.

Cependant, vingt ans après, nous avons identifié les défauts et les lacunes de ce grand texte, qui ne pouvait pas être parfait. Des ajustements s'imposent, et nous allons pouvoir en débattre sereinement. En l'occurrence, mieux vaut de petits ajustements qu'un grand chambardement.

Bien sûr, la question du tempo de la réforme se pose – comme vient de le souligner le rapporteur –, d'autant que la crise a profondément éprouvé nos finances publiques. Est-il judicieux de discuter méthode quand il faut de toute urgence assainir les comptes publics ? Sans doute, car l'un n'empêche pas l'autre. Le moment est toujours le bon quand il s'agit de renforcer l'efficacité de l'action publique. De fait, ces deux textes nous permettront de voter des budgets plus sincères dans des conditions plus sereines. Ils vont donc tous deux dans le bon sens.

Cela vaut notamment pour ce qui concerne les collectivités locales. La proposition de loi organique doit permettre de consacrer l'organisation d'un grand débat sur les finances locales au Parlement, tout en améliorant l'information disponible sur ce sujet.

Nous sommes tous d'accord ici pour dire que cet exercice démocratique est sain, pour la simple et bonne raison que nous ne sommes pas d'accord sur le fond. Grâce à ce texte, nous pourrions peaufiner nos diagnostics et faire valoir nos orientations politiques. En clair, nous serons dans notre rôle.

Il en va de même de la révision du calendrier budgétaire. La proposition de loi organique consacre, dans la LOLF, plusieurs des bonnes pratiques mises en place par le Gouvernement avant la pandémie.

Ainsi, la création d'une nouvelle catégorie de lois de finances pérennisera les bonnes habitudes que nous avons prises avant la crise. Il s'agit de concentrer l'essentiel des mesures fiscales et budgétaires durant l'automne. Je crois que cette pratique donnera davantage de lisibilité et de sécurité aux Français.

Il en va de même de la distinction entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement dans les documents budgétaires.

Nous avons été nombreux au sein de cet hémicycle à dire que l'endettement public ne devait pas servir à financer des dépenses de fonctionnement. Cette distinction est donc la bienvenue, et c'est à mes yeux l'un des points forts de ce texte.

Sur ce point, prenons garde de ne pas faire de mauvais procès. Distinguer, ce n'est pas discriminer. Identifier, ce n'est pas hiérarchiser. On peut distinguer deux catégories sans forcément considérer par la même occasion que l'une est utile, et l'autre non. La justice, la police et l'armée relèvent du fonctionnement davantage que de l'investissement : elles sont pourtant essentielles.

Distinguer entre fonctionnement et investissement est une pratique normale dans nos collectivités locales. Pour une fois que nous pouvons améliorer les débats parlementaires en nous inspirant de la démocratie locale, nous ferions mieux de nous en réjouir. Il est primordial de mieux identifier les dépenses qui préparent l'avenir et celles qui relèvent de la gestion courante. En vérité, ce devrait être notre unique obsession si nous voulons que les générations futures ne croulent pas sous la dette publique ou climatique.

Le renforcement de la programmation des finances publiques vise le même objectif. Certes, la crise nous a rappelé qu'il peut être salutaire de s'écarter des programmations antérieures quand la situation l'impose – d'ailleurs, le principe d'annualité budgétaire, de valeur constitutionnelle, garantit cette faculté au Parlement –, mais il est urgent que nous reprenions le contrôle de nos finances publiques. Le Gouvernement comme le Parlement doivent prendre des engagements forts pour réduire l'endettement public.

Les propositions que nous allons examiner n'y suffiront certes pas, mais elles y contribueront utilement. Pour l'essentiel, les débats se poursuivront dans quelques semaines dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances.

M. le président. La parole est à Mme Sophie Taillé-Polian.

Mme Sophie Taillé-Polian. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'examen de ces textes nous donne l'occasion de réfléchir à la LOLF, cet outil dont nous fêtons effectivement le vingtième anniversaire.

Le débat a été posé par les précédents intervenants : on a beaucoup parlé d'un second souffle nécessaire. La LOLF a-t-elle réellement besoin de ce second souffle ? Ne doit-on pas plutôt considérer que ce modèle, élaboré il y a vingt ans, à un moment où l'on parlait de « fin de l'histoire », où le néolibéralisme était un horizon indépassable, où nous étions encore dans une certaine inconscience climatique, est en fait à bout de souffle ?

Notre collègue Emmanuel Capus a estimé que ce n'était pas le moment de se lancer dans ce qu'il a appelé un « grand chambardement » ; au sein du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, nous pensons au contraire qu'il faut faire évoluer les outils du contrôle budgétaire pour répondre aux grands enjeux de la France aujourd'hui, je veux évidemment parler de l'égalité et de l'enjeu climatique.

Il faut donc un grand chambardement et, si l'on considère qu'il faut un second souffle, alors, comme l'ont dit les deux rapporteurs – que je remercie d'avoir fait en sorte que l'on progresse tout de même vers davantage de contrôle et de capacité à agir du Parlement –, cette proposition de loi organique vient à contretemps. Elle est pour nous anachronique.

D'abord, parce qu'elle continue de considérer la dépense publique comme un problème avant tout.

Or nous avons vu, pendant la crise pandémique, qui dure encore, combien la dépense publique était un outil essentiel et combien la façon dont nous avons pensé toute la gestion de nos services publics à l'aune du *new public management* avait mis ces derniers dans un tel état de dégradation que nous ne savons plus, aujourd'hui, par quel bout nous y prendre pour leur permettre de renouer avec l'efficacité, la performance et le respect de l'égalité d'accès.

Nos hôpitaux, par exemple, ont été gérés selon cette logique très budgétaire, défavorable aux conditions de travail. Qu'observe-t-on aujourd'hui ? Des démissions en nombre, des postes vacants et, en définitive, une désagrégation de ce service public par l'application d'une logique purement comptable. Tout cela parce que l'on a considéré que le problème, c'était non pas l'accès aux soins, mais la dépense !

Anachronique, ensuite, parce que l'outil de la LOLF a été conçu, comme je l'indiquais précédemment, à un moment d'inconscience climatique.

Le dernier rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a démontré qu'il existait un véritable consensus scientifique sur la nécessité d'un changement radical, notamment d'outils. Nous devons admettre que croissance n'est pas toujours synonyme de prospérité, que le découplage entre croissance et pollution par le biais des innovations technologiques est très peu probable. Le puissant outil que constitue le budget de l'État, nous devons l'élaborer au regard et à l'aune de l'urgence climatique et, pour cela, retenir d'autres indicateurs que le PIB comme base de la réflexion.

Oui, nous avons besoin d'un autre cadre de réflexion, d'élaboration et de contrôle budgétaires, qui soit adapté aux défis de notre temps. Lorsque l'on pense la dette, ce n'est pas seulement la dette financière ; c'est aussi la dette

écologique. D'après certains chercheurs, la dette climatique atteint aujourd'hui 80 % du PIB dans notre pays. N'est-ce pas là un sujet qui pourrait faire l'objet de débats très réguliers ? Pourtant, nous ne le prenons jamais en considération.

Au nom de quoi les missions du Haut Conseil des finances publiques consisteraient-elles à surveiller que la France respecte bien ses engagements au regard du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), des critères de convergence ou autres ? Au nom de quoi ces engagements européens seraient-ils supérieurs aux engagements pris par la France dans le cadre de la COP 21 ayant abouti à l'accord de Paris ? Jamais nous ne cherchons à savoir où nous en sommes...

Je vois donc dans ces textes une occasion manquée, par précipitation et volonté de communication politique.

Les amendements que le groupe Écologiste - Solidarité et Territoires a déposés me semblent néanmoins de nature à poser les jalons d'une autre voie, pour une construction budgétaire à la hauteur des défis climatiques et sociaux actuels. (*Applaudissements sur les travées du groupe GEST. – M. Patrice Joly applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Didier Rambaud.

M. Didier Rambaud. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi organique et la proposition de loi que nous examinons cet après-midi ont pour ambition de rénover en profondeur la gouvernance et le pilotage des finances publiques, en modifiant la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Je tiens tout d'abord à saluer le travail des rapporteurs, venant compléter à certains égards celui qui a été effectué depuis deux ans à l'Assemblée nationale. Néanmoins, le groupe RDPI et moi-même regrettons le refus du Sénat de s'associer depuis le départ à ce travail, avec le Printemps de l'évaluation pourtant engagé.

Je souhaite rappeler l'esprit de consensus qui devrait être le nôtre en matière de gestion et d'organisation des finances publiques, car consensus il y a eu par le passé... Promulguée le 1^{er} août 2001, la LOLF a profondément transformé l'architecture budgétaire de l'État, permettant un meilleur suivi de la dépense publique et nous dotant de nouveaux outils, qui, conjointement à la réforme de la gestion budgétaire et comptable publique, dite GBCP, ont renforcé la clarté de l'examen et du contrôle budgétaires.

L'esprit de consensus lors de l'adoption de la LOLF avait émergé grâce aux travaux menés par Alain Lambert, au Sénat, et Didier Migaud, à l'Assemblée nationale. C'est dans le même esprit que nous espérons une commission mixte paritaire conclusive. Je suis en effet convaincu que nous devons enrichir la LOLF de nouveaux outils, ce que permettent les dispositions contenues dans les textes examinés aujourd'hui.

Cela étant, notre groupe a quelques points de désaccord avec la position des rapporteurs. Par conséquent, je souhaite attirer votre attention sur les deux amendements que je défendrai au nom du groupe RDPI.

Le premier amendement concerne l'introduction de la référence aux « dépenses d'avenir » comme indicateur spécifique en loi de programmation des finances publiques.

L'amendement que je présenterai vise à revenir à la rédaction de l'article 1^{er} de la proposition de loi organique adoptée par l'Assemblée nationale, en supprimant la référence aux « dépenses d'avenir ». En effet, l'objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques, introduit par ce texte, est un outil comptable de suivi et de pilotage des finances publiques. Par nature, il a donc pour vocation non à distinguer les dépenses d'avenir et les dépenses de fonctionnement, mais à présenter une vision consolidée de l'évolution des dépenses par rapport à la programmation. Nos débats en commission l'ont bien rappelé!

Nous avons l'occasion de doter la LOLF de nouveaux outils performants. J'ose espérer qu'il puisse être question d'outils neutres et transpartisans. Or, la notion de « dépenses d'avenir » n'est pas définie avec clarté et ferait, à n'en pas douter, l'objet d'instrumentalisations politiques de toutes parts.

Je crois d'ailleurs que ce n'est pas au Gouvernement d'évaluer la qualité de ses propres investissements en construisant un tel indicateur, qui se révélerait à l'usage particulièrement arbitraire. C'est au Parlement et à la représentation nationale d'endosser ce rôle dans le cadre de ses travaux d'évaluation et de contrôle.

Le second amendement a pour objet de supprimer, à l'article 12 de la proposition de loi organique, la possibilité pour le Haut Conseil des finances publiques 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. Nous estimons que le contrôle de l'exécution doit être effectué par le Haut Conseil une fois l'exercice clos, et non en cours d'exercice. Cela permettrait de maintenir un équilibre sain entre la liberté d'action du Gouvernement et le contrôle par le Parlement sans que le Haut Conseil soit amené à se prononcer en cours d'exercice autrement que lors du dépôt d'un projet de loi de finances rectificative, comme c'est le cas aujourd'hui.

Tels sont les deux amendements que je défendrai après la discussion générale.

Mes chers collègues, au-delà de ces deux points, je crois que nous sommes face à une occasion que nous devons saisir. Plus que jamais, nous devons réformer la gouvernance de nos finances publiques et moderniser notre approche.

Réformer le calendrier budgétaire et la procédure d'examen des textes financiers pour améliorer la lisibilité des lois de finances et l'articulation avec la programmation pluriannuelle; renforcer la portée de l'autorisation budgétaire en limitant notamment le recours aux taxes affectées; retrouver l'esprit de la LOLF en renouvelant la démarche de performance et la culture du résultat; consolider l'information du Parlement, ainsi que les pouvoirs d'évaluation et de contrôle de la commission des finances, afin de rendre possible un véritable « chaînage vertueux » entre l'évaluation des résultats passés, l'autorisation budgétaire pour l'année à venir, la programmation pluriannuelle et l'exécution en cours d'année»: les objectifs fixés dans le rapport de la mission d'information sur la loi organique relative aux lois de finances (Milolf), conduite par mes collègues députés Laurent Saint-Martin et Éric Woerth, se retrouvent bien dans les dispositions de la proposition de loi organique et de la proposition de loi.

J'écoutais avec attention l'actuel président du Haut Conseil des finances publiques, Pierre Moscovici, lors de son audition la semaine dernière par la commission des finances, à l'occasion de la présentation de son avis sur le projet de loi de finances pour 2022.

Je dois dire que j'ai été plutôt convaincu. Convaincu par son propos et son appel à saisir l'occasion de l'examen en séance publique pour faire avancer les choses, dans l'intérêt des finances publiques de la France et dans l'intérêt général. (*M. Jérôme Bascher ironise.*) J'ai été convaincu également par sa volonté de nous alerter sur la gestion à long terme de notre endettement actuel. Le Gouvernement a pris les mesures nécessaires et la stratégie du « quoi qu'il en coûte » a démontré son efficacité. Néanmoins, la question de l'endettement se posera encore sans doute pendant de nombreuses années et nous devons nous doter des outils permettant d'y répondre.

Ce sont autant de raisons pour lesquelles le groupe RDPI votera pour l'adoption de ces textes.

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Requier.

M. Jean-Claude Requier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, comme un bonheur n'arrive jamais seul, nous entamons cette rentrée budgétaire avec deux propositions de loi qui s'attellent à un sujet relativement technique: la modernisation du cadre des lois de finances.

Au risque de rappeler une évidence, c'est la raison d'être du Parlement depuis plus de deux cents ans que d'examiner le budget des pouvoirs publics et d'autoriser à la fois les prélèvements obligatoires et les dépenses des administrations.

L'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce que « tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique [...] ».

Les lois de finances diffèrent des autres lois ordinaires à la fois par leur contenu, fait de nombreuses données chiffrées, et par leur procédure d'examen, qui obéit à des délais constitutionnels stricts, ainsi qu'à des règles de recevabilité financière et organique non moins contraignantes.

Les difficultés inhérentes à l'examen des lois de finances sont connues: lourdeur et complexité de la phase du projet de loi de finances initial à l'automne; au contraire, pauvreté de l'examen du projet de loi de règlement et du débat d'orientation des finances publiques au début de l'été; contrôle insuffisant de l'exécution.

Ainsi, la prévision initiale est toujours frappée d'incertitudes et il n'existe pas de budget dont l'exécution corresponde exactement à la loi initialement adoptée. L'enjeu est donc de voter des prévisions de recettes et de dépenses à la fois crédibles et sincères.

Une autre critique formulée depuis longtemps à l'encontre de la LOLF souligne l'échec rencontré dans la mise en place d'une comptabilité d'État véritablement moderne et l'instauration d'une culture du résultat qui permette une amélioration de la qualité de la dépense publique.

Il faut se souvenir de l'ampleur du travail réalisé à l'époque de la rédaction de la LOLF. L'État s'était alors doté d'un cadre réellement nouveau pour ses finances, par rapport à l'ordonnance organique de 1959 – un cadre d'une grande complexité néanmoins, surtout comparé à celui de la gestion des finances locales, et qui n'a pas permis une amélioration de la situation des finances publiques.

Certes, les prérogatives du Parlement ont été renforcées : l'information budgétaire est relativement abondante – au point que l'on s'y perd parfois – et l'on examine et vote les crédits programme par programme, mission par mission, un niveau de détail qui n'existait pas avant 2005.

Toutefois, au-delà du cadre organique, nous aurons toujours les contraintes de recevabilité des amendements liées à l'article 40 de la Constitution et à l'application qui en est faite : les parlementaires ne peuvent pas compenser une charge publique et toute baisse de recette doit être compensée par une recette équivalente. C'est peut-être une sécurité pour les finances publiques, mais qui se paye par des marges de manœuvre très restreintes pour les parlementaires, souvent réduits à approuver ou rejeter le budget ou les amendements proposés par le Gouvernement, sans pouvoir, eux-mêmes, amender significativement ce budget.

Enfin, notre cadre budgétaire est aujourd'hui fortement influencé par les règles en vigueur au niveau européen : depuis le traité de Maastricht, l'adoption du pacte de stabilité et de croissance et, en 2012, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance – dont la création du Haut Conseil des finances publiques est une conséquence –, le Gouvernement doit transmettre à la Commission européenne des engagements budgétaires clairs et argumentés. Le temps n'est pas si loin où la France faisait encore l'objet d'une procédure pour déficit excessif.

En résumé, sans représenter un big-bang budgétaire, les deux textes que nous examinons apportent des améliorations et des clarifications utiles, ainsi qu'une occasion de débattre sur le fond des règles budgétaires.

Parmi les améliorations, je relève la doctrine d'emploi des ressources affectées, qui donne souvent lieu à des difficultés d'interprétation lors de l'examen des amendements au projet de loi de finances. Le Gouvernement inscrit également dans le marbre le principe de la loi rectificative de fin de gestion, pratique instaurée depuis le début de ce quinquennat.

On peut néanmoins regretter que la commission des finances ait supprimé certaines dispositions, comme la consécration de l'évaluation de l'impact environnemental des dépenses publiques, improprement appelée « budget vert ».

Pour ces différentes raisons, les membres du groupe du RDSE devraient voter majoritairement pour l'adoption de ces deux propositions de loi.

M. le président. La parole est à M. Pascal Savoldelli.

M. Pascal Savoldelli. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, moderniser la gouvernance des finances publiques est un projet ambitieux, tout comme vouloir rendre plus lisibles la dépense, l'impôt et la taxe, tout comme apporter une réponse « à l'enjeu de consentement, de démocratie pour faire mieux connaître à nos concitoyens comment l'impôt et la taxe sont levés dans notre pays ». Ce discours est séduisant ; hélas, il ne trouve presque aucun débouché dans ces textes.

Nous nous sommes posé deux questions.

Comment, grâce à ces propositions de loi, les citoyens amélioreront-ils leur compréhension des débats budgétaires et se les approprieront-ils ?

Comment, en tant que parlementaires, allons-nous être en mesure de proposer, par exemple, le financement de l'égal accès aux droits de toutes les catégories sociales, des innova-

tions environnementales, ou encore de faire valoir nos projets de société ? Nous ne le pourrons pas, puisque la LOLF est confortée dans ses principes et ses objectifs.

Je dirai, monsieur le ministre, que vous appliquez aux mêmes causes les mêmes remèdes.

Sur ce point, nous sommes force de proposition : il faut laisser les parlementaires soumettre au débat un contre-budget, sans dépasser le montant global des crédits, de sorte que personne, pas même le Gouvernement, puisse nous qualifier de dépensiers. Nous vous présenterons ce que nous ferions si nous assumions la responsabilité du pouvoir.

Il nous faut desserrer l'étau de l'article 40 de la Constitution, en permettant aux parlementaires de créer des missions ou d'opérer des transferts de crédits entre elles. Celles-ci ne seraient pas, vous le concéderez, plus illisibles et moins cohérentes que la mission « Plan de relance » – un plan de relance sans planification est synonyme de tout-venant et de débudgétisation des crédits traditionnels...

Cette modernité dont vous vous prévaluez est, à nos yeux, un concept assez creux. La logique de performance et de gestion induite par la LOLF perdurera au détriment de la qualité du débat et de la décision budgétaire.

Vous confortez notre impuissance – certains pourraient parler d'allégeance – face à la Commission européenne et aux traités européens. La loi de programmation des finances publiques devrait-elle être conforme aux traités européens ?

Cette loi doit servir à planifier les besoins de la Nation, conformément 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. Voilà un cap et une utilité restaurée des lois de programmation ! Tout le contraire d'une « modernité » qui choisit d'imposer les mécanismes de réduction des dépenses publiques, chers à la Commission européenne, une modernité bien loin d'être une source de changement – c'est la conception qui préside à tous les choix budgétaires depuis plusieurs décennies et, plus encore, depuis l'avènement de la LOLF.

Notre groupe propose une autre solution : rompre avec cette logique budgétaire, que nous qualifions de « dangereuse », consistant à étrangler l'emploi des agentes et des agents publics.

Nous proposons la suppression du plafond d'emplois et la fin de la fongibilité asymétrique. Derrière ces termes pouvant apparaître « barbares », se cachent des effets désastreux : les opérateurs de l'État, les autorités administratives et autorités publiques n'ont plus rien d'indépendant en matière d'emplois publics ; leurs emplois seront encore plus considérés comme les variables d'ajustement du budget de l'État, de même que les fonctionnaires subiront les logiques comptables de ceux qui les gouverneront. Entre 2006 et 2020, seuls trois budgets ont proposé une augmentation du nombre de fonctionnaires. Trois budgets sur quatorze... Pour quels résultats ? Des services se retrouvent avec l'interdiction de recruter un fonctionnaire, mais avec assez d'argent pour faire un chèque deux fois plus élevé à des cabinets privés. On appelle cela la « maîtrise des dépenses »...

Les effets des politiques soumises à ces cadres budgétaires sont « antisociaux » et contre-productifs. La logique de performance de la LOLF fait donc bel et bien figure de mythe.

Votre seule réponse à tous ces maux et au déclin des marges de manœuvre du Parlement et des groupes politiques dans l'élaboration du budget, c'est de rajouter du papier à destination des parlementaires et des citoyens...

Pour citer Franz Kafka, « les chaînes de l'humanité torturée sont faites de paperasse ». Quelle est votre intention lorsque vous choisissez de nous accabler de tant de pages supplémentaires ?

Depuis 2006, le nombre de pages a plus que doublé, avec, comme résultat, un volume de 6 092 pages de « jaunes » et « oranges » budgétaires. Avec les « bleus », c'est un arc-en-ciel de 10 000 pages ! Pour quel pouvoir *in fine* ? Pour quelle lisibilité ? Je crois que vous savez que tout cela est vain et inopérant, monsieur le ministre – sans doute le savons-nous tous, même si ce n'est pas dit de la même manière.

Nous voterons certains articles, par exemple l'instauration d'un débat sur la dette – notre soutien à une telle disposition ne vous étonnera pas, mes chers collègues, pas plus que M. le ministre – ou encore le renforcement des informations sur les dépenses fiscales. Nous rejeterons toutefois ces textes, à moins que la vingtaine de propositions présentées par nos soins pour répondre à l'ambition déçue que ceux-ci représentent et pour permettre une véritable modernisation des règles budgétaires ne soient retenues.

Il faut réformer la LOLF pour raffermir la démocratie budgétaire. C'est le sens de notre action, et de notre opposition à ces propositions de loi. (*Applaudissements sur les travées des groupes CRCE et GEST. – MM. Vincent Delahaye et Jérôme Bascher applaudissent également.*)

M. le président. La parole est à M. Vincent Capo-Canellas.

M. Vincent Capo-Canellas. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, quelle est notre ambition à travers ces textes ? Nous essayons de tirer les conséquences d'un certain nombre de difficultés rencontrées dans l'application de la LOLF. C'est légitime, bien sûr, même si nous aurions sans doute pu nous poser la question du moment – mais ce n'est pas là l'essentiel...

Au-delà, il s'agit d'essayer de traiter, par l'angle procédural, un sujet de fond : notre difficulté à maîtriser nos finances publiques et notre addiction à la dépense. En cela, la proposition de loi organique m'apparaît dans le droit fil des travaux de la commission sur l'avenir des finances publiques présidée par Jean Arthuis.

Elle introduit des garde-fous, comme l'objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques (ODAP), qui constitue sans doute une évolution méthodologique majeure. Cet ODAP sera effectivement décliné par sous-secteur, exprimé en euros courants et en taux de croissance annuelle en volume. C'est à mon sens utile.

Le lien avec la loi de programmation des finances publiques est aussi renforcé, grâce à un compteur des écarts.

La commission a posé la question, légitime, de l'équilibre entre ces innovations procédurales et le respect des droits du Parlement.

Elle a introduit dans le débat une définition plutôt large de la notion de dépenses d'avenir. La discussion sur ce sujet, me semble-t-il, n'est pas encore close. Ainsi, si le soutien à la croissance, l'éducation, la recherche, la formation, le financement de la transition écologique doivent bien sûr être

considérés comme des dépenses d'avenir, nous ne devons pas perdre de vue l'intention initiale, qui est tout de même de cadrer la dépense.

On saluera favorablement le temps supplémentaire consacré à la loi de règlement, rebaptisée. Il s'agira, aussi, d'approuver ou de désapprouver les comptes. Notre collègue Vincent Delahaye a déposé des amendements sur ce thème.

La question des finances locales est clairement mise en avant. Le débat annuel prévu dans ce cadre m'apparaît, là encore, utile.

Le groupe Union Centriste plaide depuis longtemps pour un renforcement de la maîtrise de nos dépenses publiques. Nous accueillons ainsi favorablement les modifications apportées au cadre pluriannuel des finances publiques. Certes, la volonté politique primera toujours en ce domaine. Il n'empêche que les règles budgétaires sont utiles et nécessaires pour donner des points de repère.

Dans la même optique, nous nous félicitons de la création d'un débat sur la dette publique et sa soutenabilité. Notre collègue Vincent Delahaye défendra un amendement, visant à préciser le contenu du rapport relatif à la dette publique.

Je me réjouis de l'adoption par notre commission de l'amendement de notre collègue Sylvie Vermeillet, prévoyant la remise, parmi les annexes au projet de loi de règlement, de tableaux récapitulatifs du nombre d'emplois rémunérés par l'État, ainsi que sa variation. Le nombre d'agents publics a augmenté à un rythme deux fois supérieur à celui de la population depuis le début des années 1980.

En tant que rapporteur spécial du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (Bacea), j'ai bien sûr porté une attention toute particulière à l'article 4 *quinquies* de la proposition de loi organique, tendant à modifier les règles relatives aux budgets annexes. La commission a adopté l'amendement que j'ai déposé sur ce point, et je remercie nos deux rapporteurs de leur attention vigilante et de leur soutien.

À la suite d'un travail approfondi avec les différents acteurs du secteur du contrôle aérien, notamment les administrations et votre ministère, monsieur le ministre, j'ai souhaité rectifier le dispositif adopté par l'Assemblée nationale afin de clarifier le périmètre des opérations retracées – dans le cas que j'évoquais, et même si les dispositions ne portent pas uniquement sur celui-ci, il s'agit du périmètre du Bacea, qui épouse celui des missions exercées par la direction générale de l'aviation civile.

Il ne s'agit pas, je le précise, de graver dans le marbre le périmètre des administrations. Il ne s'agit pas non plus que cette inscription ou cette facilité octroyée dans la LOLF, en la rapprochant de la pratique, induise un quelconque relâchement budgétaire ou une moindre incitation à aller de l'avant en matière de performances. Évidemment, il faut un régulateur fort, et nous aurons l'occasion de revenir sur ce point.

Nous clarifions également les notions de ressources et de charges des budgets annexes, en les alignant sur les définitions prévues aux articles 3, 5 et 25 de la LOLF.

Mes chers collègues, le renforcement de la maîtrise de nos dépenses publiques dans les discussions budgétaires est un sujet de préoccupation pour tout le monde – en tout cas pour les membres du groupe Union Centriste. Considérant que ces deux textes vont dans le bon sens, et malgré certains

points d'amélioration restant en suspens, ceux-ci voteront pour l'adoption de ces deux propositions de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe UC.*)

M. le président. La parole est à M. Rémi Féraud.

M. Rémi Féraud. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, améliorer l'information du Parlement sur les finances publiques et réorganiser la discussion parlementaire des lois financières pour en assurer une meilleure visibilité, tels sont les objectifs affichés par la proposition de loi organique et la proposition de loi mises en débat, aujourd'hui, dans notre hémicycle. Je ne suis pas certain que ces textes, qualifiés de « techniques » et d'« ésotériques » par notre collègue Emmanuel Capus, permettent d'atteindre pleinement de tels objectifs.

Certes, nous ne pouvons qu'approuver la volonté de réorganisation, souhaitant nous aussi éviter la répétition de débats quasi identiques en première et seconde parties du budget.

Mais, sur le fond, les apports de la proposition de loi organique sont très faibles. De ce fait, était-il vraiment indispensable d'inscrire ces textes à l'ordre du jour d'une session extraordinaire? Le Gouvernement n'avait-il pas d'autres priorités?

J'ajoute que la portée des dispositions visant à contrôler la dépense publique reste limitée, les lois de programmation pluriannuelle n'ayant aucune autorité sur les lois de finances annuelles. Le Parlement peut très bien établir une programmation sur plusieurs années et voter, l'année suivante, un budget en contradiction totale avec cette programmation!

L'orientation du projet de loi de finances que vous avez récemment présenté, monsieur le ministre, et les milliards d'euros de dépenses annoncés par le Président de la République, qui seront intégrés plus tard, par amendement, à ce même projet de loi de finances, sont ainsi contraires à l'esprit même du texte examiné ce jour. Cela ne permettra pas au Parlement de procéder effectivement à une analyse approfondie des mesures, en l'absence de possibilités de recours à des organismes extérieurs en temps voulu ou aux administrations publiques concernées par le biais de questionnaires budgétaires, par exemple.

Il serait donc indispensable de renforcer l'évaluation chiffrée des incidences des dispositions introduites par le Gouvernement en cours d'examen du projet de loi de finances, comme la LOLF le prévoit aujourd'hui pour les dispositions initiales du projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'État.

Par ailleurs, l'ambition de la LOLF était de mesurer l'écart pouvant exister entre les objectifs affichés et les effets concrets de la mise en œuvre d'une politique. Convenons qu'elle n'est pas allée assez loin dans le processus. Il y a un léger progrès dans la présente proposition de loi organique, mais ce progrès est sans rapport avec, par exemple, les mesures inscrites dans la proposition de loi constitutionnelle déposée par Franck Montaugé et l'ensemble des collègues du groupe socialiste au printemps dernier, portant sur l'évaluation des politiques publiques par le Parlement.

Cela serait pourtant nécessaire pour renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement. En effet, si le texte que nous étudions aujourd'hui prévoit déjà, et c'est une avancée, une information plus formalisée sur les écarts entre crédits votés et crédits réalisés, cela reste un bien petit pas.

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain présentera donc quelques amendements en vue d'améliorer encore le texte au fond, et ce autour d'objectifs qui nous paraissent importants: meilleur encadrement et meilleure évaluation des niches fiscales, renforcement de l'évaluation des dépenses fiscales – sans pour autant nier leur utilité –, mise en perspective de la trajectoire des recettes, afin de ne pas limiter le débat à la seule et unique question de la dette.

En effet, si rien dans ce texte ne vient imposer une « règle d'or », l'approche par la limitation de la dépense publique et la mise en avant du seul enjeu de la dette imprègnent son esprit et, très largement, nos débats.

Or l'enjeu devrait être bien plus global; il concerne aussi les recettes de l'État. Quel niveau de fiscalité? Pesant sur qui? Évoluant comment? Et pour répondre à quels besoins?

Comment parler de dépense et de dette publiques sans parler d'investissement et de services publics, de transition écologique, d'investissements d'avenir? Sur ces sujets, comme sur le véritable renforcement des pouvoirs du Parlement – lequel ne se résume pas, en effet, au nombre de pages des documents qui nous sont fournis –, au-delà des mesures ponctuelles, ces textes nous laissent donc sur notre faim. Leur intérêt et leur caractère d'urgence nous apparaissent tout relatifs.

M. le président. La parole est à Mme Christine Lavarde. (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains.*)

Mme Christine Lavarde. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, il y a presque un an, la Cour des comptes dressait ce constat: « Après dix ans de mise en œuvre, le bilan du pilotage pluriannuel des finances publiques apparaît décevant, dans la mesure où les objectifs fixés par les lois de programmation ont rarement été atteints. » Elle indiquait également que « la fragmentation du cadre de la dépense publique nuit à la clarté des choix et à la bonne compréhension de l'usage des deniers publics ».

Cette proposition de loi se veut une tentative de réponse à ces critiques.

En juin dernier, sur l'initiative du groupe CRCE, le Sénat a débattu du rôle du Parlement dans l'élaboration des lois de finances. À cette occasion, tous les groupes de cet hémicycle ont déploré l'étroitesse des marges de manœuvre dont disposent les parlementaires, en vertu du fameux article 40 de la Constitution, sur lequel Pascal Savoldelli vient de revenir.

Ce texte technique, destiné à améliorer l'information du Parlement et à faciliter son travail, a beaucoup grossi au cours de son examen par l'Assemblée nationale. En effet, il est passé de douze à vingt-six articles, notamment pour tenir compte des recommandations du Conseil d'État. Cela étant, il ne dit toujours rien de l'article 40 de la Constitution.

De son côté, le Sénat a réintroduit un peu de pragmatisme dans les nouvelles dispositions. J'ai notamment en tête les mesures relatives aux taxes affectées, dont nous avons débattu en commission.

Cela étant, ce texte de nature technique ne met pas en place une nouvelle stratégie de redressement des finances publiques: les modifications que cette dernière supposerait seraient d'une tout autre ampleur et se révéleraient certainement moins consensuelles.

Par exemple, ne faudrait-il pas imposer à l'État les mêmes règles qu'aux collectivités territoriales: présenter une section de fonctionnement équilibrée, encadrer l'évolution des

dépenses de fonctionnement, limiter la possibilité de recourir à l'endettement pour financer l'investissement, ou encore interdire le déficit public en période de croissance ?

Ces sujets – j'en suis certaine – ne manqueront pas de revenir dans le débat, sinon pendant la campagne présidentielle, du moins après l'élection, notamment après les discussions relatives aux règles européennes, qui auront lieu pendant la présidence française de l'Union européenne. (*M. Jean-François Husson, rapporteur, opine.*)

En effet, il s'agit là d'un sujet d'importance. L'inscription rapide de ce texte à l'ordre du jour, assurée par le Gouvernement, a contribué à l'évaluation positive du plan de relance et de résilience par la Commission, le 23 juin dernier, permettant le déblocage de près de 40 milliards d'euros.

Toutefois, ce texte ne doit pas être l'occasion de dessaisir le Parlement de ses prérogatives au bénéfice d'organismes extérieurs. Les sénateurs comme les députés ont toute légitimité pour réaliser les chiffrages des différentes mesures, à condition bien entendu que l'ensemble de l'information soit transparente.

Fort de son regard objectif, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) doit venir en appui des investigations parlementaires. Il ne doit pas remplacer le Parlement. Il veillera notamment au respect des objectifs pluriannuels de réduction des dépenses et devra pouvoir obtenir du Gouvernement une justification des écarts observés par rapport à la cible pluriannuelle.

L'examen de ce texte doit aussi nous donner l'occasion d'améliorer l'information du Parlement. À ce titre, Charles Guené reviendra sur le sujet spécifique des collectivités territoriales.

Au cours de cette discussion générale, le thème de la dette a été abordé à plusieurs reprises. Nous sommes revenus, en particulier, sur le débat annuel qui doit désormais lui être consacré.

Il nous semble que ce débat devrait aussi avoir lieu lors de l'examen des projets de loi de programmation des finances publiques. En effet, l'évolution de la dette, en termes de stock et de flux, est intimement liée aux déficits ou aux excédents des exercices futurs...

M. Jérôme Bascher. Les excédents !

M. Vincent Capo-Canellas. Cela fait rêver...

Mme Christine Lavarde. Enfin, et malheureusement, ce texte arrive à contretemps. Il est trop tardif, car les lacunes dont il s'agit ont été identifiées depuis longtemps ; mais il est aussi trop précoce, car des discussions ont lieu en ce moment au niveau européen.

Il aurait certainement été plus efficient d'actualiser la loi de programmation des finances publiques, obsolète depuis plusieurs exercices budgétaires, et de consacrer tous nos efforts aux échanges européens. À cet égard, la taxonomie verte représente un enjeu majeur.

En effet, rien ne sert de sanctuariser la pratique du budget vert, avec une présentation annuelle au Parlement des conséquences environnementales du projet de loi de finances, si dans le même temps, au niveau de l'Union européenne, on refuse de considérer comme vertes des dépenses en faveur d'une énergie totalement décarbonée.

Les élus du groupe Les Républicains auront donc une attitude constructive au cours de ces débats...

M. Jean-François Husson, rapporteur. Comme toujours !

Mme Christine Lavarde. ... tout en regrettant le calendrier retenu. Nous voterons ce texte, car mieux vaut faire un petit pas en avant que de rester sur place ! (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains. – M. Vincent Capo-Canellas applaudit également.*)

M. le président. La parole est à Mme Isabelle Briquet.

Mme Isabelle Briquet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'objectif de la loi organique relative aux lois de finances, votée en 2001, était principalement de renforcer le rôle du Parlement : tout d'abord, en modifiant les règles d'adoption des lois de finances ; ensuite, en améliorant l'information budgétaire des deux assemblées ; et enfin, en confiant aux parlementaires un pouvoir de contrôle sur l'exécution des lois de finances.

Aujourd'hui, vingt ans après l'adoption de ce texte, il était sans doute logique de considérer qu'une évolution était nécessaire. Pour autant, la proposition de loi organique qui nous est soumise ne nous permet pas d'afficher une satisfaction sans faille.

Alors qu'en 2001 la LOLF résultait d'un travail conjoint des deux chambres du Parlement, cette proposition de loi organique est issue des seuls travaux des députés. Rappelons également que la LOLF avait été débattue pendant quatre mois et qu'elle était entrée en vigueur en 2006.

La temporalité de cette proposition de loi organique interroge : soit elle arrive trop tard, à l'issue d'un quinquennat au cours duquel aucune velléité de réforme n'a réellement émergé en la matière ; soit elle arrive trop tôt, alors que les effets de la crise sanitaire sur l'économie et les finances publiques ne sont pas encore tous connus et qu'une réforme du pacte de stabilité et de croissance européen pourrait être à l'ordre du jour des prochains mois.

Ce texte, dont le contenu demeure tout de même assez technique, n'en cache pas moins une approche très politique des finances publiques. En focalisant le débat sur la dette, il oriente de fait les discussions.

Il s'agit évidemment d'un sujet d'importance : aggravée par la crise sanitaire, la dette nécessite une attention particulière. Elle ne saurait toutefois être la boussole qui détermine le cap à donner aux politiques publiques.

Si la crise sanitaire a accru la dette, elle a permis de relativiser la perception que nous en avons. Une fois dépassée, la ligne rouge des 100 % du PIB, réputée infranchissable, pourrait ainsi conduire à une autre réflexion sur les finances publiques.

Les politiques publiques sont les grandes oubliées de cette réforme de la LOLF. Ce sont pourtant elles qui nous réunissent tous ici et qui nourrissent nos discussions.

Ce texte nous parle de dépenses, il fixe une trajectoire de limitation de la dépense publique, mais, dans le même temps, il ignore toute évolution possible des recettes.

La maîtrise des dépenses est elle aussi un véritable sujet. Je sais que nous tous ici en avons conscience, notamment pour avoir exercé des responsabilités à la tête d'exécutifs locaux. Néanmoins, l'opportunité des dépenses est un point tout aussi essentiel, en parallèle duquel doit être placée la question des recettes.

Nous le voyons bien : les orientations des finances publiques doivent découler des politiques publiques, et non l'inverse.

Au lieu de cela, l'orthodoxie budgétaire est une nouvelle fois de mise, au nom d'une doctrine libérale annonciatrice de réformes où la justice sociale n'aura guère sa place.

Je l'ai déjà indiqué : cette proposition de loi organique présente également de nombreux aspects techniques ne posant pas de difficulté particulière.

Ainsi, la présentation du budget en dépenses d'investissement et de fonctionnement facilitera sa compréhension et son analyse.

De plus, l'utilisation et l'évaluation du prélèvement sur recettes à destination des collectivités territoriales pourraient ouvrir la voie à un débat politique fort, à la hauteur des enjeux financiers des communes, des départements et des régions.

Néanmoins, la volonté affichée d'une meilleure information parlementaire et d'une simplification de la procédure peine à atteindre son but. S'il n'est pas certain que les débats budgétaires soient plus lisibles une fois ce texte adopté, l'orientation politique annoncée, elle, est parfaitement claire. Aussi, notre abstention sur ce texte ne vous surprendra pas !

M. le président. La parole est à M. Jérôme Bascher. *(Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains.)*

M. Jérôme Bascher. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, Christine Lavarde l'a déjà dit à la fin de son intervention : nous allons soutenir ce « petit pas », car l'immobilisme ne saurait être la solution.

Le Premier ministre britannique, pas l'actuel, mais son illustre prédécesseur Disraeli, disait à ce propos : « On aura fait beaucoup de faux pas dans l'immobilisme. » *(Sourires.)*

Je le confirme, nous faisons le choix du mouvement, sans être pour autant « en marche ». *(Sourires sur les travées du groupe Les Républicains.)* Cette réforme ne va pas si loin : c'est plutôt une micro-avancée, même si elle va de pair avec une certaine agitation.

Les lois organiques relatives aux lois de finances intéressent d'abord les parlementaires et le Gouvernement : en effet, elles organisent leur dialogue, exercice bien normal en démocratie. Je regrette d'autant plus que l'on se contente d'un pas timide.

J'observe également qu'à l'échelle européenne la France est toujours prompte à donner des leçons et des gages. Depuis que le pacte de stabilité et de croissance existe, nous sommes les premiers à faire de belles promesses : « Dans trois, quatre ou cinq ans, vous verrez ce que vous verrez. Nous serons revenus à l'équilibre – pas l'année prochaine, car les circonstances sont particulières. Nous allons dévier de la trajectoire, mais les années suivantes tout ira bien. » Cette année encore, nous en avons un nouvel exemple. Notre gouvernement dit et répète : « Tout ira mieux après 2022 ! »

Tous ceux qui aiment la norme de dépenses seront heureux de l'apprendre : les années d'élection présidentielle, la norme de dépense augmente de deux points *ex post*, mais jamais *ex ante*. C'est bien connu, avant les élections tout va bien.

Par définition, une loi de programmation est censée être pluriannuelle ; mais, aujourd'hui, elle est au mieux plurimennale. La dernière en date a tenu à peine une année, ce qui est un peu court pour maîtriser dans le temps les dépenses publiques et, tout particulièrement, la dette.

Mes chers collègues, quel est le problème des lois de programmation des finances publiques ? C'est qu'elles ne sont pas contraignantes.

Or nous ne cessons de voter de tels textes. En matière de recherche, on s'engage évidemment à les respecter. C'est moins vrai en matière de défense... La volonté démocratique a même subi une belle entorse : Dominique de Legge le rappelait la semaine dernière lors des questions d'actualité.

Qu'il s'agisse de la justice ou de l'aide publique au développement, il faut respecter les lois de programmation. Mais, bien entendu, la loi de programmation des finances publiques fait exception : à l'évidence, on n'en a cure !

J'en viens à une disposition majeure, qui traduit une bonne initiative : il s'agit de la mesure relative aux dépenses d'investissement.

Mes chers collègues, je vous le confirme, il est parfois bon de s'inspirer de l'exemple des collectivités territoriales, qui, elles, ne sont pas en déficit, pour la simple et bonne raison qu'elles n'en ont pas le droit. Vous le savez aussi bien que moi : vous avez tous été élus locaux, vous avez même souvent dirigé des collectivités territoriales, et ce avec un certain brio, sinon vous ne seriez pas là... *(Sourires.)*

C'est avant tout sur ce sujet que je déplore la timidité de ce texte : il aurait fallu faire un premier pas vers la règle d'or. En effet, il faut bien définir le niveau d'endettement possible. À cet égard, on aurait pu faire fi de l'endettement passé en déclarant que, à dater de l'entrée en vigueur de ce texte, l'endettement devrait être consacré à l'investissement. Un tel choix aurait sans doute été plus habile.

Quoi qu'il en soit, il ne faut pas ignorer les dépenses d'avenir, sujet qui me tient tout particulièrement à cœur.

Jean-François Husson l'a parfaitement rappelé au début de cette discussion générale : compte tenu d'un léger décalage de calendrier entre la France et l'Union européenne, nous risquons fort de devoir rouvrir ce dossier au cours des mois qui viennent, dans une prochaine perspective « pluriannuelle ».

Les dépenses d'avenir, ce sont aussi les dépenses que la France fait pour le compte de l'Union européenne. Par sa diplomatie comme par sa défense nationale, la France protège les valeurs de l'Union européenne. Mais elle est souvent bien seule à s'armer – quand elle n'est pas désarmée par les Britanniques – et à payer pour le bien commun.

Souvenez-vous : les dépenses d'avenir avaient été évoquées dans le cadre du processus de Barcelone. Nous devons certainement nous pencher de nouveau sur cet enjeu.

Pour l'heure, à l'instar de mes collègues, je souhaite une commission mixte paritaire conclusive, pour que nous puissions, malgré tout, faire ces petits pas en avant ! *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

M. René-Paul Savary. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Mizzon.

M. Jean-Marie Mizzon. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, Vincent Capo-Canellas l'a déjà indiqué : les membres du groupe Union Centriste vont

soutenir ces deux propositions de loi, organique et ordinaire, qui, globalement, améliorent le cadre de fonctionnement de la gouvernance financière publique. Non seulement la présentation des textes financiers devrait gagner en simplicité et en cohérence, mais la lisibilité et l'intelligibilité du budget devraient s'en trouver renforcées, au bénéfice de l'ensemble des parlementaires et, à travers eux, des Français.

Un certain nombre d'apports méritent d'être soulignés, notamment pour les finances publiques locales. L'organisation, en amont de la discussion du projet de loi de finances, d'un débat sur la situation des finances des collectivités territoriales constitue assurément une mesure opportune. Nous espérons que les apports de la commission des finances quant au contenu du rapport prévu à cet effet seront conservés à l'issue de la CMP. Je pense, en particulier, à l'évolution des charges résultant des transferts de compétences ainsi qu'à l'information du Parlement sur l'efficacité des transferts financiers entre l'État et les collectivités territoriales.

Plus généralement, la consolidation de la pluriannualité budgétaire devrait opportunément renforcer la démarche de performance et la logique de résultat qui sont à l'origine de la LOLF. Toutefois, on touche ici du doigt une grande faiblesse des lois de programmation des finances publiques. Elle illustre la difficulté de la maîtrise des dépenses publiques, que nous ne saurions surmonter grâce à ces deux propositions de loi de rangs organique et ordinaire.

En effet – les précédents orateurs l'ont relevé –, les lois de programmation des finances publiques peuvent être remises en cause chaque année, alors qu'elles devraient contraindre le Gouvernement et le Parlement à proposer et à voter des lois cohérentes avec elles, notamment les lois de finances annuelles.

Or la valeur constitutionnelle reconnue au principe d'annualité budgétaire prive les lois pluriannuelles de programmation des finances publiques d'une autorité juridique supérieure à celle des lois de finances. Le Gouvernement et le Parlement pourront toujours adopter des dispositions contraires aux règles budgétaires inscrites dans les lois de programmation, notamment les règles d'évolution des dépenses publiques comme les normes dites « en valeur » et « en volume ».

Un cadre budgétaire est certes nécessaire pour obliger le Gouvernement à s'expliquer lorsque des comités budgétaires indépendants, comme le Haut Conseil des finances publiques, signalent que ces règles n'ont pas été respectées. De ce point de vue, l'élargissement des compétences du Haut Conseil est, à notre sens, utile et bienvenu. Mais les lois de programmation et les règles budgétaires seront toujours relativement faciles à contourner et leur non-respect sera difficile à sanctionner efficacement : nous pourrions toujours souverainement décider de ne pas appliquer ce que nous avons précédemment voté.

Bref, comme le disait souvent Philippe Séguin lorsqu'il présidait la Cour des comptes, la volonté politique est bien plus importante que les règles budgétaires. Elle devra être très forte pour assainir nos comptes publics et réduire durablement les dépenses publiques.

Mes chers collègues, vous le savez : devant chaque niche fiscale, il y a toujours un chien qui risque de mordre. De même, n'oublions jamais que chaque euro de dépense

publique va dans la caisse d'un ménage ou d'une entreprise ! (*Applaudissements sur les travées du groupe UC. – M. Jérôme Bascher applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Charles Guené. (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains.*)

M. Charles Guené. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les textes que nous examinons aujourd'hui s'inscrivent dans une réflexion visant à donner davantage d'efficacité à notre procédure budgétaire et à l'adapter aux exigences d'une époque nouvelle.

S'ils apportent des précisions utiles, ils relèvent plutôt d'un toilettage et d'une adaptation aux exigences européennes.

Par ailleurs, la hâte avec laquelle ils ont été inscrits à l'ordre du jour empêche toute réflexion et tout débat sérieux, alors qu'ils pourraient être les marqueurs d'une réforme profonde, allant au-delà des contingences de la période.

Je m'en expliquerai en axant mon propos plus spécialement sur les collectivités territoriales, ainsi que l'a indiqué Christine Lavarde.

Dans la droite ligne de la mission de suivi de la LOLF et du rapport Arthuis, la démarche engagée était fort prometteuse et les dispositions retenues contiennent, il faut le dire, un certain nombre d'avancées notables.

Ainsi, l'introduction de nouveaux objectifs pluriannuels dans la loi de programmation, ainsi que son extension à cinq ans et la fusion des débats d'orientation des finances publiques et sur le programme de stabilité, obéit à une logique attendue.

Les corrections sémantiques et la clarification de certaines procédures ou présentations sont les bienvenues, qu'il s'agisse des affectations de taxes et de fonds de concours, de la mise en œuvre d'un compteur des écarts constatés ou encore de la faculté de réviser les trajectoires.

En ma qualité de rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », je suis nécessairement sensible au nouveau traitement des prélèvements sur recettes et au recentrage sur leurs effets en termes de péréquation. De même, je salue le nouveau rapport annexé au projet de loi de finances, qui pourra constituer le support d'un débat sur l'ensemble des finances locales.

Certaines précisions en témoignent : au sein de la loi de finances, le Sénat est attentif aux transferts de compétences et aux transferts financiers, dont il est soucieux de mieux suivre les effets. Plus globalement, son regard se porte sur les indicateurs de l'ensemble des mesures concernant les collectivités territoriales.

Si certains saluent l'évolution du « réalisme » vers la « cohérence » du Haut Conseil des finances publiques, nous pouvons l'avouer ensemble : toutes ces dispositions relèvent d'une cosmétique consacrant, d'une part, le parlementarisme rationalisé, de l'autre, la nécessité d'adapter nos débats à la norme européenne et aux conséquences d'une époque troublée.

Malheureusement, on ne voit se profiler ni le passage à la concertation, qu'appellent pourtant les aspirations démocratiques d'un pays moderne, ni une nouvelle gouvernance de nos finances publiques.

Les États qui nous entourent disposent presque tous de mécanismes et d'instances appropriés susceptibles d'arbitrer un pacte de solidarité et de dégager un consensus pour gérer

le pays. Le Haut Conseil et le Comité des finances locales (CFL) seront très loin de jouer ce rôle. Certes, nous ne sommes pas un État fédéral; mais pourra-t-on encore longtemps différer la réflexion qu'appellent la substitution des impôts nationaux à des impôts territorialisés et le besoin d'une péréquation verticale, autre que celle qui est appliquée au sein de l'enveloppe normée?

Au-delà, les dispositions prises au titre des quatre derniers projets de loi de finances et leur impact n'exigeraient-ils pas, par « cohérence », que l'on indique au Parlement et aux collectivités territoriales ce qui est envisagé à moyen terme pour pallier les conséquences du changement de paradigme survenu?

De même, lorsqu'il conviendra d'évoquer le remboursement de la dette, peut-on concevoir que le partage de cette dernière soit défini unilatéralement par l'État selon un échéancier que lui seul maîtrisera?

Ces différentes questions restent sans réponse. Or, comme il l'a précisé dans sa décision du 28 décembre 2000, le Conseil constitutionnel s'assure que la loi n'a pas pour effet d'entraver la libre administration des collectivités territoriales.

Une bonne vision, à terme, relèverait de cette exigence, alors que nous poursuivons ce déphasage entre deux écosystèmes qui coexistent, sans dialogue réel, dans une impasse institutionnelle et démocratique entre le national et le local.

Aussi, ces propositions de loi pourraient sans doute rester comme une occasion manquée. À tout le moins, nous devons nous revoir pour élaborer, au-delà d'un texte policé et plus transparent, un outil intelligent et plus contemporain, lequel ne saurait se limiter à une loi organique! (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Mesdames, messieurs les sénateurs, avant tout, je tiens à vous remercier de la qualité de vos propos: à l'issue de cette discussion générale, j'ai la conviction qu'un accord entre les deux chambres est possible. Bien sûr, c'est à vous, parlementaires, d'en décider, mais sachez que le Gouvernement fera tout son possible pour vous accompagner dans cette voie.

Je reviendrai brièvement sur quatre points.

Premièrement, je dirai un mot de la « temporalité » d'examen de ces textes, évoquée par les différents orateurs. Pourquoi a-t-on opté, maintenant, pour une loi organique, et non pour une loi de programmation des finances publiques?

Sous l'autorité du Président de la République, nous sommes convenus qu'en cet instant d'un quinquennat, et dans un tel contexte d'incertitude économique, une loi de programmation des finances publiques n'avait pas grand sens. C'est la raison pour laquelle nous avons renvoyé cet exercice au lendemain des échéances démocratiques du printemps prochain.

Nous sommes également convenus qu'il serait bon que ce futur texte s'inscrive dans un cadre organique renouvelé, notamment, par le renforcement des compétences et par les clarifications dont bénéficiera le Haut Conseil des finances publiques.

Voilà pourquoi, sur l'initiative des députés auteurs de ces deux textes, nous vous proposons ce calendrier de travail. Il s'agit de fixer un nouveau cadre organique, puis de préparer, quelle que soit l'issue des prochaines échéances, une loi pluriannuelle de programmation le respectant.

Cette précision me permet, au passage, de répondre à M. le président de la commission des finances au sujet des contrats de Cahors.

Monsieur Raynal, l'application de ces contrats a été suspendue en 2020. En effet, nous craignons que la crise n'entraîne l'explosion d'un certain nombre de dépenses. Au reste, en vertu de la loi de programmation adoptée à la fin de l'année 2017, ces contrats étaient prévus pour trois ans. Aujourd'hui, leur terme serait donc dépassé. (*M. Claude Raynal, rapporteur, le concède.*)

Nous avons besoin d'une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques et notamment des articles de lettres pour reprendre ce mode de contractualisation.

En d'autres termes, la loi de programmation n'est pas suspendue, mais les contrats, eux, le sont: si la prochaine loi de programmation pluriannuelle prévoit de les reconduire, il sera toujours temps de les rénover, de les améliorer et, ce faisant, de répondre à votre attente.

Deuxièmement, je rappelle que ces textes n'émanent pas de la majorité présidentielle, mais de l'Assemblée nationale. Ils sont le fruit des travaux d'une mission d'information transpartisanne, qui a rendu ses conclusions il y a maintenant plusieurs mois. Au demeurant, ces deux propositions de loi ont été déposées à la fois par le président de la commission des finances, Éric Woerth, et par le rapporteur général du budget, Laurent Saint-Martin: ce constat vient démentir le caractère partisan pointé par tel ou tel d'entre vous.

Troisièmement, je tiens à revenir sur un sujet abordé par Pascal Savoldelli: il s'agit de l'appropriation citoyenne des dispositions organiques et, au-delà, des mesures contenues dans telle loi de programmation des finances publiques ou dans telle loi de finances, tant il est vrai que la profusion des informations que contiennent ces textes, comme leur caractère technique, peut être rédhibitoire.

Il s'agit là d'un débat majeur, auquel personne ne peut apporter une réponse totalement pertinente et efficace: sinon, ce travail serait fait depuis longtemps. En revanche, nous pouvons nous référer à l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789: « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants », quel usage est fait des fonds publics. C'est aussi une manière, pour moi, de rappeler l'attachement du Gouvernement à la démocratie représentative et au rôle des parlementaires.

Ces propositions de loi visent précisément à améliorer l'information des parlementaires et à leur permettre de mener cet exercice au nom de nos concitoyens, de la manière la plus rigoureuse et efficace qui soit.

J'ai également pu entendre un certain nombre de réflexions quant à la recevabilité des amendements. Vous déplorez notamment que ces propositions de loi n'évoquent pas l'article 40 de la Constitution; mais ce constat confirme tout simplement le fait qu'il ne s'agit pas d'une révision constitutionnelle.

De même, M. Féraud observe que la trajectoire pluriannuelle que nous nous proposons de créer n'aura pas de caractère contraignant, étant donné qu'il ne s'agit pas d'une règle d'or : c'est la réalité. Pour instaurer une telle règle d'or en donnant aux lois de programmation pluriannuelle une valeur législative supérieure à celle des lois ordinaires et des lois de finances, il faudrait réviser la Constitution. Or un tel chantier suppose, à mon sens, un débat bien plus approfondi.

Quatrièmement et enfin, je note qu'avec la révision de la loi organique relative aux lois de finances nous ouvrons une discussion assez technique. Nous abordons les conditions d'examen des projets de loi de finances, avec leurs limites. Mais nous débattons également des pouvoirs dont le Parlement peut se doter lui-même.

Il est parfois tentant – et c'est, somme toute, assez normal – d'élargir le champ de ce débat, en passant des conditions d'examen aux questions de fond pour traiter de l'orientation des finances publiques en tant que telle.

J'ai entendu les réflexions des uns et des autres relatives à la prise en compte des impacts environnementaux et de l'orientation politique des décisions prises en matière de fiscalité dans les objectifs de programmation des finances publiques. Ces questions touchent davantage au fond des politiques mises en œuvre qu'au cadre organique dans lequel elles sont discutées.

Je le dis par mesure de précaution, plutôt que dans une volonté de rappel : notre débat ne porte pas sur l'orientation donnée par les finances publiques à la politique et aux actions publiques, mais sur les conditions dans lesquelles le Parlement est informé, s'organise et travaille avec le Gouvernement pour l'adoption de textes. Si ces derniers comportent bien des orientations politiques, l'exercice qui nous occupe concerne davantage leurs conditions d'examen que le fond des lois de finances et de la politique des finances publiques.

M. le président. La discussion générale commune est close.

Nous passons à la discussion, dans le texte de la commission, de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE RELATIVE À LA
MODERNISATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

Article 1^{er}

① I. – Au début de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il est ajouté un titre préliminaire ainsi rédigé :

② « *TITRE PRÉLIMINAIRE*

③ « **DISPOSITIONS RELATIVES À LA
PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES**

④ « *Art. 1^{er} A.* – Dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l'article 34 de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques 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.

⑤ « Elle détermine, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme et conformément aux stipulations du traité précité, les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels successifs des comptes des administrations publiques, au sens de la comptabilité nationale, avec l'indication des calculs permettant le passage des uns aux autres ainsi que de l'évolution de la dette publique. Le solde structurel est le solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

⑥ « La loi de programmation des finances publiques détermine l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation. L'effort structurel est défini comme l'incidence des mesures nouvelles sur les recettes et la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel.

⑦ « La loi de programmation des finances publiques présente la décomposition des soldes effectifs annuels par sous-secteur des administrations publiques.

⑧ « La loi de programmation des finances publiques détermine, au titre de chacun des exercices de la période de programmation, un objectif, exprimé en volume, d'évolution des dépenses des administrations publiques présentées selon les conventions de la comptabilité nationale et une prévision, exprimée en milliards d'euros courants, de ces dépenses en valeur.

⑨ « Pour chacun des exercices concernés, la loi de programmation des finances publiques initiale indique l'objectif d'évolution en volume ainsi que la prévision en milliards d'euros courants du montant des dépenses d'avenir des administrations publiques.

⑩ « Pour l'application du sixième alinéa du présent article, constituent des dépenses d'avenir l'ensemble des dépenses des administrations publiques qui peuvent être regardées, compte tenu de l'état des connaissances techniques et scientifiques, comme particulièrement et durablement favorables à long terme à la croissance économique ainsi qu'au progrès social et environnemental.

⑪ « La loi de programmation des finances publiques détermine, au titre de chacun des exercices de la période de programmation, un objectif, exprimé en volume, d'évolution des recettes des administrations publiques présentées selon les conventions de la comptabilité nationale et une prévision, exprimée en milliards d'euros courants, de ces recettes en valeur. »

⑫ « *Art. 1^{er} B.* – Outre celles mentionnées à l'article 1^{er} A, les orientations pluriannuelles des finances publiques définies par la loi de programmation des finances publiques comprennent, pour chacun des exercices auxquels elles se rapportent :

⑬ « 1° Une déclinaison, par sous-secteur d'administration publique, des objectifs d'évolution en volume et des prévisions en milliards d'euros courants des dépenses et des recettes des administrations publiques, mentionnés à l'article 1^{er} A de la présente loi organique ;

⑭ « 2° Un montant maximal pour les crédits du budget général de l'État, pour les prélèvements sur les recettes de l'État ainsi que pour les créations, suppressions ou modifications d'impositions de toutes natures affectées

à des personnes publiques ou privées autres que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale ;

- 15 « 3° L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement, ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble de ces régimes ;
- 16 « 4° L'incidence minimale des dispositions nouvelles, législatives ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire, relatives aux impositions de toutes natures et aux cotisations sociales, en distinguant l'incidence des dispositions portant sur les dépenses fiscales ou sur les exonérations, abattements d'assiette et réductions de taux applicables aux cotisations sociales ;
- 17 « 5° Les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État ;
- 18 « 6° L'indication de l'ampleur et du calendrier des mesures de correction pouvant être mises en œuvre en cas d'écart importants au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel, au sens du II de l'article 62, ainsi que les conditions de prise en compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies 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.
- 19 « La loi de programmation des finances publiques peut comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques.
- 20 « La loi de programmation des finances publiques précise le champ des crédits, prélèvements et impositions mentionnés au 2° du présent article. Les montants et objectifs mentionnés aux 2° et 3° s'entendent à périmètre constant.
- 21 « Art. 1^{er} C. – La loi de programmation des finances publiques précise, pour chacune des orientations pluriannuelles qu'elle définit, la période de programmation couverte. Cette période représente une durée minimale de trois années civiles.
- 22 « Art. 1^{er} D. – La loi de programmation des finances publiques peut comporter des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion. Ces règles peuvent en particulier avoir pour objet d'encadrer les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques.
- 23 « Les dispositions mentionnées au premier alinéa du présent article sont présentées de manière distincte des orientations pluriannuelles des finances publiques.
- 24 « Art. 1^{er} E. – Un rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques et donnant lieu à approbation par le Parlement présente :
- 25 « 1° Les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation ;
- 26 « 1° bis Une présentation détaillée, pour chacun des exercices mentionnés à l'article 1^{er} A, de l'ensemble des dépenses des administrations publiques considérées

comme des dépenses d'avenir et qui retrace, notamment, leur nature, leur montant, les effets attendus sur la croissance économique et les indicateurs de développement social et environnemental à long terme ainsi que l'ensemble des éléments permettant de démontrer que la classification de ces dépenses en dépenses d'avenir s'appuie sur une appréciation sincère et exhaustive de l'état des connaissances scientifiques et techniques ;

- 27 « 2° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement des administrations publiques et de chacun de leurs sous-secteurs, exprimées en valeur et selon les conventions de la comptabilité nationale ;
- 28 « 2° bis Pour chacun des exercices de la période de la programmation, l'estimation des dépenses d'assurance vieillesse et des dépenses d'allocations familiales ;
- 29 « 2° ter Pour chacun des exercices de la période de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses et de solde des régimes complémentaires de retraite et de l'assurance chômage, exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale ;
- 30 « 3° Les mesures de nature à garantir le respect de la programmation ;
- 31 « 4° Toute autre information utile au contrôle du respect des plafonds et objectifs mentionnés aux 2° et 3° de l'article 1^{er} B, notamment les principes permettant de comparer les montants que la loi de programmation des finances publiques prévoit avec les montants figurant dans les lois de finances de l'année et les lois de financement de la sécurité sociale de l'année ;
- 32 « 5° Les projections de finances publiques à politiques inchangées, au sens de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, et la description des politiques envisagées pour réaliser l'objectif à moyen terme au regard de ces projections ;
- 33 « 6° Le montant et la date d'échéance des engagements financiers significatifs de l'État en cours n'ayant pas d'implication immédiate sur le solde structurel ;
- 34 « 7° Les modalités de calcul de l'effort structurel mentionné à l'article 1^{er} A de la présente loi organique, la répartition de cet effort entre chacun des sous-secteurs des administrations publiques et les éléments permettant d'établir la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel ;
- 35 « 8° Les hypothèses de produit intérieur brut et de produit intérieur brut potentiel retenues pour la programmation des finances publiques. Le rapport présente et justifie les différences éventuelles par rapport aux estimations de la Commission européenne ;
- 36 « 9° Les hypothèses ayant permis l'estimation des effets de la conjoncture sur les dépenses et les recettes publiques, notamment les hypothèses d'élasticité à la conjoncture des différentes catégories de prélèvements obligatoires et des dépenses d'indemnisation du chômage. Le rapport présente et justifie les différences éventuelles par rapport aux estimations de la Commission européenne ;
- 37 « 10° Les modalités de calcul du solde structurel annuel mentionné au même article 1^{er} A.

- 38 « Ce rapport présente également la situation de la France, par rapport aux autres pays membres de l'Union européenne, au regard des objectifs stratégiques européens.
- 39 « Art. 1^{er} F. – La loi de programmation des finances publiques présente de façon sincère les perspectives de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement des administrations publiques. Sa sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.
- 40 « Art. 1^{er} G. – La loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives, les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale et les lois de finances de fin de gestion comprennent un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elles portent et en rappelant les prévisions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur pour l'année en question :
- 41 « 1° L'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre, et des prévisions de solde par sous-secteur ;
- 42 « 2° L'état de la prévision, déclinée par sous-secteur d'administration publique, de l'objectif d'évolution en volume et de la prévision en milliards d'euros courants des dépenses des administrations publiques ;
- 43 « 3° L'état des prévisions de prélèvements obligatoires, de dépenses et d'endettement de l'ensemble des administrations publiques, exprimées en pourcentage du produit intérieur brut.
- 44 « Le tableau de synthèse de la loi de finances de l'année indique également les agrégats mentionnés aux 1°, 2° et 3° du présent article, résultant de la dernière année écoulée et des prévisions d'exécution de l'année en cours.
- 45 « Il est indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances de l'année, du projet de loi de finances rectificative ou du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.
- 46 « Art. 1^{er} H. – La loi d'approbation des comptes et de résultats de gestion comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année à laquelle elle se rapporte :
- 47 « 1° Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution ;
- 48 « 2° Les dépenses des administrations publiques résultant de l'exécution, exprimées en milliards d'euros courants, ainsi que l'évolution des dépenses publiques sur l'année, exprimées en volume ;
- 49 « 3° Les prélèvements obligatoires, les dépenses et l'endettement de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution, exprimés en pourcentage du produit intérieur brut.
- 50 « Le cas échéant, l'écart par rapport aux prévisions de soldes de la loi de finances de l'année et de la loi de programmation des finances publiques est indiqué. Il est également indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi d'approbation des comptes et de résultats de gestion, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de finances de l'année et dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.
- 51 « Art. 1^{er} I. – I. – Le rapport annexé au projet de loi de finances de l'année mentionné à l'article 50 présente, pour l'année à laquelle il se rapporte et pour l'ensemble des administrations publiques, l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel défini à l'article 1^{er} A et du solde effectif, détaillée par sous-secteur des administrations publiques, ainsi que les éléments permettant d'établir la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel.
- 52 « II. – (*Supprimé*)
- 53 « Art. 1^{er} J. – Au plus tard quinze jours avant la présentation par le Gouvernement aux institutions européennes des documents prévus par le droit de l'Union européenne dans le cadre des procédures de coordination des politiques économiques et budgétaires, le Gouvernement transmet l'ensemble de ces documents 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 :
- 54 « 1° Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport mentionné à l'article 50 ;
- 55 « 2° Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;
- 56 « 3° et 4° (*Supprimés*)
- 57 « 5° L'évaluation pluriannuelle de l'évolution des recettes et des dépenses des administrations de sécurité sociale ainsi que de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;
- 58 « 6° Une analyse de la situation financière des administrations publiques locales.
- 59 « Les documents et le rapport transmis au Parlement peuvent donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »
- 60 II. – La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi modifiée :
- 61 1° Au premier alinéa de l'article 34, la référence : « 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques » est remplacée par la référence : « 1^{er} G de la présente loi organique » ;
- 62 2° À la fin du I A de l'article 37, la référence : « 8 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 précitée » est remplacée par la référence : « 1^{er} H de la présente loi organique » ;
- 63 3° À la fin de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 50, la référence : « 9 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 précitée » est remplacée par la référence : « 1^{er} I de la présente loi organique » ;

64 4° Le 3° de l'article 58 est ainsi rédigé :

65 « 3° Le dépôt, avant la fin du mois de juin, d'un rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques ; ».

66 III. – Les chapitres I^{er} et II de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques sont abrogés.

67 IV et V. – (*Supprimés*)

M. le président. L'amendement n° 27, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Pascal Savoldelli.

M. Pascal Savoldelli. Tout d'abord, je vous remercie, monsieur le ministre, de nous répondre. Je sais qu'il est dans votre habitude de le faire, mais tel n'est pas le cas de tous les membres du Gouvernement.

L'amendement n° 27, qui vise à supprimer l'article 1^{er}, rejoint les propos que vous venez de tenir concernant la distinction entre le cadre organique et les volontés politiques.

L'article 1^{er} réaffirme, en la renforçant par des mécanismes de contrôle et des indicateurs, la subordination des lois de finances que nous examinons annuellement aux lois de programmation des finances publiques. Il s'agit selon nous d'un approfondissement majeur réclamé et désormais mis en œuvre par tous ceux qui souhaitent une maîtrise des dépenses publiques.

Cette maîtrise est à nos yeux un leurre. L'objectif est bien la réduction des dépenses. Il faut l'assumer politiquement. Nous nous étonnons de constater le niveau de consensus produit par cette proposition de loi. Celui-ci peut se résumer de la manière suivante : nous votons une loi de programmation une fois en début de quinquennat, que nous devons appliquer pendant cinq ans, en tenant compte de la conjoncture économique, des besoins différenciés, des nécessités sectorielles, du contexte international, des opérations militaires, et j'en passe.

Or, depuis 2008 et la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, seuls trois soldes publics ont respecté la programmation, et deux les règles maastrichtiennes. Cela ne fonctionne pas ! Vous voulez pourtant renforcer ces lois de programmation. Nous pensons, pour notre part, qu'il faut les abolir.

Il ne s'agit pas d'entrer dans la polémique. Je mets à votre disposition un document très intéressant conçu par notre commission des finances, qui présente, sous la forme d'un tableau très explicite, la différence entre le solde exécuté des administrations publiques et celui prévu par les lois de programmation des finances publiques. Les choses sont factuelles.

Nous discutons certes d'un cadre organique, mais ce cadre repose sur un fond politique.

Je me suis renseigné par ailleurs sur la question de la pluriannualité contraignante. Aucun économiste, que ce soit au XIX^e siècle ou au XX^e siècle, n'a formalisé la doctrine des principes budgétaires. En effet, ils n'avaient pas comme principal souci la notion d'équilibre.

Sous prétexte de résorber la dette publique, érigée en problème économique fondamental, ce texte crée une percée ultralibérale dans nos principes budgétaires. C'est pourquoi nous proposons la suppression de cet article.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. M. Savoldelli vient de le dire, il demande ni plus ni moins que la suppression de l'article 1^{er}. Or cela aurait pour effet de maintenir en l'état le droit existant, ce qui n'est pas non plus son souhait. J'ai cru comprendre en effet qu'il voulait également remettre en cause le principe même des dispositions relatives à la programmation et la gouvernance de nos finances publiques.

M. Savoldelli ne sera donc pas surpris d'entendre que la commission émet un avis défavorable sur cet amendement, pour deux raisons. Premièrement, comme je viens de l'évoquer, il n'atteint pas les objectifs visés par ses auteurs. Deuxièmement, l'existence et la nature des dispositions relatives à la programmation et à la gouvernance des finances publiques procèdent, comme vous le savez, d'obligations européennes résultant du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Même avis. M. Savoldelli propose de supprimer une des principales, si ce n'est la principale, dispositions du texte. Le Gouvernement ne peut qu'être défavorable à cet amendement.

M. le président. La parole est à Mme Sophie Taillé-Polian, pour explication de vote.

Mme Sophie Taillé-Polian. Monsieur le ministre, vous avez dit qu'il ne s'agissait pas de débattre du fond des politiques publiques. Dont acte. Cependant, nous le savons toutes et tous : le cadre détermine beaucoup la façon dont les débats sont posés. Or quand l'article 1^{er} soulève comme il le fait la question de l'équilibre des dépenses, il oriente déjà les choses. Ne le nions pas ! Ne le niez pas !

Nous proposons un autre type de cadre, qui laisserait une plus grande marge de manœuvre. Ce n'est pas parce que nous souhaitons mesurer la dette écologique ou les inégalités sociales que nous nous engageons à les résorber toutes, immédiatement. Tout le monde sait que c'est impossible.

Il s'agit en revanche d'assumer la nécessité de les prendre en compte dans notre réflexion. Cela laisserait toute latitude à des majorités diverses pour aborder les choses différemment.

Nous voterons cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 27.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je suis saisi de quatre amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 70, présenté par MM. Husson et Raynal, au nom de la commission, est ainsi libellé :

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.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-François Husson, rapporteur. Vous le savez, à droit constitutionnel constant, le Gouvernement ne peut pas être contraint juridiquement de proposer la révision d’une loi de programmation des finances publiques, alors même – cela s’est vu – que les hypothèses, notamment macroéconomiques, sur lesquelles elle est assise se révèlent obsolètes.

Il peut apparaître utile d’intervenir afin de réviser certains objectifs d’une loi de programmation pour tenir compte de l’évolution du contexte macroéconomique.

Toutefois, le cadre constitutionnel et organique ne permet pas, dans l’état actuel du droit, de bénéficier de cette souplesse.

Le présent amendement vise à réduire cette rigidité en créant deux catégories de lois de programmation des finances publiques : les lois de programmation initiales et les lois de programmation rectificatives.

Si les lois de programmation initiales doivent prévoir l’ensemble des éléments que les dispositions organiques regardent comme relevant du domaine obligatoire, les lois de programmation rectificatives pourront se limiter, elles, à une révision de tout ou partie de ces dispositions sans modifier la période de programmation concernée comme cela nous est imposé actuellement.

M. le président. L’amendement n° 28 rectifié, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

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 :

La parole est à M. Éric Bocquet.

M. Éric Bocquet. Cet amendement a pour objet de supprimer la mention de « l’objectif d’équilibre des comptes des administrations publiques » à l’alinéa 4 de l’article 1^{er}. Nous estimons que le solde public ne peut constituer, en soi, une boussole pour les choix budgétaires que nous voudrions opérer.

M. Franck Waserman, professeur de droit public, explique d’ailleurs très bien le caractère tout à fait illusoire de la notion d’équilibre : « L’équilibre apparaît davantage comme un paramètre économique, voire pour certains, un objectif, que comme un principe structurant qui puisse se couler dans les formes du droit. C’est sans doute une des raisons pour lesquelles l’équilibre n’a jamais été formalisé comme un principe juridique des finances publiques, et qu’il n’a probablement pas vocation à l’être un jour. »

Il faut donc oublier l’idée selon laquelle les finances publiques doivent être nécessairement équilibrées et considérer les enjeux et les urgences – climatiques, sociales et environnementales – qui se présentent.

Cet amendement vise également à supprimer les références aux traités européens et à leurs indicateurs, tels que « l’effort structurel » – défini à l’article 1^{er} comme « l’incidence des mesures nouvelles sur les recettes et la contribution des dépenses à l’évolution du solde structurel » –, les mécanismes de correction et autres contraintes européennes pesant sur les grandes orientations de la politique économique et budgétaire de la France.

La logique qui les sous-tend est tout à fait symptomatique de la suprématie de la sphère européenne et de ses dogmes sur les intérêts nationaux.

Ces multiples références et le fait de calquer nos finances publiques sur les intérêts et les indicateurs européens ont, nous le savons, un effet délétère sur notre fonction de parlementaires.

L'avis du 24 septembre 2017 du Haut Conseil des finances publiques soulignait ainsi que la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation 2018-2022 s'écartait des engagements européens de la France, en retenant une réduction du déficit structurel « inférieure au minimum requis par les règles européennes ».

Nous proposons donc au contraire que les lois de programmation déterminent une planification traduisant les besoins de la Nation, et concourent 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 de 2004.

M. le président. L'amendement n° 62, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

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

La parole est à M. le ministre délégué.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. À l'issue de son passage en commission, l'article 1^{er} de la proposition de loi institue non seulement un « objectif d'évolution de la dépense des administrations publiques », mais aussi un objectif d'évolution des recettes.

Le but de cette proposition de loi est de fixer un seul outil de pilotage simple afin de suivre les finances publiques, de manière approfondie, à l'aune des dépenses publiques.

L'idée de ne pas fonder le rétablissement des finances publiques sur des hausses d'impôt fait l'objet d'un assez large consensus. Au-delà, nous estimons que la dépense publique reste le meilleur et le plus lisible des outils de pilotage.

En conséquence, nous ne considérons pas comme souhaitable l'objectif d'évolution des recettes, car il constituerait une forme d'objectif concurrent, qui créerait de la confusion dans ce pilotage budgétaire. Nous proposons donc de revenir à la rédaction du texte adoptée par l'Assemblée nationale.

M. le président. L'amendement n° 64, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

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

La parole est à M. le ministre délégué.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Cet amendement vise quant à lui à fusionner le rapport préalable au débat sur l'orientation des finances publiques (DOFP) et le programme de stabilité (PSTAB), la proposition de loi organique rendant leurs transmissions concomitantes. Nous proposons donc un seul rapport, afin de gagner, là aussi, en lisibilité et de clarifier les objets du débat.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur les amendements n°s 28 rectifié, 62 et 64 ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Ces trois amendements sont incompatibles avec l'amendement n° 70 de la commission, raison pour laquelle cette dernière émet à leur sujet un avis défavorable.

Comme l'a dit M. Bocquet, l'amendement n° 28 rectifié tend à supprimer – à défaut de pouvoir la casser – la boussole. Or nous avons besoin, à mon sens, de conserver la mention des ODAP dans l'article 1^{er}.

Monsieur le ministre, je ne vois pas en quoi le fait de proposer un objectif d'évolution des recettes des administrations publiques viendrait complexifier le débat. Cet ajout a, de notre point de vue, le mérite de compléter le suivi des dépenses par celui des recettes. Dans un débat portant sur les finances publiques, cela me paraît utile. De plus, par définition, la dépense publique ne peut pas constituer le seul outil de pilotage des finances publiques.

S'agissant de l'amendement n° 64, permettez-moi de vous faire part de ma surprise face à votre volonté de fonder l'ensemble du PSTAB et du rapport préalable au débat sur l'orientation des finances publiques dans un seul et même document. Ces documents n'ont pas la même portée et, surtout, ils ne sont pas destinés aux mêmes assemblées. En effet, l'un a une portée européenne, quand l'autre est adressé au Parlement français. Je vous confirme donc que la commission émet un avis défavorable sur ces trois amendements.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 70 et 28 rectifié ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Le Gouvernement émet un avis défavorable sur l'amendement n° 70. La création d'une nouvelle catégorie de loi de programmation des finances publiques ne nous paraît en effet pas opportune.

Premièrement, il est possible de réviser une loi de programmation par l'adoption d'une nouvelle loi de programmation. Deuxièmement, multiplier les rectifications conduirait à amenuiser la portée de cette loi. Troisièmement, si une

crise survient et rend nécessaire une correction, il est plus judicieux d'attendre de bien mesurer ses effets plutôt que de procéder immédiatement à des modifications.

Le Gouvernement émet également un avis défavorable sur l'amendement n° 28 rectifié, pour les mêmes raisons que celles avancées s'agissant de l'amendement n° 27. Cet amendement vise en effet à revenir sur des éléments tout à fait majeurs de cette proposition de loi.

M. le président. La parole est à M. Pascal Savoldelli, pour explication de vote.

M. Pascal Savoldelli. Si je comprends bien, si l'amendement n° 70 est adopté, les autres amendements deviendront sans objet. Je voudrais informer mes collègues que, s'il en avait été autrement, nous aurions demandé un scrutin public sur l'amendement n° 28 rectifié. Il me paraît correct d'échanger des informations afin de clarifier les votes qui se déroulent dans notre hémicycle.

Nous aurions d'ailleurs peut-être dû demander un scrutin public sur l'amendement n° 27. M. le ministre nous a répondu. Toutefois, lorsque vous nous faites part, monsieur le ministre, d'une volonté d'atteindre une pluriannualité véritablement contraignante en faisant le lien avec les règles européennes, je vous avoue que cette argumentation ne nous satisfait pas.

Nous sommes sous la tutelle des institutions européennes, au premier rang desquelles la Commission ! Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé en 2012, impose bien à vingt-deux États, dont le nôtre, de respecter les règles d'équilibre structurel des comptes des administrations publiques. C'est un pacte budgétaire qu'on appelle la « règle d'or ».

Le traité impose également aux États signataires de mettre en place un mécanisme de correction en cas d'écart important par rapport à cet objectif. Il prévoit aussi – ce qui constitue sa principale innovation par rapport au pacte de stabilité et de croissance modifié en 2005 puis en 2011 – que la règle d'équilibre structurel et le mécanisme de correction « prennent effet dans le droit national des parties contractantes au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon. »

On ne peut pas s'appuyer sur l'article pour aller encore plus loin dans cette direction et, en fin de compte, sacraliser les lois de programmation qui ne serviraient plus, alors, à prévoir des investissements structurants – à l'image de l'usage de la pluriannualité dans les collectivités locales.

Plusieurs collègues siégeant sur d'autres travées ont d'ailleurs fait état de ce qui se passe dans les collectivités territoriales.

Nous maintenons l'amendement n° 28 rectifié. Cependant, si l'amendement n° 70 est voté, les trois autres ne pourront plus être débattus, ce qui est tout à fait normal. Il n'empêche que nous aurions pu demander un petit scrutin public sur les amendements n°s 27 et 28 rectifié. On se le dit !

M. le président. Je signale que l'adoption de l'amendement n° 70 ne rendra pas l'amendement n° 64 sans objet.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Raynal, rapporteur. Je m'étonne de la position du Gouvernement concernant l'amendement n° 70 de la commission. La création d'une catégorie de lois de programmation des finances publiques rectificatives a presque pour but d'aider le Gouvernement – le vôtre, et les suivants ! (*Sourires.*)

Vous imputez à la crise la responsabilité du problème dont souffre la loi de programmation. Or ce n'est pas tout à fait vrai. La crise l'a amplifié, mais c'est depuis 2018, en réalité, que tout est faux !

M. Jean-François Husson, rapporteur. Exactement !

M. Claude Raynal, rapporteur. Nous le disions chaque année, avant même le début de la crise sanitaire. Depuis le début d'une autre crise, celle des « gilets jaunes », la loi de programmation est en dérive complète. Nous le savons. Nous aurions pourtant pu, à ce moment-là, rectifier le tir, ne fût-ce que sur les dépenses liées aux « gilets jaunes ».

Le but de la création d'une loi de programmation des finances publiques rectificative est de donner au Gouvernement un outil pour effectuer des modifications minimales, sans avoir besoin de rouvrir tout le dossier des lois de programmation, dont nous mesurons la lourdeur. À travers cette formule, il s'agit de lui donner la possibilité d'opérer des rectifications, si j'ose dire, à la marge.

Notre amendement ne tend par ailleurs nullement à imposer l'obligation de présenter de tels projets de loi – nous ne pouvons donner d'injonction au Gouvernement sur ce point –, mais il a pour objet de lui ouvrir la possibilité de le faire. Il est vrai néanmoins que, si vous avez la faculté de le faire, on risque effectivement de vous le demander ! (*Sourires.*) Cela peut arriver ! Vous y voyez peut-être un piège, mais c'est en réalité un outil utile.

Il n'est pas normal qu'une loi de programmation quinquennale se trouve « par terre » au bout d'un an sans que l'on fasse rien pour y remédier, et que l'on continue à procéder de la même façon sans rien modifier – sauf à considérer que cette loi de programmation n'a aucun intérêt, mais en ce cas, l'intégralité de la proposition de loi organique est sans intérêt, puisqu'elle porte sur ce sujet !

M. Jean-François Husson, rapporteur. Eh oui !

M. Claude Raynal, rapporteur. L'amendement n° 62 du Gouvernement vise à supprimer les dispositions prévoyant la présentation d'un objectif d'évolution des recettes. C'est assez curieux ! Nous l'avons tous dit, nous comprenons bien la volonté politique de ce texte, qui est de faire porter le débat sur la dépense publique, la dépense publique et encore la dépense publique ; ainsi que sur la dette, la dette, et encore la dette – non pour le budget 2022, nous l'avons bien compris, mais pour les suivants.

Nous vous disons simplement qu'il est important de débattre des recettes. Il peut s'agir de discuter des recettes dont on se passe, sujet politique qui revient régulièrement dans nos échanges, mais il peut s'agir également de discuter de ce que fait le Gouvernement. Je rappelle que plusieurs décisions ont été prises en dehors des lois de programmation : par exemple, le maintien de la taxe d'habitation pour les 20 % de Français ayant les plus hauts revenus. (*M. Jérôme Bascher manifeste son approbation.*)

Cette dernière décision, qui ne figurait ni dans les promesses de campagne du Président de la République ni dans le projet initial du Gouvernement, est arrivée par le biais du Conseil constitutionnel. Nous l'avons dit dès le départ, et nous ne changerons pas d'avis sur ce point !

Il n'en demeure pas moins vrai que cette décision a eu des conséquences. Il en va de même pour la décision de réduction des impôts de production prise l'an dernier, qui ne figurait pas davantage dans la loi de programmation – et ne pourrait plus y être, d'une certaine façon, si vous n'effectuez aucune estimation relative aux recettes.

Si vous voulez prendre des mesures fiscales dans les cinq ans qui suivent sa promulgation, il vous faut les intégrer dans votre loi de programmation. C'est du bon sens !

M. le président. La parole est à M. Jérôme Bascher, pour explication de vote.

M. Jérôme Bascher. Je viens à l'appui – s'il en était besoin – de M. Raynal. Pourquoi les lois de programmation des finances publiques seraient-elles inférieures en matière de révision aux autres lois de programmation ? J'en veux pour preuve, et je le ai citées tout à l'heure, les lois de programmation militaire, qui comportent des clauses de revoyure. C'est cela que nous vous proposons.

Ne faites pas des lois de programmation des finances publiques des lois de programmation inférieures aux autres. Elles sont déjà suffisamment foulées aux pieds.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 70.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, les amendements n°s 28 rectifié et 62 n'ont plus d'objet.

Je mets aux voix l'amendement n° 64.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 20 rectifié, présenté par Mme Taillé-Polian, MM. Dantec, Dossus, Fernique, Gontard et Labbé, Mme de Marco, M. Parigi, Mme Poncet Monge, M. Salmon et les membres du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires, est ainsi libellé :

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.

La parole est à Mme Sophie Taillé-Polian.

Mme Sophie Taillé-Polian. Les règles budgétaires prévues à l'article 34 de la Constitution et renforcées par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire imposent l'objectif unique de l'équilibre. À ce titre, elles bloquent les politiques de redistribution des richesses et de transition écologique et empêchent toute reprise économique durable. Ce verrou doit sauter.

En attendant ce changement, un élargissement des objectifs de la programmation des finances publiques s'avère nécessaire et potentiellement fructueux. Actuellement, l'objectif de l'équilibre budgétaire repose sur l'unique indicateur du PIB. Or ce dernier est non seulement décorrélé du bien-être de la population, mais il est lié également à l'augmentation de la pollution.

Nous proposons donc qu'il soit compensé par un autre indicateur. Cet amendement vise ainsi à introduire un critère qualitatif dans la programmation des finances publiques : l'indice du mieux vivre de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Sur la base de cet indice, la Nouvelle-Zélande a récemment adopté un nouveau cadre d'évaluation du niveau de vie dont nous pourrions nous inspirer.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Cet amendement, qui tend à compléter le domaine obligatoire des lois de programmation des finances publiques, revient à sortir du cadre juridique dans lequel nous nous inscrivons. Même si cette proposition me semble digne d'intérêt, elle ne relève pas à proprement parler du champ de l'orientation des finances publiques, mais plutôt d'une approche transversale des politiques publiques – ce qui n'est pas le cas des lois de programmation. C'est pourquoi la commission émet un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Même avis. À nos yeux, l'article 34 de la Constitution limite les considérations de la loi de programmation des finances publiques à des trajectoires budgétaires et à des indices économiques. Pour cette raison, le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. La parole est à Mme Sophie Taillé-Polian, pour explication de vote.

Mme Sophie Taillé-Polian. Je remercie M. le rapporteur de me concéder un certain intérêt ! *(Sourires.)*

L'indice du mieux vivre de l'OCDE comprend différentes dimensions susceptibles de nous guider dans nos orientations budgétaires : la qualité de l'emploi, le logement, la santé, le bien-être subjectif, ou encore la sécurité et l'éducation. Ces indicateurs pourraient nous aider à évaluer la pertinence des répartitions des augmentations budgétaires, et contribuer ainsi à éclairer les choix que nous posons en tant que législateur, tout comme ceux de l'exécutif.

Ce serait à mon sens une démarche fructueuse que de ne pas nous laisser orienter, je dirais même, cadenciser, dans notre réflexion par le seul indicateur de la croissance économique. Nous le savons, cet indicateur comporte de multiples effets pervers, réduit notre champ de vision et notre champ d'action et nous fait aller parfois dans le mauvais sens.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 20 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 60, présenté par MM. Rambaud, Rohfrisch, Patient, Patriat, Bargeton, Buis et Dennemont, Mmes Duranton et Evrard, MM. Gattolin et Hassani, Mme Havet, MM. Haye, Iacovelli, Kulimoetoke, Lévrier, Marchand et Mohamed Soilihi, Mme Phinera-Horth, M. Richard, Mme Schillinger, MM. Théophile, Yung et les membres du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, est ainsi libellé :

Alinéas 9 et 10

Supprimer ces alinéas.

La parole est à M. Didier Rambaud.

M. Didier Rambaud. Cet amendement vise à revenir à la rédaction de l'Assemblée nationale concernant l'objectif d'évolution de la dépense des administrations publiques, en supprimant la référence aux « dépenses d'avenir ».

L'objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques introduit par ce texte est un outil comptable de suivi et de pilotage des finances publiques. Il n'a donc, par nature, pas vocation à distinguer les dépenses d'avenir et les dépenses de fonctionnement, mais à présenter une vision consolidée de l'évolution des dépenses par rapport à la programmation.

Comme je l'ai souligné lors de la discussion générale, nous avons la possibilité de doter la LOLF de nouveaux outils performants. J'ose espérer qu'il puisse être question d'outils neutres et transpartisans. Or la notion de « dépenses d'avenir » n'est pas définie clairement et ferait, à n'en pas douter, l'objet d'instrumentalisations politiques de toutes parts. C'est pourquoi je vous demande, mes chers collègues, d'adopter cet amendement.

M. le président. L'amendement n° 21, présenté par Mme Taillé-Polian et les membres du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires, est ainsi libellé :

Alinéa 10

Supprimer les mots :

à la croissance économique ainsi qu'

La parole est à Mme Sophie Taillé-Polian.

Mme Sophie Taillé-Polian. Dans la lignée de notre réflexion précédente, nous souhaiterions supprimer la référence à la croissance économique dans la définition des dépenses d'avenir.

La croissance économique est un pur indicateur quantitatif qui, par définition, ne prend pas en compte la réalité des conséquences des investissements et des dépenses réalisés. Cette vision des choses nous pousse à considérer comme « dépenses d'avenir » des dépenses qui nuisent en réalité à notre avenir.

Selon nous, le bien-être social ou la transition écologique sont les indicateurs qui devraient être pris en compte. Nous devrions orienter les dépenses d'avenir en ce sens.

Nous le savons, la croissance économique n'est pas qualitative, mais quantitative,...

M. Jean-François Husson, rapporteur. Elle peut aussi être qualitative, ce n'est pas incompatible !

Mme Sophie Taillé-Polian. ... et elle peut intégrer des éléments dévastateurs.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. La notion de « dépenses d'avenir » introduite au cours des travaux de la commission vise juste, car elle ouvre un débat. Ces dépenses sont définies comme celles qui contribuent, à l'aune des connaissances scientifiques et techniques, à soutenir la croissance de long terme – cela n'empêche donc pas une approche qualitative –, mais aussi le progrès social et environnemental. Elles tendent donc bien vers ce triple objectif.

Pour répondre à M. Didier Rambaud, l'ODAP n'est pas un outil comptable de pilotage des finances publiques. C'est un indicateur, non normatif, qui exprime politiquement l'intention du législateur en matière d'évolution des dépenses.

La notion de « dépenses d'avenir » est, comme vous le dites, difficile à cerner de manière précise. Nous avons eu, vous le savez, ce débat en commission. C'est la raison pour laquelle la commission des finances propose que ces dépenses et les choix méthodologiques du Gouvernement soient explicités dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques.

Le Gouvernement nous a donné l'exemple, en un sens, l'année dernière, en proposant un budget « vert ». Je l'ai trouvé d'un vert plutôt délavé l'an passé (*Sourires.*), mais je vois dans les documents parus aujourd'hui que le Gouvernement a la volonté d'en renforcer la connaissance en en précisant les termes. Nous ne faisons donc que mettre nos pas dans ceux du Gouvernement pour faire évoluer cette proposition.

Madame Taillé-Polian, je crois que nous devons faire attention. À vous entendre, il faudrait que nous soyons décroissants ! Nous devons nous montrer vigilants. À titre d'exemple, alors que la part de l'industrie dans la richesse nationale a été divisée par deux en vingt-cinq ans, le domaine industriel a besoin d'innovations et de perspectives de croissance. Veillons donc à ne pas envoyer de signaux contradictoires aux populations.

La commission émet un avis défavorable sur ces deux amendements.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Le débat sur les dépenses d'avenir a été ouvert par les membres de la commission Arthuis. Il est intéressant et il nécessite une définition plus précise de la notion, comme vous l'avez souligné à l'instant, monsieur le rapporteur, en indiquant que la commission des finances avait renvoyé au rapport pour son explicitation.

Cependant, cela ne suffit pas à poser une définition précise de ce qu'est une dépense d'avenir participant au progrès social et environnemental... Dans ces conditions, nous préférons en rester à la rédaction de l'Assemblée nationale et supprimer cette notion, comme le propose M. Rambaud dans son amendement.

J'émet donc un avis favorable sur l'amendement n° 60.

En ce qui concerne l'amendement n° 21, l'avis du Gouvernement est défavorable, pour des raisons semblables à celles que j'ai données précédemment.

Le renvoi à la croissance économique se justifie aussi parce qu'il s'agit de l'un des critères permettant de mesurer l'évolution des recettes, donc le cadrage dans lequel on s'inscrit ; on en revient là au débat précédent. Il nous paraît fondamental de pouvoir le maintenir.

M. le président. La parole est à M. Pascal Savoldelli, pour explication de vote.

M. Pascal Savoldelli. Mes chers collègues, j'aimerais comprendre...

Nos collègues du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires ont présenté précédemment un amendement visant à introduire comme critère qualitatif l'indice du mieux vivre de l'OCDE. Nous l'avons tous voté dans notre groupe. En revanche, le ministre a donné un avis défavorable, et M. Rambaud a voté contre.

Monsieur le rapporteur, si l'OCDE est pour la décroissance, c'est un scoop ! Mieux vaudrait réviser votre copie, car l'indice du mieux vivre de l'OCDE n'a rien à voir avec la décroissance.

Ce que je ne comprends pas, c'est que vous votiez contre un amendement qui vise à instaurer l'indice du vivre mieux de l'OCDE et que vous nous proposiez en revanche de voter des dépenses d'avenir !

De mon point de vue, le mieux vivre des populations est le critère d'une belle dépense d'avenir. Je ne voterai pas l'amendement n° 60.

M. le président. La parole est à Mme Sophie Taillé-Polian, pour explication de vote.

Mme Sophie Taillé-Polian. Monsieur le rapporteur, si le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires était unanime à considérer que la décroissance est nécessaire, il aurait présenté un amendement dont l'objet aurait été de préciser que les dépenses d'avenir sont celles qui portent en elles les éléments de la décroissance, ou qui aurait visé à mettre en place un indice pour mesurer la décroissance. Or ce n'est pas ce que nous avons fait.

En effet, nous considérons qu'il faut des indicateurs plus fins pour déterminer les investissements et les dépenses qui peuvent contribuer à une meilleure production, utile socialement et vertueuse plutôt que polluante.

Nous savons tous que la croissance économique, telle qu'on la comptabilise aujourd'hui, prend en compte des dépenses qui sont profondément antagoniques avec l'égalité, la justice sociale et la lutte contre le dérèglement climatique. C'est une mauvaise façon de compter.

Votre définition des dépenses d'avenir place sur le même plan, par le biais d'une virgule, « la croissance économique, ou le bien-être, ou la transition ». Elle laisse ainsi entendre que tout ce qui favorise la croissance économique est une dépense d'avenir, quelle que soit la nature de cette dépense. Eh bien, non ! Nous considérons, quant à nous, qu'il faut une croissance juste, bonne et utile, nourrie par une production juste, bonne et utile.

Pour cela, il faut nous libérer des dépenses qui portent en elles la pollution et la poursuite du dérèglement climatique, et ne surtout pas les considérer comme des dépenses d'avenir.

C'est pourquoi nous n'avons pas inscrit le terme de « décroissance » dans la rédaction de notre amendement. Nous souhaitons libérer notre pensée du cadre intellectuel de la croissance, car il nous emprisonne dans des situations de crise que nous ne pourrions surmonter qu'en nous délivrant de ce concept.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Raynal, rapporteur. Personnellement, je tiens beaucoup au concept de dépense d'avenir. Il figure effectivement dans le rapport Arthuis. Je n'approuve pas l'ensemble du contenu de ce document, mais la partie relative à ce concept ouvre des perspectives et me semble plutôt intéressante. Il est donc dommage que le Gouvernement ne la reprenne pas, alors qu'il reprend tout le reste du rapport.

Il faut bien noter que, si le sujet des dépenses d'avenir semble poser difficulté ici, ce n'est plus le cas à Bruxelles. En effet, il me semble que Bruno Le Maire est intervenu sur la notion de dépense d'avenir dans le cadre du budget européen. Il me semble même qu'un certain nombre de

pays européens s'inquiètent de voir la France développer ce concept, car ils craignent de ne passer à côté d'une occasion intéressante.

Il est tout de même étonnant que Bruno Le Maire, à Bruxelles, défende les dépenses d'avenir et que le Gouvernement, en France, ne les défende pas. Je suis pour le moins étonné ! M. Rambaud a dû se tromper en rédigeant son amendement et méconnaître l'analyse du Gouvernement sur le sujet...

Quant à l'inquiétude de Mme Sophie Taillé-Polian, je la comprends et je la partage, et je ne doute pas que ce soit aussi le cas de M. le rapporteur général.

Cependant, quand on vote un budget, il est important de connaître la volonté du Gouvernement sur les politiques publiques menées. Tel est ce qui doit être au cœur du débat. Il faut sortir d'un carcan purement budgétaire et ouvrir des sujets de politique publique.

Pour ce qui est des dépenses d'avenir, il revient au Gouvernement, quel qu'il soit, de dire ce que recouvre cette notion. Il s'agit non pas de soumettre le budget à une contrainte, mais de définir des priorités en les justifiant, ce qui implique notamment de prendre en compte les questions liées au climat et les sujets qui sont dans l'esprit de tous nos concitoyens et qu'il faut traduire en mots.

Les dépenses d'avenir sont un outil, grâce auquel un gouvernement qui voudrait privilégier essentiellement des dépenses portant sur les questions climatiques et de transition pourrait agir. Le concept n'a donc rien d'inquiétant.

Mieux vaut laisser le sujet assez ouvert, pour que les gouvernements prennent leurs responsabilités en précisant la direction qu'ils veulent prendre. Gardons la notion de dépenses d'avenir aussi ouverte que possible. Pour notre part, nous nous y attacherons avec rigueur dans les discussions en commission mixte paritaire.

M. le président. Messieurs les rapporteurs, sans vouloir importuner la commission des finances, à laquelle j'appartiens, je vous prie de veiller à ne donner qu'un seul avis sur chaque amendement, par souci de clarté et pour tenir les délais.

La parole est à M. Vincent Capo-Canellas, pour explication de vote.

M. Vincent Capo-Canellas. Je garde quelques inquiétudes au sujet de la rédaction de l'amendement visant les dépenses d'avenir, notamment quant à la combinatoire entre l'alinéa 10 et le reste du texte, dans la mesure où cet alinéa définit les dépenses d'avenir comme particulièrement et durablement favorables, à long terme, à la croissance économique, ainsi qu'au progrès social et environnemental.

Il s'agit là – M. Raynal l'a rappelé – d'une définition très large, de sorte que la notion peut recouvrir toutes sortes de dépenses.

Or l'alinéa 10 doit s'appliquer en même temps que 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. Il est clair pour moi que les dépenses d'avenir resteront en dehors de la définition du solde structurel.

Je me demande donc s'il ne s'agit pas là d'une manière d'ouvrir la voie à la dépense publique, en considérant qu'un certain nombre de dépenses n'entrent pas dans le calcul du

solde structurel. Si nous voulons maîtriser nos finances publiques, mieux vaudrait tout de même réfléchir avant de nous avancer sur cette pente !

M. Jérôme Bascher. Très juste !

M. Vincent Capo-Canellas. De ce point de vue, la rédaction de l'amendement M Rambaud peut être améliorée, et je m'abstiendrai donc.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 60.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 21.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 30, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

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

La parole est à M. Pascal Savoldelli.

M. Pascal Savoldelli. Nous voilà arrivés à la dette et, par conséquent, aux besoins de financement des administrations publiques !

Il arrive que nous nous autorisons les uns et les autres à comparer – pas toujours de manière pertinente – le budget de la Nation à celui d'un ménage. J'ai eu l'idée, avec mon groupe, de prolonger l'analogie pour que la programmation prenne en compte les besoins minimaux de la Nation, notion à laquelle nous sommes tous attachés dans cet hémicycle.

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a produit en 2015 une étude visant à déterminer quels étaient les besoins minimaux des personnes pour participer effectivement à la vie sociale.

Alors que chaque poste de dépense a été passé au crible, il est apparu que, selon une multiplicité de variables, notamment le lieu et le type d'habitation, ainsi que le nombre de personnes composant le ménage, les besoins minimaux oscillaient entre 1 424 euros et 3 284 euros.

Si vous tenez absolument à plafonner les dépenses, pourquoi ne pas déterminer leur niveau minimal ? Ce serait tout à fait conforme aux objectifs de la programmation pluriannuelle des finances publiques, qui vise à prévoir à long terme les besoins essentiels de la Nation.

Au contraire, les deux seuls besoins minimaux relevés par M. le rapporteur général dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2021 portaient sur une réduction des dépenses publiques pour baisser le ratio d'endettement de

la dette sur le PIB. Certes, ce sont les objectifs budgétaires de la majorité sénatoriale, mais les besoins de la société sont indistincts des besoins de l'État.

Dans *La V^e République démystifiée*, Loïc Azoulay s'interroge ainsi sur ce que peut faire l'État, dans une telle situation, quand la redistribution faillit : doit-il annihiler l'exigence de satisfaction de ses besoins, ou bien doit-il s'annihiler lui-même ? Doit-il être fort ou faible ? Mais où est la force et où est la faiblesse dans les circonstances actuelles ?

La crise que nous vivons est une crise de la société dans l'État, la crise d'une société façonnée par l'État et délaissée par l'État sous la V^e République. Elle nous apprend qu'il y a deux choses que l'on ne saurait abolir : d'un côté, les besoins élémentaires de chacun et chacune des membres de la société ; de l'autre, les besoins de l'État requis pour les satisfaire.

C'est dans cette double impossibilité ou dans cette double résilience qu'il faut, nous semble-t-il, essayer de réfléchir à nouveau à l'État, c'est-à-dire aux besoins de celui-ci dans une société de besoins.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Votre amendement, monsieur Savoldelli, tend à ce que l'évolution des crédits du budget de l'État fasse l'objet d'une présentation « en couloir », dans laquelle l'on indiquerait un plancher et un plafond.

Dans la mesure où ces dispositions sont purement programmatiques, la présentation proposée renforce l'information du Parlement sur les intentions du Gouvernement, ce qui est bienvenu.

En revanche, ce qui pose une difficulté particulière, c'est que, dans le même amendement, vous prévoyez que les lois de programmation devront décrire une trajectoire de baisse des prélèvements sur les recettes de l'État. Or une part de celles-ci constitue en définitive les ressources des collectivités locales.

Par conséquent, même si ce n'est évidemment pas votre intention, l'amendement, tel qu'il est rédigé, tend à prévoir une trajectoire de réduction des recettes pour les collectivités locales. Or nous ne souhaitons, ni vous ni nous, ouvrir ce sujet.

Faute d'une rédaction satisfaisante, je demande donc le retrait de cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Défavorable.

M. le président. Monsieur Savoldelli, l'amendement n° 30 est-il maintenu ?

M. Pascal Savoldelli. Non, nous allons le retirer. Mais, et cela n'étonnera personne, nous le présenterons de nouveau sous une autre forme lors de l'examen du projet de loi de finances.

Je retire donc mon amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 30 est retiré.

L'amendement n° 58 rectifié, présenté par MM. Henno, Bonnecarrère et Mizzon, Mmes Guidez et Férat, MM. Lafon, Longeot et Canévet et Mme Dindar, est ainsi libellé :

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

La parole est à M. Olivier Henno.

M. Olivier Henno. La loi de programmation pluriannuelle des finances publiques sera bien évidemment indispensable, vu le niveau de dépenses publiques dans notre pays et son niveau d'endettement.

Elle offrira également un outil précieux pour le pilotage du Gouvernement, pour le Parlement, pour la lisibilité des citoyens et pour programmer des investissements – je pense à l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) –, notamment pour les établissements de santé. Il est indispensable que tous les acteurs disposent de cette lisibilité de la dépense publique.

Au travers de cet amendement, nous proposons donc de renforcer la dimension de pluriannualité, notamment en abordant la question des sous-objectifs.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Toute proposition qui vise à améliorer la présentation et à mieux comprendre les objectifs est bonne à prendre. Cependant, il reste à pouvoir la mettre en œuvre...

Nous souhaitons donc entendre l'avis du Gouvernement sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. La trajectoire de progression pluriannuelle de l'Ondam s'inscrit dans le cadre d'une stratégie globale des finances publiques. C'est à ce titre qu'elle est fixée au sein de la loi de programmation des finances publiques (LPPF).

Toutefois, sa déclinaison par sous-objectifs sur cinq ans, comme vous le proposez, nous apparaît plus complexe compte tenu des caractéristiques propres de chaque sous-objectif, notamment des déterminants de leur évolution. Ceux-ci sont en effet très différents, selon qu'ils portent par exemple sur l'industrie pharmaceutique ou médicamenteuse, sur les dépenses de santé ou, plus récemment, sur les questions liées à l'autonomie ou à la dépendance.

Il nous faut donc pouvoir disposer d'une capacité d'ajustement en cours de période au regard du rythme d'exécution des dépenses, du rythme d'activité et de la mise en œuvre des mesures. Or nous considérons que la trajectoire que vous proposez par sous-secteurs rigidifierait fortement, non pas la trajectoire des dépenses, mais la gestion de cette trajectoire globale de dépenses.

Aussi, le Gouvernement demande le retrait de cet amendement, faute de quoi il émettrait un avis défavorable.

M. le président. Quel est donc l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Nous prenons en compte l'avis du Gouvernement, mais, pour l'instant, jusqu'à la réunion de la commission mixte paritaire, nous préférons nous en remettre à la sagesse du Sénat.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 58 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 59 rectifié, présenté par MM. Henno, Bonnacarrère et Mizzon, Mmes Guidez et Férat, MM. Lafon, Longeot et Canévet et Mme Dindar, est ainsi libellé :

Alinéa 15

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

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

La parole est à M. Olivier Henno.

M. Olivier Henno. Cet amendement est de même nature que le précédent. Il s'agit de définir les objectifs de dépenses en fonction de la stratégie pluriannuelle de santé.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Les auteurs de cet amendement ne précisent pas exactement ce que désigne la notion de stratégie pluriannuelle de santé. Il y a là une source d'incertitude, qui n'est pas souhaitable dans un texte organique.

La commission sollicite donc le retrait de cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Même avis.

M. le président. Monsieur Henno, l'amendement n° 59 rectifié est-il maintenu ?

M. Olivier Henno. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 59 rectifié est retiré.

L'amendement n° 29, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 21, seconde phrase

Après le mot :

période

rédiger 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.

La parole est à M. Éric Bocquet.

M. Éric Bocquet. Nous voulons borner la durée d'une loi de programmation des finances publiques à celle du mandat des députés à l'Assemblée nationale.

C'est une question de cohérence. La rédaction actuelle précise seulement une condition minimale de durée de programmation de trois ans, ce qui nous paraît insuffisant.

En effet, il apparaît qu'une telle rédaction pourrait avoir pour conséquence un artifice à nos yeux inutile, car le prochain gouvernement pourrait déposer un projet de loi de programmation des finances publiques en 2025 ou, pis encore, en 2026. La programmation ainsi soumise à examen se révélerait être un simple artifice de communication. Il est assez évident que la programmation serait remise en cause par l'avènement d'une nouvelle majorité, car c'est le jeu démocratique.

Même dans la perspective d'une révision à la suite d'une crise, par exemple sanitaire, ayant rendu caduque la précédente programmation, il paraît inopérant d'engager le mandat suivant.

Même dans l'hypothèse d'une majorité reconduite d'un mandat législatif à l'autre, un projet de loi de programmation pourrait tout à fait être débattu et permettrait, de la sorte, d'affiner les principaux indicateurs constituant le socle des prévisions adossé à la programmation.

Par conséquent, nous considérons que les lois de programmation pourraient, conformément à l'article L.O. 121 du code électoral, ne pas perdurer au-delà du troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit l'élection de l'Assemblée nationale.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. D'une part, il convient de rappeler que les orientations pluriannuelles des finances publiques présentent un caractère uniquement programmatique. Elles n'ont donc pas pour effet de lier une nouvelle majorité gouvernementale, qui demeure, comme nous le savons tous, libre d'adopter une nouvelle loi de programmation traduisant ses propres objectifs.

D'autre part, il peut sembler curieux de présenter au Sénat un amendement visant à prendre pour référence le seul mandat de l'Assemblée nationale, alors même que le Parlement comporte deux chambres...

J'émet donc un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 29.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 2, présenté par MM. Féraud et Kanner, Mme Briquet, MM. Cozic et Éblé, Mme Espagnac, MM. Jeansannetas, P. Joly et Lurel, Mmes Artigalas et Bonnefoy, MM. Montaugé, Redon-Sarrazy et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, est ainsi libellé :

Alinéa 24

Remplacer le mot :

approbation

par les mots :

un vote distinct

La parole est à M. Rémi Féraud.

M. Rémi Féraud. L'article 1^{er} de la proposition de loi organique crée une nouvelle annexe budgétaire par le biais d'un article 1^{er} E de la LOLF.

Cette évolution est positive, en ce qu'elle prévoit un rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques, qui sera très étayé, puisqu'il prendra en compte les hypothèses et modalités de calcul retenues, ainsi que les perspectives de recettes, de dépenses et de solde d'endettement, tant pour les régimes sociaux que pour les dépenses des administrations publiques.

Nous proposons de graver dans le marbre que cette nouvelle annexe est soumise à l'approbation du Parlement, comme cela figure déjà à l'article 1^{er}, en clarifiant le rôle des assemblées. Nous proposons donc que la présentation de cette annexe fasse l'objet d'un vote distinct du Parlement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. L'article 5 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit effectivement qu'un rapport est annexé à la loi de programmation et qu'il fait l'objet d'une approbation.

Ce rapport ne constitue donc pas une nouvelle annexe budgétaire, contrairement à ce que laissent entendre les auteurs de cet amendement, qui proposent que ce rapport fasse l'objet d'un vote distinct.

Mes chers collègues, il me semble que votre demande est satisfaite sur le fond, puisque l'approbation du rapport annexé passe, en pratique, par le vote d'un article dédié en loi de programmation.

En outre, un doute plane quant à la constitutionnalité de votre proposition, dans la mesure où le législateur organique n'est pas habilité par la Constitution à prévoir les modalités de vote des dispositions des lois de programmation, contrairement à la situation qui prévaut s'agissant des lois de finances et du financement de la sécurité sociale.

La commission demande donc le retrait de cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. En pratique, l'amendement est satisfait. Son examen a toutefois donné lieu à beaucoup d'hésitations de notre part, notamment en ce qui concerne le second argument qu'a développé M. le rapporteur, de nature constitutionnelle. Nous convenons finalement que donner une portée organique à une pratique déjà identifiée peut être utile.

Le Gouvernement s'en remet donc à la sagesse de la Haute Assemblée.

M. le président. Monsieur Féraud, l'amendement n° 2 est-il maintenu ?

M. Rémi Féraud. Compte tenu de l'avis de sagesse du Gouvernement, oui, je le maintiens, monsieur le président !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 3, présenté par MM. Féraud et Kanner, Mme Briquet, MM. Cozic et Éblé, Mme Espagnac, MM. Jeansannetas, P. Joly et Lurel, Mmes Artigalas et Bonnefoy, MM. Montaugé, Redon-Sarrazy et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, est ainsi libellé :

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.

La parole est à Mme Isabelle Briquet.

Mme Isabelle Briquet. Par le biais de la création d'un article 1^{er} E de la LOLF, le présent article introduit une annexe visant à éclairer le Parlement sur la situation macroéconomique et financière du pays.

Notre amendement a pour objet d'insérer dans ce rapport une présentation des fourchettes haute, moyenne et basse des évolutions attendues des taux d'intérêt et de leur impact sur les finances publiques. En effet, il s'agit d'un élément impor-

tant pour jauger de la crédibilité de la trajectoire budgétaire pluriannuelle retenue par le Gouvernement. Et nous n'en disposons pas actuellement.

Ces fourchettes auraient incontestablement une utilité pour évaluer la stratégie budgétaire du Gouvernement et pour préciser les prévisions budgétaires sur lesquelles sont fondés les projets de loi de finances et de finances rectificative.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Si cet amendement était adopté, il y aurait trois scénarios possibles. On laisserait donc au Gouvernement le choix, qui lui revient, d'ailleurs, de définir celui des scénarios sur lequel il s'appuie pour définir sa politique.

J'émet donc un avis de sagesse.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 71, présenté par MM. Husson et Raynal, au nom de la commission, est ainsi libellé :

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.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Raynal, rapporteur. Cet amendement vise à renforcer la clarté du débat parlementaire et la lisibilité de la loi de programmation des finances publiques.

Nous souhaitons que cette loi comporte 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.

Chaque partie pourra contenir, d'une part, l'ensemble des dispositions programmatiques, portant notamment sur les objectifs et les 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. On améliorera ainsi la présentation de la loi de programmation.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Nous considérons que cet amendement tend à retirer au législateur et au Gouvernement toute faculté d'organisation de la présentation de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques.

Par ailleurs, une organisation en quatre sous-parties portant sur trois domaines en plus de celui qui recouvre l'ensemble des administrations publiques serait un peu trop rigide.

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Jérôme Bascher, pour explication de vote.

M. Jérôme Bascher. Monsieur le ministre, je ne puis être d'accord avec vous. Nous avons fait le choix de la cohérence avec l'Union européenne. Or Bruxelles retient précisément le cadre que vise à définir l'amendement !

Comment pouvez-vous nous renvoyer sans cesse à l'Union européenne tout en faisant en sorte que l'on n'en respecte pas le cadre ? Entrons-y plutôt, monsieur le ministre !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 71.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 72, présenté par MM. Husson et Raynal, au nom de la commission, est ainsi libellé :

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

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Raynal, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 72.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 54 rectifié, présenté par Mme Paoli-Gagin, MM. Capus et Wattebled, Mme Mélot et MM. Lagourgue, Malhuret, Verzelen et Chasseing, est ainsi libellé :

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 ;

La parole est à M. Emmanuel Capus.

M. Emmanuel Capus. Cet amendement vise à rétablir dans le rapport remis par le Gouvernement au Parlement au moment du printemps de l'évaluation, d'une part, l'évaluation à moyen terme des ressources de l'État, ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions, et, d'autre part, 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.

Ces éléments garantissent une information fouillée sur le financement de l'État. Il ne paraît pas opportun d'en priver le Parlement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Le printemps de l'évaluation intervient au mois d'avril. Or les éléments que vise à rétablir cet amendement ne sont pas connus en avril ! Ils ne peuvent donc pas figurer dans le rapport d'orientation.

Pour cette raison, la commission sollicite le retrait de cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Même avis.

M. le président. Monsieur Capus, l'amendement n° 54 rectifié est-il maintenu ?

M. Emmanuel Capus. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 54 rectifié est retiré.

Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 1, présenté par MM. Féraud et Kanner, Mme Briquet, MM. Cozic et Éblé, Mme Espagnac, MM. Jeansannetas, P. Joly et Lurel, Mmes Artigalas et Bonnefoy, MM. Montaugé, Redon-Sarrazy et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, est ainsi libellé :

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.

La parole est à M. Rémi Féraud.

M. Rémi Féraud. Le texte prévoit un rapprochement des travaux parlementaires relatifs au débat d'orientation des finances publiques et au programme de stabilité transmis aux institutions européennes. Cela se traduirait par la possibilité d'un débat parlementaire.

Cet amendement vise à transformer cette possibilité en une obligation. Il tend également à prévoir que ce débat intervient dans chaque assemblée sur le temps gouvernemental. Le temps d'initiative parlementaire est, en effet, déjà très contraint.

M. le président. L'amendement n° 11, présenté par MM. Féraud et Kanner, Mme Briquet, MM. Cozic et Éblé, Mme Espagnac, MM. Jeansannetas, P. Joly et Lurel, Mmes Artigalas et Bonnefoy, MM. Montaugé, Redon-Sarrazy et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, est ainsi libellé :

Alinéa 59

Remplacer les mots :

peuvent donner

par les mots :

donnent

La parole est à M. Rémi Féraud.

M. Rémi Féraud. Il s'agit d'un amendement de repli, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Ces amendements visent à rendre obligatoire, sur l'ordre du jour réservé au Gouvernement, l'organisation d'un débat au Parlement sur le programme de stabilité et sur le rapport d'orientation des finances publiques.

Cette disposition, telle qu'elle est rédigée, est inconstitutionnelle, car elle constitue une injonction à l'endroit du Gouvernement. En outre, elle aurait pour effet de contraindre l'ordre du jour des assemblées. Or nous sommes attachés au principe selon lequel le Parlement organise librement ses travaux.

En conséquence, la commission sollicite le retrait de ces amendements, faute de quoi elle émettrait un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Défavorable.

M. le président. Monsieur Féraud, les amendements n° 1 et 11 sont-ils maintenus ?

M. Rémi Féraud. Oui, je les maintiens, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 11.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 31, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 59

après le mot :

débat

insérer les mots :

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

La parole est à M. Éric Bocquet.

M. Éric Bocquet. Au travers de l'amendement n° 28 rectifié, nous avons déjà demandé que le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques soit communiqué au Parlement au plus tard le deuxième mercredi de février, la date initiale du 30 avril se trouvant être trop tardive et risquant d'être postérieure à la date de transmission.

En commission, les rapporteurs ont défendu l'idée que le rapport devait être communiqué au Parlement deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne, en avril.

Ces délais marquent le joug des institutions européennes sur notre calendrier budgétaire ; ils attestent du peu de considération pour le temps dont le Parlement bénéficie pour examiner ce document structurant de la politique nationale. Au demeurant, aucune remarque formulée pendant les débats ne pourrait être transcrite dans le document transmis à la Commission européenne.

Cet amendement a pour objet que les parlementaires puissent, à l'issue du débat relatif au programme de stabilité, se prononcer par un vote ; nous regrettons d'ailleurs que ce débat n'ait qu'un caractère facultatif.

En général, les conditions de débat sont chaotiques, nous l'avons tous éprouvé. Elles ont été décrites notamment par le président de la commission, le 14 avril dernier, lors de l'audition de M. Dussopt sur le programme de stabilité 2021-2027 : les principaux éléments ont été communiqués dans la presse six jours au préalable ; le document fut transmis à l'heure du déjeuner, le jour de l'audition ; la réunion de la commission, ouverte à tous les sénateurs, a été retransmise en direct, mais aucun débat en séance publique n'a été organisé.

Le mardi 29 avril 2014, le Gouvernement, en application de l'article 50-1 de la Constitution, avait fait devant le Sénat une déclaration portant sur le projet de programme de stabilité 2014-2017.

C'est une pratique tout à fait indispensable, qui permet d'échanger des visions politiques et de marquer, ne serait-ce que symboliquement, des différences de vision sur la politique nationale et sur la conception à long terme des finances publiques.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Cet amendement a pour objet que le débat organisé sur le programme de stabilité et le rapport d'orientation des finances publiques soit suivi d'un vote.

Aux termes de l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, « le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote. »

L'article 48 de la LOLF, qui vise l'actuel rapport d'orientation des finances publiques, ne prévoit pas la possibilité pour le Parlement d'organiser un vote. La Constitution, pour sa part, réserve au seul Gouvernement la faculté d'organiser un vote à l'issue d'un débat.

En pratique, cet amendement n'aurait pas les effets recherchés par ses auteurs. Toutefois, il me paraît utile de demander au Gouvernement s'il souhaite, à l'avenir, que le débat sur le programme de stabilité et sur le rapport d'orientation des finances publiques soit suivi d'un vote.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. En vertu de la Constitution, il revient au constituant de fixer l'ordre du jour des assemblées, notamment en ce qui concerne les débats.

Le législateur organique n'est dès lors pas compétent pour décider du caractère obligatoire d'un débat. L'article 50-1 de la Constitution prévoit que le Gouvernement dispose de la faculté de procéder à une déclaration donnant lieu à débat, qui, s'il le décide, peut faire l'objet d'un vote.

Par ailleurs, je réitère le même argument que celui que la commission vient d'opposer aux amendements de M. Féraud.

Enfin, en ce qui concerne les intentions du Gouvernement, monsieur le rapporteur, un certain nombre d'échéances attendues d'ici à la prochaine loi de programmation m'interdisent de vous répondre.

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 31.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié.

J'ai été saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à constater le résultat du scrutin.

(Mmes et MM. les secrétaires constatent le résultat du scrutin.)

M. le président. Voici, compte tenu de l'ensemble des délégations de vote accordées par les sénateurs aux groupes politiques et notifiées à la présidence, 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 1^{er}

M. le président. L'amendement n° 40, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

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.

La parole est à M. Éric Bocquet.

M. Éric Bocquet. La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, la DDAI, est prévue par la LOLF pour faire face à des calamités et des événements imprévis.

Elle comporte de nombreuses limites. Entre autres, elle contrevient au principe de spécialité des crédits : l'exécutif, la plupart du temps, est tenu d'utiliser les crédits ouverts de manière limitative, selon leur destination, telle que celle-ci résulte du budget voté par le Parlement.

Le montant de cette dotation a considérablement augmenté. Avant la crise sanitaire, la loi de finances pour 2017 prévoyait de la créditer de 24 millions d'euros. Entre 2018 et 2021, ce montant fut multiplié par six, en échange d'un abaissement à 3 % des crédits stockés par des gestionnaires pour faire face à des imprévis. Il a explosé à 1,7 milliard d'euros en 2020 et à 1,6 milliard d'euros cette année en raison de la crise sanitaire.

Pourtant, un montant quatorze fois moindre a été provisionné, soit 124 millions d'euros. Ces crédits, en cette période de crise, ont superposé à la confusion sanitaire la confusion budgétaire. Le Gouvernement se sert d'ailleurs de ces crédits pour financer des annonces et des engagements, notamment lorsqu'il entend apporter son soutien à certains secteurs qui auraient largement pu faire l'objet d'un PLFR.

Le Sénat, lors du premier PLFR de l'année 2021, a souhaité, par la voix de son rapporteur général, informer que l'utilisation de cette dotation présentait un caractère de dernier recours. De plus, il avait demandé si les transferts de crédits entre les différents titres des programmes n'avaient pu satisfaire les besoins budgétaires de cette politique.

Le Sénat n'ayant pas obtenu satisfaction, le rapporteur général et le président de la commission des finances reviennent aujourd'hui à la charge, en souhaitant voir intégré à la LOLF un article 4 *ter* A, lequel exige *a minima* l'information du Parlement pour chaque utilisation des dépenses exceptionnelles au-delà de 100 millions d'euros. La moitié des emplois de cette ressource en 2020 aurait donc toujours échappé à la connaissance des parlementaires. En outre, cette information est laconique, comme pour les décrets d'avance.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous demandons la suppression de l'article 4 *ter* A et, plus généralement, l'abolition de cette pratique qui crée plus de nuisances pour notre démocratie budgétaire qu'elle n'est utile à la société. D'autres solutions existent pour satisfaire les besoins de crédit dans l'urgence.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

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

En 2020, la crise sanitaire nous a contraints à procéder à des dépenses d'urgence. Celles-ci ont par exemple permis d'assurer le paiement du fonds de solidarité dans les jours qui ont précédé la promulgation de la deuxième loi de finances rectificative du 23 avril 2020, à un moment où le programme budgétaire dédié manquait de crédits.

Nous souhaitons, comme vous, un meilleur encadrement de la DDAI et, surtout, une meilleure information du Parlement sur les utilisations dont elle fait l'objet, ce que la commission a prévu à l'article 4 *ter* A. Pour autant, cette dotation fait partie des outils nécessaires à une gestion publique encadrée et, dans certains cas, à la continuité même de l'action publique.

En conséquence, la commission sollicite le retrait de cet amendement ; à défaut, elle émettrait un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dusopt, ministre délégué. Un amendement adopté en commission au Sénat vise à inscrire cette pratique dans le droit organique, rendant obligatoire l'information des commissions des finances au moins trois jours avant la publication d'un décret de répartition de la DDAI. Cette proposition paraît opportune. Restons-en là !

En conséquence, le Gouvernement émet un avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 40.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 48, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

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.

La parole est à M. Pascal Savoldelli.

M. Pascal Savoldelli. Cet amendement tend à supprimer les décrets d'avance, lesquels, comme tout le monde le sait ici, permettent de débloquent des crédits dans des situations d'urgence dans la limite de 1 % des crédits ouverts par la loi de finances initiale. En effet, les décrets d'avance s'ajoutent à d'autres dispositifs et, *in fine*, le Parlement est contourné dès lors qu'il est besoin de mobiliser des crédits non prévus dans le budget originel.

Certes, la commission des finances est consultée, mais la dernière fois qu'elle a eu à examiner des décrets d'avance, elle n'y a consacré que deux minutes et cinquante-sept secondes... Ce sont pourtant 7,2 milliards d'euros qui, en une seule fois, ont été intégralement retirés au programme 358 portant renforcement exceptionnel des participations de l'État, dans le cadre de la crise sanitaire !

Les crédits étant peu chers, l'État n'a pas besoin d'accroître ses participations. Soit, mais cet argument ne me semble pas assez solide. Les décrets constituent un outil paradoxal. D'un côté, on nous dit qu'il faut maîtriser les dépenses publiques, voire les réduire, et c'est tout à fait respectable, mais, de l'autre, on ouvre les vannes budgétaires.

Il s'agit d'un amendement d'appel, mais nous souhaiterions vivement que les décrets d'avance soient supprimés.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Il s'agit d'un amendement d'appel, nous le prenons donc comme tel : il sera probablement retiré à l'issue de mes explications... *(Sourires.)*

Il serait plus juste de dire que les brèves minutes que vous avez évoquées, mon cher collègue, étaient dédiées non pas à l'analyse des décrets d'avance, mais à leur vote – l'audition de M. Dusopt a tout de même duré plus d'une heure ! Tous les jours, nous votons de manière très rapide des milliards d'euros de crédits budgétaires qui ont été par ailleurs négociés. En l'espèce, le débat a bien eu lieu sur le contenu des 7 milliards d'euros de crédits.

Cela étant, cet amendement d'appel est intéressant. La nécessité d'engager des crédits d'urgence s'est posée au printemps 2021, et l'on aurait pu remédier à ce problème autrement que par le vote de décrets d'avance, notamment dans le cadre d'un PLFR. C'est ainsi que le rapporteur général avait présenté les choses.

Néanmoins, la procédure des décrets d'avance est utile, même si elle doit rester limitée. Elle présente en outre des garde-fous, puisqu'elle ne peut conduire au dépassement de 1 % des crédits ouverts par la loi de finances initiale.

C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il a fallu voter un PLFR quelque temps après l'adoption de décrets d'avance, les 7 milliards d'euros de crédits votés alors n'étant pas suffisants.

Bref, cette procédure s'autorégule. Mais je reconnais que l'année 2020 a été particulière. Nous avons entendu votre appel, monsieur Savoldelli ; j'espère y avoir répondu.

La commission sollicite donc le retrait de cet amendement, faute de quoi elle émettrait un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Depuis le début du quinquennat, nous sommes convaincus que les décrets d'avance doivent être réservés à des situations exceptionnelles et qu'il nous faut privilégier les PLFR, chaque fois que cela est possible, ainsi que le respect de l'autorisation parlementaire, dans sa plénitude.

Nous avons commis un accroc à cette doctrine, je le concède. Au début de l'année 2021, nous avons pris un décret d'avance à hauteur de 7 milliards d'euros pour répondre aux besoins de financement des aides d'urgence et garantir le maintien de la trésorerie. C'est un accroc sans en être un, car ce décret était voué à répondre à une crise d'une ampleur exceptionnelle.

Je fais miens les arguments de M. le rapporteur sur l'encaissement des décrets d'avance, notamment sur leur plafonnement, de même que sur l'information des commissions.

Toutefois, je ne me prononce sur les modalités d'examen et d'information. Les décrets d'avance sont utiles, dès lors qu'il y est recouru de façon raisonnable, dans le respect de l'autorisation parlementaire.

En conséquence, le Gouvernement sollicite le retrait de cet amendement ; à défaut, il émettrait un avis défavorable.

M. le président. Monsieur Savoldelli, l'amendement n° 48 est-il maintenu ?

M. Pascal Savoldelli. Oui, je le maintiens, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 48.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 34, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

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. »

La parole est à M. Éric Bocquet.

M. Éric Bocquet. Il est défendu, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 34.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 36, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

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. »

La parole est à M. Pascal Savoldelli.

M. Pascal Savoldelli. D'année en année, les parlementaires, parfois de façon majoritaire, dénoncent les délais d'examen du projet de loi de finances initial.

Ces délais nous contraignent à travailler dans l'urgence, au détriment d'un débat qui pourrait être davantage équitable et de meilleure qualité. L'Assemblée nationale souffre énormément du raccourcissement des délais. Le Gouvernement ne peut se prévaloir de l'article 47 de la Constitution pour justifier de tels resserrements du calendrier.

L'année précédente fut marquée par un regrettable record : les députés n'ont eu que deux jours avant les travaux en commission pour digérer le contenu du PLF. Il aura fallu une mobilisation générale pour que Marc Fesneau, estimant leur demande « légitime », consente à leur octroyer quelques heures supplémentaires.

Les députés, de haute lutte, sont parvenus à décrocher un délai de huit jours entre le dépôt du texte et l'examen des amendements en commission. Quoi qu'il en soit, nous comprenons tous que ce ne sont pas là des délais convenables pour préparer le travail en commission.

De façon à éviter des dysfonctionnements préjudiciables à la démocratie et à la qualité des débats budgétaires, nous proposons d'inscrire dans la loi un délai incompressible de dix jours entre le dépôt du PLF et son examen en commission. Cet amendement est donc constructif.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. L'organisation et la discussion du PLF au sein de chaque assemblée ne sont pas précisées par la LOLF. Or cet amendement vise justement à prescrire dans ce texte la façon dont le délai d'examen du PLFR et réparti entre la commission et la séance publique.

Il nous semble préférable de laisser chaque chambre, et en l'occurrence l'Assemblée nationale, puisque c'est elle qui est visée ici, décider par elle-même de l'organisation de son travail, selon son propre règlement.

En conséquence, la commission émet un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Même avis.

M. le président. La parole est à M. Pascal Savoldelli, pour explication de vote.

M. Pascal Savoldelli. Je ne pense pas que nous fassions preuve d'intrusion dans la façon dont l'Assemblée nationale organise ses travaux. D'une part, c'est bien elle qui examine en premier le PLF. D'autre part, si notre groupe vous soumet

cette proposition, c'est parce qu'elle nous est venue de députés issus de rangs différents et que nous sommes perméables à leurs préoccupations.

Demander que soit respecté un délai de dix jours entre la présentation du PLF et le débat d'amendements à l'Assemblée nationale, ce n'est pas s'immiscer dans son règlement ! C'est s'assurer de la qualité des débats dans le cadre de l'examen de la loi de finances. Une fois de plus, bon nombre de députés, de toutes sensibilités, ont déploré ne disposer que de deux jours.

Il y va de la qualité de nos propres débats au Sénat ! Dès lors, je ne comprends pas pourquoi la commission n'est pas favorable à cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Vincent Capo-Canellas, pour explication de vote.

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

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 36.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 35, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

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 ».

La parole est à M. Éric Bocquet.

M. Éric Bocquet. Cet amendement vise à substituer à un vote global sur les crédits d'une mission budgétaire des votes sur chacun des programmes.

Lorsque nous avons conjointement travaillé sur cette proposition avec nos collègues du groupe de la Gauche démocrate et républicaine de l'Assemblée nationale, le rapporteur général a fait le commentaire suivant, sans doute inspiré des *Quatre Saisons* de Vivaldi : « Ce que nous voulons, c'est aussi inverser les saisons ; moins d'automne de l'autorisation, plus de printemps de l'évaluation. Nous voulons éviter d'alourdir encore le dispositif d'autorisation parlementaire qui a lieu à l'automne, ce qui risque de produire des commissions élargies ou un vote pour chaque programme budgétaire ; nous préférons renforcer l'évaluation du printemps ».

Derrière cette métaphore, se cache bel et bien la vision du rôle que le Parlement devrait avoir selon certains : toujours moins de pouvoir dans le cadre de l'examen de la loi de finances. La dépossession des assemblées apparaît ici clairement.

Pour notre part, nous pensons qu'il faut au contraire renforcer l'autorisation parlementaire, même dans des circonstances exceptionnelles. Nous demandons de pouvoir voter sur les programmes, afin d'adopter des positions plus fines, plus précises, pour ne pas avoir à rejeter en bloc des crédits auxquels nous pourrions souscrire.

Lors de la dernière loi de finances, il nous était seulement possible de voter pour ou contre le plan de relance ou de nous abstenir ; trois choix pour prendre position sur 36,2 milliards d'euros d'autorisations d'engagement sur

une année... Le tout portant sur des sujets aussi vastes que la rénovation énergétique, la culture, les infrastructures, le plan de soutien à l'export ou la sauvegarde de l'emploi.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Vous souhaitez, par cet amendement, permettre aux parlementaires de voter non plus sur les crédits d'une mission, mais à l'échelle des programmes. Vous en faites une condition pour pouvoir adopter des positions sur des enjeux extrêmement précis.

Je sais que vous n'êtes pas très friands de l'article 40 de la Constitution, mes chers collègues, mais il s'impose à nous. Or un vote par programme serait difficilement conciliable avec le droit d'amendement, puisque, en application de cette disposition constitutionnelle, un amendement d'origine parlementaire visant à augmenter les crédits d'un programme doit nécessairement avoir pour effet de diminuer les crédits d'un autre programme. Dès lors, il serait difficile de voter séparément sur les crédits de chaque programme.

En conséquence, la commission sollicite le retrait de cet amendement, faute de quoi elle émettrait un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 35.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 37, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au premier alinéa de l'article 47 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} 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 ».

La parole est à M. Pascal Savoldelli.

M. Pascal Savoldelli. À l'origine, j'étais censé défendre un amendement supplémentaire, l'amendement n° 51. Mais celui-ci, qui visait à reconnaître aux parlementaires la possibilité de créer une mission budgétaire, a été déclaré irrecevable.

Le présent amendement traite de la ventilation des crédits entre différentes missions. Sur ce point, je me fie au débat sur le rôle du Parlement dans l'élaboration de la loi de finances, demandé par notre groupe, lequel exprime son rejet de l'article 40 de la Constitution. Celui-ci fait figure de dogme ! Nous proposons donc d'en infléchir l'interprétation, pour enfin retrouver de véritables marges de manœuvre.

Je ne comprends pas les raisons qui s'opposent à ce que les parlementaires créent, en plus des programmes, des missions budgétaires. Des explications nouvelles seront peut-être apportées...

Notre amendement a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40, que nous essayons d'infléchir en modifiant sa transcription dans la LOLF. Tout cela est logique. D'ailleurs, on dit souvent que les lois de la logique ne peuvent être violées que par ceux qui les possèdent... (*Sourires sur les travées du groupe CRCE.*) Nous essayons donc de nous les

approprié, en vue de nous opposer à l'article 40 de la Constitution, bien que les deux auteurs de cette proposition ne soient pas d'accord au sujet de cet amendement.

Laurent Saint-Martin a renvoyé à un autre texte le soin de débattre de cette question. « Ce n'est pas le bon texte pour en parler, même si vous venez d'établir une passerelle assez habile en ce sens », nous a-t-il dit. Compte tenu de l'état constitutionnel que représente l'article 40, nous avons l'habitude de toujours remettre les choses à plus tard.

Quant à Éric Woerth, il n'est pas très favorable à l'article 40 en règle générale : alors que le Parlement est chargé de l'appliquer avec autant de rigueur que possible, M. Woerth souhaiterait sa suppression pure et simple, après avoir reconnu lui aussi l'habileté de notre proposition.

L'article 40 commence à poser question, nous vous l'avons fait observer durant tous nos débats ; vous ne pouvez pas nous reprocher cette cohérence.

Sommes-nous, en tant que parlementaires, intrinsèquement moins responsables que le Gouvernement en ce qui concerne les finances publiques ? Ou le budget n'est-il qu'une succession d'arbitrages, où chacun, dans le respect de la pluralité, devrait pouvoir formuler ses propositions ?

Nous devrions tous nous rassembler autour de cet amendement ; il ferait date et nous inviterait à formuler des propositions sincères au Gouvernement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. En l'état, votre amendement, qui vise à donner le droit aux parlementaires de créer des missions budgétaires, est irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution.

C'est une évidence : au sein d'une même mission, les parlementaires sont libres de déplacer les ressources d'un programme à un autre, tandis qu'une nouvelle mission implique la création d'une dépense supplémentaire, à moins qu'il ne s'agisse de créer une mission sans aucun budget...

L'amendement n° 37 est en réalité un amendement de contournement. L'idée est intéressante, puisqu'il s'agit d'ôter toute utilité à l'article 40 de la Constitution. Toutefois, elle ne passerait pas au travers de la censure du Conseil constitutionnel.

Pour ma part, je suis ouvert à un débat sur l'article 40, auquel tous les parlementaires sont assujettis, mais pas par le biais de cet amendement, qui est franchement inconstitutionnel.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 37.

J'ai été saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Je rappelle que l'avis de la commission est défavorable, de même que celui du Gouvernement.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à constater le résultat du scrutin.

(Mmes et MM. les secrétaires constatent le résultat du scrutin.)

M. le président. Voici, compte tenu de l'ensemble des délégations de vote accordées par les sénateurs aux groupes politiques et notifiées à la présidence, 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.

L'amendement n° 38, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

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. »

La parole est à M. Pascal Savoldelli.

M. Pascal Savoldelli. Cet amendement vise à mettre à égalité le Gouvernement et les parlementaires dans le cadre des débats sur la loi de finances rectificative.

Je ne rappellerai pas, chacun ici ayant une bonne mémoire et n'ayant aucune leçon à donner, les événements récents : des amendements visant à insérer des articles additionnels ont été déposés par le Gouvernement au cours de l'examen d'un projet de loi de finances.

Il convient donc d'astreindre le Gouvernement et les parlementaires aux mêmes délais de dépôt de leurs amendements.

Évitons ce qui nous est arrivé la dernière fois ! Je pense à l'avis du Haut Conseil des finances publiques en matière de sérieux et de rigueur. Monsieur le ministre, vous avez dû entendre des critiques sur le caractère incomplet du budget, qui avait amené le Gouvernement à insérer des articles additionnels, lesquels avaient suscité ici des débats assez vifs, que je ne rappellerai pas.

Les parlementaires et le Gouvernement doivent être à égalité !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement, tout en considérant qu'il s'agit d'éléments portés au débat.

Comme vous, mon cher collègue, nous pouvons regretter que le projet de loi de finances pour 2022 soit incomplet à ce stade.

Pour autant, il est impossible, vous le savez, d'adopter de telles dispositions. En effet, le temps du projet de loi de finances est de quelques mois, puisqu'il est examiné par l'Assemblée nationale, puis par le Sénat, avant son vote définitif. Durant cet intervalle, l'exécutif peut être amené à

prendre des mesures d'urgence compte tenu de tel ou tel événement nouveau, ce qui ne serait plus possible dans le cadre que vous proposez.

Une chose est un amendement visant à insérer un article additionnel concernant des éléments connus au moment du dépôt du projet de loi de finances – comme c'est le cas aujourd'hui, puisque des mesures sont annoncées –, une autre chose est une mesure répondant à une situation d'urgence.

En tout état de cause, le droit d'amendement du Gouvernement et des parlementaires est prévu par la Constitution. Ce que vous demandez revient à la modifier. C'est la raison pour laquelle j'y suis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Même avis.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 38.

(L'amendement n'est pas adopté.)

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX LOIS DE FINANCES

Article 2

- ① I. – À la fin du 2° de l'article 1^{er}, aux I A, I et II, à la première phrase du III, à la fin du premier alinéa du IV et au V de l'article 37, à l'article 41, à la fin de l'intitulé du chapitre II du titre IV, à l'article 46, à la fin du premier alinéa et du 4° de l'article 54 et au 4° et à la seconde phrase du 5° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée ainsi qu'à la fin des première et dernière phrases du premier alinéa et de la seconde phrase du second alinéa de l'article L.O. 132-1 du code des juridictions financières, les mots : « de règlement » sont remplacés par les mots : « relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année ».
- ② II. – L'article 1^{er} de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi modifié :
- ③ 1° À la fin du 1°, les mots : « et les lois de finances rectificatives » sont supprimés ;
- ④ 2° Le 2° devient le 4° ;
- ⑤ 3° Le 3° devient le 5° ;
- ⑥ 4° Sont rétablis des 2° et 3° ainsi rédigés :
- ⑦ « 2° Les lois de finances rectificatives ;
- ⑧ « 3° La loi de finances de fin de gestion ; ».
- ⑨ III. – Le II entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

M. le président. L'amendement n° 14 rectifié, présenté par M. Delahaye, Mme Férat, MM. Canévet et Détraigne, Mme Doineau et M. Cigolotti, est ainsi libellé :

Alinéa 1

Supprimer les mots :

relative aux résultats de la gestion et

La parole est à M. Vincent Delahaye.

M. Vincent Delahaye. Cet amendement vise le nom de ce que l'on appelait jusqu'à présent la « loi de règlement ». Le présent texte tend à la nommer désormais « loi relative aux

résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année ». Cette nouvelle appellation me paraît quelque peu complexe.

Je souhaite supprimer la mention « relative aux résultats de la gestion », afin d'obtenir un intitulé simple, à savoir « loi portant approbation des comptes de l'année ». Selon moi, ce serait beaucoup plus compréhensible pour tout le monde !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Vous proposez, mon cher collègue, de modifier le nom de ce texte, en mettant l'accent sur l'évaluation des résultats de la gestion.

M. Vincent Delahaye. Non !

M. Jean-François Husson, rapporteur. Certes, l'appellation proposée n'est pas très concise. Pour autant, je le rappelle, elle figure dans la loi organique relative aux lois de finances. En effet, le véritable nom des lois discutées et promulguées est « loi de règlement du budget et d'approbation des comptes ».

En ce qui concerne cet amendement, la commission s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Sagesse.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 14 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 2, modifié.

(L'article 2 est adopté.)

Article additionnel après l'article 2

M. le président. L'amendement n° 4, présenté par MM. Féraud et Kanner, Mme Briquet, MM. Cozic et Éblé, Mme Espagnac, MM. Jeansannetas, P. Joly et Lurel, Mmes Artigalas et Bonnefoy, MM. Montaugé, Redon-Sarrazy et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, est ainsi libellé :

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.

La parole est à M. Rémi Féraud.

M. Rémi Féraud. S'il existe aujourd'hui une information sur l'état de consommation et de report des crédits durant l'exercice passé, il n'existe pas, à ce stade, de présentation synthétique relatant avec précision les non-consommations et reports de crédits sur l'ensemble des missions budgétaires.

D'un point de vue juridique, nous votons, dans le cadre du budget, des autorisations de dépenses, et non pas l'ensemble des dépenses elles-mêmes.

Pour autant, nous raisonnons comme si l'ensemble des crédits allaient être dépensés. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'information des parlementaires sur les choix du Gouvernement, notamment en matière de reports ou

de non-consommations, est extrêmement importante au regard du contrôle par le Parlement de l'action budgétaire de l'État.

Cet amendement vise donc à créer une nouvelle annexe récapitulante chaque année l'ensemble des non-consommations et des reports de crédits par mission budgétaire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Mon cher collègue, l'annexe 1 au projet de loi de règlement présente le montant des crédits ouverts, consommés, annulés et reportés pour chaque programme et chaque mission. Elle est disponible au format électronique en données ouvertes. À partir de ce document, il n'est pas très difficile de déduire le montant des crédits non consommés.

Je le précise, un amendement de la commission prévoit de renforcer l'obligation de publier ces données au format électronique.

Dans la mesure où il n'est pas utile de disposer d'une nouvelle annexe, cet amendement me paraît satisfait, et j'y suis donc défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Le Gouvernement est du même avis que M. le rapporteur.

L'annexe 1 respecte l'article 54 de la LOLF, qui prévoit déjà de porter à la connaissance du Parlement ces informations.

Je demande donc le retrait de cet amendement ; à défaut, je me verrais contraint d'émettre un avis défavorable.

M. le président. L'amendement n° 4 est-il maintenu, monsieur Rémi Féraud ?

M. Rémi Féraud. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 4 est retiré.

Article 3

- ① I. – L'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi modifié :
- ② 1° Au début du premier alinéa, est ajoutée la mention : « I. – » ;
- ③ 2° Le second alinéa est remplacé par un II ainsi rédigé :
- ④ « II. – Les impositions de toutes natures peuvent être directement affectées aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et aux organismes de sécurité sociale, sous les réserves prévues au III du présent article et aux articles 34 et 51.
- ⑤ « Les impositions de toutes natures ne peuvent, sous les mêmes réserves, être affectées à un tiers autre que ceux mentionnés au premier alinéa du présent II et leur affectation ne peut être maintenue que si ce tiers est doté de la personnalité morale et à raison des missions de service public qui lui sont confiées. » ;
- ⑥ 3° Sont ajoutés des III et IV ainsi rédigés :
- ⑦ « III. – L'affectation, totale ou partielle, à un tiers d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition d'une loi de finances.
- ⑧ « IV. – L'affectation du produit d'une imposition de toute nature à un tiers ne peut résulter que d'une disposition d'une loi de finances. Le présent IV ne s'applique

pas aux impositions affectées aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et aux organismes de sécurité sociale, à l'exception des impositions dont le produit est, en tout ou partie, affecté au budget de l'État. »

⑨ II. – L'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est abrogé.

⑩ III. – Au 1° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, les mots : « impositions de toute nature » sont remplacés par le mot : « ressources ».

⑪ IV. – Les I et II entrent en vigueur lors du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2025. – (*Adopté.*)

Article 3 bis

① L'article 3 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi modifié :

② 1° Au 3°, après le mot : « concours », sont insérés les mots : « finançant des dépenses autres que les dépenses d'investissement au sens du 5° du I de l'article 5 » ;

③ 2° Après le même 3°, il est inséré un 3° bis ainsi rédigé :

④ « 3° bis Les fonds de concours finançant des dépenses d'investissement au sens du même 5° ; ». – (*Adopté.*)

Article 3 ter A

La seconde phrase de l'article 4 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi rédigée : « Ces décrets sont joints en annexe au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année afférent à l'année concernée. » – (*Adopté.*)

Article 3 ter (Supprimé)

Article additionnel après l'article 3 ter

M. le président. L'amendement n° 19, présenté par MM. P. Joly et Féraud, Mme Briquet, MM. Cozic et Éblé, Mme Espagnac et MM. Jeansannetas et Lurel, est ainsi libellé :

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. »

La parole est à M. Patrice Joly.

M. Patrice Joly. Cet amendement d'appel vise à pointer du doigt le fait que la nomenclature d'inspiration libérale appliquée au budget de l'État, ainsi qu'à l'ensemble des collectivités locales, n'est pas tout à fait adaptée à la situation que nous vivons aujourd'hui.

En réalité, il s'agit de la transposition de règles applicables aux entreprises destinées à identifier et à évaluer le patrimoine des collectivités publiques, en apportant une lisibilité sur leur solvabilité.

Or il se trouve que la définition de ces dépenses, notamment d'investissement, qu'il s'agisse d'immobilisations corporelles ou incorporelles, ne paraît pas pertinente dans la mesure où elle n'inclut que des dépenses visant à accroître l'actif de l'État, alors que certaines dépenses de fonctionnement visent à accroître l'actif de la société d'une manière plus générale.

En effet, face aux enjeux que je viens d'évoquer, la puissance publique doit aujourd'hui à la fois investir dans le capital humain et assumer des dépenses, lesquelles, dans la nomenclature comptable actuelle, sont considérées comme des dépenses de fonctionnement, alors qu'elles sont nécessaires pour œuvrer à la transition écologique.

L'urgence climatique oblige les gouvernements à agir très rapidement au regard des enjeux et de l'accélération brutale de la situation climatique. C'est aussi un enjeu de sincérité budgétaire que d'envisager des investissements considérés aujourd'hui comme des dépenses de fonctionnement.

D'ailleurs, la BCE, la Banque centrale européenne, dans un récent rapport, publié voilà quelques jours, indique que, d'une manière générale, l'inaction des pouvoirs publics, relayée par les acteurs privés, pourrait entraîner à échéance rapide, soit en 2030, une perte de PIB de l'ordre de 10 %, ce qui aurait bien évidemment des conséquences sur les équilibres budgétaires à venir.

Il est donc urgent de revoir cette nomenclature comptable, pour prendre en compte la solvabilité à venir de l'État au regard des enjeux climatiques qui sont devant nous.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. La catégorie des dépenses d'investissement, ou de titre 5, contient, d'une part, les immobilisations corporelles et, d'autre part, les immobilisations incorporelles. Il s'agit d'une classification comptable qui a le mérite de poser des règles précises et bien connues permettant de cerner correctement les investissements qui accroissent le patrimoine de l'État.

La définition proposée part d'une intention que l'on ne peut qu'approuver, mais qu'il serait difficile de mettre en pratique, car un comptable manquera de critères pour déterminer quelles dépenses sont « durables » ou « pérennes » et inscrivent la France dans la transition écologique. Il s'agit de priorités politiques, qui relèvent plutôt de la catégorie des dépenses d'avenir, que nous avons évoquées sur l'article 1^{er}.

Je vous propose par conséquent de bien vouloir retirer votre amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Défavorable.

M. le président. L'amendement n° 19 est-il maintenu, monsieur Joly ?

M. Patrice Joly. C'est un sujet technique, qui mérite d'être approfondi. Néanmoins, la solvabilité d'un État est fonction de celle de la société. Prendre en compte ce type de dépenses ou, à tout le moins, revoir quelque peu cette nomenclature au regard de ce qu'est la situation actuelle et ses perspectives me paraît important.

Au demeurant, ce sujet mérite d'être mûri. C'est la raison pour laquelle je retire cet amendement aujourd'hui, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 19 est retiré.

Article 4

① I. – Le dernier alinéa de l'article 6 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

② « Un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou de l'Union européenne.

③ « Ces prélèvements sur les recettes de l'État sont, dans leur montant et leur destination, définis et évalués de façon précise et distincte dans la loi de finances. »

④ II. – Au début du 4° du I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, sont ajoutés les mots : « Institue et ».

⑤ III. – L'article 52 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi rétabli :

⑥ « Art. 52. – Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport portant sur :

⑦ « 1° La situation des finances publiques locales ;

⑧ « 2° L'évolution des charges résultant des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales et leurs groupements ;

⑨ « 3° L'évolution et l'efficacité des transferts financiers entre l'État et les collectivités territoriales et leurs groupements, d'une part, et les collectivités territoriales elles-mêmes, d'autre part, notamment ceux effectués à des fins de péréquation au sens de l'article 72-2 de la Constitution ;

⑩ « 4° L'état de l'objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques locales inscrit en loi de programmation des finances publiques en application de l'article 1^{er} B de la présente loi organique ;

⑪ « 5° La présentation de la nature et des conséquences, notamment financières, de l'ensemble des mesures inscrites au projet de loi de finances de l'année et relatives aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

⑫ « Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

M. le président. L'amendement n° 73, présenté par MM. Husson et Raynal, au nom de la commission, est ainsi libellé :

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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-François Husson, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de clarification rédactionnelle.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Le Gouvernement considère que cet amendement va un peu plus loin qu'une clarification rédactionnelle, puisqu'il tend à alléger l'encadrement des prélèvements sur recettes, les PSR, en supprimant les conditions de définition et d'évaluation de leur destination et en prévoyant uniquement que la loi de finances définit l'objet des PSR.

À nos yeux, il s'agit d'un allègement assez substantiel du régime des PSR. C'est la raison pour laquelle nous y sommes défavorables.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 73.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 57, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 8

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. le ministre délégué.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. J'ai indiqué dans la discussion générale que j'aurai l'occasion de présenter un amendement visant à restreindre quelque peu le champ du rapport sur les finances locales.

Ainsi, par cet amendement, il s'agit de ne pas faire figurer dans le rapport l'examen de l'évolution des charges résultant des transferts de compétences entre l'État et les collectivités. En effet, dès lors que la collectivité se voit transférer la responsabilité d'une compétence, elle est aussi responsable des moyens qu'elle y consacre, après avoir perçu les allocations de compensation telles que calculées logiquement.

L'évolution des charges transférées ne dépend plus que des décisions prises par la collectivité et des modalités de gestion qu'elle a choisies.

C'est la raison pour laquelle nous proposons de supprimer l'alinéa 8, qui définit le contenu du rapport sur les finances locales.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Tout en comprenant pour partie la position de M. le ministre, nous y sommes, sans surprise, défavorables.

En effet, l'affirmation selon laquelle l'évolution des charges est liée à la décision des collectivités est parfois vraie, parfois fausse. Ainsi, pour ce qui concerne le RSA, le revenu de solidarité active, mesure nationale imposée, il paraît difficile de dire que son financement est lié à la façon dont la compétence est exercée par les collectivités. Je prends cet exemple au hasard, vous vous en doutez ! *(Sourires.)* En effet, d'autres exemples pourraient plaider en votre sens, monsieur le ministre.

Il paraît donc nécessaire de faire le point en la matière. Puisque nous sommes dans la clarté et la transparence, le débat concernant les collectivités locales doit avoir lieu, et ce sujet en fait partie.

La commission est donc défavorable à cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 57.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'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 Grunzy, MM. Klinger, Somon et Charon, Mme Bourrat et MM. Sido, Babary et Bouloux, est ainsi libellé :

Alinéa 12

Remplacer les mots :

peut faire

par le mot :

fait

La parole est à M. Jérôme Bascher.

M. Jérôme Bascher. Cet amendement de M. Bazin a été largement cosigné.

S'agissant des collectivités locales, auxquelles, vous le savez, nous sommes particulièrement attachés au titre de l'article 24 de la Constitution, il convient d'organiser un débat à la remise du rapport.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Malgré le nombre et la qualité des signataires, nous sommes au regret de demander le retrait de cet amendement. À défaut, nous nous verrons contraints d'émettre un avis défavorable.

En effet, il n'est pas possible de rendre obligatoire la tenue d'un débat en séance publique au Parlement, comme l'a déjà signalé le Conseil constitutionnel.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Même avis.

M. le président. L'amendement n° 18 rectifié *quater* est-il maintenu, monsieur Bascher ?

M. Jérôme Bascher. Je le retire, monsieur le président, car il s'agissait d'un amendement d'appel.

M. le président. L'amendement n° 18 rectifié *quater* est retiré.

Je mets aux voix l'article 4, modifié.

(L'article 4 est adopté.)

Article additionnel après l'article 4

M. le président. L'amendement n° 44 rectifié, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

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.

La parole est à M. Pascal Savoldelli.

M. Pascal Savoldelli. Cet amendement a pour objet les plafonds d'emplois, qui fixent un nombre d'emplois maximal pour l'État et ses opérateurs, en équivalents temps plein. On nous dit que cela servira à améliorer la performance

des finances publiques, ce qui constitue un objectif louable, mais aussi à renforcer le pilotage de la masse salariale et de l'emploi public.

Nous sommes allés jeter un coup d'œil sur la situation. Contrairement à une idée préconçue, les Français aiment leurs fonctionnaires. En effet, dans le cadre du sondage d'Odoxa-Backbone Consulting pour France Info et Le Figaro de mai 2019, six Français sur dix plébiscitent un maintien ou une hausse du nombre d'agents, contrairement à la promesse de campagne d'Emmanuel Macron de réduire de 120 000 le nombre de postes de fonctionnaires sur le quinquennat.

M. Vincent Éblé. Il y a renoncé !

M. Pascal Savoldelli. Tout à fait, mon cher collègue. Merci de suivre !

Parmi ceux qui souhaitent de telles baisses, on trouve, sans surprise, à hauteur de 62 %, des personnes proches du parti Les Républicains, à hauteur de 56 %, des personnes proches de La République En Marche, alors que 70 % des personnes proches du parti socialiste et 79 % des personnes proches de notre sensibilité optent pour le maintien des effectifs ou leur augmentation.

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, seuls trois budgets sur quatorze ont visé à augmenter les plafonds d'emplois.

Pour conclure, permettez-moi de vous rappeler l'évolution de ces plafonds. Et soyez conscients que, derrière ces chiffres, il y a des femmes et des hommes. En 2020, on a enregistré une baisse de 1 923 emplois temps plein ; en 2019, une baisse de 1 862 emplois temps plein ; en 2018, une baisse de 3 012 emplois temps plein ; en 2017, une baisse de 1 604 emplois temps plein ; en 2016, une baisse de 2 772 emplois temps plein.

La question de la suppression des plafonds d'emplois est donc importante. Nos amis regroupés au sein de la Convergence nationale des collectifs de défense et de développement des services publics l'affirment, nous avons externalisé près de 160 milliards d'euros de services publics ! Voyez le résultat : cela crée des déserts en matière de services publics sur notre territoire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Cet amendement vise à supprimer le principe de la répartition par ministère des plafonds d'autorisation des emplois de l'État.

Or il nous paraît utile de connaître cette répartition et de pouvoir la modifier par voie d'amendement, dans la mesure où ces plafonds sont fixés dans le cadre de la première partie de la loi de finances, en application de l'article 34 de la LOLF.

Il s'agit également de supprimer le principe selon lequel les crédits de personnels sont ouverts en montants égaux, que ce soit en autorisations d'engagement ou en crédits de paiement.

Or il s'agit d'une disposition avant tout technique, puisque la notion d'autorisation d'engagement est pertinente pour les dépenses portant sur des projets spécifiques ayant une durée supérieure à une année.

Telles sont les raisons pour lesquelles j'émet un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Même avis.

M. le président. La parole est à Mme Sophie Taillé-Pollian, pour explication de vote.

Mme Sophie Taillé-Pollian. L'amendement que j'avais déposé ayant été déclaré irrecevable, je tiens à dire que je soutiens totalement l'amendement présenté à l'instant par mon collègue Pascal Savoldelli.

En effet, ces plafonds d'emplois créent des effets pervers gigantesques. Alors même que des crédits sont ouverts face à un service public dégradé, on fait appel à des services externalisés. On continue ainsi à démembrer l'État d'un certain nombre de compétences. Puis, nous avons pu l'observer au moment de la crise de la Covid, on se plaint ici ou là que nous n'avons plus les compétences en interne.

J'estime qu'il y a là un effet pervers majeur. Il n'est pas non plus question de laisser les vannes grandes ouvertes ! L'exécutif et le Parlement ont vocation à ouvrir des autorisations de crédits et à gérer la situation. Toutefois, il convient de souligner l'effet pervers majeur que je viens d'évoquer.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 44 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 4 bis

① L'article 10 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

② « Les crédits relatifs aux remboursements, restitutions et dégrèvements des impositions de toutes natures revenant à l'État ne sont pas pris en compte pour l'évaluation des recettes et la présentation du tableau d'équilibre prévues à l'article 34. » – *(Adopté.)*

Article 4 ter A (nouveau)

Le premier alinéa de l'article 11 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est complété par une phrase ainsi rédigée : « Lorsque ce décret occasionne une répartition de crédits excédant 100 millions d'euros, le ministre chargé des finances informe, trois jours au moins avant sa publication, les présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat du montant, des programmes concernés et du motif de cette répartition. »

M. le président. L'amendement n° 32, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Pascal Savoldelli.

M. Pascal Savoldelli. Il est défendu, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 32.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 4 ter A.

(L'article 4 ter A est adopté.)

Article 4 ter

- ① Le II de l'article 15 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi modifié :
- ② 1° Le 1° est ainsi rédigé :
- ③ « 1° À l'exception des crédits ouverts sur un programme en application du II de l'article 17, les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel ne peuvent faire l'objet d'un report sur l'année suivante ; ».
- ④ 2° La seconde phrase du 2° est remplacée par deux phrases ainsi rédigées : « Ce plafond peut faire l'objet d'une majoration par une disposition de loi de finances dûment motivée, notamment au regard des crédits ouverts sur le programme. Le montant total des crédits de paiement ainsi reportés sur des programmes relevant du budget général ne peut être supérieur à 5 % des crédits de paiement ouverts sur l'ensemble de ces programmes. »

M. le président. L'amendement n° 33 rectifié, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

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 %

La parole est à M. Éric Bocquet.

M. Éric Bocquet. Alors que nous proposons la suppression des outils de gestion tels que les décrets d'avance, la dotation pour dépenses accidentelles ou imprévues, ou encore les plafonds d'emplois, nous pensons que les reports de crédits constituent le meilleur outil de gestion, seul à même de garantir une véritable pluriannualité des dépenses publiques.

Si nous pouvons discuter des pourcentages, nous proposons que soit ramené à 5 % le montant des autorisations d'engagement pouvant être reportées par programme, alors qu'il n'existe aujourd'hui aucune limite, et à 1 % pour le montant des crédits de paiement.

Les majorations pourraient être autorisées dans le cadre d'une loi de finances rectificative, tous titres confondus indistinctement, selon que ce sont des dépenses de personnels ou des dépenses sur d'autres titres, dans la limite actuelle de 3 %.

Aujourd'hui, l'outil nécessaire que constituent les reports de crédits a été dévoyé au profit d'effets d'annonce, rendant insincères les lois de finances que nous votons. L'épisode de l'année dernière, même en période de crise, est extrêmement préoccupant de ce point de vue.

Ainsi, des crédits de 31,6 milliards d'euros, soit 8,3 % des dépenses nettes du budget général, ouverts dans le cadre de la loi de finances rectificative votée en novembre, n'ont pas été consommés. Par ailleurs, 30,8 milliards d'euros ont été reportés au lieu d'être annulés, échappant ainsi à l'examen parlementaire. La seule mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire » avait profité de 28,8 milliards d'euros.

S'agissant de l'insincérité manifeste du procédé, la Cour des comptes est claire : « Les montants de crédits ouverts dans la quatrième loi de finances rectificative dépassaient les prévisions de dépenses qui pouvaient raisonnablement découler des informations disponibles en novembre. La sous-consommation des crédits en fin d'année reflète, au-delà des incertitudes liées à la crise sanitaire, un manque de réalisme des prévisions budgétaires. »

Les reports de crédits ne doivent pas permettre au Gouvernement de communiquer deux fois : à leur ouverture, puis à leur report, tout en cultivant une confusion relative à une nouvelle budgétisation de ces sommes, autrement dit à un effort des finances publiques lors de chaque annonce.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Mon cher collègue, cet amendement a plusieurs objets. Certaines de ses dispositions sont sans doute contraires à l'intention de leurs auteurs. Je pense notamment au 1 %, que vous faites porter sur les autorisations d'engagement, et non pas sur les crédits de paiement, comme vous souhaitiez sans doute le faire. Globalement, la rédaction n'est pas satisfaisante.

Par ailleurs, cet amendement vise la possibilité de reporter vers des dépenses de personnels les crédits ouverts sur d'autres titres. Il s'agit bien évidemment d'un contournement de la règle de fongibilité asymétrique, qui ne peut être accepté.

L'avis de la commission est donc défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Défavorable.

M. Éric Bocquet. Je le retire, monsieur le président !

M. le président. L'amendement n° 33 rectifié est retiré.

Je mets aux voix l'article 4 ter.

(L'article 4 ter est adopté.)

Article 4 quater

Au IV de l'article 15 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, la date : « 31 mars » est remplacée par la date : « 15 mars ». – (Adopté.)

Article 4 quinquies

- ① I. – La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi modifiée :
- ② 1° L'article 18 est ainsi modifié :
- ③ a) Au premier alinéa du I, le mot : « seules » est supprimé ;
- ④ b) Le même premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Les opérations associées à celles mentionnées à la première phrase du présent alinéa peuvent également être retracées sur les budgets annexes. » ;
- ⑤ c) Le deuxième alinéa du II est supprimé ;

- ⑥ *d)* L'avant-dernier alinéa du même II est ainsi rédigé :
- ⑦ « Les ressources et les charges des budgets annexes comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les ressources et les charges de trésorerie, définies conformément aux règles établies aux articles 3, 5 et 25. La dette nette de chaque budget annexe fait l'objet d'un suivi dédié. » ;
- ⑧ 2° Le 9° du I de l'article 34 est complété par les mots : « ainsi que, pour chaque budget annexe, le plafond de l'encours total de dette autorisé » ;
- ⑨ 3° L'article 51 est ainsi modifié :
- ⑩ *a)* À la première phrase du 6°, les mots : « chaque budget annexe et » sont supprimés ;
- ⑪ *b)* Après le même 6°, il est inséré un 6° *bis* est ainsi rédigé :
- ⑫ « 6° *bis* Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe, d'une part, le montant des recettes et, d'autre part, le montant des crédits proposés pour l'année considérée et présentés à titre prévisionnel pour les deux années suivantes, par programme. Elles sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme, dans les conditions prévues au 5°, en justifiant les prévisions de recettes. Ce projet évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier ainsi que la dette nette, présentées dans un tableau de financement ; »
- ⑬ 4° L'article 54 est ainsi modifié :
- ⑭ *a)* À la première phrase du 5°, les mots : « chaque budget annexe et » sont supprimés ;
- ⑮ *b)* Après le même 5°, il est inséré un 5° *bis* ainsi rédigé :
- ⑯ « 5° *bis* Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe, d'une part, le montant définitif des recettes et, d'autre part, des dépenses constatées par programme et des crédits ouverts, ainsi que les modifications de crédits demandées. Elles sont accompagnées du rapport annuel de performances de chaque programme, dans les conditions prévues au 4°, en justifiant les réalisations de recettes. Ce rapport présente la réalisation de l'équilibre financier ainsi que la dette nette de l'année correspondante, présentées dans un tableau de financement ; »
- ⑰ II. – Le présent article entre en vigueur lors du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2023. Il est applicable pour la première fois aux lois de finances afférentes à l'année 2023.

M. le président. La parole est à M. Vincent Capo-Canellas, sur l'article.

M. Vincent Capo-Canellas. J'interviendrai brièvement pour préciser ce que nous avons essayé de faire en commission, en réécrivant une partie des dispositions s'agissant des budgets annexes, sous le contrôle efficace des deux rapporteurs.

Nous avons précisé que les budgets annexes peuvent retracer les dépenses associées à celles qui étaient déjà retracées dans la LOLF. C'est un élargissement qui nous permet de nous rapprocher de la pratique.

Il s'agit simplement d'une possibilité, dont il ne faut tirer aucune conclusion s'agissant de la DGAC, la direction générale de l'aviation civile. Nous ne souhaitons pas que

son périmètre soit immuable. Nous le savons, un débat est en cours avec la Commission européenne. Nous le savons aussi, une DGAC unie nous plaît bien, mais elle nous plaira encore mieux lorsqu'elle sera véritablement efficace dans le contrôle aérien, en délivrant de la performance et de la capacité, grâce à une meilleure gestion de ses crédits.

Pour le moment, elle est unie, mais il n'est pas impossible que, à terme, la question de la sortie du régulateur, qui occupe le bureau d'à côté et qui régule ses propres voisins, se pose.

Notre intention a été claire : il s'agissait de régler un problème pratique, sans graver dans le marbre des périmètres. Le cas échéant, le débat reviendra plus tard.

M. le président. Je mets aux voix l'article 4 *quinquies*.

(L'article 4 *quinquies* est adopté.)

Articles additionnels après l'article 4 *quinquies*

M. le président. L'amendement n° 10, présenté par MM. Lurel, Féraud et Kanner, Mme Briquet, MM. Cozic et Éblé, Mme Espagnac, MM. Jeansannetas et P. Joly, Mmes Lubin, Artigalas et Bonnefoy, MM. Montaugé, Redon-Sarrazy et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, est ainsi libellé :

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. »

La parole est à M. Rémi Féraud.

M. Rémi Féraud. L'initiative de cet amendement revient à Victorin Lurel, rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (PFE).

L'objet du présent amendement est de distinguer, au sein de ce compte d'affectation spéciale, les opérations en fonction de leur nature, dans le souci d'une plus grande clarté et lisibilité budgétaire.

Une telle distinction correspond aux recommandations émises par le rapporteur spécial, mais aussi par l'Assemblée nationale, qui a publié des rapports en ce sens, ainsi que par la Cour des comptes, qui a insisté, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de ce compte d'affectation spéciale pour 2019, sur la place croissante dans le compte de flux financiers correspondant à des prises de participation de l'État, mais relevant en réalité d'objectifs différents.

Il existe donc un besoin manifeste de disposer d'informations plus précises et exhaustives pour évaluer la performance de l'action de l'État actionnaire dans la gestion de ses intérêts patrimoniaux.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Nous partageons l'avis de Victorin Lurel sur le sujet. Il existe une difficulté, qui a d'ailleurs été relevée par la Cour des comptes : « La place croissante dans le CAS de flux financiers correspondant, certes, à des prises de participation de l'État, mais relevant en réalité d'objectifs différents (soutien à l'innovation, à

l'investissement [...] et de processus de décision où l'Agence des participations de l'État tient un rôle passif soulève la question du sens de la mission budgétaire ».

Il existe donc un besoin manifeste d'information. Nous souhaiterions que le Gouvernement nous donne son avis sur l'amendement et nous précise comment il compte répondre à ce constat.

Nous souhaitons donc entendre l'avis du Gouvernement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Si la création de sections au sein d'un compte d'affectation spéciale permet effectivement de distinguer plus clairement entre plusieurs types de recettes et de dépenses, il n'est pas évident, dans le cadre du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », d'établir à l'aune de quelle distinction un tel partage en sections serait réalisé.

En l'occurrence, les différentes dépenses réalisées par l'APE sur le programme 731, qu'il s'agisse d'augmentations de capital, de l'octroi de prêts d'actionnaires, d'investissements financiers de nature patrimoniale, ne sauraient être individuellement attachées par nature à certains types de recettes versées sur le CAS, notamment les produits de cessions, les récupérations de dotations en capital, les dotations du budget général ou encore les remboursements de créances.

Instaurer une telle séparation d'affichage entre les deux sections du CAS n'est donc pas compatible avec les conditions réelles d'exécution du compte. Je ne doute pas que nous puissions améliorer, en la matière, l'information et la capacité à rendre des comptes, mais il me semble que les recettes sont d'une nature extrêmement différente de l'emploi qui peut en être fait, ce qui rend particulièrement difficile la mise en place de sections telle que proposée.

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est donc l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. À l'issue de cette explication, je vais demander le retrait de cet amendement. À vous écouter, néanmoins, monsieur le ministre, je comprends que la réflexion pourrait être ouverte. Le constat est là : la lecture de ces documents pose une difficulté, et l'on pourrait sans doute faire mieux – je reprends vos termes.

Sur la base de ce que je prends comme une ouverture, Victorin Lurel pourra vous solliciter afin de travailler à une proposition. (*M. le ministre délégué acquiesce.*)

En attendant, je sollicite le retrait de cet amendement.

M. le président. Monsieur Féraud, l'amendement n° 10 est-il maintenu ?

M. Rémi Féraud. Non, je le retire, monsieur le président, en espérant que les choses puissent désormais avancer.

M. le président. L'amendement n° 10 est retiré.

L'amendement n° 74, présenté par MM. Husson et Raynal, au nom de la commission, est ainsi libellé :

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 chargées des finances, portant sur le montant et le motif de ce versement. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-François Husson, rapporteur. Cet amendement vise à renforcer l'information du Parlement en cas de mobilisation de crédits exceptionnels au titre des participations financières de l'État ; nous nous inspirons, à cette fin, du mécanisme temporaire introduit dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2020.

En raison de la crise sanitaire, une enveloppe de 20 milliards d'euros avait été votée par le Parlement pour permettre à l'État d'intervenir au capital d'entreprises stratégiques.

Sur l'initiative de notre assemblée, l'utilisation de ces crédits a été assortie d'une obligation d'information préalable des présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées, dès lors que le montant mobilisé dépasse un milliard d'euros.

Ce dispositif, initialement prévu jusqu'à la fin de l'année 2020, a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2021.

Cet amendement vise à instaurer, dans le même esprit, un dispositif pérenne, obéissant à la même logique que le mécanisme adopté en avril 2020, avec – vous le savez, monsieur le ministre – l'avis favorable du Gouvernement.

Aux termes de la loi organique relative aux lois de finances, les recettes d'un compte d'affectation spéciale ne peuvent être complétées par des versements du budget général que dans la limite de 10 % des crédits initiaux dudit compte.

Le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » fait toutefois exception à ce principe. Si la pratique a prouvé l'utilité de cette dérogation, elle a également souligné la nécessité de l'assortir d'un pouvoir d'information du Parlement.

C'est la raison pour laquelle nous proposons que, en cas de versement du budget général excédant le plafond de 10 % des crédits initiaux du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », les présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances des deux assemblées soient préalablement informés du montant et du motif de ce versement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Premièrement, les rapports annuels de performance du CAS PFE et des programmes 358 et 367 retracent de manière détaillée l'exécution des crédits liés aux participations financières de l'État, avec une information aussi fidèle qu'exhaustive du Parlement. L'information préalable proposée par MM. les rapporteurs n'apporterait pas véritablement de valeur ajoutée.

Deuxièmement, nous sommes confrontés, en la matière, à des difficultés liées aux exigences de confidentialité inhérentes à certaines opérations, pour lesquelles il serait désormais demandé de motiver d'éventuels dépassements. Une telle situation nous conduirait à révéler des informations sur des opérations d'ampleur qui, en cours d'exercice, doivent demeurer confidentielles à des fins de bonne exécution.

Troisièmement, et enfin, M. le rapporteur l'a dit, en cas de crise, dans des circonstances particulières, le Parlement peut voter des dispositions à caractère exceptionnel de renforcement de l'information sans qu'il soit nécessaire de les inscrire au niveau organique – c'est ce qui a été fait à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative évoqué par M. le rapporteur.

Ces trois raisons, donc, motivent l'avis défavorable du Gouvernement.

M. le président. La parole est à M. Jérôme Bascher, pour explication de vote.

M. Jérôme Bascher. En l'espèce, monsieur le ministre, nous ne saurions tomber d'accord avec vous, vraiment pas ! La même logique vaut pour le CAS PFE et pour les décrets de dépenses accidentelles et imprévisibles, les DDAI ; faisant valoir, en d'autres temps, les mêmes arguments, vous n'étiez d'ailleurs pas arrivé aux mêmes conclusions...

Quand vous répétez la fiche toujours aussi absurde et obsolète de vos services sur la confidentialité, vous oubliez par exemple que seuls le président et le rapporteur général de la commission des finances bénéficient d'une dérogation au secret fiscal, qui ne leur est pas opposable. Eux ont le droit de savoir ce que l'on va faire de l'argent des Françaises et des Français !

Claude Raynal m'a précédé comme représentant du Sénat à la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations ; en tant que membre du comité des investissements, je puis vous dire que tous les jours, ou presque, nous passons des ordres avec délit d'initié.

Il est donc tout à fait logique que, s'agissant de sommes aussi considérables par lesquelles des entreprises vont devenir soit publiques soit semi-publiques – excusez du peu ! –, le président et le rapporteur général de la commission des finances soient avertis.

Je serais même, à titre personnel, allé plus loin, pour tout vous dire, en prévoyant que soit averti également le président ou la présidente de la commission des affaires économiques, car il s'agit de mettre de l'argent public dans des entreprises qui relèvent, par définition, de son périmètre.

Vous le voyez, notre amendement est raisonnable ; nous ne faisons que reprendre les termes mêmes de ce que vous avez accepté dans le passé. C'est parce que des forces rétrogrades sont à l'œuvre à Bercy que vous n'avancez pas sur ce dossier.

M. Vincent Éblé. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-François Husson, rapporteur. Vous avez commis une erreur, me semble-t-il, monsieur le ministre, en vous référant à des programmes qui relèvent du plan d'urgence, et non du compte d'affectation spéciale.

Quoi qu'il en soit, la démonstration a été faite lors de l'examen du PLFR 2 : nous avons présenté une demande d'information du président et du rapporteur général des commissions des finances des deux assemblées, que vous avez validée.

Informé, expliqué, motivé, cela ne prend pas forcément beaucoup de temps, vous le savez très bien ; cela se fait dans le respect de la confidentialité et dans le cadre de ce que j'appelle un « pacte de confiance » entre l'exécutif et le Parlement.

M. Vincent Éblé. Très bien !

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. J'entends ce que dit M. le rapporteur, sans modifier pour autant l'avis du Gouvernement, qui reste défavorable, pour les raisons que j'ai évoquées, notamment la suivante : l'information peut à titre exceptionnel être renforcée.

Monsieur le sénateur Bascher, je ne sais si cet amendement est raisonnable, mais je sais que vos propos ne le sont pas – pardonnez-moi de vous le dire aussi brutalement.

Utiliser les mots « rétrograde », « absurde », « obsolète », pour qualifier le travail des services de Bercy, ces mêmes services qui sont reconnus pour leur compétence et qui ont, pendant toute la crise que nous venons de traverser, tenu la maison France et permis à l'économie et à l'ensemble de nos administrations de continuer à fonctionner, aux agents publics d'être payés, aux retraités de percevoir leur pension, c'est particulièrement injuste et particulièrement déplacé.

M. Jérôme Bascher. Ce ne sont pas les mêmes directions, vous le savez !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 74.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 4 *quinquies*.

L'amendement n° 67, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

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 entre en vigueur lors du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2023.

La parole est à M. le ministre délégué.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Il s'agit de limiter à deux ans la durée des avances du Trésor.

Notre objectif est de bien séparer ce qui relève d'une avance et ce qui relève d'un prêt. Si le prêt peut être conclu pour une durée négociée entre les parties, l'avance doit à nos yeux être limitée dans le temps, en l'occurrence à deux ans ; à défaut, elle serait imputable sur un compte de prêts.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Cet amendement tend à élever au niveau organique une disposition qui figure d'ores et déjà dans le droit opposable, mais à un niveau inférieur.

Nous regrettons son dépôt tardif, qui ne permet pas d'en évaluer toutes les conséquences. Nous avons cherché des exemples de ce qu'une telle mesure pourrait produire, ce qui se révèle toujours un peu complexe.

Par exemple, donc, la quatrième loi de finances rectificative pour 2020 a instauré des avances remboursables destinées à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-

19. Le remboursement de ces avances est conditionné au retour du produit du versement transport à son niveau antérieur à la crise, donc de 2019, et pourrait donc prendre, et même prendra – c'est quasi-certain – plusieurs années.

L'adoption de cet amendement rendrait donc impossible la prise d'une telle mesure à l'avenir, puisque la durée des avances serait limitée à deux ans, et elle pourrait d'ailleurs créer une certaine insécurité juridique concernant les avances déjà accordées et non encore remboursées.

À supposer que notre lecture soit la bonne – M. le ministre pourra nous le dire –, nous penchons plutôt pour demander au Gouvernement le retrait de cet amendement, qui nous paraît nécessiter une réflexion de fond un peu plus importante, dès lors que, au niveau organique, tout retour en arrière est rendu très difficile.

À défaut d'un tel retrait, l'avis de la commission serait défavorable.

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Je ne retirerai pas l'amendement, monsieur le président. J'ajoute que c'est à la suite de recommandations répétées de la part de la Cour des comptes que nous proposons de clarifier ce point de droit.

M. Claude Raynal, rapporteur. Vous ne répondez pas à ma question, monsieur le ministre !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 67.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 4 sexies

Au deuxième alinéa de l'article 27 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, les mots : « destinée à analyser les coûts » sont remplacés par le mot : « analytique ». – (Adopté.)

Article 5

① I. – L'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi modifié :

② 1° (Supprimé)

③ 2° À la fin du 2° du I, les mots : « qui affectent l'équilibre budgétaire » sont supprimés ;

④ 2° bis Après le 3° du même I, il est inséré un 3° bis ainsi rédigé :

⑤ « 3° bis Peut comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux, à l'affectation et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures affectées à une autre personne morale que l'État ; »

⑥ 3° Après le 5° dudit I, il est inséré un 5° bis ainsi rédigé :

⑦ « 5° bis Présente la liste et le produit prévisionnel de l'ensemble des impositions de toutes natures dont le produit est affecté à une personne morale autre que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale et décide, le cas échéant, d'attribuer totalement ou partiellement ce produit à l'État ; »

⑧ 4° à 6° (Supprimés)

⑨ 7° Après le 2° du II, il est inséré un 2° bis ainsi rédigé :

⑩ « 2° bis Fixe le plafond d'autorisation des emplois des opérateurs de l'État par mission, le plafond d'autorisation des emplois des établissements à autonomie financière mentionnés à l'article 66 de la loi de finances pour 1974 (n° 73-1150 du 27 décembre 1973) ainsi que le plafond d'autorisation des emplois des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale ; »

⑪ 8° (Supprimé)

⑫ 8° bis Après le 4° du même II, sont insérés des 4° bis et 4° ter ainsi rédigés :

⑬ « 4° bis Définit, pour chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial, des objectifs de performance et des indicateurs associés à ces objectifs ;

⑭ « 4° ter Récapitule, pour chaque mission du budget général, d'une part, le montant des crédits de paiement de la mission, en distinguant les crédits de subventions aux opérateurs et ceux finançant des dépenses d'investissement au sens du 5° du I de l'article 5, et, d'autre part, les montants respectifs des dépenses fiscales, des ressources affectées, des prélèvements sur recettes mentionnés aux deux derniers alinéas de l'article 6 et des crédits des comptes spéciaux qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques financées par cette mission ; »

⑮ 9° Le 7° dudit II est ainsi modifié :

⑯ a) Le a est abrogé ;

⑰ b) Le b est ainsi rédigé :

⑱ « b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires :

⑲ « – soit de l'année ;

⑳ « – soit de l'année et d'une ou de plusieurs années ultérieures ; »

㉑ c) Le c est complété par les mots : « ou des recettes fiscales affectées à ces dernières et à leurs établissements publics » ;

㉒ d) Au f, les mots : « de l'État » sont remplacés par le mot : « publique » ;

㉓ e) Sont ajoutés des g et h ainsi rédigés :

㉔ « g) Comporter des dispositions autorisant le transfert de données fiscales, lorsque celui-ci permet de limiter les charges ou d'accroître les ressources de l'État ;

㉕ « h) (Supprimé)

㉖ 10° Après le mot : « prévues », la fin du III est ainsi rédigée : « aux 1°, 5°, 6°, 7°, 8° et 9° du I ainsi qu'aux 1°, 2°, 3°, 4° bis et 4° ter du II. »

㉗ I. bis – Au premier alinéa de l'article 35 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, la référence : « et 3° » est remplacée par les références : « , 3° et 4° ».

㉘ II. – Le présent article entre en vigueur lors du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2023. Il est applicable pour la première fois aux lois de finances afférentes à l'année 2023.

M. le président. L'amendement n° 52, présenté par MM. Ouzoulias, Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

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 ;

La parole est à M. Pierre Ouzoulias.

M. Pierre Ouzoulias. Il s'agit d'un amendement d'archéologie budgétaire. (*Sourires.*)

Le troisième alinéa de l'article 48 de la loi de finances du 24 mai 1951 a donné au ministre chargé de l'enseignement supérieur la compétence de fixer par arrêté, donc de manière réglementaire, le montant des droits d'inscription dans les établissements universitaires de l'État.

Dans cet hémicycle même, où siégeait à l'époque le dénommé Conseil de la République, Gaston Monnerville étant président, M. Antoine Courrière, au nom de la commission des finances, considérant que le Parlement devait donner son avis sur le montant des sommes demandées aux étudiants, avait voté contre cet article 48.

À l'Assemblée nationale, plusieurs députés avaient dénoncé « un empiétement de l'exécutif sur le législatif ». Je rappelle que, en 1951, le ministère du budget fixait également « le droit d'entrée pour la visite des musées, collections et monuments appartenant à l'État ».

Aujourd'hui, le montant global des droits d'inscription n'est pas connu avec précision. La Cour des comptes l'évalue à environ 216 millions d'euros.

Le Conseil constitutionnel, en 2019, a considéré, sur le fondement du treizième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, que l'exigence constitutionnelle de gratuité de l'enseignement s'appliquait aussi à l'enseignement supérieur public.

Il a toutefois admis que « des droits d'inscription modiques [pouvaient être perçus] en tenant compte, le cas échéant, des capacités financières des étudiants ». On peut donc considérer qu'il s'agit d'une taxe, plutôt que d'une redevance.

Or le Parlement vote la contribution à la vie étudiante et de campus (CVEC), pour un montant de 138 millions d'euros, inférieur au montant global des droits d'inscription. Il serait donc de bonne politique que le Parlement s'appropriât, dans le cadre de la loi budgétaire, la possibilité de débattre aussi de ces droits d'inscription dont la nature s'apparente à celle de la CVEC.

M. Pascal Savoldelli. Bravo !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Monsieur le sénateur Ouzoulias, par votre démonstration, vous venez de rappeler que, aujourd'hui, les droits d'inscription à l'université sont fixés par arrêté.

Votre proposition pose des problèmes de principe : problème de séparation entre la loi et le règlement, tout d'abord ; problème de limitation du domaine des lois de finances, ensuite.

L'adoption de votre amendement introduirait en effet la fixation des droits d'inscription dans le domaine obligatoire des lois de finances, alors que leur nature exacte, redevance pour service rendu ou taxe affectée aux universités, vous l'avez dit, continue de faire l'objet d'un débat juridique.

En tout état de cause, une ressource de l'État ne fait pas partie du domaine obligatoire des lois de finances ; elle peut également faire l'objet de dispositions en loi ordinaire. Par conséquent, la présente proposition de loi organique ne paraît pas constituer le bon vecteur pour trancher cette question.

Pour cette raison, mon cher collègue, je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement ; à défaut, l'avis de la commission serait défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dusopt, ministre délégué. Même avis.

M. le président. Monsieur Ouzoulias, l'amendement n° 52 est-il maintenu ?

M. Pierre Ouzoulias. Je vous remercie, monsieur le rapporteur général. J'ai compris que vous n'étiez pas insensible à mon argument : il faudra que nous nous posions la question de savoir pourquoi ce que je considère comme une taxe fait l'objet d'un autre traitement, dans le cadre de la loi budgétaire, que la CVEC, qui est également une taxe affectée dont nous fixons l'assiette et le taux.

J'ai bien compris aussi que vous ne souhaitiez pas que cet amendement soit débattu dans le cadre de cette proposition de loi organique. Mais quand, l'an passé, j'ai présenté ce même amendement dans le cadre de la discussion budgétaire, on m'a répondu, déjà, à l'époque, que tel n'était pas le vecteur adapté...

Je suis à votre disposition pour trouver le bon véhicule législatif. Choisissez-le, et, dans le cadre ainsi choisi, ayons cette discussion !

En attendant, je retire mon amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 52 est retiré.

L'amendement n° 16 rectifié, présenté par M. Delahaye, Mme Férat et MM. Canévet et Cigolotti, est ainsi libellé :

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 » ;

La parole est à M. Vincent Delahaye.

M. Vincent Delahaye. Il faut appeler un chat un chat – j'ai déjà déposé un amendement similaire lors de précédentes discussions financières et budgétaires.

Le tableau dit « d'équilibre budgétaire » prévoit toujours de très importants déséquilibres ; je souhaiterais donc que son intitulé devienne « de l'équilibre ou du déséquilibre budgétaire ».

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Tout simplement, inscrire la mention du déséquilibre budgétaire dans la loi organique relative aux lois de finances consisterait un renon-

cement à l'objectif de retour à la maîtrise des finances publiques, ce à quoi, me semble-t-il, ni vous ni moi ne voulons nous résoudre.

La commission émet donc un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Même avis.

M. le président. Monsieur Delahaye, l'amendement n° 16 rectifié est-il maintenu ?

M. Vincent Delahaye. Je voudrais simplement rappeler que, depuis l'instauration de la LOLF, ce tableau n'a jamais été à l'équilibre.

L'objectif que je vise, pour ma part, est bien de retrouver un jour l'équilibre ; mais il faudrait se résoudre à appeler un chat un chat. Si l'on veut que les gens comprennent quelque chose aux finances publiques, ce qui n'est pas toujours facile, on ne peut pas continuer à désigner comme tableau d'équilibre le document qui retrace notre « hyperdéficit ». C'est incompréhensible !

Je maintiens donc mon amendement, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 16 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 43, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

Alinéas 9 et 10

Supprimer ces alinéas.

La parole est à M. Éric Bocquet.

M. Éric Bocquet. Il est défendu, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Défavorable également.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 43.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 75, présenté par MM. Husson et Raynal, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Après l'alinéa 10

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

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

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-François Husson, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 75.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 23, présenté par Mme Taillé-Polian et les membres du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, est ainsi libellé :

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.

La parole est à Mme Raymonde Poncet Monge.

Mme Raymonde Poncet Monge. Les indicateurs de performance constituent l'outil central de l'évaluation de la dépense publique.

Pourtant, cet outil néglige les conséquences environnementales de la dépense publique. Comme l'illustre la décision du 1^{er} juillet 2021 du Conseil d'État, les efforts de la France sont largement insuffisants pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixé pour 2030. Les modalités d'élaboration et d'évaluation du budget de l'État ont leur part de responsabilité dans cette situation.

Le constat des insuffisances du budget vert s'impose et appelle la construction d'indicateurs rigoureux de l'impact environnemental du budget de l'État.

En effet, la conception même du budget vert conduit à une impasse : toute dépense permettant une amélioration par rapport à l'existant est considérée comme favorable à l'environnement, même si cette amélioration est minime et insuffisante pour atteindre les engagements internationaux de la France.

En outre, et à l'inverse, les dépenses pour lesquelles les informations nécessaires à la détermination de leur impact environnemental ne sont pas disponibles sont arbitrairement jugées neutres.

Face aux biais inhérents au budget vert, il est nécessaire de mobiliser les indicateurs de performance en faveur de la protection de l'environnement. Les cinq indicateurs choisis – économie circulaire et déchets, gestion de la ressource en eau, lutte contre le réchauffement climatique, lutte contre les pollutions, biodiversité et protection des espaces naturels – s'inspirent des critères de budgétisation verte de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Le présent amendement a ainsi pour objet de contribuer à mettre la France en conformité avec ses engagements internationaux en matière environnementale.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Madame la sénatrice, vous le savez, je partage le constat de la nécessité d'accroître l'action publique en faveur de l'environnement.

Néanmoins, l'alinéa ici visé porte sur les objectifs et les indicateurs de performance de l'ensemble des missions du budget de l'État. Or les critères indiqués sont spécifiques et ne s'appliqueraient qu'à certaines des actions de l'État.

En outre, les indicateurs de performance ayant vocation à mesurer la performance de l'action de l'État, il ne faut pas fixer des cibles qui ne dépendent en réalité que partiellement de l'action publique. Nous serons tous d'accord pour dire, par exemple, que la lutte contre le réchauffement climatique est de la responsabilité de l'État, mais aussi de celle des citoyens et des entreprises.

Je sollicite donc le retrait de cet amendement ; à défaut, l'avis de la commission serait défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Défavorable.

M. le président. Madame Poncet Monge, l'amendement n° 23 est-il maintenu ?

Mme Raymonde Poncet Monge. Oui, je le maintiens, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 23.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 47, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 24

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Éric Bocquet.

M. Éric Bocquet. L'alinéa 24 de l'article 5 a l'objet, tout à fait louable, de permettre à une loi de finances de comporter des dispositions autorisant le transfert de données fiscales lorsque celui-ci a pour effet de limiter les charges ou d'accroître les ressources de l'État.

Cet objectif est d'autant plus louable que les ressources de l'État ont été amputées de 50 milliards d'euros, à la grande satisfaction du Gouvernement, qui s'en est réjoui.

Par exemple, l'article 9 A du dernier projet de loi de finances rectificative, voté juste avant l'été, visait à ajouter l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) aux organismes qui peuvent obtenir, « sur demande ou d'office, tout élément recueilli au cours d'une instance civile ou d'une information criminelle ou correctionnelle, y compris lorsque celle-ci s'est terminée par un non-lieu, de nature à faire suspecter le caractère frauduleux d'une demande d'asile. »

L'objectif était simple et posé par l'auteur de l'amendement dont était issue cette disposition, M. Laurent Saint-Martin : interrompre, le cas échéant, le versement de l'allocation pour demandeur d'asile en cas de fraude à la demande d'asile.

Même Mme Schiappa avait considéré cette disposition comme « juridiquement discutable, voire contestable, dans la mesure où elle donne la possibilité à l'OFII d'accéder à des données extérieures aux champs légaux de ses missions.

Nous nous étions opposés avec force à cette disposition, mais ce n'était qu'un article noyé parmi d'autres, sans étude d'impact, introduit par amendement ; les conditions de travail, complexes, n'avaient pas permis de se mobiliser contre un dispositif aussi contestable, soulevant d'ailleurs plus de questions qu'il ne résout de problèmes, donnant lieu à des risques sociaux majeurs pour les demandeurs d'asile, dont chaque passage au tribunal, même s'ils en sortent innocents, pourrait engendrer des conséquences néfastes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Vous venez de rappeler, monsieur le sénateur Bocquet, les conditions dans lesquelles l'Assemblée nationale a adopté cette disposition autorisant le transfert de données fiscales.

Cette disposition clarifie l'appartenance de ce type de mesures au domaine des lois de finances et tend à éviter des décisions de censure de la part du Conseil constitutionnel. Sa portée reste néanmoins incertaine. En effet, le transfert de données fiscales pose des questions relatives au croisement de fichiers entre administrations, tout en constituant, il faut le reconnaître, un moyen de lutte contre la fraude fiscale.

À ce stade, il me paraît utile que le Gouvernement nous indique quelle serait l'importance, notamment sur le plan budgétaire, des transferts de données qu'il pourrait être amené à demander.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Les données relatives au revenu ou au patrimoine qui sont détenues par l'administration fiscale sont couvertes par le secret professionnel. Il faut donc une disposition législative pour autoriser la direction générale des finances publiques (DGFiP) à communiquer à une autre administration les données fiscales qui lui sont nécessaires pour mener à bien sa mission.

L'application de l'alinéa 24 de l'article 5 permettrait d'inclure dans une loi de finances ce type de dispositions destinées à des administrations de l'État gérant des dispositifs d'aide ou de subvention subordonnés à des conditions de ressources. Grâce à une telle communication, ces administrations seraient en mesure de refuser une aide avant son octroi ou de retirer une aide indûment accordée pour sauvegarder les ressources de l'État.

La DGFiP a développé des échanges informatisés qui permettent de réduire les coûts de gestion. Notre objectif n'est pas de multiplier les exemples, mais simplement d'assurer une bonne gestion *via* la vérification non pas de tel ou tel moment de vie d'un usager ou d'un bénéficiaire, mais plutôt, purement et simplement, des conditions d'éligibilité à une allocation. Il ne s'agit pas de faire le lien avec une autre procédure, quelle qu'elle soit, contrairement à ce que vous semblez craindre, monsieur le sénateur.

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 47.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 5, modifié.

(L'article 5 est adopté.)

M. le président. Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures trente.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt heures, est reprise à vingt et une heures trente, sous la présidence de Mme Laurence Rossignol.)

PRÉSIDENCE DE MME LAURENCE ROSSIGNOL vice-présidente

Mme la présidente. La séance est reprise.

Article 6

- ① I. – L'article 35 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est ainsi modifié :

- ③ a) À la première phrase, après le mot : « rectificatives », sont insérés les mots : « et les lois de finances de fin de gestion » ;
- ④ b et c) (*Supprimés*)
- ⑤ d) La seconde phrase est supprimée ;
- ⑥ 2° Après le même premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑦ « Le cas échéant, les lois de finances rectificatives et les lois de finances de fin de gestion ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances. » ;
- ⑧ 3° Au deuxième alinéa, après le mot : « rectificatives », sont insérés les mots : « et les lois de finances de fin de gestion » ;
- ⑨ 4° Après le même deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑩ « Les lois de finances de fin de gestion ne peuvent comporter les dispositions prévues au 2° du I et au 7° du II de l'article 34, à l'exception de celles prévues au b du même 7° lorsque les dispositions affectent directement les dépenses budgétaires de l'année. Elles peuvent toutefois comporter des dispositions tendant à modifier, pour l'année en cours, l'affectation d'impositions de toutes natures. » ;
- ⑪ 5° À la première phrase du dernier alinéa, après le mot : « rectificatives », sont insérés les mots : « et les lois de finances de fin de gestion ».
- ⑫ I *bis*. – Au II de l'article 14, à la seconde phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article 28, à l'article 42 et au premier alinéa de l'article 44 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, après le mot : « rectificative », sont insérés les mots : « ou de fin de gestion ».
- ⑬ I *ter*. – L'intitulé du chapitre I du titre IV et le premier alinéa de l'article 53 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée sont complétés par les mots : « ou de fin de gestion ».
- ⑭ II. – Les I à I *ter* entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

Mme la présidente. L'amendement n° 15 rectifié, présenté par M. Delahaye, Mme Férat et MM. Canévet et Cigolotti, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Vincent Delahaye.

M. Vincent Delahaye. Il s'agit d'un amendement de suppression de l'article.

Sous couvert de simplification et de nouveauté, le présent texte apporte parfois des modifications dont on peine à comprendre la justification et le réel intérêt. C'est le cas de cet article 6, qui prévoit de substituer aux lois de finances rectificatives de fin d'année de nouvelles lois de finances de fin de gestion.

Il est vrai que, certaines années, d'aucuns avaient pu se plaindre que les lois de finances rectificatives comportaient des modifications fiscales significatives. Il me semble néanmoins que c'est une liberté qui devrait subsister, même si l'on y a peu recours depuis quelques années.

Il est dommage de prévoir une loi de finances supplémentaire qualifiée de « fin de gestion ». Les lois de finances et les lois de finances rectificatives peuvent suffire. Je ne vois pas ce qu'une loi de finances de fin de gestion apporterait de plus.

C'est la raison pour laquelle je propose de supprimer cet article.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. L'article 6 institutionnalise les lois de finances de fin de gestion, forme de loi de finances rectificative limitée pour l'essentiel aux ajustements de crédits pouvant être nécessaires en fin d'exercice. Les mesures fiscales en seraient exclues.

Il s'agit d'une demande ancienne de la commission des finances – nous nous sommes très régulièrement plaint de la présence de mesures fiscales dans les derniers textes –, qui correspond à une bonne pratique suivie depuis trois ans. Cela n'empêche nullement le Gouvernement, en cas de nécessité, de proposer des mesures fiscales dans un texte ordinaire, comme il l'a fait en décembre 2018, voire de présenter une loi de finances rectificative. C'est donc surtout un signal utile.

C'est pourquoi je demande le retrait de cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Ainsi que M. le rapporteur vient de le souligner, notre pratique, que nous considérons comme une doctrine, fait de la loi de fin de gestion une loi d'ajustement. Cela n'empêchera jamais un gouvernement de déposer une véritable loi de finances rectificative, comprenant éventuellement des mesures fiscales.

Quoi qu'il en soit, pour nous, la loi de fin de gestion est vraiment un exercice d'ajustement. Nous sommes donc très favorables à la rédaction du texte en l'état, et par conséquent défavorables à l'amendement du sénateur Delahaye.

Mme la présidente. Monsieur Delahaye, l'amendement n° 15 rectifié est-il maintenu ?

M. Vincent Delahaye. Oui, madame la présidente, je le maintiens, car je reste dans une logique de simplification et non de complexification.

Il s'agit ici typiquement d'un article qui tend à complexifier l'examen des lois de finances. Il est dommage d'aller dans cette direction. À quoi bon se plaindre ensuite du manque de simplicité des dispositifs si l'on propose toujours davantage de complexification ?

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 15 rectifié.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. L'amendement n° 76, présenté par MM. Husson et Raynal, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Alinéa 10, première phrase

Remplacer les mots :

au 2°

par les mots :

aux 2° et 3° *bis*

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Raynal, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, *ministre délégué*. Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 76.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 6, modifié.

(L'article 6 est adopté.)

Article 7

- ① I. – L'article 39 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi modifié :
- ② 1° À la première phrase du premier alinéa, les mots : « et distribué » sont supprimés ;
- ③ 2° Le second alinéa est supprimé.
- ④ I *bis*. – À l'article 46 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, les mots : « et distribué » sont supprimés.
- ⑤ II. – Le I entre en vigueur lors du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2023.
- ⑥ III. – Le I *bis* entre en vigueur lors du dépôt du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2022.

Mme la présidente. L'amendement n° 65, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

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. »

La parole est à M. le ministre délégué.

M. Olivier Dussopt, *ministre délégué*. Il s'agit de fixer le délai de transmission des annexes générales du projet de loi de finances au début de l'examen du PLF en séance par l'Assemblée nationale, soit vers la mi-octobre, de façon à permettre une avancée du calendrier de transmission, tout en préservant la qualité et l'exhaustivité de leur contenu.

En l'état du droit, la transmission est prévue cinq jours francs avant l'examen des crédits concernés. Le texte de la proposition de loi organique vise à avancer cette date au premier mardi d'octobre.

Néanmoins, c'est une date trop prématurée pour que les annexes soient complètes, raison pour laquelle nous proposons une date autour de la mi-octobre.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, *rapporteur*. Sagesse.

Mme la présidente. La parole est à M. Pascal Savoldelli, pour explication de vote.

M. Pascal Savoldelli. Vous nous proposez ici de faire bouger une temporalité, monsieur le ministre, alors que vous avez refusé tout à l'heure d'accorder dix jours de plus à nos collègues de l'Assemblée nationale pour examiner la loi de finances, comme nous vous le demandions, en nous disant qu'il ne fallait pas toucher au règlement, etc.

Ici, vous souhaitez modifier le délai des cinq jours francs. Pourquoi accepterions-nous de la part du Gouvernement de telles propositions de modification en séance publique, alors

que vous refusez les nôtres ? Ne s'agit-il pas également d'une ingérence dans le règlement de l'Assemblée nationale ? Il y a là, me semble-t-il, un tout petit problème de cohérence.

M. Éric Bocquet. Absolument !

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Raynal, *rapporteur*. Ce n'est pas exactement la même chose, mon cher collègue.

Le sens du texte voté par l'Assemblée nationale est d'enjoindre au Gouvernement de transmettre des documents dans un délai donné. C'est déjà limite, à tous points de vue... Le Gouvernement invoque ici une nécessité de temps pour pouvoir produire les éléments demandés. Nous proposons donc d'en tenir compte.

M. Pascal Savoldelli. C'est donc un avis favorable de votre part, monsieur le rapporteur ?

M. Claude Raynal, *rapporteur*. Oui.

M. Pascal Savoldelli. Très bien, alors nous voterons contre ! *(Sourires.)*

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 65.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 7, modifié.

(L'article 7 est adopté.)

Article 7 bis A (nouveau)

Au cinquième alinéa de l'article 40 et à la fin des deuxième à quatrième alinéas de l'article 45 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, les mots : « d'urgence » sont remplacés par le mot : « accélérée ». – *(Adopté.)*

Article 7 bis

- ① L'article 44 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi modifié :
- ② 1° Après le mot : « prend », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « un décret portant désignation des ministres bénéficiaires des crédits ouverts sur chaque programme, dotation ou compte spécial. » ;
- ③ 2° Les 1° et 2° sont abrogés ;
- ④ 3° Le dernier alinéa est supprimé.

Mme la présidente. L'amendement n° 77, présenté par MM. Husson et Raynal, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Alinéas 3 et 4

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

2° Les quatre derniers alinéas sont supprimés.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Raynal, *rapporteur*. Il s'agit d'un amendement de clarification rédactionnelle.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, *ministre délégué*. Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 77.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 7 bis, modifié.

(L'article 7 bis est adopté.)

Article 8

- ① L'article 46 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi modifié :
- ② 1° Le mot : « juin » est remplacé par le mot : « mai » ;
- ③ 2° (*Supprimé*) – (*Adopté.*)

Article additionnel après l'article 8

Mme la présidente. L'amendement n° 9 rectifié, présenté par M. Leconte, Mmes Lepage et Conway-Mouret, MM. Féraud et Kanner, Mme Briquet, MM. Cozic et Éblé, Mme Espagnac, MM. Jeansannetas, P. Joly et Lurel, Mmes Artigalas et Bonnefoy, MM. Montaugé, Redon-Sarrazy et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, est ainsi libellé :

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. »

La parole est à M. Jean-Yves Leconte.

M. Jean-Yves Leconte. Le fonctionnement de nos instituts français à l'étranger et parfois aussi des instituts français de recherche, qui sont placés auprès de nos postes diplomatiques et consulaires, s'appuie sur un statut d'établissements à autonomie financière, ou EAF, créé par la loi de finances de 1974.

Or le statut des EAF n'est pas conforme au principe d'universalité budgétaire posé par l'article 6 de la LOLF.

Si ces établissements à autonomie financière devaient être supprimés, nous perdriions une énorme capacité de flexibilité pour le fonctionnement de nos instituts français à l'étranger, qui, aujourd'hui, grâce à cette dérogation de fait, peuvent répondre rapidement à de nouveaux besoins pour dispenser des cours de français ou utiliser du mécénat pour organiser des expositions culturelles.

Il est difficile d'imaginer que la réforme que nous votons aujourd'hui de la LOLF ne puisse traiter cette difficulté sans que l'avenir de nos établissements à autonomie financière à l'étranger soit remis en cause.

Nous vous proposons donc un dispositif permettant de prendre en compte les spécificités et les besoins de nos établissements à autonomie financière, en particulier de nos instituts français, en les inscrivant clairement dans la LOLF, tout en prévoyant un moyen et un dispositif d'information du Parlement sur l'ensemble de l'activité de recette des instituts français à l'étranger.

S'il apparaissait que ce dispositif doit encore être amélioré techniquement, nous pourrions nous en remettre à la seconde lecture ou à la commission mixte paritaire.

En l'état, il me semble important de trouver une solution à un problème connu depuis longtemps, identifié et qui mérite d'être traité par cette réforme de la LOLF.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Cet amendement vise à répondre à un problème régulièrement évoqué en commission des finances par les rapporteurs spéciaux de la mission « Action extérieure de l'État », qui nous rappellent toute la difficulté de ce sujet et la situation quelque peu bancal dans laquelle ces organismes se trouvent.

La proposition de M. Leconte a le mérite de fonctionner, puisqu'elle vient introduire dans la LOLF une dérogation en faveur de ces établissements qui correspond finalement à une codification de la pratique de l'État, mais en lui donnant un caractère permanent et durable.

J'émetts donc un avis favorable, mais nous resterons à l'écoute, en commission mixte paritaire, aux éventuelles demandes de modification.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. C'est un sujet très ancien, tout comme les discussions entre les services du ministère des affaires étrangères et ceux du ministère du budget.

Il me semble que vous voulez, ainsi que les représentants et les défenseurs des EAF, éviter deux écueils.

Premièrement, l'octroi de la personnalité morale, qui serait une vraie lourdeur en termes de gouvernance et qui risquerait de faire perdre tous les privilèges attachés au statut de services d'ambassade.

Deuxièmement, la rebudgétisation, qui ferait peser un risque sur les mécénats étrangers.

Accepter l'amendement que vous proposez serait une entorse au principe d'universalité, comme vous l'avez souligné. Ce n'est pas une bonne solution d'un point de vue technique, car elle ne constitue pas un point d'aboutissement de la discussion entre les différents services.

Néanmoins, cela fait maintenant des années que tout le monde bute sur ce sujet, avec la volonté de protéger et de garantir le statut des élèves. C'est la raison pour laquelle, sans préjuger la suite des discussions, notamment dans le cadre de la navette et en commission mixte paritaire, j'émettrai ce soir un avis de sagesse, au bénéfice d'une discussion qui doit se prolonger.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 9 rectifié.

(*L'amendement est adopté.*)

Mme la présidente. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 8.

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES À L'INFORMATION ET
AU CONTRÔLE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Article 9 A

- ① Le titre V de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi modifié :
- ② 1° L'intitulé est ainsi rédigé : « De l'information, du contrôle et de l'évaluation » ;
- ③ 2° L'intitulé du chapitre II est complété par les mots : « et de l'évaluation ». – (*Adopté.*)

Article 9

- ① I. – L'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi rédigé :
- ② « Art. 48. – I. – En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, avant le 15 juillet, un rapport indiquant les plafonds de crédits envisagés pour l'année à venir pour chaque mission du budget général, l'état de la prévision de l'objectif, exprimé en volume, d'évolution de la dépense des administrations publiques et de la prévision, exprimée en milliards d'euros courants, de cette dépense en valeur, chacun décliné par sous-secteur d'administration publique, ainsi que les montants prévus des concours aux collectivités territoriales. Ce rapport indique également la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performance associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.
- ③ « II. – 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 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. »
- ④ II. – Le présent article entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

Mme la présidente. L'amendement n° 69, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 2, seconde phrase

après le mot :

associés

insérer les mots :

à chacune de ces missions et

La parole est à M. le ministre délégué.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Le présent amendement vise à compléter le dispositif de performance qui sera décrit dans le rapport mentionné à cet article.

Ce rapport se voit, par cet amendement, enrichi par la présentation à la mission des objectifs et indicateurs. Il s'agit selon nous d'une mise en cohérence avec d'autres dispositions de la proposition de loi.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Nous sommes favorables à l'enrichissement ! (*Sourires.*)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 69.

(*L'amendement est adopté.*)

Mme la présidente. Je suis saisie de six amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 24, présenté par Mme Taillé-Polian et les membres du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

La parole est à Mme Sophie Taillé-Polian.

Mme Sophie Taillé-Polian. Le débat qui s'ouvre maintenant est important. M. le ministre a rappelé tout à l'heure qu'il ne fallait pas considérer cette proposition de loi organique comme une occasion de débattre au fond des politiques qui sont conduites : il s'agit simplement d'un cadre pour fixer le calendrier, la nature des documents, etc.

Quoi qu'il en soit, un cadre oriente les choses. Or la volonté d'inscrire une obligation annuelle pour le Parlement de débattre sur la dette constitue, de fait, une orientation politique.

Certes, la dette est un sujet important, dont nous débattons régulièrement à chaque projet de loi de finances. Nous en avons aussi discuté l'année dernière au cours d'un débat organisé sur l'initiative du groupe Les Républicains. La commission des finances a mené des auditions et a organisé des tables rondes. Le débat a été intense dans le monde économique et dans le domaine de la recherche. Il était donc évidemment important que nous ayons ces discussions.

Néanmoins, l'instituer de cette manière, c'est-à-dire annuellement, c'est une façon de fixer un cadre qui ferait de la dette la problématique principale. Il me semble que ce n'est pas une bonne chose pour aborder les questions du budget, de la dépense publique, des recettes et du service public, bref toutes les questions qui intéressent les Français dans leur quotidien.

C'est pourquoi nous vous proposons cet amendement de suppression, non pas parce que nous rechignons à débattre de la dette, mais parce que nous refusons d'instaurer uniquement ce débat comme celui sur lequel il faudrait forcément revenir chaque année.

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

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

La parole est à M. Jérôme Bascher.

M. Jérôme Bascher. Il s'agit d'être cohérent dans le temps. Nous essayons au Sénat de l'être, à défaut que d'autres le soient – je fais référence à mon intervention de tout à l'heure, monsieur le ministre, car je n'en démords pas...

Nous avons débattu au printemps, ici, au Sénat, de la dette. Pourquoi au printemps ? Non pas parce qu'il s'agissait du printemps de l'évaluation, mais parce que les sujets de soutenabilité doivent aussi se regarder avec les lois de programmation.

La dette, comme l'a rappelé tout à l'heure à la tribune Christine Lavarde, c'est un stock et des flux. Les flux se règlent par les déficits futurs, voire un jour, je l'espère, comme Vincent Delahaye, par les excédents futurs, et se gèrent avec une loi de programmation des finances publiques.

Il paraît donc logique de parler de soutenabilité à ce moment-là, plutôt qu'au moment où l'on va examiner les crédits, ministère par ministère.

C'est pourquoi nous vous présentons cet amendement.

Mme la présidente. L'amendement n° 17 rectifié *bis*, présenté par M. Delahaye, Mme Férat et MM. Canévet, Détraigne et Cigolotti, est ainsi libellé :

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

La parole est à M. Vincent Delahaye.

M. Vincent Delahaye. Nous aspirons tous à de la clarté et à de la transparence. Or, quand on s'intéresse à la dette, notamment aux détenteurs de la dette française et aux souscripteurs au cours d'une année des titres émis, on a du mal à obtenir des informations précises, y compris le rapporteur spécial, qui vient de s'exprimer sur le sujet.

Récemment, un ami journaliste me disait que la Chine aurait souscrit l'année dernière 30 % de la dette française. J'ai essayé de vérifier cette information : impossible d'obtenir des éléments précis. Je ne sais donc pas si elle est vraie ou fausse !

Quoi qu'il en soit, en cas de débat sur la dette, il serait normal que nous, les parlementaires, ainsi que les Français, soyons informés des détenteurs de cette dette.

Cet amendement vise donc à prévoir, lors du débat annuel sur la dette et du rapport que le Gouvernement doit établir, que nous puissions avoir connaissance des détenteurs de la dette au 31 décembre et des souscripteurs au cours de l'année. Certes, on ne peut pas tous les connaître, car il serait irréaliste d'entrer à ce point dans le détail. C'est pourquoi nous demandons de connaître les détenteurs souscripteurs jusqu'à 2 % de la dette, soit à peu près 50 milliards d'euros.

Ce seuil de 50 milliards d'euros me semble tout à fait atteignable pour notre administration. Il serait normal en termes de transparence, à mon sens, de disposer de ce détail dans l'analyse des risques.

Mme la présidente. L'amendement n° 6, présenté par MM. Féraud et Kanner, Mme Briquet, MM. Cozic et Éblé, Mme Espagnac, MM. Jeansannetas, P. Joly et Lurel, Mmes Artigalas et Bonnefoy, MM. Montaugé, Redon-Sarrazy et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, est ainsi libellé :

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

La parole est à Mme Isabelle Briquet.

Mme Isabelle Briquet. Comme nous l'avons souligné précédemment, il nous paraît absolument nécessaire, pour avoir un vrai débat, que le rapport traite à la fois les perspectives d'évolution du financement de la dette et les prévisions de recettes des administrations publiques.

Les débats et le vote du Parlement ne sauraient se centrer sur les seules dépenses. Ils doivent incorporer une prise en compte éclairée des perspectives de recettes existantes.

Tel est l'objet de cet amendement.

Mme la présidente. L'amendement n° 5, présenté par MM. Féraud et Kanner, Mme Briquet, MM. Cozic et Éblé, Mme Espagnac, MM. Jeansannetas, P. Joly et Lurel, Mmes Artigalas et Bonnefoy, MM. Montaugé, Redon-Sarrazy et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, est ainsi libellé :

Alinéa 3, seconde phrase

Supprimer cette phrase.

La parole est à M. Rémi Féraud.

M. Rémi Féraud. Cet amendement n'est pas contradictoire avec le précédent ; il est complémentaire.

Il s'agit, dans la lignée de l'amendement défendu par Sophie Taillé-Polian, de supprimer le débat sur la dette s'il ne porte que sur la dette. En effet, soit on débat de tout, soit on passe notre tour. Pourquoi ne débattre que de la dette ?

Tout à l'heure, M. le ministre a souligné que la proposition de loi organique portait sur le cadre et non sur le contenu. Eh bien, nous voilà arrivés précisément au moment où le cadre détermine le contenu.

Nous ne sommes absolument pas opposés au fait de débattre sur la dette. Nous pensons au contraire qu'il est important qu'un rapport soit présenté au Parlement chaque année sur cette question, mais nous estimons que, si débat il y a, il doit être beaucoup plus large que le seul point de la dette, ainsi que l'a rappelé avant moi Isabelle Briquet.

Mme la présidente. L'amendement n° 50, présenté par MM. Bocquet, Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

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.

La parole est à M. Éric Bocquet.

M. Éric Bocquet. Le débat sur la dette publique est passionnant et central, mais, s'il faut de la transparence, celle-ci doit être intégrale.

Je citerai ici quelques extraits édifiants des travaux menés par l'Assemblée nationale en 2016 par la mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion et la transparence de la dette publique. Le rapport avait pour titre *Qui possède la dette ? Une question sans réponse*. La Chine peut-être ? Pablo Escobar ? El Chapo ? (*Sourires.*) On ne sait pas...

L'Agence France Trésor, l'AFT, déclare lors d'une audition devant cette même mission d'évaluation : « Un certain nombre de banques centrales nous ont fait savoir qu'elles n'appréciaient pas que nous fournissions autant de détails. Elles n'avaient pas envie que tous leurs investissements soient rendus publics de la sorte ». Je rappelle que nous versons chaque année 40 milliards d'euros d'intérêts aux marchés qui nous financent... En 2022, nous verserons 38,4 milliards d'euros – c'est ce qui figure dans le PLF.

Interrogé lors de son audition, le directeur général de l'AFT a reconnu que « certains fonds situés dans des paradis fiscaux achètent certainement des titres obligataires, mais ce sont des cheminements très difficiles à repérer : il peut y avoir des chaînes d'actions successives pour acquérir des titres de dette française ».

Cette difficulté a été confirmée par M. Frédéric Germain, directeur des opérations d'Euroclear, une chambre de compensation : « Si la banque agit pour le compte d'un établissement situé dans l'Ohio, qui travaille lui-même pour le compte de quelqu'un situé dans les îles Caïman ou dans le Delaware, il sera très compliqué de s'assurer du respect des règles standard et de ne pas se trouver dans un paradis fiscal. En l'état actuel, je ne puis vous dire si c'est le cas ou non. »

Au nom de la dette, on nous impose depuis des décennies la réduction des dépenses publiques et la compression des dépenses utiles à la société. La transparence est un minimum, et une action reste à mener pour savoir qui détient notre dette !

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Je m'attacherai très rapidement à donner des éléments de réponse à chacun de ces amendements en discussion commune, car ils sont quelque peu différents.

En ce qui concerne l'amendement n° 24 de Mme Taillé-Polian, comme je l'ai souligné en commission, il paraît difficile de s'opposer à la remise d'un rapport sur la dette publique, alors que la progression de cette dette a désormais atteint des niveaux exceptionnels. C'est un minimum que d'en tenir informer la représentation nationale et nos concitoyens. Pour cette raison, j'émet un avis défavorable sur cet amendement.

S'agissant de l'amendement n° 56 rectifié *bis*, défendu par notre collègue Jérôme Bascher, je souscris totalement à la présentation d'un rapport sur la dette à la mi-avril. C'est en effet à cette date qu'il est utile de regrouper les éléments communiqués par le Gouvernement pour les discussions

autour de l'évolution des finances publiques et du programme de stabilité. J'émet donc un avis favorable sur cet amendement.

Pour ce qui concerne l'amendement n° 17 rectifié *bis*, je rappelle que la Banque de France et l'Agence France Trésor publient des données sur les détenteurs des titres de la dette négociable de l'État. Contrairement à une idée reçue, la proportion de la dette détenue par des non-résidents a tendance à diminuer : après un point haut atteint en 2010, elle a diminué régulièrement, à un peu moins de 50 % en 2021.

Cet amendement a fait l'objet d'une rectification après examen en commission, pour limiter l'information aux détenteurs et souscripteurs les plus importants.

Toutefois, la dette publique, pour une part non négligeable, fait l'objet d'un marché secondaire, sur lequel un titre peut changer de détenteur plusieurs fois par an, d'où la difficulté de suivre cette évolution en toute transparence.

Par ailleurs, il serait contestable, du point de vue de la protection des données personnelles, de publier l'identité des détenteurs ou des souscripteurs les plus importants. Je rappelle que 2 % de la dette, cela représente aujourd'hui 50 milliards d'euros ; ce n'est pas une petite affaire. Je sollicite donc le retrait de cet amendement.

Néanmoins, à titre personnel, comme pour l'amendement n° 50 de M. Bocquet, je souhaiterais connaître l'avis du Gouvernement.

L'amendement n° 6 de M. Féraud vise à prévoir que le rapport sur la dette publique analyse la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette des administrations publiques.

Ces analyses s'appuieront nécessairement sur une analyse prévisionnelle des charges et des moyens de ces administrations. Il ne paraît donc pas indispensable de prévoir spécifiquement d'inclure la trajectoire des recettes, alors que la trajectoire des dépenses, qui relève plus directement des choix faits par l'action publique, n'est pas prévue en tant que telle.

L'amendement n° 5, comme nous l'avons vu en commission, a une portée plus symbolique, raison pour laquelle j'en demande le retrait.

Quant à l'amendement n° 50 de M. Bocquet, l'objet du rapport relatif à la dette publique est le financement et la soutenabilité de la dette, qui dépendent non seulement de ses détenteurs, mais aussi de l'action des administrations publiques, ainsi que de l'évolution de la situation macroéconomique.

En outre, les informations demandées se placent peut-être à un niveau trop fin pour un rapport public. C'est pourquoi je sollicite sur ce sujet l'avis du Gouvernement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. De manière globale, sur la totalité des amendements, le Gouvernement émet un avis défavorable.

Je partage de nombreux arguments avancés par M. le rapporteur. J'ajoute néanmoins deux précisions.

Tout d'abord, en ce qui concerne les amendements n° 17 rectifié *bis* et 50, je précise que la dette est aujourd'hui détenue par des investisseurs extérieurs à 48,5 %. Dans le flux

de dette des années écoulées, nous sommes fort heureusement très loin des proportions évoquées par M. le sénateur Delahaye.

Nous avons d'ailleurs la possibilité de ne pas concentrer l'acquisition de la dette sur tel ou tel créancier, dans la mesure où, de manière générale, lorsque nous émettons des obligations, le taux de couverture de celles-ci s'élève en moyenne entre 2,5 % et 3 %, ce qui nous laisse aussi la possibilité de sérier et de diversifier nos créanciers.

J'ajoute que la publication de la totalité des possesseurs de la dette serait extrêmement difficile, à la fois pour les raisons évoquées par M. le rapporteur, qui concernent la multiplication des opérations et leur rythme infra-annuel, et parce que des particuliers se retrouvent investisseurs dans la dette française : nous estimons à 2 millions le nombre de particuliers qui, directement ou indirectement, auraient des titres ayant trait à la dette française, ce qui rendrait la publication tout à fait impossible techniquement.

J'ai bien noté que la commission était favorable à l'amendement n° 56 rectifié *bis* de M. Jérôme Bascher. Le Gouvernement y est défavorable, considérant que le bon rythme en termes de calendrier est celui qui est fixé par le texte issu de l'Assemblée nationale, à savoir un débat printanier sur les orientations de finances publiques, le programme de stabilité et les plafonds de crédits, et un débat automnal autour de la manière dont nous employons ces crédits et dont nous gérons la dette, ainsi que les charges afférentes.

C'est la raison pour laquelle nous sommes défavorables à l'amendement n° 56 rectifié *bis*, comme à tous les amendements qui viennent d'être présentés.

Mme la présidente. La parole est à M. Vincent Delahaye, pour explication de vote.

M. Vincent Delahaye. On ne peut pas se contenter des réponses de M. le ministre. Que la dette « bouge » dans l'année et que les détenteurs soient nombreux, soit ! C'est comme à la Bourse : les changements d'investisseurs sont fréquents, mais à la fin de l'année, le 31 décembre, on peut faire le bilan. Si l'on n'en est pas capable ici, il faut tout de suite le dire, car c'est une catastrophe !

En termes de transparence, je ne vois pas pourquoi un citoyen ou un parlementaire doit quasiment se déshabiller et révéler tout ce qu'il possède pour obtenir un prêt d'une banque, alors que l'État, lui, peut se permettre de ne pas communiquer l'identité des principaux détenteurs de sa dette.

Monsieur le ministre, vous avez répondu qu'il y avait 2 millions de particuliers qui détiendraient de la dette. Mais, rassurez-moi, pas pour plus de 50 milliards d'euros ? Si c'est le cas – je ne le pense pas que ce soit le cas ! –, je change de groupe pour siéger avec nos collègues du groupe communiste républicain citoyen et écologiste ! (*Exclamations amusées.*)

M. Éric Bocquet. Vous êtes le bienvenu !

M. Jérôme Bascher. Ils recrutent !

M. Vincent Delahaye. Votre réponse n'est donc pas suffisante.

Je ne vois absolument aucune raison à une telle absence de transparence sur les principaux détenteurs de la dette. Que l'on ne dispose pas des noms des souscripteurs au cours de l'année, je puis à la limite le comprendre – certains peuvent souscrire des titres puis les revendre, etc. Mais il faut nous

donner les noms des principaux détenteurs au 31 décembre de l'année : c'est le minimum de transparence que l'on doit aux Français.

Mme la présidente. La parole est à M. Pascal Savoldelli, pour explication de vote.

M. Pascal Savoldelli. Je le dis de manière tout à fait calme : il est impensable que le Parlement n'ait aucune information sur les détenteurs des titres de la dette.

M. Éric Bocquet. Absolument !

M. Pascal Savoldelli. Franchement, nous ne sommes pas là sur un terrain partisan ou idéologique ! Vous devez répondre à notre demande, sinon on se demande comment interpréter votre silence.

Je vous le dis, monsieur le ministre, cela participe à la coupure entre l'ordre social et l'ordre politique.

M. Éric Bocquet. Tout à fait !

M. Pascal Savoldelli. En effet, nos concitoyens, eux, rendent des comptes ! Avec Éric Bocquet et Cathy Apourceau-Poly, nous allons examiner plus finement la raison pour laquelle ces amendements ont été regroupés dans une discussion commune.

Nous pouvons voter un amendement émanant d'autres élus et d'autres groupes. Mais il faut aujourd'hui réussir à obtenir de savoir qui détient les titres de la dette de notre pays, la nation française.

M. Éric Bocquet. Absolument !

M. Pascal Savoldelli. C'est un honneur pour le Parlement et le Sénat.

Mme la présidente. Mon cher collègue, pour répondre à votre question, ces amendements sont en discussion commune, car, si l'amendement n° 24 de Mme Taillé-Polian, et celui-là seulement, était adopté, tous les autres deviendraient sans objet.

Je mets aux voix l'amendement n° 24.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 56 rectifié *bis*.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 17 rectifié *bis*.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 6.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 5.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 50.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 25, présenté par Mme Taillé-Polian et les membres du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, est ainsi libellé :

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. »

La parole est à Mme Sophie Taillé-Polian.

Mme Sophie Taillé-Polian. Je veux saluer le vote de l'amendement de M. Delahaye. Ce que nous venons de dire, collectivement, c'est que cette absence de transparence et le fait de nous donner des explications qui sont pour le moins vagues ne peuvent perdurer.

Si l'on veut débattre de la dette, en faire un sujet permanent, il faut de la transparence, afin que l'on sache par qui elle est détenue, bien entendu dans les grandes masses – c'était l'esprit de ces amendements.

J'avais proposé un amendement de suppression du débat annuel sur la dette, mais, puisque vous pensez qu'il est absolument indispensable d'avoir un tel débat, je vous propose un autre débat sur une autre dette : 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, ce qui est tout de même inquiétant. Une autre étude récente montre que la France épuise l'intégralité de son budget carbone annuel entre les mois de janvier et de mars. Le reste de l'année civile, nous vivons à crédit sur le climat.

Il faut travailler sur la question de la soutenabilité, mais sous toutes ses facettes. Aussi, mes chers collègues, nous vous proposons de doubler le fameux débat de la dette par un débat sur la dette climatique, car celle-ci, nous ne pourrions la négocier avec aucun banquier...

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Sauf erreur de ma part, l'amendement vise la dette écologique et non la dette « climatique », comme je viens de l'entendre.

Autant le sujet est important, autant nous sommes face à une véritable difficulté pour l'envisager sous le seul angle des administrations publiques, comme le prévoient les auteurs de l'amendement que nous examinons.

Je le redis, ces enjeux concernent suffisamment d'autres acteurs, qu'il s'agisse de nos concitoyens ou du monde économique, pour ne pas limiter ce rapport aux seules administrations publiques.

C'est pourquoi je demande le retrait de cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Défavorable.

Mme la présidente. Madame Taillé-Polian, l'amendement n° 25 est-il maintenu ?

Mme Sophie Taillé-Polian. Oui, je le maintiens, madame la présidente.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 25.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 9, modifié.

(L'article 9 est adopté.)

Article 9 bis

- ① Après le premier alinéa de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

- ② « Ce rapport présente, pour chacun des exercices de la loi de programmation des finances publiques en vigueur, les écarts cumulés entre, d'une part, les prévisions en milliards d'euros courants des dépenses des administrations publiques qui figurent dans cette même loi et, d'autre part, les dépenses réalisées ou prévues au sein de la dernière loi de finances afférente à l'exercice concerné. Il précise les raisons et hypothèses expliquant ces écarts cumulés ainsi que, le cas échéant, les mesures prévues par le Gouvernement pour les réduire. »

Mme la présidente. L'amendement n° 41, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Pascal Savoldelli.

M. Pascal Savoldelli. Monsieur le ministre, le rapport que vous voulez annexer au projet de loi de finances est, pour le dire vite, un « compteur des écarts », mais ma formulation n'est peut-être pas la plus adaptée ! S'il faut l'appeler autrement, dont acte. Il s'agit d'un compteur des écarts entre les objectifs d'évolution des dépenses publiques institués à l'article 1^{er} et la réalité de l'exécution ou les prévisions. *(M. le ministre délégué acquiesce.)*

Monsieur le ministre, vous acquiescez, ce que je signifie que je ne me trompe pas ! *(Sourires.)*

J'espère obtenir – peut-être est-ce irréaliste – le soutien de M. Raynal, parce que je l'ai entendu souvent dire, à juste titre, ici dans l'hémicycle : mais où sont passées les recettes ?

Puisque l'on s'interroge sur un compteur des écarts entre les dépenses publiques, la réalité de l'exécution, et les prévisions, je vous propose, pour ma part, un compteur des écarts des recettes. Mais vous allez nous répondre que ce n'est pas possible !

Cette loi sur laquelle nous allons nous exprimer n'est pas seulement un cadre organique – vous le savez très bien, monsieur le ministre – ou une affaire de méthode. Vous nous dites qu'il faut mesurer les écarts entre les objectifs et la réalisation du point de vue des dépenses, mais que l'on ne doit pas s'occuper des recettes : il n'y aura pas de compteur des écarts pour ces dernières. Cela évitera que le débat sur l'ISF et les autres réformes fiscales ne resurgisse...

Toutefois, pour organiser la dépense publique, il faut bien évidemment des recettes. Or, là, vous nous dites : « Silence, on rentre dans le rang. » Nous n'avons pas le droit de parler de ce sujet. Voilà pourquoi nous demandons la suppression de cet article.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Monsieur Savoldelli, cette information est utile, puisqu'elle permet, comme vous venez de le dire, de mesurer les écarts.

Aujourd'hui, la Constitution ne permet pas de suivre le respect des orientations pluriannuelles. Comme cela a été indiqué précédemment, depuis 2018, les écarts ont été importants, et l'on n'a jamais rien pu faire. Proposer un tel outil, qui permet de pointer les écarts et de les mesurer, est utile, me semble-t-il, pour le débat politique.

M. Pascal Savoldelli. Mais il vaut pour les dépenses, pas pour les recettes !

M. Jean-François Husson, rapporteur. C'est le système qui est proposé pour l'instant : il faut déjà au moins le valider.

J'émetts donc un avis défavorable sur cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Monsieur Savoldelli, finalement vous nous reprochez de ne pas avoir intégré un compteur des écarts sur les recettes, argument que l'on peut entendre, même si j'ai dit précédemment que nous n'avions pas prévu de trajectoire pour les recettes.

Or, pour corriger l'absence de compteur des écarts sur les recettes, vous nous proposez de supprimer le compteur d'écart sur les dépenses ! Vous avez fait une défense de votre amendement qui était peut-être quelque peu à contre-pied, si vous me permettez cette expression.

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

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Vous auriez pu la compléter par un compteur des écarts sur les recettes, plutôt de supprimer celui sur les dépenses.

En tout cas, nous sommes attachés au compteur des écarts sur les dépenses. L'avis du Gouvernement est donc défavorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 41.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 78, présenté par MM. Husson et Raynal, au nom de la commission, est ainsi libellé :

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 ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-François Husson, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 78.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 9 bis, modifié.

(L'article 9 bis est adopté.)

Article 10

① I. – L'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi modifié :

② 1° Après le 1°, il est inséré un 1° bis ainsi rédigé :

③ « 1° bis Une annexe explicative récapitulant les dispositions relatives aux règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes

natures, adoptées depuis le dépôt du projet de loi de finances de l'année précédente. Cette annexe précise, pour chacune de ces dispositions, la loi qui l'a créée, son objet, la période pendant laquelle il est prévu de l'appliquer et son effet, pour l'année de son entrée en vigueur et les trois années suivantes, sur les recettes :

④ « a) De l'État ;

⑤ « b) Des collectivités territoriales ;

⑥ « c) Des tiers, autres que les organismes de sécurité sociale, bénéficiaires d'une ou de plusieurs impositions de toutes natures affectées ; »

⑦ 2° Après les mots : « dépenses budgétaires », la fin du 3° est ainsi rédigée : « en une section de fonctionnement et une section d'investissement. Les ressources de fonctionnement sont constituées des ressources mentionnées aux 1° à 3°, 4° et 7° de l'article 3, déduction faite des prélèvements sur recettes mentionnés aux deux derniers alinéas de l'article 6. Les ressources d'investissement sont constituées des ressources mentionnées au 3° bis, 5° et 6° de l'article 3, ainsi que des émissions de dette à moyen et long terme nettes des rachats. Les charges de fonctionnement sont constituées des charges mentionnées aux 1° à 4° et 6° du I de l'article 5. Les charges d'investissement sont constituées des charges mentionnées aux 5° et 7° du même I ; »

⑧ 3° Le 4° est complété par une phrase et des a à d ainsi rédigés : « Cette annexe comporte, pour les dépenses fiscales :

⑨ « a) L'évaluation de leur montant et le nombre de bénéficiaires ;

⑩ « b) La liste de celles qui feront l'objet d'une évaluation dans l'année ;

⑪ « c) Pour chaque mission, l'évaluation de l'écart entre le montant exécuté au titre d'une année et la prévision correspondant à cette année inscrite dans le projet de loi de finances ainsi que les éléments d'explication de cet écart ;

⑫ « d) La présentation, par mission, du ratio entre le montant prévisionnel des dépenses fiscales et le montant des crédits budgétaires. » ;

⑬ 4° Le 5° est ainsi modifié :

⑭ a) Au premier alinéa, les mots : « et l'année considérée » sont remplacés par les mots : « , l'année considérée et, à titre prévisionnel, les deux années suivantes » ;

⑮ b) Après le a, il est inséré un a bis ainsi rédigé :

⑯ « a bis) Une présentation des crédits alloués à titre prévisionnel pour les deux années suivant l'année considérée ; »

⑰ c) *(Supprimé)*

⑱ 5° À la première phrase du 6°, après le mot : « proposés », sont insérés les mots : « pour l'année considérée et présentés à titre prévisionnel pour les deux années suivantes, » ;

⑲ 6° Au 7°, les mots : « et règlements » sont remplacés par les mots : « de finances, ».

⑳ II. – Le présent article entre en vigueur lors du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2023.

Mme la présidente. L'amendement n° 42, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

Alinéa 7

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Pascal Savoldelli.

M. Pascal Savoldelli. Il est défendu, madame la présidente.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Même avis.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 42.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 79, présenté par MM. Husson et Raynal, au nom de la commission, est ainsi libellé :

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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Raynal, rapporteur. Cet amendement tend à faciliter l'exploitation des informations figurant dans les annexes au projet de loi de finances, tout particulièrement dans les projets annuels de performance.

Nous nous inspirons d'une disposition similaire introduite par la commission des affaires sociales, sur la proposition de son rapporteur, dans la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Il s'agit d'un accès sous forme de fichier informatique aux données contenues dans les documents annexés au projet de loi de finances.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. D'un point de vue juridique, cette mesure ne relève pas du législateur organique, dans la mesure où il s'agit simplement d'un format de données.

Pour autant, je précise que la transmission des données demandées ne pose pas de difficultés sur le fond et que le Gouvernement peut s'engager à ce que les données présentées dans les annexes au projet de loi de finances soient transmises au Parlement dans un format exploitable, dans la limite des formats disponibles sur les applications interministérielles utilisées par les administrations.

J'indique, pour être tout à fait complet, que je ne peux pas m'engager aussi largement pour la totalité du PLF pour 2022, du fait de l'état d'avancement des travaux.

En revanche, je m'engage, au nom du Gouvernement, à ce que l'intégralité des données pour le PLF pour 2023 soit transmise et à ce qu'un maximum de données pour le PLF pour 2022 le soit aussi.

Au regard de cet engagement, je sollicite donc le retrait de cet amendement.

Mme la présidente. Monsieur le rapporteur, l'amendement n° 79 est-il maintenu ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Le fait que cette mesure ne relève pas d'une loi organique ne signifie pas que l'on ne puisse pas la voter dans le cadre d'une loi organique. Constitutionnellement, la disposition sera simplement « redescendue » en loi ordinaire. Pour nous, ce texte est l'occasion d'inscrire cette mesure dans la loi.

Sinon, nous prenons acte de votre bonne volonté pour l'année en cours.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 79.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 10, modifié.

(L'article 10 est adopté.)

Articles additionnels après l'article 10

Mme la présidente. L'amendement n° 12, présenté par MM. P. Joly, Féraud et Kanner, Mme Briquet, MM. Cozic et Éblé, Mme Espagnac, MM. Jeansannetas et Lurel, Mmes Artigalas et Bonnefoy, MM. Montaugé, Redon-Sarrazy et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, est ainsi libellé :

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. »

La parole est à M. Patrice Joly.

M. Patrice Joly. Dans la poursuite des échanges que nous venons d'avoir à propos de la dette, sur laquelle certains font une fixation, il est proposé d'élargir la réflexion sur le financement de l'intervention publique, et de celle de l'État en particulier, en évoquant l'ensemble des sources de financement, notamment la fiscalité, mais pas seulement.

Le problème qui se pose aujourd'hui est peut-être moins la question de la dette publique que celle de l'excès de l'épargne, dont on sait qu'elle a encore gonflé au cours de ces dix-huit derniers mois. À l'échelle mondiale, l'épargne s'élève à plus de 5 000 milliards d'euros, qui représentent entre 6 % et 7 % du PIB mondial. L'enjeu est donc d'organiser le prélèvement de cette épargne, afin qu'elle puisse être réinjectée dans l'économie.

Pour ce faire, il existe à la fois la dette et le prélèvement par le biais de la fiscalité. Cet amendement vise à prévoir un débat sur la base d'un rapport qui prendrait en compte l'ensemble des sources de financement de l'intervention publique.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Le tableau d'équilibre présente le montant des dépenses, ainsi que l'estimation des produits des ressources fiscales et des ressources non fiscales. Le financement de la dépense, plus précisément du solde entre les dépenses et les recettes, est précisé par le tableau de financement qui figure dans le même article.

Il semble donc que tous les éléments sur lesquels porte la demande de publication d'un rapport dans cet amendement sont d'ores et déjà présentés dans cet article.

J'irai même un peu plus loin. Peut-être pensez-vous, mon cher collègue, avec votre amendement, à une analyse du financement des dépenses au niveau des missions ou des programmes ? Mais cela n'est pas possible, puisque les recettes sont versées au budget général, sans être affectées à des dépenses particulières, sauf dans le cas limité des taxes affectées.

C'est la raison pour laquelle je demande le retrait de l'amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Défavorable.

Mme la présidente. Monsieur Joly, l'amendement n° 12 est-il maintenu ?

M. Patrice Joly. Oui, je le maintiens, madame la présidente.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 12.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 7, présenté par MM. Féraud et Kanner, Mme Briquet, MM. Cozic et Éblé, Mme Espagnac, MM. Jeansannetas, P. Joly et Lurel, Mmes Artigalas et Bonnefoy, MM. Montaugé, Redon-Sarrazy et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, est ainsi libellé :

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.

La parole est à Mme Isabelle Briquet.

Mme Isabelle Briquet. Le coût des dépenses fiscales en France représente environ 100 milliards d'euros annuels. Si les niches fiscales ne doivent pas être combattues par principe, elles doivent être mieux encadrées et contrôlées par le Parlement.

Dans cette perspective, il n'est pas acceptable que, comme l'a rappelé la Cour des comptes en 2019, un tiers des dépenses fiscales aujourd'hui ne soit pas évalué.

L'objet du présent amendement est donc de créer un dispositif qui permette de renforcer l'évaluation des dépenses fiscales, sans pour autant nier leur utilité. En pratique, dans l'hypothèse où le Gouvernement ne fournirait pas au Parlement durant quatre années consécutives une évaluation, les dépenses fiscales en question seraient automatiquement et obligatoirement abrogées.

Il appartiendra donc à l'exécutif de faire en sorte que les dépenses fiscales qui ont apporté la preuve de leur efficacité puissent perdurer.

Conscients du travail important que représente un tel changement de paradigme, les auteurs du présent amendement proposent une application au 1^{er} janvier 2025, afin de laisser au Gouvernement suffisamment de temps pour mettre en place les dispositifs adéquats.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. C'est probablement une fausse bonne idée, comme je vais vous l'expliquer, ma chère collègue.

Chacun souhaite que les dépenses fiscales puissent être évaluées à intervalles réguliers, ce qui permet de vérifier que les objectifs fixés sont atteints et que ces dépenses restent pertinentes, tout en mesurant le coût.

Néanmoins, une suppression automatique après quatre ans me semble porteuse de risques et d'insécurité juridique, dans la mesure où le maintien en vigueur des dispositions législatives dépendrait du contenu d'un simple rapport publié par le Gouvernement. J'attire l'attention de chacun sur ce point.

C'est la raison pour laquelle l'avis de la commission est défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Même avis.

Mme la présidente. La parole est à M. Rémi Féraud, pour explication de vote.

M. Rémi Féraud. À ce stade de notre débat, il est important d'examiner nos amendements en faisant preuve de logique.

Précédemment, lors de l'examen de l'article 9 *bis*, le ministre a répondu aux orateurs du groupe CRCE qu'ils ne pouvaient pas proposer un amendement de suppression du compteur des écarts pour les dépenses, et qu'ils auraient plutôt dû en ajouter un pour les recettes.

D'une certaine manière, c'est ce que nous faisons, même si ce n'est pas ici un compteur des écarts. Nous disons qu'il faut aussi parler des recettes. Les niches fiscales représentent 100 milliards d'euros par an. Notre but est non pas de les supprimer purement et simplement, mais de disposer d'une évaluation.

On parle par exemple depuis des années du crédit d'impôt recherche, qui est un sujet tabou. Nous n'avons d'ailleurs jamais eu de véritable évaluation de son efficacité. Puis, au mois de juin dernier, est sorti un rapport de France Stratégie remettant en cause l'efficacité du crédit d'impôt recherche, tel qu'il est conçu aujourd'hui.

Je ne cherche pas à répondre à cette dernière question sur le fond, mais je ne comprends pas que, dans cette révision de la LOLF, même modeste, notre demande ne fasse pas l'unanimité. Qui cela dérange-t-il que l'on fasse une évaluation des niches fiscales, lesquelles – je le redis – s'élèvent tout de même à 100 milliards d'euros, pour savoir lesquelles garder, lesquelles supprimer, lesquelles faire évoluer ?

Cela n'enlèvera rien à ceux qui souhaitent un débat annuel sur la dette. Nous essayons simplement d'enlever ses œillères à cette proposition de loi organique.

Mme la présidente. La parole est à Mme Sophie Taillé-Polian, pour explication de vote.

Mme Sophie Taillé-Polian. Je soutiens fortement cet amendement. Il me semble que nous devrions examiner ces dépenses fiscales de plus près, parce que ce sont des outils de politique publique. Elles sont censées être incitatives et aider à atteindre des objectifs communs.

Or on a le sentiment que, bien souvent, elles ne sont pas, ou plus au fur et à mesure de leur inscription, utilisées comme des dépenses visant un certain nombre d'objectifs, mais comme une façon de baisser les impôts. C'est très différent !

Dans le cadre de la LOLF, nous avons des évaluations très précises de chacune des dépenses et une prolifération d'indicateurs de telle ou telle orientation, de telle ou telle façon dont est dépensé l'argent, ce qui est tout à fait normal.

Pourquoi n'en irait-il pas de même pour ce qui reste des dépenses d'une autre nature, les dépenses fiscales, qui n'en restent pas moins des dépenses ? Elles sont un outil de politique publique : il est donc essentiel de les évaluer, au moins aussi bien que le reste.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 7.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 11

- ① I. – *(Supprimé)*
- ② II. – L'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi modifié :
- ③ 1° À la deuxième phrase du premier alinéa, après le mot : « attributions », sont insérés les mots : « définis par ces commissions » ;
- ④ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes peuvent être sollicitées par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances pour l'obtention d'informations relatives aux finances publiques. »

Mme la présidente. L'amendement n° 49 rectifié, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

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. » ;

La parole est à M. Éric Bocquet.

M. Éric Bocquet. Cet amendement vise à permettre à tout membre des commissions des finances d'effectuer un contrôle de l'action gouvernementale en matière d'exécution budgétaire, rôle jusque-là exclusivement dévolu aux présidents, aux rapporteurs généraux et spéciaux de ces commissions.

Le rôle de contrôle et d'évaluation de l'action publique des parlementaires est consacré dans la Constitution. La rédaction de l'article 57 de la LOLF y contrevient, et cela de la plus explicite des manières. Cet amendement tend à y remédier, pour assurer la cohérence de notre droit, afin de permettre une appréciation de l'action de l'État aussi fine que possible et pour restaurer les pouvoirs du Parlement.

Choisir d'exclure des procédures de contrôle la majorité des membres de la commission des finances nous prive d'une capacité de travail impressionnante, tout en faisant fi des sensibilités de chacun et des possibilités de tous, en

confiant à nos collègues, dont le temps est largement restreint au vu de leurs attributions, le soin de nous informer tous et toutes.

Pour d'aucuns, la LOLF est une forme de Constitution. Nous nous élevons contre ce texte qui, non content de saper notre initiative *a priori*, nous empêche aussi dans notre capacité de contrôle *a posteriori*. Restaurer le Parlement, c'est avant tout en respecter les membres, leur garantir une égalité minimale dans leurs attributions ; les investigations et auditions librement décidées en font partie.

Cet amendement ne coûte rien – ce n'est pas un petit argument ! –, puisque nous souhaitons simplement laisser le choix à chaque membre de la commission d'effectuer des contrôles *a posteriori*.

Nous avons beaucoup discuté des marges de manœuvre s'agissant de nos votes sur les lois de finances et de la quantité d'informations dont on nous abreuve à n'en plus finir. Nous souhaitons pouvoir chercher là où est l'information dont nous estimons avoir besoin pour effectuer notre mandat comme il se doit.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Pour tout dire, mon cher collègue, l'avis de la commission n'est pas très favorable.

M. Éric Bocquet. Pas très ou pas du tout ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Je serai plus précis : pas du tout ! *(Sourires.)*

En effet, l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit que les missions de contrôle et d'évaluation propres aux commissions chargées des finances sont confiées au président, au rapporteur général et, dans leurs domaines d'attribution, aux rapporteurs spéciaux. C'est une spécificité de la commission des finances. L'ensemble des membres de la commission ont ainsi la possibilité d'exercer des pouvoirs spéciaux, ce qui n'est pas le cas dans toutes les commissions, notamment d'investigation sur pièces et sur place, mais dans un domaine d'attribution particulier.

L'amendement que vous proposez tend à supprimer cette distinction, de sorte que chacun des membres de la commission des finances pourrait exercer ces pouvoirs pour toute question relative aux finances publiques. Cela signifierait que les ministères devraient répondre à chacun des membres de la commission sur les mêmes sujets.

Cette extension paraît préjudiciable à la qualité du contrôle parlementaire. La spécialisation des rapporteurs leur permet en effet d'acquérir une véritable expertise, indispensable à l'efficacité de leur travail. Nous le constatons lors de la présentation des rapports spéciaux en loi de finances, mais aussi tout au long de l'année avec la présentation des conclusions des travaux de contrôle. Nous préconisons donc d'en rester là, mon cher collègue.

La commission demande donc le retrait de cet amendement, faute de quoi elle émettrait un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Même avis.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 49 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 80, présenté par MM. Husson et Raynal, au nom de la commission, est ainsi libellé :

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. » ;

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Raynal, rapporteur. Cet amendement vise à poser le principe d'un accès aux données de l'administration fiscale pour l'accomplissement des missions de législation, de contrôle et d'évaluation de la commission des finances.

Cet accès porterait sur des données auxquelles les chercheurs ont d'ores et déjà accès, et aurait lieu notamment dans le respect des principes d'anonymisation des données.

Un tel accès est en effet indispensable pour que le Parlement puisse se doter d'une capacité de modélisation et de chiffrage des propositions formulées dans le cadre des lois de finances. Il apparaît comme un complément nécessaire aux prérogatives dont bénéficient les commissions des finances dans le cadre de l'exercice de leurs missions.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Le Gouvernement considère que l'équilibre des pouvoirs et des prérogatives des rapporteurs et des présidents est satisfaisant. Cet équilibre permet la mission de contrôle du Parlement. Les dérogations au cadre existant doivent rester exceptionnelles.

Au surplus, la procédure à laquelle l'amendement vise à renvoyer a seulement vocation à s'appliquer à l'accès des tiers à des fins de recherches scientifiques aux informations recueillies à l'occasion des opérations de détermination de l'assiette, de contrôle, de recouvrement ou de contentieux des impôts, des droits, des taxes et des redevances prévus au code général des impôts (CGI).

La dérogation ne peut être autorisée que par décision du ministre chargé du budget, après avis favorable du comité du secret statistique tenant compte notamment des enjeux attachés à la protection de la vie privée, du secret des affaires et au respect du secret professionnel, du secret fiscal, ainsi que la disponibilité des données demandées.

Pour toutes ces raisons, l'avis du Gouvernement est défavorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 80.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 11, modifié.

(L'article 11 est adopté.)

Article additionnel après l'article 11

Mme la présidente. L'amendement n° 53, présenté par M. Éblé, est ainsi libellé :

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.

La parole est à M. Vincent Éblé.

M. Vincent Éblé. Nous avons déjà examiné un amendement similaire il y a quelques années à l'occasion d'une loi de finances. La révision de la LOLF me semble être un meilleur véhicule législatif.

L'amendement vise à prévoir la publication, en annexe de chaque projet de loi de finances, du code source informatique correspondant aux dispositions fiscales proposées dans le texte de loi.

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

Dans le cadre plus spécifique de l'examen des lois de finances, cette réforme permettrait, d'une part, de clarifier l'intention du Gouvernement, dans la mesure où les dispositions législatives proposées ou en vigueur comportent parfois des ambiguïtés, voire des contradictions, et que leur portée effective dépend largement de mesures d'application qui ne relèvent pas du Parlement ; et, d'autre part, de tester plus facilement les réformes proposées, de retenir des hypothèses différentes et de formuler des propositions alternatives de manière rigoureuse sans forcément interroger de manière récurrente les services de Bercy, qui nous répondent dans des délais plus ou moins longs et à qui nous sommes obligés de suggérer régulièrement des modifications tout au long du processus d'élaboration de la loi.

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

La réforme proposée sera donc absolument utile au Parlement, mais aussi aux citoyens ou encore aux chercheurs. Elle nourrirait le débat public, avant et après le vote de la loi, dans une démarche d'évaluation des politiques publiques cohérente avec la réforme de la procédure d'examen des lois de finances actuellement envisagée par le Gouvernement.

Cet amendement vise donc à tirer les conséquences, pour ce qui concerne le processus législatif, du principe général d'ouverture des données publiques posé par l'article 1^{er} 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 par les articles L. 300-1 et L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Il serait donc paradoxal que les parlementaires ne puissent pas pour leur propre travail de simulations disposer de ce que les citoyens peuvent obtenir. Les administrations sont tenues de publier en ligne ou de communiquer ces documents à toute personne qui en fait la demande.

L'article 4 a quant à lui 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.

Les éléments publiés correspondraient aux documents administratifs que l'administration est d'ores et déjà tenue de publier ou de communiquer aux personnes qui en font la demande, et ne couvrent aucun document portant atteinte, entre autres, au secret des délibérations du Gouvernement ou du pouvoir exécutif, au secret de la défense nationale, à la vie privée, au secret médical ou encore au secret commercial. Ils seraient publiés dans le respect de la loi de 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Cette disposition a déjà été votée à plusieurs reprises par le Sénat, à l'occasion des PLF. Notre débat d'aujourd'hui est un bon moment pour l'introduire dans la proposition de loi organique.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Notre avis sera défavorable, car nous considérons que ces mesures ne relèvent pas de la loi organique.

Par ailleurs, le sénateur Éblé précise, au troisième paragraphe de l'objet de son amendement, que l'algorithme est construit en fonction des dispositions votées par le Parlement. Dès lors que cet algorithme traduit des décisions votées par le Parlement, il est difficile d'introduire dans le rapport de présentation du PLF un algorithme qui s'appuierait sur des dispositions qui n'ont pas été encore votées et sont susceptibles d'évoluer.

M. Vincent Éblé. En fonction des dispositions proposées par le Parlement, et non de celles de la loi votée !

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 53.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 11.

Article 11 bis

① Après le 3° de l'article 53 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, il est inséré un 3° *bis* ainsi rédigé :

② « 3° *bis* Des tableaux récapitulants, pour chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial, par programme, ainsi qu'en fonction des titres mentionnés au I de l'article 5, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement consommés et disponibles au jour de la transmission du projet de loi au Conseil d'État ; ». – *(Adopté.)*

Article additionnel après l'article 11 bis

Mme la présidente. L'amendement n° 39, présenté par MM. Savoldelli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

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.

La parole est à M. Pascal Savoldelli.

M. Pascal Savoldelli. Cet amendement vise à accorder à chaque groupe parlementaire la possibilité de bénéficier, une fois par session, d'un rapport de la Cour des comptes relatif à une thématique qu'il aura choisie.

Calquée sur le droit de tirage des groupes concernant les commissions d'enquête, cette mesure permettra de renforcer l'assistance de la Cour des comptes au Parlement.

Cette proposition se place dans la suite logique d'autres. Les parlementaires ont toute latitude pour choisir les informations dont ils estiment avoir besoin pour contrôler l'action du Gouvernement.

La production d'un rapport sur une thématique choisie se situe dans la droite ligne des attributions de la Cour, de son périmètre d'action et de ses compétences. Ce dispositif s'inscrit dans un schéma vertueux, entre le Parlement, cette institution financière et les citoyens. À la suite d'une problématique soulevée par un élu lors de l'instruction d'un membre de la Cour des comptes, il permettra de lever les doutes ou les idées reçues dans une production accessible à tous et toutes.

La légitimité de tous les acteurs se voit ainsi renforcée. Les parlementaires, en tant qu'élus du peuple ou de leurs représentants, peuvent s'intéresser à des sujets dont la Cour ne serait pas saisie.

L'adoption de cet amendement aurait la vertu supplémentaire d'assurer une information constante à la Cour.

Parlementaires, nous sommes régulièrement interpellés au sujet de questions très diverses relatives aux finances – l'évasion fiscale, certains crédits d'impôt, des prestations sociales. Nous entretenons nous-mêmes des questionnements concernant les privatisations ou l'externalisation de l'action publique.

Les problématiques peuvent également être très ciblées. Il n'est pas rare que, lors d'auditions d'agents de la fonction publique, ces derniers se demandent pourquoi ils subissent de nouveaux fonctionnements qu'ils estiment inefficaces, voire contreproductifs.

La Cour est en mesure d'éclairer le débat public sur toutes ces thématiques. Nous renouvelons donc notre demande de droit de tirage d'un rapport auprès de la Cour des comptes, pour chaque groupe, une fois par session parlementaire.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Cet amendement a pour objet que la Cour des comptes, dans le cadre de la mission d'assistance au Parlement qui lui est confiée par l'article 47-2 de la Constitution, soit amenée à remettre chaque session un rapport sur un thème prévu par chaque groupe parlementaire.

Cette disposition pose, de manière assez claire, une difficulté de moyens pour la Cour des comptes. Le Sénat comprend neuf groupes parlementaires et l'Assemblée nationale dix, si l'on inclut les sénateurs et députés non-inscrits. Il y a donc dix-neuf possibilités de rapports différents.

En outre, cette disposition est insuffisamment précisée, puisque les thèmes des rapports ne sont pas limités. En conséquence, ces derniers ne porteraient pas nécessairement sur les missions attribuées à la Cour des comptes par la Constitution. Elle pourrait également conduire à la réalisation de travaux multiples sur des sujets similaires.

Enfin, les rapporteurs spéciaux des commissions des finances, qui appartiennent à tous les groupes parlementaires, peuvent déjà proposer chaque année des thèmes pour les cinq enquêtes que la commission a le droit de demander en application de l'article 58-2 de la LOLF. Je rappelle que cinq enquêtes sont possibles au Sénat, et cinq autres à l'Assemblée nationale.

Pour toutes ces raisons, nous demandons le retrait de cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

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

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 39.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 11 ter A (nouveau)

① Après le 5° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, il est inséré un 5° bis ainsi rédigé :

② « 5° bis Des tableaux récapitulant le nombre d'emplois rémunérés par l'État, mentionnés au e du 5°, au jour de la transmission du projet de loi au Conseil d'État, ainsi que sa variation par rapport aux deux exercices budgétaires précédents. Ces tableaux sont spécialisés par ministère. »

Mme la présidente. L'amendement n° 66, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. le ministre délégué.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. L'amendement vise à supprimer la disposition prévoyant de nouveaux tableaux pour récapituler, par ministère, le nombre d'emplois rémunérés par l'État. En effet, cette annexe semble redondante avec les outils de suivi des emplois existants.

Dans sa rédaction actuelle, la LOLF prévoit déjà, pour chaque ministère, que soient joints au PLF des tableaux qui retracent par catégorie, par corps, par métier ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations, et que soient joints au projet de loi de règlement des tableaux qui retracent la gestion des autorisations d'emplois, précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs, ainsi que les coûts correspondants, et, d'autre part, les mesures justifiant la variation.

Ces informations sont déjà très complètes. La disposition nous paraît redondante.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Nous ne partageons pas la position du Gouvernement. Ce tableau a toute sa place, et il n'est pas utile de le supprimer.

Notre avis est donc défavorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 66.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 11 ter A.

(L'article 11 ter A est adopté.)

Article additionnel après l'article 11 ter A

Mme la présidente. L'amendement n° 81, présenté par MM. Husson et Raynal, au nom de la commission, est ainsi libellé :

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. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Raynal, rapporteur. Cet amendement a également pour objet les données.

Il vise à permettre l'accès, sous forme de fichiers informatiques, aux données contenues dans les documents annexés au projet de loi de règlement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Il est défavorable, comme tout à l'heure.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 81.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 11 *ter* A.

Article 11 *ter*

- ① L'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi modifiée :
- ② 1° Au premier alinéa, la référence : « dernier alinéa de l'article 47 » est remplacée par la référence : « premier alinéa de l'article 47-2 » ;
- ③ 2° La première phrase du 5° est complétée par les mots : « au regard des règles mentionnées à l'article 30 ». – *(Adopté.)*

Article 12

- ① I. – Le titre VI de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est ainsi rédigé :
- ② « TITRE VI
- ③ « DISPOSITIONS RELATIVES AU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES ET AU MÉCANISME DE CORRECTION
- ④ « Art. 61. – I. – Le Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant, est placé auprès de la Cour des comptes. Il est présidé par le premier président de la Cour des comptes.
- ⑤ « Outre son président, le Haut Conseil des finances publiques comprend dix membres :
- ⑥ « 1° Quatre magistrats de la Cour des comptes en activité à la Cour, désignés par son premier président ;
- ⑦ « 2° Quatre membres nommés, respectivement, par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et les présidents des commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, en raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques. Ils ne peuvent exercer de fonctions publiques électives ;
- ⑧ « 3° Un membre nommé par le président du Conseil économique, social et environnemental en raison de ses compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques. Il ne peut exercer de fonctions publiques électives ;

- ⑨ « 4° Le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques.
- ⑩ « Les membres du Haut Conseil des finances publiques ne sont pas rémunérés.
- ⑪ « Les membres du Haut Conseil des finances publiques mentionnés aux 1° à 3° du présent I sont nommés pour cinq ans ; le mandat des membres mentionnés au 1° est renouvelable une fois ; le mandat des membres mentionnés aux 2° et 3° n'est pas renouvelable.
- ⑫ « Les membres du Haut Conseil des finances publiques mentionnés aux 1° à 3° sont renouvelés par moitié tous les trente mois.
- ⑬ « Lors de leur nomination, les membres mentionnés aux 1° à 4° remettent au Premier président de la Cour des comptes une déclaration d'intérêts.
- ⑭ « Dans l'exercice de leurs missions, les membres du Haut Conseil des finances publiques ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute personne publique ou privée.
- ⑮ « En cas de décès ou de démission d'un membre mentionné aux 1°, 2° ou 3°, de cessation des fonctions d'un membre dans les conditions prévues au dernier alinéa du présent I ou, s'agissant d'un magistrat de la Cour des comptes, de cessation de son activité à la Cour, il est pourvu à son remplacement pour la durée du mandat restant à courir. Si cette durée est inférieure à un an, le mandat du nouveau membre est renouvelable une fois.
- ⑯ « Il ne peut être mis fin aux fonctions d'un membre du Haut Conseil des finances publiques mentionné aux 1°, 2° ou 3° que par l'autorité l'ayant désigné et sur avis conforme émis à la majorité des deux tiers des autres membres constatant qu'une incapacité physique permanente ou qu'un manquement grave à ses obligations empêche la poursuite de son mandat.
- ⑰ « II. – Lorsqu'il exprime un avis sur l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur laquelle repose le projet de loi de programmation des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques le motive, notamment au regard des estimations du Gouvernement et de la Commission européenne.
- ⑱ « Lorsqu'il exprime un avis sur une prévision de croissance, il tient compte des prévisions d'un ensemble d'organismes dont il a établi et rendu publique la liste.
- ⑲ « III. – Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques et de l'estimation du produit intérieur brut potentiel sur lesquelles repose le projet de loi de programmation des finances publiques. Au plus tard quinze jours avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de programmation des finances publiques, le Gouvernement transmet au Haut Conseil ce projet ainsi que tout autre élément lui permettant d'apprécier la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France.
- ⑳ « Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés au premier alinéa du présent III. Cet avis est joint au projet de loi de programmation des finances publiques lors de sa transmission au Conseil

d'État. Il est joint au projet de loi de programmation des finances publiques déposé au Parlement et rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt.

- 21 « IV. – Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent le projet de loi de finances de l'année et le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments du projet de loi de finances de l'année et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année lui permettant d'apprécier :
- 22 « 1° La cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances de l'année au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel et de dépenses des administrations publiques mentionnées à l'article 1^{er} A et définies dans la loi de programmation des finances publiques, ainsi que celle des prévisions de recettes et de dépenses du projet de loi de finances de l'année au regard des prévisions économiques dont dispose le Haut Conseil ;
- 23 « 2° La cohérence de l'article liminaire du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel et de dépenses des administrations publiques mentionnées au même article 1^{er} A et définies dans la loi de programmation des finances publiques, ainsi que celle des prévisions de recettes et de dépenses du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année au regard des prévisions économiques dont dispose le Haut Conseil.
- 24 « Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés au 1° du présent IV. Cet avis est joint au projet de loi de finances de l'année lors de sa transmission au Conseil d'État et joint au projet de loi déposé à l'Assemblée nationale. Il est rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt.
- 25 « Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés au 2° du présent IV. Cet avis est joint au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année lors de sa transmission au Conseil d'État et joint au projet de loi déposé à l'Assemblée nationale. Il est rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt.
- 26 « V. – *(Supprimé)*
- 27 « VI. – Lorsque le Gouvernement prévoit de déposer à l'Assemblée nationale un projet de loi de finances rectificative, un projet de loi de finances de fin de gestion ou un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, il informe sans délai le Haut Conseil des finances publiques des prévisions macroéconomiques qu'il retient pour l'élaboration de ce projet. Le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments permettant à ce dernier d'apprécier la cohérence du projet de loi, notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques ainsi que celle des prévisions de recettes et de dépenses du projet de loi au regard des prévisions économiques dont dispose le Haut Conseil.
- 28 « Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés au présent VI. Cet avis est joint au projet de loi de finances rectificative, de finances de fin de gestion ou de financement rectificative de la sécurité sociale lors de sa transmission au Conseil d'État et joint au projet de loi déposé à l'Assemblée nationale. Il est rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt.
- 29 « VII. – Lorsque, au cours de l'examen par le Parlement d'un projet de loi de programmation des finances publiques, d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement entend réviser les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposait initialement son projet, il informe sans délai le Haut Conseil des finances publiques du nouvel état de ses prévisions. Avant l'adoption définitive de la loi de programmation des finances publiques, de la loi de finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale, le Haut Conseil rend un avis public sur ces prévisions.
- 30 « VIII. – Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des dispositions des projets de loi de programmation mentionnés au vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution ayant une incidence sur les finances publiques. Au plus tard quinze jours avant que le Conseil d'État soit saisi d'un tel projet de loi, le Gouvernement transmet au Haut Conseil les éléments de ce projet de loi lui permettant d'évaluer la compatibilité de ses dispositions avec les objectifs de dépenses prévus, en application du dernier alinéa de l'article 1^{er} A de la présente loi organique, par la loi de programmation des finances publiques en vigueur ou, à défaut, par l'article liminaire de la dernière loi de finances.
- 31 « Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés au premier alinéa du présent VIII. Cet avis est joint au projet de loi mentionné à la première phrase du même premier alinéa lors de sa transmission au Conseil d'État, puis lors de son dépôt. Cet avis est rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt.
- 32 « IX. – Le Haut Conseil des finances publiques est saisi par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité établi au titre de la coordination des politiques économiques des États membres de l'Union européenne.
- 33 « Il rend public son avis au moins deux semaines avant la date limite de transmission du programme de stabilité au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne.
- 34 « L'avis du Haut Conseil des finances publiques est joint au programme de stabilité lors de cette transmission.
- 35 « X. – Le Haut Conseil des finances publiques peut procéder à l'audition des représentants de l'ensemble des administrations compétentes dans le domaine des finances publiques, de la statistique et de la prévision économique.
- 36 « Il peut faire appel à des organismes ou à des personnalités extérieurs à l'administration, notamment pour apprécier les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement des administrations publiques et de chacun de leurs sous-secteurs.
- 37 « Le Gouvernement répond aux demandes d'information que lui adresse le Haut Conseil dans le cadre de la préparation de ses avis.
- 38 « XI. – Le Haut Conseil des finances publiques et le Parlement sont informés par le Gouvernement, lors de l'examen du projet de loi de finances de l'année, des

engagements financiers de l'État significatifs nouvellement autorisés n'ayant pas d'implication immédiate sur le solde structurel.

- 39 « XII. – Le Haut Conseil des finances publiques se réunit sur convocation de son président. Il délibère valablement s'il réunit, outre son président, cinq de ses membres, dont deux ont été désignés dans les conditions prévues aux 2° et 3° du I. Il se prononce à la majorité des voix. En cas de partage égal des voix, celle de son président est prépondérante.
- 40 « Ses membres sont tenus au secret de ses délibérations. Il ne peut publier d'opinion dissidente.
- 41 « Il ne peut délibérer ni publier d'avis dans d'autres cas ou sur d'autres sujets que ceux prévus au présent titre.
- 42 « XIII. – Le président du Haut Conseil des finances publiques gère les crédits nécessaires à l'accomplissement des missions de celui-ci.
- 43 « Art. 62. – I. – En vue du dépôt du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants, au sens du II, que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Cette comparaison est effectuée en retenant la trajectoire de produit intérieur brut potentiel figurant dans le rapport annexé à cette même loi.
- 44 « Cet avis est rendu public par le Haut Conseil des finances publiques et joint au projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année. Il tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles, définies 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, de nature à justifier les écarts constatés.
- 45 « Lorsque l'avis du Haut Conseil identifie de tels écarts, le Gouvernement en expose les raisons et indique les mesures de correction envisagées lors de l'examen du projet de loi d'approbation des comptes et de résultats de gestion par chaque assemblée.
- 46 « II. – Un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives.
- 47 « III. – Le Gouvernement tient compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou dans le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.
- 48 « Un rapport, annexé au prochain projet de loi de finances de l'année et au prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, analyse les mesures de correction envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou seulement sur certains sous-secteurs, en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques. Le cas échéant, ce rapport justifie les différences apparais-

sant, dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques en application du 6° de l'article 1^{er} B.

- 49 « L'avis du Haut Conseil des finances publiques mentionné au IV de l'article 61 comporte une appréciation de ces mesures de correction et, le cas échéant, de ces différences.
- 50 « IV. – A. – Le Gouvernement peut demander au Haut Conseil des finances publiques de constater que les conditions mentionnées 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, pour la définition des circonstances exceptionnelles sont réunies ou ont cessé de l'être.
- 51 « Le Haut Conseil répond sans délai, par un avis motivé et rendu public.
- 52 « B. – Suivant l'avis du Haut Conseil mentionné au second alinéa du A du présent IV, l'article liminaire du premier projet de loi de finances, autre que la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, déclare une situation de circonstances exceptionnelles ou constate que de telles circonstances n'existent plus.
- 53 « V. – L'avis rendu public par le Haut Conseil des finances publiques en application du I du présent article porte également sur le respect des objectifs de dépenses des administrations publiques mentionnés à l'article 1^{er} A au regard des résultats de l'exécution de l'année écoulée et, au moins une fois tous les quatre ans, sur les écarts entre les prévisions macroéconomiques, de recettes et de dépenses des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et leur réalisation.
- 54 « Art. 62-1. – Les avis mentionnés à l'avant-dernier alinéa du IV de l'article 61 et au I de l'article 62 portent également sur la cohérence entre, d'une part, la prévision de solde des administrations publiques au titre de l'année en cours figurant à l'article liminaire de la plus récente loi de finances initiale ou rectificative et, d'autre part, les éléments de prévisions de recettes et de dépenses de l'année en cours transmis par le Gouvernement au Haut Conseil des finances publiques. Lorsqu'il apparaît au Haut Conseil des finances publiques que la prévision de solde des administrations publiques au titre de l'année en cours pourrait ne pas être respectée, ces avis identifient les principaux facteurs de risques qui justifient cette analyse.
- 55 « Art. 62-2. – Tous les renseignements et documents transmis par le Gouvernement au Haut Conseil des finances publiques en vue de l'élaboration d'un des avis mentionnés au présent titre sont communiqués, sur leur demande, aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des affaires sociales. Leur contenu présente un caractère confidentiel jusqu'au dépôt du projet de loi ou du document budgétaire sur lequel l'avis porte. »
- 56 II. – À la fin du 4° *ter* de l'article 51 et du 8° de l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, la référence : « 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 précitée » est remplacée par la référence : « 62 ».

57 III. – Les chapitres III à V de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 précitée sont abrogés.

Mme la présidente. L'amendement n° 26, présenté par Mme Taillé-Polian et les membres du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, est ainsi libellé :

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.

La parole est à Mme Sophie Taillé-Polian.

Mme Sophie Taillé-Polian. Dans la droite ligne des autres amendements déposés par le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires, nous voulons ouvrir le cadre, afin que la discussion budgétaire et le contrôle du Parlement ne se fassent plus uniquement dans les limites de la réflexion actuelle, mais que nous intégrions à cette dernière les limites de la planète – ce n'est pas un petit sujet.

Nous proposons que le mandat du Haut Conseil des finances publiques s'élargisse pour apprécier la cohérence du budget de l'État au regard du bien-être social et environnemental.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. De manière générale, ces amendements présentés par madame Taillé-Polian ont de l'intérêt, et nous comprenons quelle idée les sous-tend.

Pour autant, il ne paraît pas pertinent de confier au Haut Conseil des finances publiques la mission proposée.

Le Haut Conseil a été créé afin d'offrir, dans le cadre des engagements européens, un regard technique et indépendant sur les prévisions macroéconomiques et la cohérence entre, d'une part, le budget d'une année, et, d'autre part, les orientations définies en loi de programmation.

Les questions soulevées par l'amendement dépassent donc largement le mandat et la compétence du Haut Conseil et relèvent surtout d'une dimension non technique, mais bien politique, qui doit être portée par les parlementaires eux-mêmes et le Gouvernement, et non par le Haut Conseil.

L'avis de la commission est donc défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Défavorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 26.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 63, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 19, seconde phrase

Remplacer les mots :

quinze jours

par les mots :

une semaine

La parole est à M. le ministre délégué.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Le délai prévu entre la transmission des informations par le Gouvernement au Haut Conseil des finances publiques et la saisie du Conseil d'État est actuellement d'une semaine.

L'Assemblée nationale a voté un amendement qui vise à prolonger ce délai de quinze jours, mais, malheureusement, cette durée n'est pas compatible avec les délais d'examen, entre le passage du texte en conseil des ministres et la nécessité de l'adopter avant la fin de l'exercice.

Nous proposons avec cet amendement de rétablir un délai d'une semaine entre la transmission des informations par le Gouvernement au Haut Conseil des finances publiques et la saisie du Conseil d'État.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. Il est identique à celui de l'Assemblée nationale, donc défavorable à l'amendement.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 63.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de cinq amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 46 rectifié *bis*, présenté par MM. Savol-delli, Bocquet et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

Alinéas 43 à 55

Supprimer ces alinéas.

La parole est à M. Éric Bocquet

M. Éric Bocquet. Pour défendre cet amendement, je souhaite faire référence à l'intervention de notre groupe le 29 octobre 2012, lors du débat concernant la création du Haut Conseil des finances publiques.

M. Jérôme Bascher. On s'en souvient tous ! *(Sourires sur les travées du groupe Les Républicains.)*

M. Éric Bocquet. Ces propos me paraissent aujourd'hui encore pertinents, et ils justifient que l'on refuse d'en faire le gardien des traités européens, d'une vision de la pluriannualité contraignante, à même de rappeler à l'ordre les gouvernements aux pratiques un peu trop dispenseuses.

Je cite : « Permettez-moi d'ailleurs ici de contester avec la plus grande vigueur le bien-fondé de la mise en place du Haut Conseil des finances publiques, 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. »

Les échanges de vues récents en commission des finances entre le président, le rapporteur général et M. Moscovici m'ont rappelé le prononcé de ce discours.

Le premier président de la Cour des comptes et président du Haut Conseil des finances publiques se sent légitime pour contredire les parlementaires sur leurs appréciations politiques, alors que son intervention portait sur un tout autre sujet, d'une tout autre gravité. Nous en sommes restés quelque peu ébahis. Voilà l'objet de cet amendement.

Mme la présidente. L'amendement n° 82 rectifié, présenté par MM. Husson et Raynal, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Alinéa 45

Remplacer les mots :

d'approbation des comptes et de résultats de gestion

par les mots :

portant approbation des comptes

La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Raynal, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination.

Mme la présidente. L'amendement n° 55 rectifié, présenté par Mme Paoli-Gagin, MM. Capus et Wattebled, Mme Mélot et MM. Lagourgue, Malhuret, Verzelen et Chasseing, est ainsi libellé :

Alinéa 50

Remplacer les mots :

peut demander

par le mot :

demande

La parole est à M. Daniel Chasseing.

M. Daniel Chasseing. L'article 12 de la proposition de loi organique autorise le Gouvernement à demander au Haut Conseil des finances publiques la publication d'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 au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG).

Cet avis revêt une importance toute particulière lorsqu'il s'agit, pour la France, de ne pas respecter les critères de Maastricht prévus par ledit article 3 du TSCG, ce à quoi elle s'est malheureusement habituée.

Le présent amendement vise à rendre systématique la constatation par le Haut Conseil des finances publiques de l'existence ou non de circonstances exceptionnelles, afin de rendre plus sincère le débat public en la matière.

Mme la présidente. L'amendement n° 61, présenté par MM. Rambaud, Rohfritsch, Patient, Patriat, Bargeton, Buis et Dennemont, Mmes Duranton et Evrard, MM. Gattolin et Hassani, Mme Havet, MM. Haye, Iacovelli, Kulimoetoke, Lévrier, Marchand et Mohamed Soilihi, Mme Phinera-Horth, M. Richard, Mme Schillinger, MM. Théophile, Yung et les membres du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, est ainsi libellé :

Alinéa 54

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Didier Rambaud.

M. Didier Rambaud. Cet amendement a pour objet de supprimer la possibilité pour le Haut Conseil des finances publiques 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 PLF. Le Haut Conseil des finances publiques est amené à se prononcer plus avant sur l'exécution dans le cadre des projets de lois de finances rectificatives.

D'autre part, l'enjeu est ici davantage de renforcer le rôle de vigie à long terme du Haut Conseil des finances publiques que de lui donner un rôle de 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. L'amendement n° 68, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 55

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. le ministre délégué.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. La commission des finances du Sénat a voté le principe de la communication de tous les documents transmis par le Gouvernement au Haut Conseil des finances publiques en vue de l'élaboration d'un avis, sur la demande des présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances du Parlement.

Les présidents et rapporteurs généraux des commissions concernées sont d'ores et déjà dotés de compétences importantes pour obtenir l'ensemble des informations qu'ils souhaitent.

Par ailleurs, afin de respecter l'équilibre entre institutions, il semble préférable de garantir au Haut Conseil la confidentialité des échanges qu'il mène avec le Gouvernement, pour que ces deux institutions s'expriment pleinement dans leurs missions propres.

Nous proposons donc de supprimer cet alinéa introduit par la commission des finances à l'article 12.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Raynal, rapporteur. En ce qui concerne l'amendement n° 46 rectifié *bis*, l'avis de la commission est défavorable : supprimer le rôle du Haut Conseil des finances publiques dans la mise en œuvre du mécanisme de correction, ce serait refuser de respecter les obligations du TSCG, qui demande la création d'un Haut Conseil des finances publiques. Un tel amendement est contraire à nos engagements européens.

La commission est naturellement favorable à l'excellent amendement de coordination n° 82 rectifié. (*Sourires.*)

L'amendement n° 55 rectifié vise à ce que le Haut Conseil des finances publiques puisse constater de manière autonome que les conditions insérées dans la LOLF sont réunies.

Le Haut Conseil des finances publiques demeure libre de déclarer que tel n'est pas le cas, ce qui constitue une garantie suffisante pour éviter le risque d'un abus d'usage de cette clause de sauvegarde. L'avis de la commission est donc défavorable.

Au travers de l'amendement n° 61, M. Rambaud propose de revenir sur les dispositions introduites par la commission des finances qui tendent à confier au Haut Conseil la mission de se prononcer sur la prévision d'exécution pour l'année en cours à l'occasion du projet de loi de règlement et du PLF, et de préciser par ailleurs les risques qu'il identifie.

L'amendement vise à supprimer une disposition souhaitée par la commission ; sans surprise, l'avis est défavorable.

Enfin, concernant l'amendement n° 68 du Gouvernement, le ministre a indiqué que le Haut Conseil des finances publiques souhaitait peut-être ne pas divulguer la nature de sa relation avec le Gouvernement. Nous pouvons nous demander s'il ne s'agit pas en réalité de l'inverse...

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Peut-être !

M. Claude Raynal, rapporteur. Nous souhaitons que des dispositions nous permettent de connaître les relations entre le Gouvernement et le Haut Conseil. Notre avis est donc défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. En ce qui concerne l'amendement n° 46, l'avis est défavorable.

S'agissant de l'amendement n° 82 rectifié, il est favorable, car il s'agit d'un amendement de coordination.

Sur l'amendement n° 55 rectifié, l'avis est défavorable pour les mêmes raisons que celles qui ont été évoquées par M. le rapporteur.

J'en viens à l'amendement n° 61 de M. Rambaud. Nous considérons que les dispositions de la PPLO visent à constater les écarts par rapport à une trajectoire à la fin de l'exercice et qu'il n'y a pas lieu de doter le Haut Conseil des finances publiques d'un rôle de comité de suivi tout au long d'un exercice. Nous sommes donc très favorables à cet amendement.

Enfin, l'amendement n° 68 étant celui du Gouvernement, mon avis est par définition favorable. J'insiste sur la nécessité, pour le Gouvernement, de pouvoir travailler dans une relation de confidentialité avec le Haut Conseil des finances publiques dans le cadre de la préparation d'un avis, afin qu'un équilibre entre les institutions soit respecté et que le débat le plus contradictoire possible ait lieu.

Mme la présidente. La parole est à M. Marc Laménie, pour explication de vote.

M. Marc Laménie. Le débat sur l'article 12 montre que le fonctionnement et les modalités d'intervention du Haut Conseil des finances publiques sont particulièrement complexes. Les commissions des affaires sociales et des finances des deux assemblées les ont étudiés et ont déposé plusieurs amendements.

Dans son amendement, le Gouvernement évoque les questionnaires. Dans chacune des missions sur lesquelles nous sommes saisis en tant que rapporteurs spéciaux, nous adressons en effet de nombreuses demandes d'informations aux ministères concernés.

Ce rôle du Haut Conseil des finances publiques mérite sans doute d'être simplifié, alors que nous parlons de modernisation des finances publiques.

Quoi qu'il en soit, je me rallierai à l'avis des rapporteurs de notre commission.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 46 rectifié *bis*.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 82 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 55 rectifié.

M. Daniel Chasseing. Je le retire, madame la présidente !

Mme la présidente. L'amendement n° 55 rectifié est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 61.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 68.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 12, modifié.

(L'article 12 est adopté.)

Article 12 bis (nouveau)

Au 1° de l'article 3, ainsi qu'aux 1° et 10° du I de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, les mots : « de toute nature » sont remplacés par les mots : « de toutes natures ». – (*Adopté.*)

Article 13

① La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée est complétée par un titre VII ainsi rédigé :

② « TITRE VII

③ « APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE

④ « Art. 63. – Les modalités d'exécution de la présente loi organique sont fixées par décret en Conseil d'État. » – (*Adopté.*)

Articles additionnels après l'article 13

Mme la présidente. L'amendement n° 13, présenté par MM. P. Joly, Féraud et Kanner, Mme Briquet, MM. Cozic et Éblé, Mme Espagnac, MM. Jeansannetas et

Lurel, Mmes Artigalas et Bonnefoy, MM. Montaugé, Redon-Sarrazy et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, est ainsi libellé :

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. »

La parole est à M. Patrice Joly.

M. Patrice Joly. Après avoir évoqué l'intérêt d'élaborer un rapport permettant d'échanger sur la stratégie de financement de l'État, entre dette, fiscalité et autres ressources, nous proposons d'appréhender sur le plan fiscal la répartition non de la charge fiscale, mais des contributions entre les différentes catégories de contribuables, pour appréhender l'équité fiscale dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. Les données évoquées par notre collègue peuvent être obtenues pour des analyses spécifiques. La distinction proposée n'est pas nécessairement la plus pertinente : nous pourrions également demander une présentation par rapport à la taille des entreprises, ce qui poserait d'autres difficultés.

En outre, il convient d'éviter de multiplier le nombre de documents complémentaires demandés en annexe du projet de loi de finances, compte tenu de ce qui est déjà prévu.

La commission demande donc le retrait de cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Même avis.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 13.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 83, présenté par MM. Husson et Raynal, au nom de la commission, est ainsi libellé :

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.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-François Husson, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination, qui tend à préciser la date d'entrée en vigueur du texte. Nous proposons que la loi organique intervienne à partir du projet de loi de finances pour 2023.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 83.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi organique, après l'article 13.

Vote sur l'ensemble

Mme la présidente. Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi organique, je donne la parole à M. Pascal Savoldelli, pour explication de vote.

M. Pascal Savoldelli. Monsieur le ministre, vous dites que cette loi est transpartisane, car elle est le fruit du travail de MM. Woerth et Saint-Martin.

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Et de la mission d'information !

M. Pascal Savoldelli. Mais elle est bien partisane, puisque ces deux députés sont d'accord pour réduire la dépense publique. Ils en ont bien le droit, d'ailleurs !

M. Éric Bocquet. C'est vrai !

M. Pascal Savoldelli. Vous dites que nous devons voter les dépenses d'avenir, mais lorsque l'OCDE – organisme bien connu pour ses vertus révolutionnaires et transformatrices ! – établit des critères pour définir le « vivre mieux », vous nous dites que ceux-ci sont hors-jeu, et qu'il n'est pas question d'en parler.

Vous nous demandez de voter en faveur d'un compteur des écarts des dépenses publiques, mais lorsque nous demandons d'être invités à regarder les écarts des recettes de l'État, qui servent à financer l'ambition des politiques publiques, vous nous répondez que nous sommes hors circuit.

Quand nous vous demandons qui détient les titres de la dette de la nation française – le vote de tout à l'heure comptera ! – vous nous répondez que les parlementaires n'ont pas besoin de savoir qui détient les titres de la dette française et que nous sommes encore hors sujet.

Quand nous parlons des plafonds d'emploi, vous répondez de la même manière. Mais nous parlons de 160 milliards d'euros par an d'externalisation de l'emploi public ! Des dizaines de milliers d'emplois ont été supprimées, et nous entendons des cris d'orfraie dans l'hémicycle : « Il manque du personnel à la direction des impôts, ou dans un autre domaine ! » L'émotion est sans doute sincère, mais elle n'est pas traduite dans notre vote...

Enfin, quand nous proposons que les parlementaires puissent créer des missions, vous nous refusez ce droit et vous nous dites que nous avons au mieux le droit de faire des choix à l'intérieur des missions – c'est-à-dire de diminuer des crédits dans des enveloppes déjà plafonnées. Le devoir d'initiative des parlementaires, pour créer des missions d'action publique soumises au vote, il est hors de question d'en parler !

Tous ces éléments nous amènent à voter contre ce texte de loi, pour des raisons éminemment politiques, et non pour des raisons de cadre ou de méthode. Il faut affronter les questions politiques qui sont devant nous. *(Applaudissements sur les travées du groupe CRCE.)*

Mme la présidente. Personne ne demande plus la parole ?

...

Je mets aux voix, dans le texte de la commission, modifié, l'ensemble de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

En application de l'article 59 du règlement, le scrutin public ordinaire est de droit.

Il va y être procédé dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

(Le scrutin a lieu.)

Mme la présidente. Personne ne demande plus à voter?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à constater le résultat du scrutin.

(Mmes et MM. les secrétaires constatent le résultat du scrutin.)

Mme la présidente. Voici, compte tenu de l'ensemble des délégations de vote accordées par les sénateurs aux groupes politiques et notifiées à la présidence, 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 la proposition de loi organique.

Nous passons à l'examen, dans le texte de la commission, de la proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES AU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES FINANCES PUBLIQUES

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES AU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Article 1^{er}

- ① I. – Les membres du Haut Conseil des finances publiques mentionnés au 2° du I de l'article 61 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances sont nommés après audition publique conjointe devant les commissions parlementaires permanentes chargées des finances et des affaires sociales de l'assemblée concernée.
- ② II. – L'ensemble des membres nommés au titre du 1° du I de l'article 61 de la loi organique n° 692-2001 du 1^{er} août 2001 précitée et l'ensemble des membres nommés au titre du 2° du même I comprennent autant de femmes que d'hommes.
- ③ Lors de chaque renouvellement des membres nommés au titre des 2° et 3° dudit I, le membre succédant à une femme est un homme et celui succédant à un homme est une femme. Le remplaçant d'un membre nommé au titre des 1°, 2° ou 3° du même I est de même sexe que ce dernier.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

Le président du Haut Conseil des finances publiques est entendu à tout moment à la demande des commissions de l'Assemblée nationale ou du Sénat. – *(Adopté.)*

Article 3

Le Haut Conseil des finances publiques établit et rend public son règlement intérieur, qui précise les conditions dans lesquelles son président peut déléguer ses attributions. – *(Adopté.)*

Article 3 bis

Si, dans l'avis mentionné au V de l'article 62 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, le Haut Conseil des finances publiques constate une importante distorsion affectant les prévisions macroéconomiques sur une période d'au moins quatre années consécutives, le Gouvernement tient compte de cette distorsion dans le prochain projet de loi de finances de l'année. Un rapport annexé au prochain projet de loi de finances de l'année analyse les mesures de corrections envisagées. – *(Adopté.)*

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'INFORMATION DU PARLEMENT LORS DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES SUR LES MESURES FISCALES ADOPTÉES DEPUIS LE DÉPÔT DU PROJET DE LOI DE FINANCES DE L'ANNÉE PRÉCÉDENTE

Article 4

- ① I. – Le I de l'article 12 de la loi n° 2008-759 du 1^{er} août 2008 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007 est abrogé.
- ② II. – Le I entre en vigueur lors du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2023. – *(Adopté.)*

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 5

- ① I. – À la fin de l'article L. 132-2 du code des juridictions financières, les mots : « de règlement du budget de l'État » sont remplacés par les mots : « relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année ».
- ② II. – Au dernier alinéa du I de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, les mots : « de règlement » sont remplacés par les mots : « relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année ». – *(Adopté.)*

Article 6

- ① I. – Le chapitre unique du titre III du livre III du code des juridictions financières est ainsi modifié :

- ② 1° À l'article L. 331-1, les mots : « l'impact économique, social et budgétaire » sont remplacés par les mots : « les incidences économiques, sociales, budgétaires et financières » ;
- ③ 2° L'article L. 331-3 est ainsi modifié :
- ④ a) Après la première phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Il peut également être saisi pour avis, dans les mêmes conditions, en vue d'apprécier les incidences économiques, sociales, budgétaires et financières de toute modification de la législation ou de la réglementation en matière d'impositions de toutes natures ou de cotisations sociales. » ;
- ⑤ b) La seconde phrase est remplacée par deux phrases ainsi rédigées : « Les résultats de ces études et avis sont transmis au Premier ministre et aux mêmes commissions. Ils sont rendus publics. » ;
- ⑥ 3° L'article L. 331-4 est ainsi modifié :
- ⑦ a) La deuxième phrase est supprimée ;
- ⑧ b) À la dernière phrase, le mot : « il » est remplacé par les mots : « le président » ;
- ⑨ c) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑩ « Le Premier président de la Cour des comptes nomme en qualité de vice-président du Conseil des prélèvements obligatoires un président de chambre de la Cour des comptes, en activité ou honoraire. Le vice-président participe à toutes les séances du Conseil des prélèvements obligatoires. Il n'a voix délibérante, dans les mêmes conditions que le président, qu'en l'absence de ce dernier. » ;
- ⑪ 4° Au huitième alinéa de l'article L. 331-5, les mots : « agrégés des facultés de droit et de sciences économiques » sont remplacés par les mots : « des universités ou directeurs de recherche des disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion, » ;
- ⑫ 5° Au premier alinéa de l'article L. 331-6, le mot : « deux » est remplacé par le mot : « trois » ;
- ⑬ 6° L'article L. 331-8 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑭ « Le président peut désigner, pour une durée d'un an, au plus quatre personnalités qualifiées, afin d'éclairer les délibérations du Conseil des prélèvements obligatoires. Ces personnalités qualifiées assistent aux réunions du conseil mais n'ont pas voix délibérative. » ;
- ⑮ 7° L'article L. 331-9 est ainsi modifié :
- ⑯ a) Les mots : « et de la politique économique » sont remplacés par les mots : « , le directeur général des finances publiques » ;
- ⑰ b) Les mots : « et le directeur général des collectivités locales » sont remplacés par les mots : « , le directeur général des collectivités locales, le directeur général des entreprises et le directeur général de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale ».
- ⑱ II. – Le 4° du I entre en vigueur lors du prochain renouvellement des membres du Conseil des prélèvements obligatoires.
- ⑲ Le 5° du même I est applicable au mandat des membres du Conseil des prélèvements obligatoires en cours lors de la publication de la présente loi.

Mme la présidente. L'amendement n° 1 rectifié, présenté par Mme Paoli-Gagin, MM. Capus et Wattedled, Mme Mélot et MM. Lagourgue, Malhuret, Verzelen et Chasseing, est ainsi libellé :

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 ; »

La parole est à M. Emmanuel Capus.

M. Emmanuel Capus. Cet amendement a pour objet le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) et sa constitution. En effet, cet organisme est essentiel à l'élaboration des politiques économiques, particulièrement en France, où la pression fiscale figure parmi les plus fortes du monde.

Mme Paoli-Gagin propose, au travers de cet amendement, d'intégrer au CPO des personnalités issues du monde de l'entreprise, qui comprendront mieux comment les prélèvements obligatoires auront des effets sur la création de richesse. Ils pourront y faire entendre la voix des entreprises au sein des délibérations.

Nous ne remettons pas en cause le fonctionnement du CPO, mais nous proposons d'en modifier la composition, en remplaçant quatre personnalités par quatre autres désignées par le ministre de l'économie.

Je précise que ces quatre personnalités doivent représenter les quatre catégories d'entreprises prévues par la loi de modernisation de l'économie de 2008 : microentreprises, petites et moyennes entreprises (PME), entreprises de taille intermédiaire (ETI) et grandes entreprises.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. La proposition des auteurs de l'amendement est audible et recevable, mais pourquoi remplacer quatre des huit personnalités qualifiées du Conseil des prélèvements obligatoires par des représentants des entreprises et non par d'autres types de personnalités ?

Un certain équilibre a été trouvé, sur lequel nous ne souhaitons pas revenir. Nous devons être attentifs à l'équilibre de la composition de ce conseil.

La commission a donc émis un avis défavorable sur cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, ministre délégué. Même avis.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 1 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 2 rectifié, présenté par Mme Paoli-Gagin, MM. Capus et Wattedled, Mme Mélot et MM. Lagourgue, Malhuret, Verzelen et Chasseing, est ainsi libellé :

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. »

La parole est à M. Emmanuel Capus.

M. Emmanuel Capus. Cet amendement visait à s'inscrire dans le prolongement du précédent, puisque notre collègue Vanina Paoli-Gagin souhaitait préciser que ces fonctions seraient non rémunérées.

Dès lors que ces postes de représentant au sein du CPO ne sont pas créés, le présent amendement ne présente plus d'intérêt. Je le retire donc, madame la présidente.

Mme la présidente. L'amendement n° 2 rectifié est retiré.

Je mets aux voix l'article 6.

(L'article 6 est adopté.)

Article 7

À compter du 1^{er} janvier 2023, le I de l'article 18 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 est abrogé. – *(Adopté.)*

Articles 8 et 9 (Supprimés)

Vote sur l'ensemble

Mme la présidente. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix, dans le texte de la commission, modifié, l'ensemble de la proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques.

(La proposition de loi est adoptée.)

4

LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

DISCUSSION EN PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE D'UNE
PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE ET D'UNE PROPOSITION
DE LOI DANS LES TEXTES DE LA COMMISSION

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 (propositions n° 782 et 783, textes de la commission n° 826 et 827, rapport n° 825).

La conférence des présidents a décidé que ces textes feraient l'objet d'une discussion générale commune.

Dans la discussion générale commune, la parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargée de l'autonomie. Madame la présidente, madame la présidente de la commission des affaires sociales, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, nous sommes aujourd'hui réunis pour traiter les enjeux de la gouvernance des finances publiques.

Il vous est proposé, au travers de ces deux textes, de franchir un pas supplémentaire dans l'appréhension progressive, par le Parlement, du champ des finances sociales, champ encore assez neuf, mais qui relève, me semble-t-il, d'une mission essentielle pour la Haute Assemblée.

La proposition qui vous est soumise s'inscrit aussi, et surtout, dans un contexte très spécifique pour les finances publiques en général et pour les finances sociales en particulier.

Ce thème est plus que jamais d'actualité, puisque la trajectoire financière du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), présentée voilà quelques jours à peine, fait apparaître un déficit de la sécurité sociale devant se maintenir autour de 15 milliards d'euros dans les années à venir.

Ce déficit, n'en ayons pas honte ; il est le symptôme de l'effort inouï entrepris par la sécurité sociale pour nous protéger tous, lors de la crise majeure que nous avons traversée, *via* notre système de santé, mais aussi grâce au filet de sécurité qu'elle représente.

Il résulte également du décrochage brutal de l'activité en 2020. Même si la croissance revient très fortement, ce qui entérine d'ailleurs la pertinence de l'action du Gouvernement, elle ne suffira malheureusement jamais à effacer complètement les effets durables de la baisse d'activité en 2020.

Certes, la sécurité sociale est une gigantesque machine assurantielle, mais celle-ci n'est pas composée de lignes comptables abstraites ; elle est intimement liée à la vie des Français et aux épreuves que ceux-ci traversent.

Nul n'ignore ni ne conteste le fait que nous devons rétablir l'équilibre des comptes, parce que c'est aussi cela qui fait la force de la sécurité sociale ; néanmoins, convenons-en, il ne serait pas crédible – ce serait même contre-productif – de faire une purge en sortie de crise.

Ainsi, pour faire face à cette situation, il faut concevoir une réponse qui s'inscrive dans la durée, et une réforme d'ampleur des lois de financement de la sécurité sociale en constitue le fondement, lequel nous permettra de reconstruire une sécurité sociale mieux assise, plus solide et plus efficace.

Pour ce faire, il vous est proposé, au travers de la présente proposition de loi organique, une modification ambitieuse des lois de financement de la sécurité sociale, construite autour de deux axes qui se complètent.

Il s'agit, en premier lieu, d'améliorer l'information dont disposera le Parlement.

Ce texte introduit notamment un article liminaire, sur le modèle de ceux qui existent en loi de finances. Cet article liminaire constitue un progrès notable, parce qu'il permettra, pour la première fois, de disposer en loi de financement de la sécurité sociale d'une information directement lisible et utili-

sable sur le solde des administrations de sécurité sociale, lesquelles recouvrent un périmètre légèrement plus large que les lois de financement de la sécurité sociale, mais contribuent pleinement à la dette publique.

La proposition de loi organique instaure également un « compteur des écarts » des dépenses de sécurité sociale au regard des lois de programmation des finances publiques.

Cela ne doit évidemment pas nous amener à abandonner le pilotage de la sécurité sociale par les soldes, qui reste notre boussole ; toutefois, dans un contexte dans lequel les recettes ont durablement chuté et dans lequel le redressement de nos finances publiques ne doit pas passer par une augmentation des prélèvements obligatoires, les dépenses devront, de toute évidence, faire l'objet d'une attention particulière.

La référence aux lois de programmation des finances publiques, qui seront adoptées au début de chaque mandat, permettra également de fixer un cap contraignant.

Cette proposition de loi organique vise également à simplifier et à rendre plus lisibles les annexes au PLFSS, en privilégiant le « mieux » par rapport au « plus » en matière d'information, afin que ces projets de loi soient plus faciles à exploiter et à examiner.

Il s'agit, en second lieu, d'améliorer encore la qualité des débats qui nous réunissent, chaque automne, autour de l'examen du PLFSS.

Mesdames, messieurs les sénateurs, la création d'un projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale permettra de mieux scander le temps de votre action, avec, au printemps, la constatation des comptes échus et, surtout, un débat autour de l'évaluation des politiques financées et des résultats obtenus, et, à l'automne, l'actualisation de la trajectoire de l'année en cours et le vote de la trajectoire de l'année à venir.

L'article 24 de la Constitution trouvera sa pleine effectivité dans ce nouveau calendrier, avec, à l'automne, le vote de la loi, et, au printemps, le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques.

Il est proposé, dans le même mouvement, de rapprocher le calendrier des lois de financement de la sécurité sociale de celui des lois de finances ; nous ne pouvons que nous en féliciter. Ces deux types de texte constituent en effet les deux jambes de nos finances publiques, et l'alignement des calendriers permettra un mouvement encore plus synchrone, avec notamment une présentation conjointe des deux textes en conseil des ministres, afin de disposer d'une vision panoramique de nos finances publiques.

Il est proposé, enfin, de modifier certaines caractéristiques des lois de financement de la sécurité sociale, pour rendre les textes plus lisibles et plus pertinents. Je pense par exemple à la redéfinition des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, à la clarification des règles d'inscription de mesures ayant un impact sur les finances sociales ou aux règles de compétences en matière d'exonération de cotisations sociales.

En mobilisant l'ensemble de ces instruments, les deux textes que vous examinez aujourd'hui permettront de rédiger des lois de financement de la sécurité sociale plus lisibles, ainsi que des débats mieux organisés et plus efficaces. Ils jettent ainsi les fondements d'une reconstruction de nos finances sociales, et nous pouvons collectivement nous en féliciter.

Je sais que ce sont des objectifs auxquels vous adhérez largement et qui convergent avec ceux d'une proposition de loi organique déposée devant la Haute Assemblée par votre rapporteur. Je ne doute pas que nos discussions permettront d'améliorer encore les textes qui vous sont soumis et je sais toute la qualité du travail législatif du Sénat.

Néanmoins, certaines des dispositions que vous avez adoptées en commission me semblent devoir être remises en cause, notamment parce qu'elles paraissent difficilement applicables.

Ainsi le Gouvernement a-t-il déposé un certain nombre d'amendements, dont nous discuterons, sur le texte de la commission, mais, comme vous le savez, nous sommes opposés à une extension pure et simple du champ des lois de financement de la sécurité sociale à l'assurance chômage.

En effet, en l'état, cela nous semble remettre trop en question l'autonomie des partenaires sociaux en la matière. L'intégration dans le solde des administrations de sécurité sociale nous paraît constituer, à cet égard, un point d'équilibre plus satisfaisant.

De même, si la règle d'or est évidemment une piste intéressante pour renforcer le pilotage des comptes de la sécurité sociale, les conditions économiques ne nous semblent pas réunies pour envisager raisonnablement l'introduction d'une telle règle dès maintenant.

Certaines dispositions, plus techniques, nous semblent devoir être également revues, parce qu'elles risquent de se traduire soit par une information centrée sur la quantité au détriment de la qualité, soit par un objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) trop rigide, alors que la crise de la covid-19 nous a montré toute la force tirée de la souplesse de cet objectif.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur de la commission des affaires sociales. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui deux textes émanant de l'Assemblée nationale et réformant la construction, le contenu et le cadre d'examen des lois de financement de la sécurité sociale.

Ces occasions sont rares, puisqu'il s'agit simplement de la deuxième évolution depuis la création de ces lois, voilà vingt-cinq ans. Le Sénat et, au premier chef, sa commission des affaires sociales l'abordent donc naturellement dans un esprit constructif.

Cela fait d'ailleurs longtemps que nous avons mené, avec d'autres instances, une réflexion sur les lois de financement de la sécurité sociale. La mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) m'avait chargé, lorsqu'elle était présidée par Jean-Noël Cardoux, d'une mission en ce sens, voilà plus de deux ans.

Mes conclusions se sont concrétisées par un rapport, paru en juillet 2020, et le dépôt, en mars dernier, donc avant nos collègues députés, d'une proposition de loi organique. Cette proposition était cosignée par la présidente de la commission, son prédécesseur, Alain Milon, et le président de la Mecss, René-Paul Savary,...

M. René-Paul Savary. Présent ! (*Sourires sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. ... ainsi que par l'ensemble des rapporteurs du PLFSS.

Sur ce fondement, nous avons accueilli avec bienveillance la principale mesure du texte de Thomas Mesnier, c'est-à-dire la création des lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Lacss), qui figurait déjà dans notre propre proposition, sous le même intitulé.

De même, la création d'un article liminaire des lois de financement de la sécurité sociale nous semble aller de pair avec la volonté de donner une meilleure vision des comptes sociaux au législateur, en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques. Là aussi, notre proposition de loi prévoyait un tel article.

Nous avons également fait bon accueil au réaménagement des annexes, dû à la création de la Lacss, ainsi qu'à la création d'annexes dédiées à la situation financière de l'assurance chômage, des régimes complémentaires de retraite et des établissements publics de santé. Là encore, nul ne devrait avoir peur de l'amélioration de l'information du Parlement en matière de finances sociales.

Enfin, nous n'avons pas d'opposition à l'égard de l'évolution du calendrier, qui améliorera les conditions d'examen du PLFSS par l'Assemblée nationale.

Je vous demanderai néanmoins à ce sujet, madame la ministre, deux confirmations : pouvez-vous nous confirmer, d'une part, que, sous ce nouveau régime, le PLFSS sera connu à la même date que l'est, aujourd'hui, l'avant-projet de loi, et, d'autre part, que le calendrier d'examen par le Sénat demeurera inchangé, avec un passage en séance aux environs de la mi-novembre ?

Cela dit, vous le savez, madame la ministre, notre proposition de loi organique était plus ambitieuse que le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, en particulier pour ce qui concerne les droits du Parlement. C'est donc, très logiquement, cette ambition que les amendements adoptés par la commission des affaires sociales ont introduite dans la proposition de Thomas Mesnier.

Cette ambition touche d'abord au périmètre des lois de financement, avec une extension à l'assurance chômage ; nous sommes là en désaccord. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point plus longuement lors de l'examen des amendements.

Je tiens simplement à rappeler qu'il ne s'agit nullement de s'attaquer au paritarisme, auquel chacun connaît mon attachement personnel. Nous avons parfaitement entendu la volonté des partenaires sociaux de garder cette gestion paritaire, intégrale ou partielle, mais, il faut l'avouer, le face-à-face actuel avec le Gouvernement est déséquilibré et donne à celui-ci un pouvoir prééminent ; je comprends donc parfaitement, madame la ministre, que vous cherchiez à le conserver...

Nous constatons en outre que quelque 40 % du financement du régime sont issus d'une recette fiscale, ce qui me paraît naturellement impliquer le contrôle du Parlement.

Nous sommes donc à la disposition des partenaires sociaux pour examiner un nouveau plan de financement de l'assurance chômage qui puisse résorber la dette hors-covid-19 dans le respect d'une vraie responsabilité paritaire, comme les partenaires sociaux l'exercent avec bonheur au sein de l'Agirc-Arrco, l'Association générale des institutions de retraite des cadres et l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés.

Cette ambition concerne ensuite le rôle normatif du Parlement en matière de finances sociales. Nous le savons tous, la LFSS n'est pas la loi de finances ; elle ne doit pas le devenir, et la commission des affaires sociales a d'ailleurs toujours regardé avec méfiance les idées de fusion entre ces deux textes. Néanmoins, pour qu'un texte financier reste légitime à long terme aux yeux des Français contribuables et cotisants, il ne doit pas permettre tous les abus.

Aussi, aujourd'hui comme demain, les objectifs de dépenses que nous adoptons ne doivent en aucun cas empêcher le versement d'une prestation ou le remboursement de soins à un assuré ou à un allocataire. C'est l'une des profondes différences entre les lois de finances et les LFSS, et elle doit demeurer ; nous y sommes tous très attachés. C'est la raison d'être de l'expression « objectifs de dépenses » qui figure dans la Constitution, ce que les débats au Sénat sur le projet de loi constitutionnelle de 1996 ont bien montré.

En revanche, le constituant de 1996 n'a pas voulu que la sécurité sociale puisse devenir la caisse de débudgétisation du Gouvernement. Celui-ci ne doit pas se sentir libre de multiplier par quarante les crédits d'une structure sans la moindre autorisation parlementaire, comme nous l'avons vu récemment, au seul motif que « c'est la sécu qui paye »... J'insiste particulièrement là-dessus, car, si les LFSS deviennent le canal commode de toutes les facilités budgétaires, elles se condamnent à terme.

C'est pourquoi, sans instaurer de crédits limitatifs – j'y insiste –, nous avons renforcé les procédures de dépassement de certaines dépenses en cours d'année, en prévoyant un avis des deux commissions des affaires sociales. C'est tout de même bien le moins, reconnaissons-le !

De même, un avis sera requis dans diverses autres hypothèses, dont le relèvement du plafond de découvert de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos).

L'ambition sous-tendant nos amendements concerne également le rôle de contrôle des commissions. J'indique simplement à cet égard que, le diable se nichant parfois dans les détails, nous avons prévu que l'ensemble des données figurant dans les annexes ou dans les réponses transmises par le Gouvernement doit être disponible dans un format exploitable, afin de nous permettre de développer nos propres analyses comme il convient.

Enfin, notre ambition concerne les finances sociales elles-mêmes, au travers de l'instauration d'une règle d'or. L'Assemblée nationale propose un compteur des écarts. C'est, avouons-le, un premier pas dans cette direction, mais cela n'est assorti d'aucune exigence concernant l'équilibre entre dépenses et recettes.

Nous proposons donc d'instaurer ce dispositif, déjà adopté l'année dernière, mes chers collègues, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la dette sociale et à l'autonomie. Il s'agit de prévoir que les comptes de la sécurité sociale affichent un équilibre sur cinq ans, afin de cesser de creuser éternellement la dette sociale que nous ambitionnons, depuis vingt-cinq ans, de ne pas transmettre à nos enfants.

Bien sûr, un tel dispositif ne pourrait s'appliquer qu'à la sortie de la crise actuelle. Nous proposons donc que cette contrainte ne s'applique qu'à compter de la période 2024-2028, mais nous sommes naturellement ouverts à vos propositions, madame la ministre, si vous considérez qu'une telle

échéance est encore trop rapprochée. L'important est, à nos yeux, d'afficher l'ambition d'en finir un jour avec le « trou de la sécu ».

Je conclus, madame la ministre, en répétant que nous abordons cette discussion dans un esprit constructif. Convenons-en, il serait très regrettable et contraire à tous les précédents en la matière qu'un texte portant sur un sujet aussi institutionnel, issu d'une proposition de loi de surcroît, ne fasse pas l'objet d'un vote consensuel entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

Pour autant, un accord ne peut se faire à n'importe quel prix, et la seule avancée pour le Parlement de ces textes ne peut se résumer au droit de constater plus tôt dans l'année, dans une Lacss, que le Gouvernement s'est affranchi des objectifs fixés par le Parlement.

Nous attendons donc des gestes de votre part, aujourd'hui et dans le cours de la navette, même si les amendements déposés par le Gouvernement ne nous invitent pas à l'optimisme... (*Applaudissements sur les travées des groupes UC, Les Républicains et INDEP.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme la présidente de la commission. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, au cours de nos débats en commission, l'un de nos collègues a souligné combien ce texte était, à ses yeux, « politique », par opposition à un texte technique ou anodin. Je lui en donne acte, mais, plus que d'un texte politique, je parlerai quant à moi d'un texte institutionnel.

Il s'agit en effet de déterminer comment s'organisent les rapports entre les pouvoirs publics en matière de comptes sociaux.

Il s'agit en particulier d'appliquer à ces comptes l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui dispose que « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. » En ces temps d'affaiblissement du consentement à l'impôt, voire de jacquerie fiscale moderne, mesurons l'importance du sujet, appliqué à 500 milliards d'euros de dépenses publiques !

Il s'agit donc concrètement de préciser la portée du vote que nous émettons chaque année dans cet hémicycle sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Historiquement, ce jeune texte, qui n'a que vingt-cinq ans, alors que le budget de l'État est la mère des parlements, 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 cotisations, fondement de la gestion paritaire, ne semblait pas devoir laisser place à un véritable « budget » de la sécurité sociale. D'où les termes constitutionnels de « prévisions de recettes » et d'« objectifs de dépenses », censés ménager une place au caractère évaluatif de certaines dépenses.

L'intention du constituant, puis du législateur organique, 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.

Au fil du temps, cette portée normative est apparue de plus en plus prégnante. Des Ondam systématiquement dépassés, nous sommes passés aux Ondam respectés et aux actions correctrices, en recettes et en dépenses, pour combler le solde, le fameux « trou de la sécurité sociale », dont chacun mesure bien qu'il n'est pas technique.

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 il a paru encore plus crûment avec la crise sanitaire que, loin de laisser une marge à la gestion paritaire, cette construction laissait, de fait, les mains libres au Gouvernement.

Au fil du temps, la sécurité sociale est devenue l'opérateur des politiques sociales de l'État, qui lui a transféré un certain nombre de charges qu'il assumait jusqu'alors. La part des cotisations sociales représente, en 2021, moins de la moitié des ressources de la sécurité sociale.

Pour autant, l'exécutif peut accroître très sensiblement les dépenses, y compris de manière pérenne, sans repasser par l'autorisation parlementaire, puisque cela n'est pas juridiquement nécessaire. Quel souverain d'Ancien régime n'en aurait pas rêvé ? Au travers des « clauses » de révision, la commission des affaires sociales propose de mettre fin à cette anomalie.

D'aucuns reprochent au texte de la commission d'intégrer au PLFSS l'assurance chômage, privant du même coup les partenaires sociaux du pilotage du régime. Je vous invite sur ce point à ne pas vous tromper de combat, mes chers collègues.

Depuis la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, c'est le Gouvernement qui pilote officiellement l'assurance chômage, laquelle est, depuis la suppression des contributions salariales, financée à 40 % par l'impôt.

Le Sénat s'était opposé à ces réformes, mais il nous semble aujourd'hui qu'elles ne sont pas réversibles : les partenaires sociaux peuvent-ils rétablir 2,4 % de prélèvements sur les salaires ? Peuvent-ils, sans apport extérieur, régler une dette de près de 70 milliards d'euros ? Nous ne le pensons pas et nous souhaitons que le Parlement ait son mot à dire à ce sujet.

Au travers de cette intégration, nous invitons le Sénat à considérer la réalité des mécanismes institutionnels qui sont à l'œuvre et qui ont, sous couvert d'écarter le Parlement pour ménager les partenaires sociaux, conduit en réalité à écarter tout autant ceux-ci que celui-là.

C'est donc bien une forme de reconquête démocratique que nous vous proposons, sans nous contenter de la seule loi d'approbation des comptes proposée par l'Assemblée nationale, qui nous conduirait simplement à constater, à l'échéance – Jean-Marie Vanlerenberghe l'a souligné –, que le Gouvernement n'a pas fait ce que nous avons décidé.

Effectivement, ce n'est pas un texte technique; il a bien l'ambition de nous permettre, dans cet hémicycle, de poser des actes politiques. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et UC.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Daniel Chasseing.

M. Daniel Chasseing. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, la crise sanitaire et ses conséquences économiques ont entraîné une dégradation significative et durable des comptes publics. Les dépenses ont augmenté très fortement en 2020, avec une hausse de 96,4 milliards d'euros. La dette publique atteint désormais 2 650 milliards d'euros.

Cette tendance va se maintenir pour l'année 2021, en raison du plan de relance et du plan de soutien aux entreprises, liés à la pandémie de covid-19, ainsi que des mesures du Ségur de la santé. Le déficit de la sécurité sociale a atteint 40 milliards d'euros en 2020 et atteindra vraisemblablement plus de 35 milliards en 2021.

Ces aides ont permis de mettre de nombreuses personnes et entreprises à l'abri des effets de la crise.

Toutefois, les conséquences financières à long terme pour les finances publiques nous ramènent au laborieux défi de la soutenabilité de la dette, en constante progression depuis cinquante ans. C'est une question d'indépendance financière, qui nécessite le plein-emploi, au travers d'une réindustrialisation de notre pays, avec des entreprises compétitives.

La proposition de loi organique et la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui participent de ces objectifs, notamment en ce qui concerne le budget des comptes sociaux. Elles visent à améliorer la cohérence des lois de financement de la sécurité sociale.

En matière de périmètre, la commission des affaires sociales a souhaité intégrer dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale le régime d'assurance chômage, sans remettre en question le rôle des partenaires sociaux ni le paritarisme.

En matière de lisibilité, les informations requises en annexe des lois rectificatives seront simplifiées, afin de faciliter le recours à ces outils budgétaires, qui seront désormais systématiquement déposés en cas de dépassement de plus de 1 % des crédits adoptés.

En ce qui concerne la temporalité de l'examen des comptes sociaux, il est proposé de distinguer dans le temps l'examen des comptes du dernier exercice clos de celui des comptes de l'année en cours et à venir.

Ainsi, un nouveau projet de loi de résultat sera examiné au printemps, sur le modèle des projets de loi de règlement, afin de valider les tableaux financiers relatifs au dernier exercice clos, ce qui correspond à l'actuelle première partie du PLFSS.

Enfin, le pilotage pluriannuel des finances sociales sera facilité par deux innovations: l'ajout d'un article liminaire dans la loi de financement de la sécurité sociale présentant les prévisions budgétaires des administrations de sécurité sociale pour chaque année couverte et la création d'un compteur des écarts entre les prévisions de dépenses, de recettes et de soldes décrites dans le PLFSS et celles qui figurent dans la loi de programmation.

Ces dispositions participent au renforcement du contrôle parlementaire sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale. Le Parlement disposera d'une semaine supplémentaire pour prendre connaissance du PLFSS et

exercer son droit d'amendement. Par ailleurs, il sera immédiatement informé en cas de rupture des équilibres votés.

La commission des affaires sociales a ajouté un garde-fou en reprenant une disposition proposée lors de l'examen du projet de loi relatif à la dette sociale et à l'autonomie. Le mécanisme de la règle d'or devrait permettre de garantir l'équilibre des comptes sociaux sur une période de cinq ans, une fois la crise de la covid passée.

Dans la mesure où il s'agit d'un système souple, autorisant les dépassements en cas de circonstances exceptionnelles, nous y sommes favorables. Toutefois, nous devons veiller à la cohérence des objectifs fixés dans l'Ondam avec la dynamique des dépenses du secteur hospitalier, ce qui n'a pas été fait pendant de très nombreuses années.

Ces deux propositions de loi sont le fruit d'une réflexion importante menée à la fois par le Gouvernement, le Parlement et la Cour des comptes afin d'améliorer les lois de financement de la sécurité sociale. Le groupe Les Indépendants – République et Territoires y est favorable. (*M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur, et M. Bernard Jomier applaudissent.*)

M. René-Paul Savary. Bravo!

Mme la présidente. La parole est à Mme Raymonde Poncet Monge.

Mme Raymonde Poncet Monge. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, chacune des étapes de l'intégration de la sécurité sociale dans le champ législatif – fiscalisation des ressources, vote des recettes et dépenses, équilibre financier de chacune des branches – renforce le paradigme financier de la protection sociale et les outils de la contrainte des dépenses.

Ces deux propositions de loi, ainsi que les amendements adoptés, poursuivent cette logique d'ajustement des dépenses aux prévisions de recettes, enveloppe contrainte sur laquelle échouent toutes nos propositions pour en élargir l'assiette afin de répondre aux enjeux de la transition démographique et de mettre en place une politique de prévention et de promotion de la santé, d'égalité des territoires et d'accès universel à la protection sociale.

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

Faute de renouer avec la finalité de la protection sociale, le rôle de la tarification à l'activité (T2A) dans la crise de l'hôpital public, des services d'urgence aux soins palliatifs, n'est jamais questionné à la veille d'étendre cette modalité de financement à l'hôpital psychiatrique, déjà sinistré.

Nous regrettons que notre amendement visant à poser le principe selon lequel le financement d'un établissement de santé par la T2A ne doit pas représenter plus de la moitié de ses ressources afin de lui permettre d'assurer ses missions de service public ait été jugé irrecevable. Cela démontre, s'il en était encore besoin, que la T2A est bien un outil de limitation des dépenses et non d'efficacité et d'efficacités des soins.

La rénovation du cadre organique ne vise qu'à limiter les dépenses, en cohérence avec un autre cadre: celui du traité de Maastricht.

L'Assemblée nationale avait rejeté un amendement visant à réintroduire les recettes dans le cadre d'analyse pour laisser la possibilité « de jouer sur le levier des ressources et diminuer

les écarts entre les prévisions et le réel ». Aussi approuvons-nous l'amendement adopté en commission tendant à rappeler que l'équilibre comporte bien deux composantes et permet l'information sur les écarts en matière de recettes.

Le compteur des écarts sort ainsi de son hémiplégie, ce qui permettra de suivre l'impact dynamique de l'augmentation constante des dispositifs d'exonération de cotisations sociales. Par ailleurs, un écart traduit non pas forcément une dérive du réel, mais une prévision souvent déconnectée de la logique des besoins.

Nous défendrons un amendement de suppression de la règle d'or visant à garantir l'équilibre financier parfait sur cinq ans des comptes de la sécurité sociale. Nous sommes en désaccord avec l'inscription dans le marbre de la loi de ce principe à la finalité plus performative qu'opérationnelle, comme tend à le prouver la dérogation déjà prévue « en cas de circonstances exceptionnelles », circonstances dans lesquelles le délai serait alors porté à dix ans.

Sans précisions sur les « moyens et modalités permettant de parvenir à ce résultat », le dispositif conduira, comme toujours, à l'austérité. D'autres voies de régulation doivent être trouvées afin de garantir la pérennité de la protection sociale, qui joue un rôle essentiel d'amortisseur social.

De plus, dans un contexte de crise sociale et sanitaire, d'accroissement des inégalités, de la pauvreté et de la précarité, cette règle d'or est particulièrement décalée.

Le groupe écologiste est également opposé à l'extension du périmètre des lois de financement de la sécurité sociale à l'assurance chômage. À la fin de l'année 2018 déjà, la lettre de cadrage du Gouvernement imposant aux partenaires sociaux une économie de près de 4 milliards d'euros en trois ans, qui a conduit à l'échec du dialogue social et permis au Gouvernement de contourner les partenaires sociaux, a abouti à des mesures inégalitaires et antisociales. Dont acte.

De même, nous sommes défavorables à l'introduction d'une annexe sur les régimes de retraite complémentaire obligatoires, volonté constante du Gouvernement de s'inviter sur la gestion paritaire autonome.

Il serait temps, en revanche, d'évaluer sérieusement l'effet des exonérations sociales sur l'emploi et la trajectoire de transition écologique, sans laquelle les effets nocifs de la dégradation de l'environnement sur notre santé ne cesseront de s'aggraver.

Malgré les avancées sensibles prévues en matière d'information du Parlement, le groupe Écologiste – Solidarité et Territoires votera contre ces deux propositions de loi. *(Applaudissements sur les travées du groupe CRCE.)*

Mme la présidente. La parole est à M. Dominique Théophile.

M. Dominique Théophile. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, les propositions de loi organique et ordinaire relatives aux lois de financement de la sécurité sociale visent à répondre aux faiblesses et aux insuffisances que seize années de pratique des lois de financement de la sécurité sociale ont permis d'identifier.

Le contexte dans lesquelles elles s'inscrivent est exceptionnel : la crise de la covid a en effet provoqué une forte dégradation du solde de la sécurité sociale, faisant ainsi

plonger le déficit du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse à 38 milliards d'euros en 2020 et à 34 milliards d'euros en 2021.

L'occasion nous est ainsi donnée de revoir le pilotage des finances sociales et de conforter du même coup les principes qui ont présidé, voilà vingt-cinq ans, à la création des lois de financement de la sécurité sociale. Plusieurs rapports, dont celui du Haut Conseil du financement de la protection sociale relatif à la modernisation des lois de financement de la sécurité sociale, de la Cour des comptes ou de la Commission pour l'avenir des finances publiques, ont récemment souligné leurs limites. Le Sénat, vous l'avez rappelé voilà quelques instants, monsieur le rapporteur, s'est également penché sur la question.

C'est donc mûrs de ces réflexions et de ces travaux que nous nous apprêtons à débattre de ces textes, dont l'ambition est double.

Il s'agit d'abord de garantir une meilleure transparence du pilotage des comptes sociaux. De toute évidence, l'encombrement des textes budgétaires à l'automne et les délais d'examen contraints qu'ils supposent ne garantissent pas – ou plus – la qualité de nos débats. Nous le constatons chaque année un peu plus sur ces travées.

Il nous est donc proposé, dans un souci de lisibilité, de modifier le calendrier et la procédure d'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale en anticipant d'une semaine leur dépôt devant le Parlement et, surtout, en transférant certaines annexes dans une nouvelle loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, à l'image de la loi de règlement du budget. Dans ce même esprit, les observations faites par les caisses et les organismes pourront nous être directement transmises.

L'ambition de ces textes est également de tirer parti de la pratique parlementaire et d'offrir une meilleure adéquation entre le champ des lois de financement et celui de la protection sociale. C'est la raison pour laquelle la commission des affaires sociales du Sénat a choisi, que l'on soit d'accord ou non avec elle, d'intégrer le régime d'assurance chômage et ses comptes dans le champ du PLFSS.

C'est également la raison qui a conduit l'Assemblée nationale à étendre le champ du PLFSS à la dette des établissements du service public hospitalier, considérant que ses effets sur l'équilibre général des comptes sociaux justifient sa place au sein du domaine facultatif des lois de financement de la sécurité sociale.

Notre commission a souhaité supprimer ce dernier ajout, de la même manière qu'elle avait rejeté, lors du PLFSS pour 2021, la reprise d'une partie de la dette hospitalière par la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). S'il faut saluer sa constance, nous proposons toutefois – je crois, sans surprise – de réintégrer cette disposition. J'aurai l'occasion de m'en expliquer lors de l'examen des amendements. Permettez, mes chers collègues, que nous fassions preuve, nous aussi, de constance ! *(Sourires sur le banc de la commission.)*

Nous proposerons également de préciser le contenu des annexes et de supprimer certains ajouts, qui, nous semble-t-il, les alourdiraient au risque d'en affecter la lisibilité.

Au-delà de la technicité et de la froideur apparente de ce texte, il faut peut-être rappeler l'enjeu de cette réforme. Il s'agit bien sûr, nous l'avons dit, d'améliorer l'information du Parlement et la qualité des débats. Il s'agit aussi d'assurer la soutenabilité des dépenses sociales dans un contexte inédit.

L'enjeu est de taille.

Il l'est d'autant plus que la sécurité sociale a consenti des efforts considérables afin de préserver nos concitoyens de la crise de la covid, pour financer la vaccination et les tests, traiter les personnes infectées et protéger les personnes les plus à risque.

Il le sera tout autant quand il faudra panser les plaies, notamment les moins visibles. Je pense aux Assises de la santé mentale qui ont ouvert aujourd'hui.

Il le sera encore dans les années et les décennies à venir, alors que la population française continue de vieillir et que le rôle des politiques sociales en faveur de l'autonomie devient central.

Je terminerai en rappelant la défiance qui, chaque jour, se manifeste à l'égard de nos institutions et de nos politiques. Renforcer l'intervention et le contrôle du Parlement sur les lois de financement de la sécurité sociale n'est évidemment pas de nature à y mettre fin. Cela va pourtant dans le bon sens.

Parce que ces améliorations, à la fois marginales et essentielles, garantiront un peu plus – je le pense – aux lois de financement leur efficacité et leur raison d'être, le groupe RDPI votera en faveur de ces textes. (*Applaudissements sur le banc de la commission.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Véronique Guillotin. (*Applaudissements sur les travées du groupe RDSE – Mme Élisabeth Doineau applaudit également.*)

Mme Véronique Guillotin. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, de par leur technicité, les deux propositions de loi que nous examinons aujourd'hui ne rencontreront probablement pas un écho formidable dans la presse ni dans la population. Il nous faudra d'ailleurs une bonne dose de pédagogie pour en expliquer la teneur.

Il faut dire que, pour nous-mêmes, parlementaires rodés à l'exercice, le cadre d'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale ne se caractérise ni par sa clarté ni par sa simplicité.

Il nous est demandé, chaque automne, de nous prononcer sur un budget colossal, de plus de 500 milliards d'euros, qui touche à la vie quotidienne et intime des Français. La sécurité sociale, c'est 65 millions d'assurés et 150 000 employés.

Ce budget et ses conséquences en termes d'accès aux soins et de prise en charge des personnes malades, âgées ou handicapées, mérite de bonnes conditions d'examen par le Parlement : les textes qui nous sont aujourd'hui soumis y contribuent.

Il nous est proposé ici d'actualiser le cadre dans lequel députés et sénateurs votent le budget de la sécurité sociale, cadre qui n'avait pas évolué depuis 2005. On ne peut qu'être d'accord avec ces objectifs : simplifier, clarifier et rendre plus efficaces les lois de financement de la sécurité sociale, et ce après dix-huit mois de pandémie qui ont vu les dépenses de l'assurance maladie exploser et notre système de santé

s'adapter dans des délais et des périmètres inédits, sans qu'aucun projet de loi de financement rectificative ne nous permette d'en débattre.

Il serait tout de même faux de réduire les lois de financement de la sécurité sociale à leur simple aspect financier. Si leur champ d'application se limite aux dispositions financières, ils sont toujours l'occasion de débats sur notre modèle de protection sociale, le Gouvernement et le Parlement formulant des propositions concrètes. Je pense, par exemple, à l'allongement du congé de paternité l'an dernier ou aux mesures sur le grand âge et l'autonomie, qui trouveront leur place dans le prochain PLFSS, à défaut de la grande loi qui nous avait été annoncée et que nous attendions.

Pour des textes d'une telle ampleur, parler de calendrier contraint est un euphémisme. L'examen des textes au pas de charge auquel nous sommes habitués ne nous permet pas d'appréhender leur complexité. Nous soutenons donc toutes les mesures qui permettront de faciliter leur examen par les parlementaires, notamment l'anticipation d'une semaine du dépôt du PLFSS à l'automne, qui sera la bienvenue.

D'autres mesures de lisibilité et de simplification devraient permettre de lever des difficultés fréquemment rencontrées par les parlementaires.

Je pense au recours facilité aux lois de financement de la sécurité sociale rectificatives en cas de modification, en cours d'année, des équilibres votés précédemment.

Je pense aussi à la création d'une loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Lacss) qui permettra, dès juin, de dédier un temps à l'examen des dépenses de la sécurité sociale de l'année précédente. Il est clair que cette partie de notre travail est aujourd'hui trop vite expédiée puisque nous sommes tout naturellement tournés vers le budget de l'année à venir.

Je pense par ailleurs au renforcement du pilotage pluriannuel des finances sociales, qui offrira une meilleure visibilité sur l'état des dépenses, des recettes et du solde, ainsi que sur l'écart entre les prévisions du PLFSS et celles qui sont votées en loi de programmation.

Je pense enfin à la création de nouvelles annexes, par exemple sur la situation financière des établissements publics de santé ou sur les programmes d'efficacité des politiques de sécurité sociale.

Toutefois, l'ajout d'annexes ne suffirait pas réellement pour simplifier notre travail. Ces textes proposent donc d'autres mesures bienvenues, que je vous proposerai de compléter par trois amendements visant à inclure les représentants des fédérations hospitalières dans la fixation de l'Ondam établissements de santé et à améliorer l'information relative aux dépenses et recettes du secteur du médicament.

En ce qui concerne l'intégration, dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale, de dispositions sur la dette des hôpitaux, nous maintenons notre position : en 2020, nous estimions que le transfert de la dette des hôpitaux à la Cades était injustifié. Le Gouvernement s'était engagé à reprendre une partie de cette dette au nom de l'État, car les hôpitaux appartiennent à l'État et non à l'assurance maladie. Nous soutenons donc la suppression, par la commission, de l'intégration des mesures relatives à la dette hospitalière dans les lois de financement de la sécurité sociale.

J'aimerais enfin m'arrêter sur la règle d'or, qui vise à garantir un équilibre financier des comptes de la sécurité sociale en imposant un solde positif ou nul sur cinq ans.

L'idée est intéressante et le débat mérite d'être posé. Le groupe du RDSE s'était d'ailleurs prononcé en faveur d'une règle d'or dans le projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie en juillet 2020. Nous sommes pour la rationalisation des dépenses, pour ne pas laisser filer la dette et pour ne pas la transmettre aux générations futures. Mais les leçons de la crise invitent à la prudence : alors qu'à l'époque nous pensions sortir de la crise sanitaire, un an après, nous en subissons encore les effets. Ils devraient peser durablement sur les finances de la sécurité sociale : selon les dernières estimations, le déficit s'établirait à 13 milliards d'euros en 2025. Il nous semble donc prématuré d'introduire dès aujourd'hui dans la proposition de loi le principe d'une règle d'or alors que nous ne connaissons pas encore l'issue de la pandémie.

Ces réserves étant exprimées, le groupe du RDSE votera en faveur de ces deux propositions de loi. (*Applaudissements sur les travées des groupes RDSE et INDEP.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Laurence Cohen.

Mme Laurence Cohen. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, cette proposition de loi organique vise à réformer l'organisation des débats budgétaires sur le financement de la sécurité sociale, prétendument pour améliorer la transparence et accroître le contrôle du Parlement.

En réalité, ce texte ne vise qu'une seule chose : imposer de nouvelles mesures d'austérité. Je constate avec colère que la droite sénatoriale et le Gouvernement poursuivent avec la même constance la réduction des dépenses sociales, la remise en cause de la gestion paritaire des caisses de sécurité sociale, le renforcement de l'étatisation de notre système social en rapprochant toujours plus le budget de la « sécu » de celui de l'État.

La crise sanitaire et la prise en charge des dépenses des entreprises par la sécurité sociale, compensées par l'État, semblent donner des ailes aux militants de la mise sous tutelle de la sécurité sociale par Bercy, sous le prétexte de renforcer le droit de regard du Parlement.

Depuis quarante ans, la gouvernance de la sécurité sociale a évolué vers un effacement des pouvoirs des syndicats dans l'administration des caisses, vers un renforcement du contrôle du Parlement et, depuis 2005, vers le verrouillage des dépenses avec la création de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie. Cette évolution progressive conduit à remettre en cause l'autonomie de la sécurité sociale et à renforcer la mainmise de l'État.

La création de la contribution sociale généralisée (CSG) a entraîné une fiscalisation des recettes et une remise en cause de la cotisation sociale comme fondement du système de sécurité sociale. Ainsi, en 2021, 100 milliards d'euros de recettes proviennent de la CSG et la moitié des dépenses de la branche maladie est financée par l'impôt.

À cela s'ajoutent les exonérations de cotisations sociales, décidées par les gouvernements, qui ont atteint 200 milliards d'euros au total entre 2011 et 2017.

Enfin, la création d'une cinquième branche pour la perte d'autonomie, entièrement financée par l'impôt *via* la CSG et la journée de solidarité, constitue une étape supplémentaire dans la transformation de notre système de sécurité sociale en un système de protection sociale.

Du fait de la pandémie de covid-19, le déficit de la sécurité sociale, qui est de l'ordre de 35 milliards d'euros pour 2021, sert d'argument au renforcement du contrôle du Parlement. Il s'agit uniquement de fermer davantage le robinet des dépenses, pourtant vitales pour la protection de nos concitoyens.

Alors que notre pays est toujours en état d'urgence sanitaire en raison des difficultés que rencontrent les hôpitaux pour soigner tous les malades, le Gouvernement, soutenu par la droite, veut reprendre les politiques d'austérité, celles-là mêmes qui ont entraîné la fermeture des hôpitaux de proximité, la suppression de 100 000 lits en vingt ans, la dégradation des conditions de travail des personnels, la pénurie de médecins du fait du *numerus clausus* et l'arrêt des investissements en raison de l'endettement des établissements.

En votant ce texte, vous effacez d'une main l'ensemble des conclusions qui ont pu être tirées des erreurs commises avant la pandémie de covid-19. Ce ne sont pas les modifications de la droite sénatoriale en commission qui vont inverser la tendance, au contraire.

La commission a réintégré l'assurance chômage et les régimes de retraite complémentaire dans le périmètre de la loi de financement de la sécurité sociale, alors même que cette disposition avait été unanimement rejetée par les organisations patronales et syndicales.

La commission a également instauré une règle d'or, qui contraint les comptes sociaux à l'équilibre sur cinq ans. Or si cette règle avait été appliquée l'an dernier, le Gouvernement n'aurait pas pu prendre en charge l'indemnisation chômage des salariés des entreprises fermées pendant la pandémie. Est-ce vraiment votre projet ? Allez voir les restaurateurs, les cafetiers et l'ensemble des commerçants qui ont pu bénéficier de la prise en charge par l'État de l'indemnisation chômage ! Tous vous diront, avec raison, qu'ils rejettent votre règle d'or, soyez-en assurés.

Nous refusons ce texte, qui constitue une étape supplémentaire vers une remise en cause de notre modèle de sécurité sociale. Nous vous opposons un projet alternatif, qui rétablit la cotisation sociale comme socle du système, qui réintègre une gestion paritaire des caisses de sécurité sociale par des administrateurs élus par les assurés sociaux. Nous proposons un financement de la sécurité sociale dépourvu d'exonérations, mais assuré par des cotisations patronales et salariales, ainsi que par des revenus financiers.

Enfin, la suppression de l'Ondam comme carcan budgétaire doit permettre de renouer avec un financement qui parte des besoins de santé selon les territoires et non d'une enveloppe fermée.

Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe communiste républicain citoyen et écologiste votera contre ces deux textes.

Mme la présidente. La parole est à M. Bernard Jomier.

M. Bernard Jomier. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, oui, madame la présidente de la commission, ce texte est éminemment politique.

Toutefois, je commencerai par souligner le progrès que constitue cette proposition de loi, qui améliore la procédure parlementaire relative aux lois de financement de la sécurité sociale dans un but d'efficacité et de meilleure information du Parlement. Mais le sujet essentiel est-il bien là ?

Quand on met ce texte en perspective, d'autres sujets apparaissent : l'orientation et la gouvernance de notre système de protection sociale. Et si le Gouvernement avait voulu peindre un tableau plutôt impressionniste, la commission des affaires sociales s'est chargée de mettre les points sur les « i ».

Cela étant dit, on peut légitimement s'étonner, dans le contexte de la crise du covid, et au regard des enseignements qu'elle nous apporte, que les finances sociales ne soient abordées que sous le seul angle de la maîtrise de la dépense publique. Cette logique trouve son aboutissement ultime dans l'instauration de la règle d'or.

Oui, la dépense publique doit être soutenable, efficace, au service de nos concitoyens et en rapport avec leurs besoins. Il est donc regrettable de constater la prépondérance du prisme économique et financier dans ce texte. S'il est bien évidemment nécessaire de faire preuve de responsabilité s'agissant de nos dépenses, il convient également de relever que l'efficacité de plus en plus affirmée de l'Ondam au cours de la dernière décennie a produit des désengagements, dont certains nous ont coûté très cher à l'heure de la pandémie.

C'est en effet en raison de considérations financières et budgétaires que notre doctrine de constitution de stocks stratégiques d'équipements de protection individuelle a été détricotée de 2011 à 2018. C'est ainsi que la France s'est trouvée sans masques au début de la crise.

C'est l'un des enseignements de cette pandémie et c'est la raison pour laquelle nous avons apporté notre soutien à la proposition des soignants d'organiser un référendum d'initiative partagée sur l'hôpital public. Il nous faut des indicateurs plus proches du réel et, en ce qui concerne le PLFSS, des prévisions sur l'évolution de la qualité des soins, des rémunérations, des conditions de travail dans les établissements, du nombre de lits, des stocks tactiques et stratégiques de matériel médical ou encore sur les pénuries de médicaments...

Si une rupture s'est produite avec les professionnels de santé, ce ne sont pas des mesures partielles qui permettront d'y remédier. Ces professionnels ne veulent plus de cette méthode qu'ils ne comprennent pas, qu'ils ne comprennent plus.

Permettez-moi de citer ce qui est dit dans l'exposé des motifs de cette proposition de loi référendaire sur son article 3 : « Les décisions de fermeture de lits hospitaliers ne peuvent pas être contingentées en fonction d'une évaluation basée sur la performance du système de soin ni au prétexte qu'ils ne répondent pas à des critères de rentabilité économique, souvent construits subjectivement. » Il est ensuite proposé que « le nombre de lits hospitaliers à ouvrir ou à fermer et leur répartition sur chaque territoire [...] soient fondés sur une évaluation des besoins en santé. » Ces derniers doivent « être définis de manière juste, loyale, objective et indépendante en s'appuyant sur une concertation ».

Il nous semblerait de bon ton de prêter une oreille attentive à ces propositions, tant elles révèlent les réalités de terrain sans faire nullement l'impasse sur les questions financières. La

dépense sociale et en santé se mesure d'abord et avant tout par ses effets positifs sur la vie des Français. Elle doit simplement être à la hauteur des besoins.

Certes, ce texte ne contient pas de dispositions révolutionnaires venant heurter de plein fouet nos principes, mais il trace un peu plus un chemin vers la réduction des dépenses de notre système de protection sociale. On voit bien qu'au lieu d'assumer clairement cette trajectoire, ce texte quelque peu sibyllin modifie, à petites touches, les règles du jeu pour en faire un outil au service de la seule maîtrise budgétaire. Nous le regrettons.

Sur le renforcement de la pluriannualité, par exemple, il s'agit de pointer systématiquement les écarts entre les prévisions de dépenses des lois de programmation et celles non seulement de la loi de financement de l'année, mais aussi des quatre années à venir, dans une vision strictement comptable.

Cette proposition de loi est donc éminemment politique, et ce d'autant plus qu'elle traite aussi de la place des corps intermédiaires dans le processus de construction du budget de la sécurité sociale.

L'élargissement du périmètre du PLFSS, voulu par notre commission des affaires sociales, par l'intégration des régimes de retraite Agirc-Arrco et de l'Unédic dans le champ de la loi de financement de la sécurité sociale, est une mesure à laquelle nous sommes opposés.

L'étatisation de la sécurité sociale – quasi complète sans l'assurance maladie – qui est en marche tend à réduire le rôle et les prérogatives des partenaires sociaux et mène doucement vers la fin du paritarisme, pourtant indispensable pour l'équilibre et la concertation sociale.

Comment peut-on regretter de ne pas avoir, comme en Allemagne, des syndicats soi-disant responsables et, dans le même temps, leur tirer le tapis sous les pieds en les privant d'outils de gestion importants ? Quel rôle voulons-nous laisser aux organisations syndicales dans notre pays ?

Ces propositions de loi sont cohérentes avec le débat précédent sur les finances publiques. Elles s'inscrivent dans la continuité idéologique des lois relatives à la dette sociale et à l'autonomie d'août 2020.

Pour mémoire, le Gouvernement avait fait le choix de faire supporter la dette liée à l'épidémie de covid-19 par les comptes sociaux. Pourtant, cette dette relevait non pas d'un déficit structurel de la sécurité sociale, mais bien de décisions politiques. Il eut donc été tout à fait légitime que celle-ci soit reprise par le budget de l'État.

Au-delà du débat idéologique, le transfert de plus d'une centaine de milliards d'euros de dette sociale à la Caisse d'amortissement de la dette sociale et à l'Unédic impliquera de consacrer chaque année pendant plus de dix ans de l'ordre de 10 à 13 milliards d'euros de recettes sociales à son remboursement au lieu d'utiliser ces recettes pour satisfaire nos besoins sociaux. Il s'agit bien là d'un choix politique.

Nous estimons que l'affichage d'un tel déficit dans les comptes sociaux pèsera sur les dépenses à venir et nous entendons déjà l'argument d'autorité consistant à invoquer ce déficit pour justifier un recul du niveau des prestations. C'est pourquoi nous nous étions fortement opposés à ces textes, notamment en déposant une motion tendant à opposer la question préalable.

Certes, avec l'adoption de ces nouvelles propositions de loi, le Parlement sera mieux informé – j'en profite pour saluer le travail réalisé par la commission en ce sens –, mais on lui fournira surtout des indicateurs qui iront dans le sens de ceux qui tiennent des discours alarmistes sur l'état des finances publiques et sur la nécessité de contraindre encore plus la dépense.

Alors même que l'une des leçons que l'on a tirées de la crise est qu'il est nécessaire d'investir dans notre système de soin et de solidarité, il semblerait, au travers de ce texte, que le monde d'après ne soit, hélas ! pas très social. (*Applaudissements sur les travées du groupe SER.*)

Mme la présidente. La parole est à M. René-Paul Savary. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains. – Mme la présidente de la commission applaudit également.*)

M. René-Paul Savary. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, s'il me revient d'intervenir au nom du groupe Les Républicains sur ces deux propositions de loi, c'est avant tout en tant que président de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) du Sénat.

Je suis, vous vous en doutez, particulièrement sensible aux volets de ces textes relatifs aux pouvoirs de contrôle du Parlement, qui portent, je le rappelle, sur plus de 500 milliards d'euros de dépenses publiques.

Dans cette optique, je soutiens la création de la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, mesure qui figurait d'ailleurs dans la proposition de loi organique que M. le rapporteur, Mme la présidente de la commission et moi-même avons cosignée.

En effet, reconnaissons que l'examen de l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale est aujourd'hui bien trop tardif. Le fait de disposer à l'avenir d'un rendez-vous spécifique, à la fin du mois de juin ou au plus tard en juillet, permettra au Parlement d'examiner en temps utile les documents annexés aux futures lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale, d'effectuer les auditions nécessaires et, au bout du compte, de se prononcer au moment de son vote de manière éclairée.

Mais, au-delà des Lacss, je tiens aussi à apporter mon soutien aux ajouts importants adoptés par la commission des affaires sociales en matière de contrôle, notamment sur l'initiative de son rapporteur.

Je pense à la mention expresse de l'évaluation des effets financiers de l'évolution des dispositions législatives encadrant des prestations sociales parmi les renseignements d'ordre financier et administratif que les commissions des affaires sociales sont en droit de demander et, surtout, d'obtenir aux termes de l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale.

Je pense aussi à l'obligation de répondre aux commissions des affaires sociales dans un format exploitable, comme l'a d'ailleurs demandé la commission des finances lors de la discussion du texte que nous avons précédemment examiné. Un tel détail peut certes paraître trivial de prime abord, mais il est en fait décisif.

Comme l'a souligné Jean-Marie Vanlerenberghe dans son rapport, « un tableau reprographié ou un document en format PDF non cliquable n'offrent pas les mêmes capacités d'analyse qu'un tableur exploitable », compte tenu en particulier des délais d'examen très contraints des textes financiers.

J'espère, madame la ministre, que ces apports subsisteront après la première lecture au Sénat et, au-delà, à l'issue de la navette.

Enfin, j'aurai l'occasion de défendre un amendement tendant à supprimer l'introduction dans la loi organique du Printemps de l'évaluation qu'organisent chaque année nos collègues députés. Cette position – j'y reviendrai plus en détail lors de la présentation de cet amendement – est cohérente avec les votes du Sénat et de sa commission des finances sur le texte réformant la loi organique relative aux lois de finances. S'il n'y a pas de Printemps dans la loi organique relative aux lois de finances, il n'y a pas lieu d'en inscrire un dans la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Je tenais, en tant que président de la Mecss, à souligner le caractère surprenant, pour ne pas dire peu élégant, de la démarche. Je me demande quelle serait la réaction des députés si nous introduisions dans le texte des procédures propres au Sénat !

Nous sommes favorables à une évaluation annuelle plutôt qu'à une évaluation saisonnière. C'est ainsi que nous travaillons dans le cadre de la Mecss et vous comprendrez que nous y soyons particulièrement attachés. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains, ainsi qu'au banc des commissions.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Élisabeth Doineau.

Mme Élisabeth Doineau. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui deux textes relatifs aux lois de financement de la sécurité sociale.

Certains se sont étonnés, voire émus – je l'ai entendu – que cette proposition de loi organique ne soit pas seulement un texte technique. Mais, mes chers collègues, qu'y a-t-il de plus politique que les rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement dans la gestion de la moitié de nos dépenses publiques ? Nous nous situons en réalité au cœur de nos missions.

L'examen de ces textes me donne l'occasion, alors que j'occupe depuis peu les fonctions de rapporteure générale de la commission des affaires sociales, de rappeler, aux côtés de la présidente Catherine Deroche, le souci qu'a notre commission de faire de la loi de financement de la sécurité sociale, cette loi financière devenue incontournable, un réel outil de pilotage de nos politiques sociales.

Certains dénoncent de manière caricaturale un affront fait aux partenaires sociaux, une mise à mal du paritarisme, voire une étatisation scandaleuse des politiques sociales. Notre commission, pour sa part, a fait le choix d'un travail sérieux et équilibré. À cet égard, je tiens à saluer la persévérance et la sagesse de Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur de ces textes, dont on connaît l'attachement au paritarisme.

Il est temps d'arrêter de voir en l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale une prude discussion sur des assurances sociales qui fonctionneraient d'elles-mêmes, de regarder la sécurité sociale comme un monument statique depuis 1945, tel un Arc de triomphe dissimulé sous un voile pudique.

Nous devons tirer les enseignements des évolutions de la sécurité sociale, de la structure de ses recettes comme de la construction de ses dépenses. De même, nous devons tenir

compte du rôle d'opérateur de l'État qu'elle assume depuis peu, mais de manière de plus en plus nette, avec l'assurance maladie ou encore les caisses d'allocations familiales (CAF).

Il nous faut aussi constater que le poids de la dette sociale ne nous permet pas de nous exonérer de nos responsabilités. Puisque la sécurité sociale a changé, les lois de financement de la sécurité sociale doivent elles aussi changer dans leur forme, dans ce qu'elles permettent au Gouvernement également.

Nous revendiquons cette proposition de loi organique : elle constitue une rénovation nécessaire du cadre des lois de financement de la sécurité sociale et un renforcement de leur rôle de pilotage des politiques et des dépenses sociales. Pilotage : j'ose le mot ! J'estime en effet qu'il est trop facile de penser que, sous prétexte qu'une politique est sociale, elle ne peut faire l'objet d'arbitrages, être évaluée financièrement, voire recalibrée. J'estime aussi que l'existence des projets de loi de financement de la sécurité sociale a consacré le rôle du Parlement en la matière.

Si la révision constitutionnelle de 1996 a créé les lois de financement de la sécurité sociale en les distinguant des lois de finances à l'article 34 de la Constitution, il n'y a aucune ambiguïté sur l'intention du constituant. Certains veulent voir dans ce texte une vague constatation de dépenses presque extérieures au Parlement. C'est une erreur et c'est se méprendre sur la mission que nous confie la Constitution.

Je ne peux pas, en tant que rapporteure générale, considérer que le projet de loi de financement de la sécurité sociale ne constitue pas une forme d'autorisation parlementaire de la dépense publique, que les votes qui sont les nôtres sur les tableaux d'équilibre et sur chacun des objectifs de dépense sont dénués de toute normativité.

Je vous regarde aussi, madame la ministre, en disant cela : les lois de financement de la sécurité sociale offrent une extrême souplesse en matière de gestion des crédits publics. Nous le savons et le Gouvernement le revendique comme un avantage opérationnel.

Mais ne confondons pas souplesse et laxité. Je le dis clairement ici : ce n'est pas parce que la sécurité sociale, et non l'État, verse des crédits à un opérateur que celui-ci doit disposer du jour au lendemain d'un guichet ouvert, sans contrôle du Parlement. Pour le dire de façon plus triviale, ce n'est pas *open bar* !

Ayant constaté le changement de gestion de la sécurité sociale et l'inadaptation du régime budgétaire à cette évolution, la commission a souhaité actualiser la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. C'est la raison pour laquelle j'évoquerai ici, parmi les apports de notre commission au texte transmis par l'Assemblée nationale, un axe qui me paraît essentiel, ce que nous avons appelé les « clauses de retour devant le Parlement ».

Madame la ministre, l'approche retenue par le Gouvernement sur les lois de financement de la sécurité sociale lors de l'année 2020 nous a surpris et marqués. Alors que quatre collectifs budgétaires ont été discutés au Parlement, aucun projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale n'a été déposé. Aucun ! N'était-ce pourtant pas nécessaire ? Soyons sérieux !

Un relèvement du plafond d'emprunt de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) de 39 à 95 milliards d'euros, un choc considérable de recettes dû à l'activité partielle, une augmentation majeure et nécessaire des

dépenses de santé pour faire face à la pandémie : tous ces sujets, pris individuellement, auraient pu justifier l'examen d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

Le Parlement siégeait durant la crise et notre commission des affaires sociales réclamait un tel texte. Pourtant, M. le ministre Dussopt nous l'a dit et répété : le Gouvernement n'a pas déposé de collectif social, car il estimait que la loi organique ne l'y contraignait pas. C'est sur ce point que nous divergeons profondément. Certes, le droit ne l'y obligeait pas, mais la situation financière de la sécurité sociale rendait cet exercice politiquement et démocratiquement incontournable.

Trois clauses de retour devant le Parlement sont ainsi inscrites dans la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Elles visent un même objectif : ne pas dessaisir chaque année le Parlement de la gestion de la sécurité sociale une fois que la loi de financement de la sécurité sociale a été adoptée.

La première clause concerne le plafond d'emprunt de l'Acos : nous ne nous satisfaisons pas d'une simple information lors de son relèvement. Nous souhaitons que les décrets soient pris après avis de la commission des affaires sociales.

M. René-Paul Savary. Très bien !

Mme Élisabeth Doineau. La deuxième clause concerne les objectifs de dépense, et particulièrement l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, l'Ondam. Je le dis ici : le dispositif retenu ne bride en aucune façon les capacités d'action du Gouvernement en temps de crise. Il lui impose seulement de recueillir l'avis du Parlement sur les dépenses qu'il entend faire au-delà des montants votés par celui-ci. Cela nous semble être le minimum.

La troisième clause concerne plus particulièrement les périodes de crise et découle d'un amendement dont je suis l'auteur. Ainsi, en cas de rupture des équilibres financiers votés, à défaut d'un collectif social, le Gouvernement devra à tout le moins présenter au Parlement un rapport détaillant les raisons des dérapages financiers et actualisant les prévisions en matière de crédits votés. Surtout, car notre position est celle de parlementaires souhaitant assumer leurs responsabilités, les commissions des affaires sociales devront se prononcer sur les orientations proposées par le Gouvernement.

Cette proposition de loi est donc un texte soucieux des droits du Parlement : devons-nous nous en excuser ? Je pense fondamentalement que, en période calme comme en temps de crise, il est démocratiquement sain pour un Gouvernement de devoir se confronter au Parlement.

Enfin, permettez-moi d'être directe avec ceux qui s'étonnent que le texte vise l'équilibre des comptes sociaux : comment assurer la pérennité de la sécurité sociale en n'ayant pour seul horizon que le transfert régulier de déficits à la Cades ? Comment donner confiance aux jeunes générations alors qu'elles s'entendent dire que leurs pensions de retraite ne sont pas garanties ou, plus concrètement, que nous leur transmettons avec la dette sociale la facture de nos propres feuilles de soins ?

Je crois en la sécurité sociale, à son rôle dans notre pays : elle est le ciment de la cohésion nationale et un instrument de solidarité. Je crois aussi à sa fonction d'amortisseur social en temps de crise économique. C'est justement parce que je crois en notre modèle social que je considère que son

équilibre financier est le gage de sa soutenabilité. (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains, ainsi qu'au banc des commissions. – Mme Véronique Guillotin et M. Daniel Chasseing applaudissent également.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Corinne Imbert. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

Mme Corinne Imbert. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, nous entamons assez tardivement aujourd'hui, à l'heure où la sécurité sociale connaît un déficit historique, l'examen de deux textes, dont l'un est proche de la proposition de loi organique tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux, déposée en mars 2021 par Jean-Marie Vanlerenberghe, alors rapporteur général, la présidente Catherine Deroche et son prédécesseur Alain Milon, ainsi que l'ensemble des rapporteurs du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Ce texte était plus ambitieux, comme l'a rappelé Jean-Marie Vanlerenberghe, que celui qui nous est aujourd'hui soumis.

Si j'interviens ici au nom du groupe Les Républicains, je le fais aussi en tant que rapporteure de la commission des affaires sociales pour l'assurance maladie.

Cette proposition de loi organique est importante, car elle encadre les modalités d'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale mais, surtout, les moyens à la disposition du Parlement pour autoriser et suivre l'exécution des dépenses sociales.

Pour ce qui est des dépenses d'assurance maladie, j'estime que le temps est venu de tirer les conséquences des évolutions de notre système d'assurance obligatoire.

L'évolution des recettes de cette branche – avec la fin des cotisations salariales pour la maladie et le poids majeur de la contribution sociale généralisée –, le changement profond de la logique assurantielle qui prévalait avec la protection universelle maladie (PUMa), ainsi que le financement des agences sanitaires par l'assurance maladie après la débudgétisation de Santé publique France, nous obligent à reconsidérer la construction de l'Ondam et le contrôle du Parlement sur celui-ci.

Qu'on le regrette ou que l'on s'en félicite, ces réformes successives ont fait de la Caisse nationale de l'assurance maladie non plus une caisse gérée paritairement et dont la mission principale est le versement de prestations légales aux assurés, mais bien un opérateur de l'État pour la mise en œuvre de sa politique de santé.

La sécurité sociale d'aujourd'hui est-elle toujours celle qui a été pensée en 1945? Sauf à ne pas vouloir honnêtement le reconnaître, force est de constater que l'Ondam mélange aujourd'hui, sous un même régime budgétaire, des dépenses d'assurance sociale et des dépenses d'intervention. Cela peut constituer un atout, particulièrement pour le Gouvernement, en termes de facilité de gestion. Soit! Mais ce confort tout relatif n'a pas été conçu par le législateur comme une dispense d'autorisation parlementaire de la dépense, sous prétexte que sa finalité est sanitaire.

Soyons clairs : fallait-il acheter des masques et des respirateurs en urgence? Évidemment oui! Aurait-on pu demander au Parlement d'ouvrir une ligne de crédits ou, à tout le moins, le consulter plutôt que de procéder par arrêté ministériel? Bien sûr! Devait-on augmenter les soignants à l'issue de la crise sanitaire? Oui! Pouvait-on au préalable demander

au Parlement d'approuver une dépense pérenne de plusieurs milliards d'euros? Oui également, c'est son rôle constitutionnel.

Surtout, comment admettre que, alors que le Gouvernement a annoncé en juin dernier un dépassement de l'Ondam de près de 10 milliards d'euros par rapport au montant voté en décembre, nous devons attendre cette année encore le mois d'octobre pour en discuter dans cette assemblée? Doit-on encore se satisfaire, une fois par an, de votes jugés non contraignants sur des sous-objectifs, dont deux d'entre eux avoisinent tout de même les 100 milliards d'euros, et ce sans marge d'action pour les parlementaires?

Dans notre démocratie, ce n'est pas parce que la sécurité sociale paie que le Gouvernement doit décider seul! Ce n'est pas le sens de l'histoire et, surtout, tel n'était pas l'intention du constituant de 1996 lorsqu'il a créé les lois de financement de la sécurité sociale.

Madame la ministre, les rapports sur le devenir de l'Ondam et le pilotage des dépenses d'assurance maladie se succèdent et le parfait outil n'est certainement pas encore disponible. Mais où sont aujourd'hui vos propositions en la matière? La commission des affaires sociales du Sénat, elle, a fait des propositions dans ce texte et j'y souscris pleinement.

Elle suggère notamment de fixer des conditions pour relever certains sous-objectifs. Il s'agit d'introduire de la souplesse donc, mais également d'imposer le regard du Parlement : permettez-nous de l'exiger!

Chacun partage l'attachement de la Nation à l'hôpital; beaucoup dénoncent des financements insuffisants. Nous demandons de pouvoir mieux les suivre, d'évaluer les besoins supplémentaires et le montant des dotations d'intérêt général.

Tout le monde reconnaît la fonction stratégique de certaines agences sanitaires : nous demandons à pouvoir suivre plus finement l'exécution de leurs dépenses.

L'assurance maladie est un poste de dépenses majeur; c'est surtout l'incarnation d'une politique publique essentielle, dont nous voulons débattre au Parlement. Tel est l'objet de ce texte. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains, ainsi qu'au banc des commissions. – Mme Véronique Guillotin applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Philippe Mouiller. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains. – Mme la présidente de la commission applaudit également.*)

M. Philippe Mouiller. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, en examinant ces propositions de loi, nous devons garder à l'esprit les enjeux des lois de financement de la sécurité sociale. Je rappelle que le budget des régimes obligatoires de base et du Fonds de solidarité vieillesse représente plus de 550 milliards d'euros.

En outre, le contexte dans lequel nous examinons ces textes est singulier : jamais la sécurité sociale n'a connu une détérioration aussi brutale et rapide de ses comptes.

Depuis 2017, les modifications des relations financières entre l'État et la sécurité sociale ont notamment été symbolisées par la non-compensation par l'État de certaines exonérations de cotisations ou baisses des prélèvements sociaux. Il en découle des pertes de recettes évaluées à environ 5 milliards d'euros pour 2019 par le Haut Conseil du financement de la protection sociale.

De ce fait, la sécurité sociale s'est trouvée, début 2020, en situation de fragilité et exposée de manière inédite à tout choc exogène. Nous connaissons la suite : la crise sanitaire est survenue et, avec elle, la très forte dégradation des comptes sociaux.

La sécurité sociale fait partie intégrante de l'identité même de notre pays. Les Français y sont attachés. Laisser filer les déficits revient à la mettre en péril. L'État ne peut en faire une variable d'ajustement de sa gestion des finances publiques.

J'en viens au fond des textes pour soutenir deux propositions adoptées par la commission des affaires sociales, sur l'initiative de son rapporteur Jean-Marie Vanlerenberghe, dont je salue le travail.

En premier lieu, j'approuve la mise en place d'une règle d'or. L'idée d'éviter que, à l'issue de la crise actuelle, de nouvelles dettes se forment pour la sécurité sociale va tout à fait dans le bon sens. Le système proposé permettrait par exemple d'autoriser des déficits sur une année, mais imposerait de rattraper les pertes au cours des années suivantes. Un tel dispositif permettrait de garder une certaine souplesse en laissant la possibilité de reconnaître des « circonstances exceptionnelles » et de déroger à la règle.

Il nous semble que le Gouvernement ne peut qu'accepter cette proposition puisque, lui-même, dans le projet de loi instituant un système universel de retraite, prévoyait une nouvelle gouvernance pour le pilotage financier du futur système.

Avec la création d'une règle d'or, les comptes devraient nécessairement être à l'équilibre sur une période de cinq ans, quitte à prendre des mesures d'économie pour y parvenir.

En second lieu, nous soutenons la proposition du rapporteur d'élargir le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale en y incluant les dépenses d'assurance chômage. Les recettes, les dépenses et le solde du régime feraient ainsi l'objet d'un article distinct et le Parlement pourrait voter des mesures ayant une incidence financière sur le régime d'assurance chômage.

Certains parlent d'étatisation. S'il s'agit bien d'une recentralisation du pilotage financier du régime d'assurance chômage, force est de constater que le processus a déjà débuté depuis plusieurs années.

Depuis 2018, en effet, le Gouvernement transmet aux partenaires sociaux un document de cadrage, qui sert en quelque sorte de base de travail pour la négociation. Comme nous l'avons vu en 2019, le Gouvernement peut refuser un accord interprofessionnel et fixer lui-même, par voie réglementaire, les règles inhérentes au système d'assurance chômage.

Cette situation n'est pas pleinement satisfaisante. Le Gouvernement y tient une place prééminente et dispose d'une sorte de « pouvoir du dernier mot », qui écarte à la fois le travail des syndicats et du Parlement. Prévoir un vote de la représentation nationale dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale nous paraît donc particulièrement indiqué.

La même logique prévaut en matière de financement, avec le remplacement des contributions salariales d'assurance chômage par une fraction de CSG et la compensation des allègements généraux sur les contributions des employeurs. Comme nous le dénonçons souvent à cette tribune, il s'agit

d'une « bercysation » de la sécurité sociale, contraire à l'esprit même du paritarisme de gestion assis sur les contributions sociales.

La réforme proposée est importante, bienvenue, et mérite que notre assemblée la vote très largement.

Au-delà de ces mesures, nous partageons la volonté d'améliorer l'information et d'étendre les moyens de contrôle du Parlement. Le groupe Les Républicains apportera donc son soutien aux propositions de loi telles que la commission les a modifiées. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains, ainsi qu'au banc des commissions.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Brigitte Bourguignon, ministre déléguée. Vous m'avez interrogée, monsieur le rapporteur, sur le calendrier proposé. La proposition de loi organique entraînera évidemment une amélioration des conditions de travail du Parlement, vous vous en doutez bien. À titre d'exemple, l'alignement des calendriers du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale aurait permis de gagner deux journées cette année. En tant que présidente de la commission des affaires sociales, madame la présidente, vous savez combien cela compte.

Vous avez aussi évoqué le contrôle du Parlement ou les dépassements de budget de la sécurité sociale : on peut entendre votre proposition sur le plafond d'emprunt de l'Acoss ; la mise en œuvre d'un contrôle différencié entre sous-objectifs de l'Ondam nous semble en revanche un peu plus risquée, car elle renforcerait les antagonismes entre ces sous-objectifs.

Enfin, certains orateurs ont parlé de politique d'austérité, notamment en matière de santé. Je me contenterai de citer quelques chiffres : nous consacrerons 12,5 milliards d'euros au Ségur de la santé et 3,5 milliards d'euros de crédits supplémentaires à l'autonomie. Enfin, les dépenses de crise prévues en 2021 s'élèvent à 15 milliards d'euros. Il me semble donc que l'on peut difficilement parler de politique d'austérité !

Mme la présidente. La discussion générale commune est close.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

5

ORDRE DU JOUR

Mme la présidente. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mardi 28 septembre 2021 :

À neuf heures trente :

Trente-cinq questions orales.

À quatorze heures trente et le soir :

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) ;

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).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée le lundi 27 septembre 2021, à zéro heure vingt-cinq.)

Pour la Directrice des comptes rendus du Sénat, le Chef de publication

ÉTIENNE BOULENGER

QUESTION(S) ORALE(S) REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

Politique européenne relative à la filière spatiale

N° 1823 – Le 30 septembre 2021 – **Mme Laurence Harribey** interroge **Mme la ministre déléguée auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargée de l'industrie**, sur la filière spatiale.

La direction d'ArianeGroup a annoncé vouloir supprimer 2 500 emplois directs, correspondant à plus d'un quart des effectifs actuels, d'ici à la fin de 2024 ; et donc les compétences et le savoir-faire en découlant. Si ce plan n'est pas stoppé, ce sont 7 500 emplois directs et indirects qui seraient touchés.

Tous les sites d'ArianeGroup en Allemagne et en France seraient concernés, dont trois établissements en Gironde avec 3 500 emplois directs. Certains sites verraient leurs effectifs diminués de plus de 30 %, avec les répercussions importantes sur les territoires où sont implantés ces établissements.

Dans ce même horizon, des échéances majeures pour la filière spatiale sont programmées, notamment les premiers lancements Ariane 6 à partir de la fin 2022 et une interministérielle européenne de l'espace, également à la fin 2022.

Elle lui demande donc de porter une attention particulière à ce plan annoncé et de rassurer les travailleurs de la filière en réaffirmant l'attachement de la France à la politique spatiale européenne.

Projet de label « bio » pour le sel et préoccupations des producteurs de sel marin de l'Atlantique

N° 1824 – Le 30 septembre 2021 – **M. Daniel Laurent** attire l'attention de **M. le ministre de l'agriculture et de l'alimentation** sur les préoccupations des producteurs de sel marin de l'Atlantique quant aux travaux menés par la Commission européenne pour élaborer un cahier des charges de label « bio » pour le sel et qui s'apprêterait à rendre éligibles au label agriculture biologique (AB) toutes les méthodes de production de sel existantes. Or, pour les sauniers traditionnels, seul le sel qui a conservé ses caractéristiques naturelles sans aucun intrant dans sa composition devrait être labellisé « bio ». Si ce projet était validé en l'état cela reviendrait à labelliser des dizaines de

millions de tonnes de sel en Europe. Pour les producteurs de sel de l'Atlantique qui récoltent manuellement le gros sel et la fleur de sel, une telle labellisation aurait des conséquences sur la pérennité de leur activité, alors qu'ils participent à la dynamique de nos territoires, à l'attractivité touristique et à la protection des milieux humides. Indépendants ou regroupés en coopératives, ils sont engagés depuis de nombreuses années dans une valorisation de leur production et de leur savoir-faire et dans une démarche de qualité envers les consommateurs. Face à un marché dominé par les sels industriels les petits producteurs ont trouvé un marché et des débouchés de par la spécificité du produit et du mode de production. Un label AB pour l'ensemble des sels, sans distinction de leur mode de production, viendrait perturber l'équilibre actuel, en mettant en équivalence des sels issus de production industrielle et les filières traditionnelles de terroir, éco-responsable et durable. Par ailleurs, le label AB est un gage de qualité pour les consommateurs, un produit naturel récolté manuellement, sans intrant n'est en rien comparable avec un produit issu de procédés artificiels et industriels ; il ne faut pas entraîner une confusion, voire remettre en cause la crédibilité même du label. En conséquence, les sauniers souhaitent que ne puisse être considéré comme AB que du sel qui a conservé ses caractéristiques naturelles. Aussi, il lui demande quelles sont les actions envisagées par le Gouvernement auprès de la Commission européenne pour que l'adoption de l'acte délégué sur les règles relatives à la labellisation AB du sel soit conforme aux objectifs de la politique biologique de l'Union européenne.

Gestion du périurbain parisien

N° 1825 – Le 30 septembre 2021 – **Mme Catherine Procaccia** attire l'attention de **Mme la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales** sur la gestion du périurbain parisien, qui dépend aujourd'hui exclusivement de la ville de Paris.

Le sujet n'est pas nouveau, mais il n'est pas non plus sans importance. Le périurbain urbain entourant la ville de Paris relève aujourd'hui de la compétence de la ville capitale, alors que la majorité de sa fréquentation est constituée par les habitants de la banlieue, dont 43 % provenant de la petite couronne. Élection après élection, sa gestion et son avenir occupent une grande place dans le classement des priorités des Franciliens, qui pour beaucoup l'empruntent tous les matins.

Il ne semble pas normal, au vu des statistiques de fréquentation, que la ville de Paris soit aujourd'hui seule à décider en la matière. Depuis 2014, il a d'abord été question d'installer des péages pour faire payer les Franciliens, puis d'abaisser drastiquement la vitesse ou encore de piétonner une des voies. Derrière ces fantaisies, qui ne font l'objet d'aucune consultation des maires des villes jouxtant Paris alors qu'ils sont les premiers concernés, l'exaspération des Franciliens grandit. Cela avait d'ailleurs démarré dès 2016 où la fermeture des voies sur berges avait été actée sans concertation, n'aboutissant depuis qu'à une plus grande congestion du trafic et à un déplacement de la pollution, comme l'indique l'institut des politiques publiques.

Sur cette question à laquelle le Gouvernement n'a jamais vraiment souhaité répondre, il faut aujourd'hui de la clarté. Elle lui demande si les axes et voies d'intérêts régionaux, c'est-à-dire les segments dont l'utilité bénéficie plus aux habitants de la banlieue qu'aux Parisiens eux-mêmes, ne devraient pas être gérés par la région qui assurerait alors une meilleure coordina-

tion des mobilités, et quelle est la vision du Gouvernement sur l'avenir du périphérique, dont la gestion fait aujourd'hui l'objet d'après contestations.

Elle lui demande si le Gouvernement compte continuer à laisser la mairie de Paris prendre unilatéralement des mesures qui embolissent toute une région, puisqu'aucune loi pour l'instant ne traite le sujet.

Exonération de taxe sur le foncier non bâti pour les agriculteurs en conversion biologique

N° 1826 – Le 30 septembre 2021 – **M. Alain Cazabonne** attire l'attention de **M. le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics**, sur la taxe sur le foncier non bâti pour agriculteurs en conversion biologique. En effet, il a été alerté par un maire d'une commune de 497 habitants, qui s'inquiète quant au manque à gagner s'il souhaite mettre en place une exonération du paiement de la taxe foncière pour un agriculteur en conversion biologique. Bien que cette mesure aille dans le bon sens et encourage nos agriculteurs à se convertir à l'agriculture biologique, certaines de nos communes, notamment les plus petites, ne peuvent appliquer ladite mesure face au manque à gagner pour leur budget. Ainsi, il souhaiterait savoir, si le Gouvernement envisage une compensation pour les communes mettant en place une exonération, même conditionnée, de taxe sur le foncier non bâti pour les agriculteurs en conversion biologique, de la part de l'État ou de la région.

Dysfonctionnement des services chargés de l'égalité entre les sexes

N° 1827 – Le 30 septembre 2021 – **M. Jean Louis Masson** attire l'attention de **Mme la ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances** sur une discrimination flagrante, les femmes étant évincées de l'héritage de certains droits d'affouage dans les communes de l'ancien comté de Dabo. Il s'agit de règles coutumières confirmées successivement par la cour d'appel de Colmar et pendant l'annexion de l'Alsace-Lorraine par l'Allemagne, par la cour d'appel de Leipzig. Cette situation est doublement scandaleuse. D'une part, parce que la France qui prétend donner des leçons à d'autres pays étrangers (notamment à des pays musulmans), devrait veiller à être elle-même exemplaire. D'autre part, parce que la ministre chargée de la parité aurait dû immédiatement réagir lorsque son attention a été attirée sur des règles aussi scandaleusement discriminatoires. Or deux questions écrites, la question écrite n° 18969 du 19 novembre 2020 et la question écrite n° 24180 du 5 août 2021, sont restées sans réponse. Pire, au lieu de gérer ce dossier, le ministère l'a transféré au ministère de l'agriculture, lequel, sauf erreur, n'a pas la compétence en matière d'égalité hommes-femmes. Outre la procédure de rappel publiée au Journal officiel du Sénat, une dizaine d'appels téléphoniques auprès du cabinet du ministre sont restés sans réponse. Il lui demande donc quelles sont les mesures envisagées pour remédier au plus vite à la discrimination susvisée. Il lui demande aussi quelle est l'explication d'une telle désinvolture et d'une telle carence pour remédier au problème en cause.

Politique migratoire de l'Algérie et déchéance de nationalité

N° 1828 – Le 30 septembre 2021 – **Mme Valérie Boyer** attire l'attention de **M. le ministre de l'intérieur** sur les flux migratoires entre la France et l'Algérie.

Il est rappelé que, en 2019, 15 828 Algériens ont fait l'objet de mesures d'éloignement, pour seulement 1 610 mesures exécutées, à savoir 10 %. Enfin l'Algérie n'a délivré en 2019 que 56 % de laissez-passer consulaires Aussi, elle lui demande combien d'Algériens faisant l'objet d'une mesure d'éloignement sont encore sur notre sol et où ils se trouvent. De plus elle souhaite obtenir des informations sur leur profil (les motifs des obligations de quitter le territoire français - OQTF, âge, sexe, dernière adresse connue). Enfin, elle lui demande combien d'Algériens ayant fait l'objet d'une OQTF sont revenus en France et en Europe.

Par ailleurs, selon des données du ministère de la justice, en 2017, 14 964 ressortissants étrangers étaient détenus dans les prisons françaises, sur un total de 69 077, ce qui porte la part des étrangers à 22 % de l'ensemble des détenus. Parmi eux, quatre pays d'origine rassemblent 42 % de l'ensemble des ressortissants étrangers. Il s'agit de l'Algérie (1 954 détenus), du Maroc (1 895), de la Roumanie (1 496) et de la Tunisie (1 102). Elle souhaite obtenir les données de 2020.

Pour conclure, lors du déplacement en Algérie du ministre de l'intérieur en novembre 2020 sur le thème des expulsions et de la lutte contre le terrorisme, elle aimerait savoir si la réforme algérienne sur la déchéance de nationalité avait été évoquée.

N'oublions pas que la France a déjà envisagé la déchéance de nationalité pour les terroristes après les attentats du 13 novembre 2015. Le président de la République d'alors avait avancé l'idée de l'inscription dans le texte constitutionnel de la déchéance de nationalité pour les binationaux « nés Français » condamnés pour terrorisme. Mesure abandonnée par la suite.

La loi actuelle permet déjà une déchéance de nationalité française pour un crime ou délit constituant une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation ; un crime ou délit constituant un acte de terrorisme ; un crime ou délit constituant une atteinte à l'administration publique commis par une personne exerçant une fonction publique (atteinte à une liberté individuelle, discrimination, etc.) ; un non-respect des obligations résultant du code du service national ; des actes accomplis au profit d'un État étranger, incompatibles avec la qualité de Français.

Depuis la loi de 1998, il faut que celles-ci aient une autre nationalité, pour ne pas créer d'apatrides. Il faut également que ces personnes ne soient pas nées avec la nationalité française, mais qu'elles l'aient acquise. Enfin, il est nécessaire que leur faute ait été commise pendant la période où ces personnes n'étaient pas françaises, ou dans les 10 ans suivant l'acquisition de la nationalité (15 ans pour les faits de terrorisme).

Aussi, elle lui demande combien de binationaux (toutes nationalités confondues) ont perdu la nationalité française entre 2017 et 2021.

Prise en charge chirurgicale en mode hyper-ambulatoire

N° 1829 – Le 30 septembre 2021 – **Mme Catherine Deroche** attire l'attention de **M. le ministre des solidarités et de la santé** sur les bénéficiaires des nouveaux modèles de prise en charge chirurgicale des patients en mode « hyper-ambulatoire ».

L'offre de soins est en perpétuelle évolution. Le contexte actuel impose la recherche et la promotion de nouveaux modèles de prise en charge chirurgicale de patients, tout en garantissant un standard de qualité d'acte.

Les nouvelles techniques chirurgicales et anesthésiques permettent le développement de ce nouveau mode de prise en charge et des expérimentations « d'office surgery » ont déjà lieu actuellement.

Ce nouveau type de pratique permet d'optimiser les soins à la fois pour les patients mais aussi pour les établissements.

Pour les patients tout d'abord, l'hyper ambulatoire permet d'améliorer leur prise en charge en termes de qualité de soins avec une optimisation du recours aux produits anesthésiques, mais aussi en termes de diminution du nombre de risques de contagion grâce à une baisse des contacts humains durant le parcours.

Pour les établissements de soins, on peut également noter une réduction non négligeable des coûts. Ces nouvelles techniques permettent également d'optimiser de façon rationnelle les plages de bloc opératoire en adaptant le plateau technique à la complexité des gestes.

Dans un contexte où la gestion rationalisée des dépenses publiques et du personnel soignant est une priorité, cette pratique est très prometteuse. Cependant, le cadre normalisé et leurs modes de financement restent à clarifier.

Elle souhaite connaître les intentions du ministre des solidarités et de la santé.

Carte des établissements du réseau d'éducation prioritaire

N° 1830 – Le 30 septembre 2021 – **M. Pierre-Jean Verzelen** attire l'attention de **Mme la secrétaire d'État auprès du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, chargée de l'éducation prioritaire** sur la carte des établissements du réseau d'éducation prioritaire (REP). La politique d'éducation prioritaire permet de corriger les conséquences des inégalités sociales et économiques sur la réussite du parcours scolaire par un renforcement de l'action pédagogique et éducative dans les écoles des territoires qui rencontrent des difficultés.

La carte des établissements REP détermine les établissements qui vont bénéficier de cette politique. La carte REP a été choisie depuis longtemps et ne correspond plus à la réalité des territoires. En effet, certains établissements sont classés REP alors qu'ils n'auraient pas dû l'être et, à l'inverse, certains établissements sont exclus, à tort, du dispositif.

L'éducation étant d'une importance cruciale pour l'évolution et l'épanouissement scolaire et personnel de nos enfants, la réponse doit être rapide pour ne laisser aucun élève de côté. Plus on attend et plus les difficultés s'aggravent, plus les écarts se creusent.

Sans la mise à disposition de moyens renforcés, la politique d'éducation prioritaire ne pourra pas fonctionner de façon efficace. L'expérimentation proposée par l'exécutif est un dispositif qui donnera une réponse dans trois ans... Trois ans, c'est un délai beaucoup trop long pour les élèves qui ont besoin d'un renforcement pédagogique et éducatif immédiat.

Aussi, il souhaiterait connaître les mesures concrètes qui vont être prises pour assurer et garantir une politique d'éducation prioritaire efficace et adaptée aux territoires.

Ambition pour le site Renault de Choisy-le-Roi

N° 1831 – Le 30 septembre 2021 – **M. Laurent Lafon** appelle l'attention de **M. le ministre de l'économie, des finances et de la relance** quant à l'avenir du site Renault de Choisy-le-Roi, fer de lance de l'activité économique et d'un savoir-faire en matière de développement durable en Val-de-Marne.

Alors que l'entreprise Renault a confirmé la fermeture de son usine de reconditionnement de pièces détachées de Choisy-le-Roi, inaugurée en 1949, d'ici à la fin de 2022, pour transférer cette activité à Flins afin de conserver le site francilien en reconvertissant son activité actuelle de production en grand pôle d'économie circulaire automobile, les acteurs locaux val-de-marnais, le maire de Choisy-le-Roi et le président de la chambre de commerce et d'industrie, mais aussi la région Île-de-France et des acteurs privés oeuvrent pour ne pas perdre la dimension économique et de développement durable de ce territoire.

L'enjeu est essentiel au développement de la commune et du Val-de-Marne. Dans le cadre de son plan d'économies, le groupe Renault envisageait la suppression de 15 000 emplois dont 4 600 postes en France. Dans le même temps, l'entreprise a pu bénéficier d'un prêt garanti par l'État de 5 milliards d'euros. Plus de 230 salariés travaillent à l'usine de Choisy-le-Roi, spécialisés dans le recyclage et le conditionnement des moteurs et boîtes de vitesses, avec un impact économique fort sur des pôles d'activités locaux, notamment Rungis et Orly. Il est vital d'éviter la création d'une friche industrielle de 11 hectares idéalement placée en bordure de Seine, berceau des anciens jardins du roi Louis XV, au coeur du département.

Par le passé, le Gouvernement s'était montré extrêmement attentif à la préservation des sites de Renault en France. Aujourd'hui, il souhaiterait connaître sa position quant à l'avenir du site Renault de Choisy-le-Roi, à la sauvegarde de l'emploi, priorité du Gouvernement dans la sortie de crise sanitaire, et à la reconversion d'un secteur d'activité au coeur du Val-de-Marne.

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du lundi 27 septembre 2021

SCRUTIN N° 172

sur l'article 1^{er} 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, compte tenu de l'ensemble des délégations de vote accordées par les sénateurs aux groupes politiques et notifiées à la Présidence :

Nombre de votants	343
Suffrages exprimés	278
Pour	252
Contre	26

Le Sénat a adopté

ANALYSE DU SCRUTIN

GRUPE LES RÉPUBLICAINS (147) :

Pour : 145

N'ont pas pris part au vote : 2 M. Gérard Larcher, Président du Sénat, M. Roger Karoutchi, Président de séance

GRUPE SOCIALISTE, ÉCOLOGISTE ET RÉPUBLICAIN (65) :

Pour : 1 M. Claude Raynal

Abstentions : 64

GRUPE UNION CENTRISTE (56) :

Pour : 56

GRUPE RASSEMBLEMENT DES DÉMOCRATES, PROGRESSISTES ET INDÉPENDANTS (23) :

Pour : 23

GRUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN CITOYEN ET ÉCOLOGISTE (15) :

Contre : 15

GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (15) :

Pour : 14

Abstention : 1 M. Christian Bilhac

GRUPE LES INDÉPENDANTS - RÉPUBLIQUE ET TERRITOIRES (13) :

Pour : 13

GRUPE ÉCOLOGISTE - SOLIDARITÉ ET TERRITOIRES (11) :

Contre : 11

RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (3) :

N'ont pas pris part au vote : 3 Mme Esther Benbassa, MM. Jean Louis Masson, Stéphane Ravier

Ont voté pour :

Pascal Allizard	Pierre Charon	Christophe-André Frassa
Jean-Claude Anglars	Daniel Chasseing	Pierre Frogier
Jean-Michel Arnaud	Alain Chatillon	Laurence Garnier
Stéphane Artano	Patrick Chauvet	Joëlle Garriaud-Maylam
Serge Babary	Marie-Christine Chauvin	Françoise Gatel
Jean Bacci	Guillaume Chevrollier	André Gattolin
Julien Bargeton	Marta de Cidrac	Fabien Genet
Philippe Bas	Olivier Cigolotti	Frédérique Gerbaud
Jérôme Bascher	Jean-Pierre Corbisez	Éric Gold
Arnaud Bazin	Édouard Courtial	Béatrice Gosselin
Arnaud de Belenet	Pierre Cuypers	Nathalie Goulet
Bruno Belin	Laure Darcos	Sylvie Goy-Chavent
Nadine Bellurot	Mathieu Darnaud	Jean-Pierre Grand
Catherine Belrhiti	Marc-Philippe Daubresse	Daniel Gremillet
Martine Berthet	Jean-Pierre Decool	Jacques Groperrin
Annick Billon	Robert del Picchia	Pascale Gruny
Étienne Blanc	Vincent Delahaye	Charles Guené
Jean-Baptiste Blanc	Nathalie Delattre	Daniel Gueret
Christine Bonfanti-Dossat	Bernard Delcros	Jean-Noël Guérini
François Bonhomme	Annie Delmont-Koropoulis	Joël Gueriau
François Bonneau	Patricia Demas	Jocelyne Guidez
Bernard Bonne	Stéphane Demilly	Véronique Guillotin
Philippe Bonnacarrère	Michel Dennemont	André Guiol
Michel Bonnus	Catherine Deroche	Abdallah Hassani
Alexandra Borchio	Jacky Deromedi	Nadège Havet
Fontimp	Chantal Deseyne	Ludovic Hays
Gilbert Bouchet	Yves Détraigne	Olivier Henno
Céline Boulay-Espéronnier	Brigitte Devésa	Loïc Hervé
Yves Bouloux	Catherine Di Folco	Christine Herzog
Toine Bourrat	Nassimah Dindar	Jean Hingray
Jean-Marc Boyer	Élisabeth Doineau	Alain Houpert
Valérie Boyer	Philippe Dominati	Jean-Raymond Hugonet
Max Brisson	Sabine Drexler	Jean-François Husson
François-Noël Buffet	Alain Duffourg	Xavier Iacovelli
Bernard Buis	Catherine Dumas	Corinne Imbert
Laurent Burgoa	Françoise Dumont	Annick Jacquemet
Henri Cabanel	Laurent Duplomb	Micheline Jacques
Alain Cadec	Nicole Duranton	Jean-Marie Janssens
Olivier Cadic	Dominique Estrosi Sassone	Else Joseph
François Calvet	Jacqueline Eustache-Brinio	Muriel Jourda
Christian Cambon	Marie Evrard	Alain Joyandet
Agnès Canayer	Gilbert Favreau	Claude Kern
Michel Canévet	Françoise Férat	Christian Klinger
Vincent Capocanellas	Bernard Fialaire	Mikaele Kulimoetoke
Emmanuel Capus	Philippe Folliot	Sonia de La Provôté
Jean-Noël Cardoux	Bernard Fournier	Laurent Lafon
Maryse Carrère	Catherine Fournier	Marc-Louis Lagourgue
Alain Cazabonne		Jean-Laménié
Anne Chain-Larché		Florence Lassarade
Patrick Chaize		Michel Laugier

Daniel Laurent
Christine Lavarde
Antoine Lefèvre
Dominique de Legge
Ronan Le Gleut
Jacques Le Nay
Olivier Léonhardt
Henri Leroy
Stéphane Le Rudulier
Valérie Létard
Pierre-Antoine Levi
Martin Lévrier
Brigitte Lherbier
Anne-Catherine Loisier
Jean-François Longeot
Gérard Longuet
Vivette Lopez
Pierre Louault
Viviane Malet
Claude Malhuret
Didier Mandelli
Alain Marc
Frédéric Marchand
Hervé Marseille
Pascal Martin
Hervé Maurey
Pierre Médevielle
Thierry Meignen
Colette Mélot
Franck Menonville
Marie Mercier
Sébastien Meurant
Brigitte Micoulean
Alain Milon
Jean-Marie Mizzon
Jean-Pierre Moga
Thani Mohamed Soilihi

Albéric de Montgolfier
Catherine Morin-Desailly
Philippe Mouiller
Laurence Muller-Bronn
Philippe Nachbar
Louis-Jean de Nicolaj
Sylviane Noël
Claude Nougéin
Olivier Paccaud
Guylène Pantel
Jean-Jacques Panunzi
Vanina Paoli-Gagin
Georges Patient
François Patriat
Philippe Paul
Cyril Pellevat
Philippe Pemezec
Cédric Perrin
Évelyne Perrot
Annick Petrus
Marie-Laure Phinera-Horth
Stéphane Piednoir
Kristina Pluchet
Gérard Poadja
Rémy Pointereau
Sophie Primas
Jean-Paul Prince
Catherine Procaccia
Frédérique Puissat
Isabelle Raimond-Pavero
Didier Rambaud
Jean-François Rapin
Claude Raynal
Damien Regnard
André Reichardt

Évelyne Renaud-Garabedian
Jean-Claude Requier
Bruno Retailleau
Alain Richard
Marie-Pierre Richer
Olivier Rietmann
Teva Rohfritsch
Bruno Rojouan
Jean-Yves Roux
Denise Saint-Pé
Hugues Saury
Stéphane Sautarel
René-Paul Savary
Michel Savin
Elsa Schalck
Patricia Schillinger
Vincent Segouin
Bruno Sido
Jean Sol
Nadia Sollogoub
Laurent Somon
Philippe Tabarot
Lana Tetuanui
Dominique Théophile
Claudine Thomas
Jean-Marie Vanlerenberghe
Anne Ventalon
Dominique Vérien
Sylvie Vermeillet
Pierre-Jean Verzele
Cédric Vial
Jean Pierre Vogel
Dany Wattebled
Richard Yung

Ont voté contre :

Cathy Apourceau-Poly
Éliane Assassi
Jérémy Bacchi
Guy Benarroche
Éric Bocquet
Céline Brulin
Laurence Cohen
Cécile Cukierman
Ronan Dantec
Thomas Dossus

Jacques Fernique
Fabien Gay
Guillaume Gontard
Michelle Gréaume
Joël Labbé
Gérard Lahellec
Pierre Laurent
Marie-Noëlle Lienemann
Monique de Marco

Pierre Ouzoulias
Paul Toussaint Parigi
Raymonde Poncet Monge
Daniel Salmon
Pascal Savoldelli
Sophie Taillé-Polian
Marie-Claude Varailles

Abstentions :

Maurice Antiste
Viviane Artigalas
David Assouline
Joël Bigot
Christian Bilhac
Florence Blatrix Contat
Nicole Bonnefoy
Denis Bouad
Hussein Bourgi
Isabelle Briquet
Rémi Cardon
Marie-Arlette Carlotti
Catherine Conconne
Hélène Conway-Mouret
Thierry Cozic
Michél Dagbert
Gilbert-Luc Devinaz
Jérôme Durain
Vincent Éblé
Frédérique Espagnac
Rémi Féraud
Corinne Féret

Jean-Luc Fichet
Martine Filleul
Hervé Gillé
Laurence Harribey
Jean-Michel Houllegatte
Olivier Jacquin
Victoire Jasmin
Éric Jeansannetas
Patrice Joly
Bernard Jomier
Gisèle Jourda
Patrick Kanner
Éric Kerrouche
Marie-Pierre de La Gontrie
Jean-Yves Leconte
Annie Le Houerou
Claudine Lepage
Jean-Jacques Lozach
Monique Lubin
Victorin Lurel
Jacques-Bernard Magner

Didier Marie
Serge Mérillou
Michelle Meunier
Jean-Jacques Michau
Marie-Pierre Monier
Franck Montaugé
Sébastien Pla
Émilienne Poumirol
Angèle Préville
Christian Redon-Sarrazy
Sylvie Robert
Gilbert Roger
Laurence Rossignol
Lucien Stanzione
Jean-Pierre Sueur
Rachid Temal
Jean-Claude Tissot
Jean-Marc Todeschini
Mickaël Vallet
André Vallini
Sabine Van Heghe
Yannick Vaugrenard

N'ont pas pris part au vote :

Gérard Larcher,
Président du Sénat

Roger Karoutchi,
Président de séance
Esther Benbassa

Jean Louis Masson
Stéphane Ravier

SCRUTIN N° 173

sur l'amendement n° 37, présenté par M. Pascal Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, tendant à insérer un article additionnel après l'article 1^{er} 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, compte tenu de l'ensemble des délégations de vote accordées par les sénateurs aux groupes politiques et notifiées à la Présidence :

Nombre de votants	343
Suffrages exprimés	267
Pour	15
Contre	252

Le Sénat n'a pas adopté

ANALYSE DU SCRUTIN

GRUPE LES RÉPUBLICAINS (147) :

Contre : 145

N'ont pas pris part au vote : 2 M. Gérard Larcher, Président du Sénat, M. Roger Karoutchi, Président de séance

GRUPE SOCIALISTE, ÉCOLOGISTE ET RÉPUBLICAIN (65) :

Abstentions : 65

GRUPE UNION CENTRISTE (56) :

Contre : 56

GRUPE RASSEMBLEMENT DES DÉMOCRATES, PROGRESSISTES ET INDÉPENDANTS (23) :

Contre : 23

GRUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN CITOYEN ET ÉCOLOGISTE (15) :

Pour : 15

GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (15) :

Contre : 15

GRUPE LES INDÉPENDANTS - RÉPUBLIQUE ET TERRITOIRES (13) :

Contre : 13

GRUPE ÉCOLOGISTE - SOLIDARITÉ ET TERRITOIRES (11) :

Abstentions : 11

RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (3) :

N'ont pas pris part au vote : 3 Mme Esther Benbassa, MM. Jean Louis Masson, Stéphane Ravier

Ont voté pour :

Cathy Apourceau-Poly
Éliane Assassi
Jérémy Bacchi
Éric Bocquet

Céline Brulin
Laurence Cohen
Cécile Cukierman
Fabien Gay

Michelle Gréaume
Gérard Lahellec
Pierre Laurent

Marie-Noëlle Lienemann	Pierre Ouzoulias Pascal Savoldelli	Marie-Claude Varailas	Rémy Pointereau Sophie Primas Jean-Paul Prince Catherine Procaccia Frédérique Puissat Isabelle Raimond-Pavero Didier Rambaud Jean-François Rapin Damien Regnard André Reichardt Évelyne Renaud-Garabedian Jean-Claude Requier Bruno Retailleau Alain Richard	Marie-Pierre Richer Olivier Rietmann Teva Rohfritsch Bruno Rojouan Jean-Yves Roux Denise Saint-Pé Hugues Saury Stéphane Sautarel René-Paul Savary Michel Savin Elsa Schalck Patricia Schillinger Vincent Segouin Bruno Sido Jean Sol Nadia Sollogoub	Laurent Somon Philippe Tabarot Lana Tetuanui Dominique Théophile Claudine Thomas Jean-Marie Vanlerenberghe Anne Ventalon Dominique Vérien Sylvie Vermeillet Pierre-Jean Verzelen Cédric Vial Jean Pierre Vogel Dany Wattebled Richard Yung
	Ont voté contre :			Abstentions :	
Pascal Allizard Jean-Claude Anglars Jean-Michel Arnaud Stéphane Artano Serge Babary Jean Bacci Julien Bargeton Philippe Bas Jérôme Bascher Arnaud Bazin Arnaud de Belenet Bruno Belin Nadine Bellurot Catherine Belrhiti Martine Berthet Christian Bilhac Annick Billon Étienne Blanc Jean-Baptiste Blanc Christine Bonfanti-Dossat François Bonhomme François Bonneau Bernard Bonne Philippe Bonnacarrère Michel Bonnus Alexandra Borchio Fontimp Gilbert Bouchet Céline Boulay-Espéronnier Yves Bouloux Toine Bourrat Jean-Marc Boyer Valérie Boyer Max Brisson François-Noël Buffet Bernard Buis Laurent Burgoa Henri Cabanel Alain Cadec Olivier Cadic François Calvet Christian Cambon Agnès Canayer Michel Canévet Vincent Capocanellas Emmanuel Capus Jean-Noël Cardoux Maryse Carrère Alain Cazabonne Anne Chain-Larché Patrick Chaize Pierre Charon Daniel Chasseing Alain Chatillon Patrick Chauvet Marie-Christine Chauvin Guillaume Chevrollier Marta de Cidrac Olivier Cigolotti Jean-Pierre Corbisez Édouard Courtial Pierre Cuypers Laure Darcos Mathieu Darnaud Marc-Philippe Daubresse Jean-Pierre Decool Robert del Picchia Vincent Delahaye Nathalie Delattre Bernard Delcros	Annie Delmont-Koropoulos Patricia Demas Stéphane Demilly Michel Dennemont Catherine Deroche Jacky Deromedi Chantal Deseyne Yves Détraigne Brigitte Devésa Catherine Di Folco Nassimah Dindar Dominique Bellurot Philippe Dominati Sabine Drexler Alain Duffourg Catherine Dumas Françoise Dumont Laurent Duplomb Nicole Duranton Dominique Estrosi Sassone Jacqueline Eustache-Brinio Marie Evrard Gilbert Favreau Françoise Férat Bernard Fialaire Philippe Folliot Bernard Fournier Catherine Fournier Christophe-André Frassa Pierre Frogier Laurence Garnier Joëlle Garriaud-Maylam Françoise Gatel André Gattolin Fabien Genet Frédérique Gerbaud Éric Gold Béatrice Gosselin Nathalie Goulet Sylvie Goy-Chavent Jean-Pierre Grand Daniel Gremillet Jacques Groperrin Pascale Gruny Charles Guené Daniel Gueret Jean-Noël Guérini Joël Guerriau Jocelyne Guidez Véronique Guillotin André Guiol Abdallah Hassani Nadège Havet Ludovic Haye Olivier Henno Loïc Hervé Christine Herzog Jean Hingray Alain Houpert Jean-Raymond Hugonet Jean-François Husson Xavier Iacovelli Corinne Imbert Annick Jacquemet Micheline Jacques Jean-Marie Janssens Else Joseph Muriel Jourda Alain Joyandet	Claude Kern Christian Klinger Mikaele Kulimoetoke Sonia de La Provôté Laurent Lafon Jean-Louis Lagourgue Marc Laménie Florence Lassarade Michel Laugier Daniel Laurent Christine Lavarde Antoine Lefèvre Élisabeth Doineau Ronan Le Gleut Jacques Le Nay Olivier Léonhardt Henri Leroy Stéphane Le Rudulier Valérie Létard Pierre-Antoine Levi Martin Lévrier Brigitte Lherbier Anne-Catherine Loisier Jean-Philippe Longeot Gérard Longuet Vivette Lopez Pierre Louault Viviane Malet Claude Malhuret Didier Mandelli Alain Marc Frédéric Marchand Hervé Marseille Pascal Martin Hervé Maurey Thierry Meignen Colette Mélot Frank Menonville Marie Mercier Sébastien Meurant Brigitte Micouleau Alain Milon Jean-Marie Mizzon Jean-Pierre Moga Thani Mohamed Soilihi Albéric de Montgolfier Catherine Morin-Desailly Philippe Mouiller Laurence Muller-Bronn Philippe Nachbar Louis-Jean de Nicolaj Sylviane Noël Claude Nougéin Olivier Paccaud Gyslène Pantel Jean-Jacques Panunzi Vanina Paoli-Gagin Georges Patient François Patriat Philippe Paul Cyril Pellevat Philippe Pemezec Cédric Perrin Évelyne Perrot Annick Petrus Marie-Laure Phinera-Horth Stéphane Piednoir Kristina Pluchet Gérard Poadja	Maurice Antiste Viviane Artigalas David Assouline Guy Benarroche Joël Bigot Florence Blatrix Contat Nicole Bonnefoy Denis Bouad Hussein Bourgi Isabelle Briquet Rémi Cardon Marie-Arlette Carlotti Catherine Conconne Hélène Conway-Mouret Thierry Cozic Michel Dagbert Ronan Dantec Gilbert-Luc Devinaz Thomas Dossus Jérôme Durain Vincent Éblé Frédérique Espagnac Rémi Féraud Corinne Férét Jacques Fernique Jean-Luc Fichet	Martine Filleul Hervé Gillé Guillaume Gontard Laurence Harribey Jean-Michel Houlegatte Olivier Jaquin Victoire Jasmin Éric Jeansannetas Patrice Joly Bernard Jomier Gisèle Jourda Patrick Kanner Éric Kerrouche Marie-Pierre de La Gontrie Joël Labbé Jean-Yves Leconte Annie Le Houerou Claudine Lepage Jean-Jacques Lozach Monique Lubin Victorin Lurel Jacques-Bernard Magner Monique de Marco Didier Marie Serge Mérimou	Michelle Meunier Jean-Jacques Michau Marie-Pierre Monier Franck Montaugé Paul Toussaint Parigi Sebastien Pla Raymonde Poncet Monge Émilienne Poumirol Angèle Prévillat Claude Raynal Christian Redon-Sarrazy Sylvie Robert Gilbert Roger Laurence Rossignol Daniel Salmon Lucien Stanzione Jean-Pierre Sueur Sophie Taillé-Polian Rachid Temal Jean-Claude Tissot Jean-Marc Todeschini Mickaël Vallet André Vallini Sabine Van Heghe Yannick Vaugrenard
				N'ont pas pris part au vote :	
			Gérard Larcher, Président du Sénat	Roger Karoutchi, Président de séance Esther Benbassa	Jean Louis Masson Stéphane Ravier
				SCRUTIN N° 174	
				<i>sur l'ensemble 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, compte tenu de l'ensemble des délégations de vote accordées par les sénateurs aux groupes politiques et notifiées à la Présidence :</i>	
				Nombre de votants	343
				Suffrages exprimés	278
				Pour	252
				Contre	26
				Le Sénat a adopté	
				ANALYSE DU SCRUTIN	
				GROUPE LES RÉPUBLICAINS (147) :	
				<i>Pour :</i> 146	
				<i>N'a pas pris part au vote :</i> 1 M. Gérard Larcher, Président du Sénat	

GROUPE SOCIALISTE, ÉCOLOGISTE ET RÉPUBLICAIN (65) :*Abstentions : 64**N'a pas pris part au vote : 1 Mme Laurence Rossignol, Présidente de séance***GROUPE UNION CENTRISTE (56) :***Pour : 56***GROUPE RASSEMBLEMENT DES DÉMOCRATES, PROGRESSISTES ET INDÉPENDANTS (23) :***Pour : 23***GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN CITOYEN ET ÉCOLOGISTE (15) :***Contre : 15***GROUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (15) :***Pour : 14**Abstention : 1 M. Christian Bilhac***GROUPE LES INDÉPENDANTS - RÉPUBLIQUE ET TERRITOIRES (13) :***Pour : 13***GROUPE ÉCOLOGISTE - SOLIDARITÉ ET TERRITOIRES (11) :***Contre : 11***RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (3) :***N'ont pas pris part au vote : 3 Mme Esther Benbassa, MM. Jean Louis Masson, Stéphane Ravier***Ont voté pour :**

Pascal Allizard
Jean-Claude Anglars
Jean-Michel Arnaud
Stéphane Artano
Serge Babary
Jean Bacci
Julien Bargeton
Philippe Bas
Jérôme Bascher
Arnaud Bazin
Arnaud de Belenet
Bruno Belin
Nadine Bellurot
Catherine Belrhiti
Martine Berthet
Annick Billon
Étienne Blanc
Jean-Baptiste Blanc
Christine Bonfanti-Dossat
François Bonhomme
François Bonneau
Bernard Bonne
Philippe Bonnacarrère
Michel Bonnus
Alexandra Borchio
Fontimp
Gilbert Bouchet
Céline Boulay-Espéronnier
Yves Bouloux
Toine Bourrat
Jean-Marc Boyer
Valérie Boyer
Max Brisson
François-Noël Buffet
Bernard Buis
Laurent Burgoa

Henri Cabanel
Alain Cadec
Olivier Cadic
François Calvet
Christian Cambon
Agnès Canayer
Michel Canévet
Vincent Capocanellas
Emmanuel Capus
Jean-Noël Cardoux
Maryse Carrère
Alain Cazabonne
Anne Chain-Larché
Patrick Chaize
Pierre Charon
Daniel Chasseing
Alain Chatillon
Patrick Chauvet
Marie-Christine Chauvin
Guillaume Chevrollier
Marta de Cidrac
Olivier Cigolotti
Jean-Pierre Corbisez
Édouard Courtial
Pierre Cuypers
Laure Darcos
Mathieu Darnaud
Marc-Philippe Daubresse
Jean-Pierre Decool
Robert del Picchia
Vincent Delahaye
Nathalie Delattre
Bernard Delros
Annie Delmont-Koropoulis

Patricia Demas
Stéphane Demilly
Michel Dennemont
Catherine Deroche
Jacky Deromedi
Chantal Deseyne
Yves Détraigne
Brigitte Devésa
Catherine Di Folco
Nassimah Dindar
Élisabeth Doineau
Philippe Dominati
Sabine Drexler
Alain Duffourg
Catherine Dumas
Françoise Dumont
Laurent Duplomb
Nicole Duranton
Dominique Estrosi Sassone
Jacqueline Eustache-Brinio
Marie Evrard
Gilbert Favreau
Françoise Férat
Bernard Fialaire
Philippe Folliot
Bernard Fournier
Catherine Fournier
Christophe-André Frassa
Pierre Frogier
Laurence Garnier
Joëlle Garriaud-Maylam
Françoise Gatel
André Gattolin
Fabien Genet

Frédérique Gerbaud
Éric Gold
Béatrice Gosselin
Nathalie Goulet
Sylvie Goy-Chavent
Jean-Pierre Grand
Daniel Gremillet
Jacques Groperrin
Pascale Gruny
Charles Guené
Daniel Gueret
Jean-Noël Guérini
Joël Guerriau
Jocelyne Guidez
Véronique Guillotin
André Guiol
Abdallah Hassani
Nadège Havet
Ludovic Haye
Olivier Henno
Loïc Hervé
Christine Herzog
Jean Hingray
Alain Houpert
Jean-Raymond Hugonet
Jean-François Husson
Xavier Iacovelli
Corinne Imbert
Annick Jacquemet
Micheline Jacques
Jean-Marie Janssens
Else Joseph
Muriel Jourda
Alain Joyandet
Roger Karoutchi
Claude Kern
Christian Klingler
Mikaelé Kulimoetoke
Sonia de La Provôté
Laurent Lafon
Jean-Louis Lagourgue
Marc Laménie
Florence Lassarade
Michel Laugier
Daniel Laurent
Christine Lavarde
Antoine Lefèvre
Dominique de Legge
Ronan Le Gleut
Jacques Le Nay
Olivier Léonhardt
Henri Leroy

Stéphane Le Rudulier
Valérie Létard
Pierre-Antoine Levi
Martin Lévrier
Brigitte Lherbier
Anne-Catherine Loisier
Jean-François Longeot
Gérard Longuet
Vivette Lopez
Pierre Louault
Viviane Malet
Claude Malhuret
Didier Mandelli
Alain Marc
Frédéric Marchand
Hervé Marseille
Pascal Martin
Hervé Maurey
Pierre Médevielle
Thierry Meïgnen
Colette Mélot
Franck Menonville
Marie Mercier
Sébastien Meurant
Brigitte Micouleau
Alain Milon
Jean-Marie Mizzon
Jean-Pierre Moga
Thani Mohamed Soilihi
Albéric de Montgolfier
Catherine Morin-Desailly
Philippe Mouiller
Laurence Muller-Bronn
Philippe Nachbar
Louis-Jean de Nicolaÿ
Sylviane Noël
Claude Nougéin
Olivier Paccaud
Gyslène Pantel
Jean-Jacques Panunzi
Vanina Paoli-Gagin
Georges Patient
François Patriat
Philippe Paul
Cyril Pellevat
Philippe Pemezec
Cédric Perrin
Évelyne Perrot
Annick Petrus

Marie-Laure Phinera-Horth
Stéphane Piednoir
Kristina Pluchet
Gérard Poadja
Rémy Pointereau
Sophie Primas
Jean-Paul Prince
Catherine Procaccia
Frédérique Puissat
Isabelle Raimond-Pavero
Didier Rambaud
Jean-François Rapin
Damien Regnard
André Reichardt
Évelyne Renaud-Garabedian
Jean-Claude Requier
Bruno Retailleau
Alain Richard
Marie-Pierre Richer
Olivier Rietmann
Teva Rohfritsch
Bruno Rojouan
Jean-Yves Roux
Denise Saint-Pé
Hugues Saury
Stéphane Sautarel
René-Paul Savary
Michel Savin
Elsa Schalck
Patricia Schillinger
Vincent Segouin
Bruno Sido
Jean Sol
Nadia Sollogoub
Laurent Somon
Philippe Tabarot
Lana Tetuanui
Dominique Théophile
Claudine Thomas
Jean-Marie Vanlerenberghe
Anne Ventalon
Dominique Vérien
Sylvie Vermeillet
Pierre-Jean Verzelen
Cédric Vial
Jean Pierre Vogel
Dany Wartbled
Richard Yung

Ont voté contre :

Cathy Apourceau-Poly
Éliane Assasi
Jérémy Bacchi
Guy Benarroche
Éric Bocquet
Céline Brulin
Laurence Cohen
Cécile Cukierman
Ronan Dantec
Thomas Dossus

Jacques Fernique
Fabien Gay
Guillaume Gontard
Michelle Gréaume
Joël Labbé
Gérard Lahellec
Pierre Laurent
Marie-Noëlle Lienemann
Monique de Marco

Pierre Ouzoulias
Paul Toussaint Parigi
Raymond Poncet Monge
Daniel Salmon
Pascal Savoldelli
Sophie Taillé-Polian
Marie-Claude Varailles

Abstentions :

Maurice Antiste
Viviane Artigalas
David Assouline
Joël Bigot
Christian Bilhac
Florence Blatrix
Contat
Nicole Bonnefoy
Denis Bouad
Hussein Bourgi
Isabelle Briquet

Rémi Cardon
Marie-Arlette Carlotti
Catherine Conconne
Hélène Conway-Mouret
Thierry Cozic
Michel Dagbert
Gilbert-Luc Devinaz
Jérôme Durain
Vincent Éblé
Frédérique Espagnac

Rémi Féraud
Corinne Féret
Jean-Luc Fichet
Martine Filleul
Hervé Gillé
Laurence Harribey
Jean-Michel Houllégatte
Olivier Jacquin
Victoire Jasmijn
Éric Jeansannetas

Patrice Joly
Bernard Jomier
Gisèle Jourda
Patrick Kanner
Éric Kerrouche
Marie-Pierre de La
Gontrie
Jean-Yves Leconte
Annie Le Houerou

Claudine Lepage
Jean-Jacques Lozach
Monique Lubin
Victorin Lurel
Jacques-Bernard
Magner
Didier Marie
Serge Méryllou
Michelle Meunier

Jean-Jacques Michau
Marie-Pierre Monier
Franck Montaugé
Sébastien Pla
Émilienne Poumirol
Angèle Prévaille
Claude Raynal
Christian Redon-
Sarrazy

Sylvie Robert
Gilbert Roger
Lucien Stanzione
Jean-Pierre Sueur

Rachid Temal
Jean-Claude Tissot
Jean-Marc Todeschini
Mickaël Vallet

André Vallini
Sabine Van Heghe
Yannick Vaugrenard

N'ont pas pris part au vote :

Gérard Larcher,
Président du Sénat

Laurence Rossignol,
Présidente de séance
Esther Benbassa

Jean Louis Masson
Stéphane Ravier