

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission spéciale chargée d'examiner
la proposition de loi organique relative à la
modernisation de la gestion des finances
publiques et la proposition de loi portant
diverses dispositions relatives au haut
conseil des finances publiques et à
l'information du parlement sur les finances
publiques ainsi que la proposition de loi
organique et la proposition de loi relatives
aux lois de financement de la sécurité
sociale**

| | |
|--|----|
| – Textes relatifs à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) | 2 |
| – Textes relatifs à la loi organique relative au financement de la sécurité sociale (LOLFSS) | 55 |
| – Présence en réunion | 78 |

Jour

15 juillet 2021

Séance de 15 heures

Compte rendu n° 2

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

**Présidence de
M. Éric Woerth,
Président,
puis de
Mme Fadila Khattabi,
vice-Présidente**



La réunion commence à quinze heures.

M. le président Éric Woerth. Chers collègues, la commission spéciale que j'ai l'honneur de présider se réunit enfin pour examiner les quatre propositions de loi dont elle est saisie.

Depuis la réunion constitutive du 26 mai dernier, nous avons travaillé avec le Conseil d'État, saisi par le président de l'Assemblée nationale. Ce travail fut de grande qualité et nous avons été, les rapporteurs et moi, amenés à défendre nos textes devant l'assemblée générale du Conseil d'État, expérience nouvelle mais très enrichissante. Il faut bien avouer que l'ambiance studieuse y est sensiblement différente de celle qui règne dans notre hémicycle.

L'avis du Conseil d'État vous a été transmis et bon nombre d'amendements que nous vous proposerons avec Laurent Saint-Martin en sont issus.

Nous examinerons d'abord les textes relatifs à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) puis ceux qui portent sur la loi organique relative au financement de la sécurité sociale (LOLFSS). Chaque examen sera précédé d'une discussion générale, et nous aurons à examiner 132 amendements pour la proposition de loi organique modifiant la LOLF, 6 pour la proposition de loi relative au Haut Conseil des finances publiques (HCFP), 73 pour la proposition de loi organique modifiant la LOLFSS et 1 pour la proposition de loi jointe.

L'examen de ces textes en séance publique a été avancé au lundi 19 juillet à 16 heures, ce qui nous conduira probablement à prévoir une réunion le même jour, à 15 h 30, pour examiner les amendements, en application de l'article 88 du règlement.

Si ces textes sont adoptés, ils seront ensuite examinés par le Sénat mais pas par une commission spéciale : chaque texte sera renvoyé à la commission des affaires sociales ou à la commission des finances. Cette dernière a d'ailleurs déjà nommé ses rapporteurs sur ses textes en les personnes de Jean-François Husson et Claude Raynal, respectivement rapporteur général et président de la commission. D'après les informations fournies par le ministère des relations avec le Parlement, le Sénat pourrait être saisi dès la fin septembre mais cela doit encore être confirmé.

La proposition de loi organique que nous avons déposée avec Laurent Saint-Martin s'inscrit dans le prolongement direct du dernier rapport de la mission d'information sur la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF), en 2019. Cette mission avait rendu une dizaine de rapports entre 2003 et 2011, avant de faire une longue pause dans ses travaux. Elle comptait déjà, parmi ses membres, Gilles Carrez et Charles de Courson ! Cette proposition de loi organique représente probablement la réforme de la LOLF la plus ambitieuse depuis l'adoption de celle-ci, il y a maintenant vingt ans. Cela étant, ce que nous vous proposons n'est pas révolutionnaire. Nous n'avons aucune raison de renverser la table car le texte est solide. Il fallait simplement le faire évoluer. Si, comme le Conseil d'État le souligne, notre texte ne bouleverse pas le cadre de gouvernance de nos finances publiques, ce qui serait impossible sans préalablement modifier la Constitution, son adoption impliquera, néanmoins, des évolutions non négligeables de la LOLF, pour la première fois depuis son adoption.

Le Conseil d'État a dégagé trois lignes de force dans notre proposition.

La première est, dans un contexte où la dette publique est à son plus haut niveau depuis la dernière guerre mondiale, de faciliter un pilotage des finances publiques par la dépense, qui s'inscrit dans une dimension pluriannuelle et opère dans un cadre de référence, toutes administrations publiques confondues, avec une attention particulière portée à la dépense d'investissement.

La seconde est de circonscrire, sinon d'éliminer, les pratiques susceptibles d'altérer la transparence des finances publiques, à l'instar des affectations de taxes, des prélèvements sur recettes ou du développement des dépenses fiscales.

La troisième est enfin de rationaliser et d'améliorer le travail parlementaire en matière de finances publiques.

La question des dépenses d'investissement est fondamentale en sortie de crise. Si ce terme me paraît, à maints égards, préférable à celui de dépenses d'avenir, il reste qu'il ne peut être pleinement appréhendé dans la nomenclature qui encadre aujourd'hui la comptabilité de l'État. On saisit bien la différence entre les dépenses d'avenir et les dépenses d'investissement. Ainsi, les salaires des professeurs de l'éducation nationale sont des dépenses d'avenir mais pas des dépenses d'investissement, puisqu'ils relèvent du fonctionnement démocratique d'un pays, soucieux d'offrir à tous, gratuitement, un enseignement de qualité. Le remboursement des intérêts de la dette est une dépense liée au passé mais il représente tout de même une dépense de fonctionnement nécessaire. Je présenterai un amendement pour définir encore plus précisément les notions de dépense de fonctionnement et dépense d'investissement. Nous en discuterons avec le Gouvernement en séance.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Même si nous n'en sommes qu'au début de nos travaux, je suis heureux de vous présenter l'aboutissement d'un travail de trois ans, engagé avec le président Éric Woerth. Nous voici parvenus à un moment important puisque nous vous avons régulièrement annoncé l'arrivée de cette proposition de loi organique comme une pièce maîtresse de l'avenir de nos finances publiques, surtout depuis le début de la crise. Modifier le contenant pour mieux maîtriser le contenu, c'est un débat qui nous anime depuis longtemps. Nous sommes extrêmement fiers de vous soumettre cette première modification substantielle de la LOLF depuis vingt ans.

Nous avons souhaité, au début de l'année 2019, relancer la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances afin de dresser le bilan de notre constitution financière. Nous souhaitons y apporter certains ajustements à la lumière de la pratique budgétaire, mais sans en bouleverser l'architecture d'ensemble, ni l'esprit que nous voulons, au contraire, conforter.

Nous avons modestement tenté d'inscrire nos pas dans ceux des pères de la LOLF, Didier Migaud à l'Assemblée nationale et Alain Lambert au Sénat. La LOLF est, avant tout, un outil parlementaire, et nous avons considéré qu'elle devait le rester. C'est pourquoi il s'agit d'une proposition de loi et non d'un projet de loi.

La démarche adoptée se veut résolument transpartisane, pragmatique, éclairée par l'expérience, guidée par la volonté d'améliorer la qualité de nos discussions budgétaires et de consolider le rôle central du Parlement dans l'examen et le contrôle des finances publiques.

Les travaux de la MILOLF ont abouti en septembre 2019 à quarante-cinq recommandations qui inspirent, à l'évidence, la proposition de loi organique et la proposition de loi ordinaire que nous vous présentons aujourd'hui. Quatre axes avaient déjà guidé nos propositions : rationaliser le calendrier et la procédure budgétaire pour plus de transparence et de lisibilité, renforcer la portée de l'autorisation parlementaire, renouveler la démarche de performance et conforter la logique de résultats, améliorer l'information et le contrôle du Parlement. Il est évident que ces axes sont à présent complétés et confortés par certains éléments de la crise sanitaire que nous vivons depuis plus d'un an. D'ailleurs, je ne suis pas certain que cette proposition de loi aurait abouti sans la crise. Celle-ci a mis en évidence la nécessité de réviser la LOLF pour nous doter d'outils à même d'améliorer la gestion, le contrôle et la programmation de nos finances publiques.

Cette proposition de loi organique a pris de l'épaisseur à mesure que nous avançons dans le processus d'initiative législative. Le Gouvernement l'a ainsi intégrée aux réformes structurelles présentées à la Commission européenne dans le cadre du programme de stabilité pour les années 2021-2027 et du programme national de reprise et de résilience (PNRR). Ce n'est pas anodin : j'y vois l'importance de la réforme du cadre organique des finances publiques dans la réforme de l'État.

Le Conseil d'État, associé à nos travaux, nous a apporté un éclairage juridique très complet et précieux. Vous le constaterez, nombre d'amendements que je présenterai avec le président sont issus de ses analyses et suggestions.

Avant d'aborder le contenu du texte, je remercie le président Éric Woerth pour son engagement et son ouverture d'esprit dans le cadre des travaux menés ensemble depuis la MILOLF jusqu'aux propositions que nous portons aujourd'hui, en passant par les discussions que nous avons eues devant le Conseil d'État.

Sur le fond, nous souhaitons renforcer la place de la pluriannualité dans les discussions budgétaires. Elle s'est imposée à l'évidence pour appréhender la maîtrise et l'équilibre de nos comptes publics. Il s'agit d'un principe très important au niveau européen, que l'on retrouve moins dans notre droit budgétaire. Une stratégie de finances publiques conçue sur plusieurs années est pourtant essentielle, pour démontrer que la soutenabilité de notre dette est garantie et, ainsi, préserver la qualité de signature de la France auprès de ses créanciers présents et futurs.

Cet enjeu est encore plus fort en sortie de crise. Comme je l'ai évoqué ce matin en séance publique lors du débat d'orientation sur les finances publiques, nous devons choisir une stratégie et une trajectoire dans l'année qui vient, afin de reprendre le contrôle de nos finances publiques. Devrons-nous recourir ou non à l'instrument des prélèvements obligatoires ? Devrons-nous instaurer des investissements d'avenir supplémentaires ? Comment définirons-nous une trajectoire de maîtrise et de modération propre aux dépenses publiques ? Toutes ces options politiques, qui sont sur la table, sont respectables, et les Français trancheront prochainement.

En tout état de cause, la proposition de loi organique introduit des outils pour mesurer l'évolution de la dépense publique, quels que soient les choix politiques. La loi de programmation des finances publiques fixerait ainsi une trajectoire d'évolution de la dépense publique, exprimée en milliards d'euros pour plus de lisibilité. Les déviations de cette trajectoire seraient mesurées par un compteur des écarts, présenté avec le projet de loi de loi de finances. Le Gouvernement serait tenu d'expliquer les raisons de ces écarts. Cet effort

d'éclaircissement ne concerne pas seulement la dépense publique : nous vous proposerons également de renforcer l'information disponible sur les dépenses fiscales.

Par ailleurs, nous proposons une refonte du calendrier budgétaire de l'année. Les rendez-vous parlementaires sont multiples et se recourent parfois. La proposition de loi organique suggère en particulier de fusionner les débats d'avril relatifs au programme de stabilité (PSTAB) et ceux d'orientation des finances publiques, en juillet. Peut-être avons-nous participé, ce matin, au dernier débat d'orientation des finances publiques.

Nous voulons, de surcroît, renforcer les grands principes budgétaires d'unité et d'universalité, fondements de la lisibilité de l'action publique et du consentement à l'impôt. Une nouvelle doctrine encadrant l'affectation de taxes à des tiers autres que les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales serait ainsi consacrée. Cette pratique des taxes affectées est trop souvent vue comme une protection alors que le mode de financement de droit commun des services publics est bien la dotation budgétaire, en tant qu'elle est autorisée par le Parlement sur la base d'une proposition motivée du Gouvernement. Nous souhaitons revenir à cette « pureté budgétaire » que la LOLF avait introduite.

D'ailleurs, autant le dispositif est étoffé pour ce qui est des dépenses, autant nous manquons de visibilité quant à l'utilisation des taxes affectées, qui contribuent au foisonnement et à l'éclatement de notre système fiscal, au détriment de la lisibilité nécessaire au consentement éclairé des citoyens.

La discussion budgétaire serait également simplifiée. Nous créons ainsi une nouvelle loi de finances de fin de gestion, qui inscrit dans le marbre la pratique engagée en 2018 des collectifs de fin d'année sans mesure fiscale.

Enfin, nous souhaitons appréhender différemment la dépense publique, afin d'identifier les investissements de long terme.

Je n'oublie pas, évidemment, que nous souhaitons consacrer le Printemps de l'évaluation au sein de la LOLF. Cet exercice, dont nous avons récemment terminé la quatrième édition, est une bonne pratique.

Ce n'est pas tous les jours que nous avons l'occasion de discuter du cadre organique de nos finances publiques et de corriger certaines difficultés que nous éprouvons dans notre examen parlementaire. Je me réjouis de cette occasion de réaffirmer la place du Parlement comme concepteur du cadre de nos finances publiques. Rappelons, à cet égard, que notre commission spéciale sera amenée à examiner une proposition de loi organique proposée par Thomas Mesnier, pour le volet des finances sociales. Elle contient des avancées majeures et je vous invite à l'adopter tout aussi largement que celle que j'ai cosignée avec Éric Woerth. C'est en menant ces travaux sérieux, au long cours, que le Parlement affirme sa place dans l'équilibre de nos institutions.

Mme Bénédicte Peyrol (LaREM). En effet, ce n'est pas anodin que de débattre d'une proposition de loi organique des finances publiques ou du financement de la sécurité sociale. C'est même un honneur pour la commission des finances et celle des affaires sociales. D'une certaine manière, ces textes sont le bilan de l'expérience des uns et des autres, certains ayant plus d'ancienneté que d'autres.

Il nous est proposé de renforcer notre rôle de parlementaires dans le contrôle et la gestion des finances publiques. Dans la pratique, le Printemps de l'évaluation nous a permis d'anticiper les mesures que vous prévoyez. Je salue le travail d'Amélie de Montchalin, de Jean-Noël Barrot mais aussi celui de l'ensemble des parlementaires, que vous avez soutenus, monsieur le président. Nous témoignons par là-même de la capacité du Parlement à travailler correctement.

La commission des finances n'a pas attendu la crise pour s'intéresser à la dette, à laquelle je consacre chaque année un rapport spécial, mais la crise a renforcé l'urgence d'en discuter. Certains ont évoqué l'annulation de la dette ou sa transformation en dette perpétuelle ; pour ma part, je pense qu'il est de la responsabilité politique de dire qu'une dette se gère et se rembourse. Il faut utiliser les outils à notre disposition pour la réduire.

Les articles 1^{er} et 10 renforcent la prise en compte de la stratégie pluriannuelle des finances publiques. L'article 3 transcrit la doctrine d'emploi des taxes affectées, qui fait l'objet de longs débats chaque année. Le Conseil d'État a fait plusieurs remarques concernant les critères de choix de l'affectation, ainsi que sur la mise en œuvre de cette doctrine, car les opérateurs limitent parfois le pouvoir politique et la transparence de notre pilotage budgétaire. L'article 5 rassemble l'ensemble des dispositions fiscales qui ont un impact sur les recettes de l'État. J'espère qu'il nous permettra de gagner du temps et d'être efficaces en clarifiant le débat parlementaire.

Le président vient d'évoquer les dispositions sur la présentation des dépenses de fonctionnement et d'investissement dans l'article d'équilibre. Nous devons avancer sur ces sujets.

Au-delà du renouvellement du cadre budgétaire prévu par cette proposition de loi, la bonne gestion des comptes publics tient à des choix, que nous avons beaucoup de mal à faire en France. Nous devons décider quelles dépenses maintenir, et à quelles dépenses mettre un terme.

M. Patrick Hetzel (LR). Cette réforme de la gouvernance de nos finances publiques est évidemment la bienvenue – il faut savoir reconnaître quand les choses vont dans le bon sens.

Ces propositions de loi, ordinaire et organique, entendent renforcer le rôle du Parlement pour le vote des lois de finances, le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques. Les avancées proposées, très intéressantes, méritent d'être saluées.

Le Printemps de l'évaluation, lancé à l'initiative du président Woerth, sera consacré dans la loi organique. L'importance de la pluriannualité dans les discussions budgétaires sera renforcée. Une programmation budgétaire triennale devra être présentée pour chaque programme budgétaire afin de donner au législateur une trajectoire indicative. La loi de programmation des finances publiques devra définir une trajectoire d'évolution de la dépense publique, en milliards d'euros et en pourcentages.

La présentation budgétaire sera plus lisible et plus simple par une distinction claire entre les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement. Par ailleurs, la fusion du débat d'orientation des finances publiques avec celui consacré au programme de stabilité

devrait permettre de simplifier la cartographie annuelle des rendez-vous budgétaires. Le temps ainsi libéré devrait être consacré à un débat annuel sur le sujet fondamental de la dette.

Une loi de finances de fin de gestion sera votée chaque année. Elle permettra de s'assurer de la saine gestion des finances dans un collectif budgétaire spécifique au lieu de voter une profusion de projets de loi de finances rectificatives dont la lisibilité n'est pas garantie. Autre avancée, un débat propre aux collectivités territoriales sera garanti dans chaque loi de finances. Enfin, ces textes vont renforcer l'encadrement des recettes des opérateurs de l'État pour rendre plus lisible le budget global de l'État.

Le groupe Les Républicains votera ces propositions de loi ordinaire et organique, bienvenues et nécessaires pour améliorer la qualité de l'examen des projets de lois de finances, pour les rendre plus lisibles et améliorer l'information du Parlement. Nous espérons que le Gouvernement jouera le jeu, car c'est là que le bât risque de blesser : nous avons vu encore récemment que le garde des sceaux cherchait à se dérober au sujet de l'exécution budgétaire, en refusant de développer certains indicateurs.

Après l'adoption de ces textes, conçus de manière transpartisane, la discussion budgétaire aura plus de poids, en retrouvant une dimension plus politique, les enjeux de chaque loi de finances étant clairement posés dès le départ. Nous espérons que le débat budgétaire sera plus vivant.

M. Brahim Hammouche (Dem). Réformer l'État par son budget, comme ne cessait de le rappeler Philippe Séguin, et redonner tout son sens à l'autorisation parlementaire ; tels sont les deux objectifs de la loi organique sur les lois de finances, ou LOLF, adoptée en 2001 à l'initiative de Jean Arthuis et Didier Migaud.

Vingt ans après, ces objectifs n'ont pas tout à fait été atteints. La culture de l'évaluation ne s'est pas suffisamment implantée dans la gestion publique. Le Parlement s'est certes affirmé dans l'examen des lois de finances, mais son information par le Gouvernement reste trop erratique, les torts à ce sujet étant probablement partagés. Force est de reconnaître que de nombreux efforts doivent être réalisés en matière de maîtrise de la dépense publique, et notre situation budgétaire après la crise nous conduira à y faire plus attention encore.

Cette proposition de loi contribue largement à renouveler l'examen parlementaire des lois de finances, et ainsi à corriger ses défauts. Le Printemps de l'évaluation, grande réussite de cette législature, est inscrit dans le cadre organique. La loi de programmation des finances publiques et, en conséquence, l'article liminaire des projets de lois de finances, sont enrichis du vote d'une norme des dépenses en valeur et en volume. L'information du Parlement est renforcée et rationalisée. Enfin, les pouvoirs du Haut conseil des finances publiques sont élargis.

Nous nous réjouissons de ces propositions et nous voterons ces textes. Nous proposerons d'ailleurs de compléter ces avancées sur plusieurs sujets, et je sais que nous trouverons parmi nos collègues de nombreux soutiens. Nous regrettons néanmoins que cette réforme ne s'attaque qu'à un seul des objectifs de la LOLF et oublie la réforme en profondeur de l'État.

Mme Lise Magnier (Agir ens). Je tiens, moi aussi, à souligner que ces propositions de loi sont le fruit d'un travail transpartisan mené dans le cadre de la MILOLF. La LOLF n'a été que très légèrement modifiée depuis 2001 ; il était donc temps d'actualiser les pratiques

afin de mieux prendre en compte les enjeux auxquels sont confrontées nos finances publiques : le besoin d'une plus grande lisibilité, d'une meilleure appropriation du débat sur l'endettement public et d'une meilleure association du Parlement. Je partage l'avis du rapporteur général, il est probable que la crise a permis d'accélérer l'aboutissement de ces travaux.

Cette proposition de loi organique ne révolutionne pas la LOLF ni la gouvernance des finances publiques, ce qui n'était d'ailleurs pas souhaitable, mais elle vient apporter des précisions et des améliorations bienvenues, issues d'un travail au long cours de la MILOLF et en cohérence avec les engagements de modernisation de la gouvernance des finances publiques pris par la France auprès de la Commission européenne. Nous partageons les priorités identifiées par les auteurs des propositions de loi : le renforcement du pilotage pluriannuel des finances publiques, l'amélioration de la transparence et la rationalisation du travail parlementaire.

Si la pluriannualité était déjà de mise depuis la loi organique du 17 décembre 2012, elle sera confortée par la présentation d'objectifs de dépenses exprimés en milliards d'euros, par sous-secteur.

La transparence des finances publiques sera également renforcée grâce à des ajustements de la structure du projet de loi de finances, à la clarification du cadre applicable aux taxes affectées et aux prélèvements sur recettes, qui nous occupe longuement chaque année, et à la modification de la nomenclature des lois de finances.

L'information et les droits du Parlement sont renforcés par la possibilité d'un débat sur la dette publique ou encore la création d'un pouvoir général de sollicitation des autorités administratives indépendantes au profit des commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat. Le groupe Agir ensemble soutient ces deux textes.

M. Michel Zumkeller (UDI-I). Face à une crise sanitaire majeure aux conséquences économiques sans précédent, la France a réagi par des mesures exceptionnelles pour lutter contre l'épidémie, afin de soutenir à la fois le revenu des ménages et le tissu économique. Cette crise aura un impact durable sur nos finances publiques et doit nous amener à changer notre manière de voir les choses, en menant une réflexion en profondeur sur une nouvelle approche.

Les principes fondateurs de la LOLF tendaient à un changement de logique, à une confiance a priori, à une culture du résultat plutôt que des moyens, à un élan managérial et des pratiques innovantes. Ils ont été dévitalisés par un appareil bureaucratique bloquant, pour reprendre les termes d'Alain Lambert, l'un des pères de cette fameuse LOLF. Les conséquences de la crise sanitaire doivent nous permettre de retrouver l'esprit de ce texte en supprimant les obstacles administratifs et en nous engageant vraiment vers une nouvelle gouvernance fondée sur la confiance a priori et le contrôle a posteriori, comme le démontre cette proposition de loi organique.

C'est en ce sens que nous avons déposé des amendements afin d'accroître le contrôle du Parlement, qui vont plus loin que cette proposition de loi organique. Nous proposons, par exemple, la saisine de la Cour des comptes par les présidents de groupe ou l'envoi d'une étude d'impact par le Gouvernement lorsqu'il dépose des amendements après expiration du délai opposable aux parlementaires.

Nous tenons aussi à saluer l'instauration d'un débat annuel sur la dette publique et la remise d'un rapport par le Gouvernement sur les caractéristiques de cette dernière, prévus à l'article 9. Alors que notre dette progresserait de 190 milliards d'euros et s'établirait à 117,2 points de PIB en 2021, il devient urgent de penser aux générations futures, comme nous ne cessons de le rappeler avec d'autres groupes parlementaires depuis plusieurs mois. Il y a trois ans, le Président de la République soulignait déjà que la dette était de « l'impôt au carré ». Malheureusement, trois ans après, la dette a continué de s'accroître, principalement cette dernière année.

Nous nous étonnons de l'absence d'un volet propre aux finances locales. Nous sommes convaincus depuis la crise que la relance se fera d'abord par les territoires. Dans cette perspective, nous proposons un amendement visant à instaurer une loi de financement des collectivités territoriales, votée annuellement au Parlement, afin d'accroître la visibilité des différents transferts financiers et surtout de faciliter le pilotage des finances publiques locales. Même si cette crise a révélé tout ce que le centralisme bureaucratique français peut avoir d'absurde et de contre-productif, cette proposition de loi organique va dans le bon sens en s'efforçant de moderniser et de simplifier notre constitution financière. Notre groupe aborde donc favorablement son examen et salue le travail de ses rédacteurs ainsi que leur engagement pour qu'elle aboutisse rapidement.

M. Charles de Courson (LT). Nous sommes en plein dans le roman d'Alexandre Dumas « Vingt ans après ». Vingt ans après son adoption, nous allons réviser notre constitution financière. Il n'y a que deux auteurs à ses textes, deux mousquetaires budgétaires : Éric Woerth et Laurent Saint-Martin. Permettez-moi d'essayer d'être le troisième.

Je tiens à féliciter notre président et notre rapporteur pour le travail accompli. Pour retoucher un texte aussi important, il faut une certaine habileté et un grand doigté ; cela a globalement été le cas.

Ces textes permettent de concrétiser les travaux de la MILOLF et d'intégrer une partie de ses quarante-cinq recommandations. Face à la crise, il était urgent de rénover le cadre des finances publiques. Beaucoup d'éléments de ces deux textes vont dans la bonne direction, et le groupe Libertés et Territoires votera en leur faveur. Je pense en particulier à la création d'un débat sur la dette et sa soutenabilité ainsi que la mise en place d'objectifs de dépenses. Je plaide depuis longtemps pour un renforcement de la maîtrise de dépenses publiques dans les discussions budgétaires.

Il reste des voies d'amélioration. La présentation de la loi de finances pourrait gagner en simplicité et en cohérence afin que notre budget devienne réellement limpide et intelligible pour l'ensemble des citoyens. Il me semble essentiel de renforcer les pouvoirs des membres de la commission des finances et de respecter nos quatre grands principes budgétaires : l'universalité – qui inclut la règle de la non-contraction des recettes et des dépenses –, l'unité, la spécialité et l'annualité, sous réserve d'une pluriannualité indicative.

Je défendrai un amendement reprenant le texte de ma proposition de loi limitant le recours aux dispositions fiscales de portée rétroactive. Son objectif est de préciser et d'encadrer le concept de rétroactivité fiscale, dans le respect du principe de sécurité juridique, afin de ne pas laisser le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État légiférer à notre place. Ce sujet essentiel ne peut être ignoré plus longtemps.

La révolution commencée il y a vingt ans par la LOLF doit impérativement se poursuivre et, contrairement aux propos de Napoléon Bonaparte à propos de la Révolution française, elle ne doit pas être fixée aux principes qui l'ont commencée pour l'enterrer. Il est nécessaire d'aller au-delà, mais ne surestimons pas les capacités de la LOLF à résoudre nos problèmes budgétaires. Il s'agit d'un instrument aux mains des gestionnaires publics et du Parlement, encore faut-il qu'ils en fassent bon usage. Comme disait le baron Louis, le père des premières règles en matière de finances publiques : « Faites-moi de bonne politique et je vous ferai de bonnes finances. » Tel est le souhait que je formule depuis vingt-huit ans !

M. Éric Coquerel (FI). Je commencerai par adresser un satisfecit – rassurez-vous, nous passerons à autre chose par la suite ! Les articles 5, 7 et 10 renforcent l'information des parlementaires, comme nous le demandions. Depuis le début de la législature, nous critiquons l'impossibilité d'amender les objectifs ; l'article 5 répond à cette demande.

Le reste du texte me semble en contradiction avec la volonté de donner une place plus importante au Parlement. Je vois dans la proposition de loi organique un marchepied pour la norme de dépenses pluriannuelle contraignante recommandée par le rapport Arthuis et promise à Bruxelles par le Gouvernement dans le programme de stabilité transmis en avril. Nous nous y opposons, car d'un point de vue démocratique, appliquer au budget l'équivalent de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie des lois de financement de la sécurité sociale restreindrait encore le choix des politiques budgétaires ouvert aux parlementaires.

Cette proposition de loi prévoit de développer les prérogatives du Haut Conseil des finances publiques, certes de manière indicative, mais cela nous semble un pas vers l'adoption d'une norme contraignante au service d'une politique de maîtrise de la dépense publique. Cette dernière, qui a fait tant de mal au pays, semble vouloir s'imposer alors que la crise du covid impose de ne pas en faire l'alpha et l'oméga de la politique économique. Pour preuve, l'article 9 fait de la dette des administrations publiques un mal qu'il faudrait combattre pour mieux mettre en œuvre la politique d'austérité, alors que les plans de relance et différentes mesures assèchent les recettes fiscales – je pense notamment aux impôts de production. Il s'inscrit dans la logique du projet de loi de finances qui sera présenté en fin d'année, et à ceux des années suivantes si Emmanuel Macron était réélu. Mais nous ferons en sorte que ce ne soit pas le cas.

M. Jean-Paul Dufrène (GDR). Ces deux propositions de loi, organique et ordinaire, sont largement inspirées du rapport de la MILOLF et des différents rapports commandés par le Gouvernement, auprès de la Cour des comptes et de la commission Arthuis.

Comme nous avons sévèrement critiqué ces rapports, nous nous dressons fermement contre les dispositifs de ces propositions de loi. Sous des aspects techniques, elles poursuivent une idéologie très libérale autour de deux axes : créer de nouveaux outils de pilotage centrés sur les dépenses publiques, afin de les diminuer ; affaiblir le pouvoir des parlementaires lors de l'examen et la construction du budget et faire de ce moment essentiel un débat technique plutôt que politique.

La principale des évolutions proposées est la mise en place de la norme de dépenses des administrations publiques déclinée sur plusieurs années, pour réaliser le rêve ultime de tous les libéraux : créer un outil qui deviendra à terme contraignant afin de diminuer d'année en année les dépenses publiques. Vous stigmatisez la dépense publique comme nuisible afin de mieux réduire le périmètre de l'État.

Vous poursuivez également la tendance, engagée en 2017, à réduire la principale prérogative du Parlement – faire la loi –, au profit de ses prérogatives de contrôle et d'évaluation. Certes, nous pourrions débattre du programme de stabilité, de la dette, et des missions budgétaires lors du Printemps de l'évaluation. Ce sera sûrement très intéressant, mais nos possibilités d'amendement seront encore plus contraintes.

Nous combattons donc ce renforcement du carcan budgétaire, qui nuit à l'action de l'État. Nous regrettons, à ce propos, que certains de nos amendements aient été jugés irrecevables en application d'une interprétation très stricte de la recevabilité budgétaire, alors que nous étudions la loi organique qui en fixe le cadre. Ces amendements sur la fongibilité asymétrique ou les plafonds d'emplois auraient permis des débats politiques de fond.

M. le président Éric Woerth. J'ai été conduit à déclarer irrecevables, au regard de l'article 40 de la Constitution, onze des amendements déposés en vue de l'examen des quatre propositions de loi.

En ce qui concerne la proposition de loi organique relative à la modernisation des finances publiques, l'amendement CS37 était en contradiction directe avec l'article 40, dont les termes mêmes interdisent de gager les charges, mais le débat aura lieu puisque plusieurs amendements portant article additionnel après l'article 8 proposent des solutions alternatives. Les amendements CS57, CS59, CS61 et CS62 prévoyaient de dé plafonner certains crédits et ouvraient donc au Gouvernement une faculté de dépenser que la LOLF interdit. Ils ne peuvent pas être corrigés pour la séance. L'amendement CS55 proposait, quant à lui, cinq modifications, dont une seule n'était pas recevable. Il peut être réécrit d'ici à la séance. Le secrétariat de la commission a déjà apporté une explication à son auteur.

Le texte vise à offrir de nouveaux instruments. Chaque gouvernement et chaque majorité conduiront dans ce cadre la politique qu'ils souhaiteront. La qualité des instruments conditionne la clarté des débats, même s'ils ne sont pas une garantie absolue. On n'est pas un bon artisan si l'on n'a pas les bons outils.

Proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (n° 4110 rectifié) (M. Laurent Saint-Martin, rapporteur)

TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

Article 1^{er} : Révision du cadre pluriannuel des finances publiques

Amendements de suppression CS46 de M. Jean-Paul Dufrègne et CS60 de Mme Sabine Rubin.

M. Jean-Paul Dufrègne. Nous proposons de supprimer l'article 1^{er}, qui intègre dans la LOLF l'article de la loi organique de 2012 relatif à la programmation des finances publiques, dans une version augmentée. Nous marquons notre opposition à la programmation budgétaire par des plafonds de crédits : cette démarche ne fonctionne pas, car elle pose comme principe que la politique budgétaire est neutre pour l'économie. Nous nous opposons encore plus fortement à la mise en place d'une norme de dépenses.

M. Éric Coquerel. Même si la plupart des dispositions visées existent déjà, nous y sommes opposés. La présentation d'objectifs de dépenses ouvre la porte à la norme contraignante en matière de dépenses publiques préconisée par le rapport Arthuis. Au-delà de la question de l'agrégation des objectifs de dépenses, nous contestons le principe même de ces objectifs, qui précisent la trajectoire du solde structurel. C'est un concept qui n'est ni pertinent d'un point de vue économique ni compréhensible pour les citoyens. Par ailleurs, nous refusons la logique d'austérité imposée par les règles européennes, qui motive ces dispositions.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Avis défavorable. L'article 1^{er} renforcera les instruments de pilotage des finances publiques, ce qui est nécessaire pour assurer la lisibilité. Il prévoit que l'évolution de la dépense publique sera exprimée en milliards d'euros. Je plaide également en faveur de l'instauration d'un « compteur des écarts » par rapport à la norme de dépenses, qui nous permettra de contrôler et évaluer réellement l'évolution de la dépense publique.

Par ailleurs, l'article 1^{er} procède à des ajustements du calendrier budgétaire en créant une séquence importante consacrée notamment au débat sur la dette publique. Il s'agit là encore d'une avancée qui augmentera la qualité des débats au Parlement.

La commission **rejette** les amendements.

Amendement CS65 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. À travers cet amendement de repli, nous entendons remplacer le plafond de dépenses inscrit dans la loi de programmation des finances publiques par un plancher de dépenses permettant de satisfaire les droits constitutionnels de chaque citoyen. Le budget doit être défini, non pas en vue de maîtriser les dépenses publiques mais en fonction des besoins des citoyens – ce que nous réclamons également pour l’objectif national de dépenses d’assurance maladie (ONDAM).

Du reste, il est paradoxal d’imposer une norme pluriannuelle contraignante en matière de dépenses publiques alors même que, selon la Banque de France, il faudra attendre la mi-2022 pour que le PIB retrouve son niveau d’il y a deux ans – contrairement à ce que ne cesse de répéter le Gouvernement. Il faut donc relancer l’activité en aidant les personnes précaires et en soutenant la consommation populaire, et non mener une politique de l’offre. L’amendement CS65 vise à préparer cette nouvelle politique.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Avis défavorable. Fixer un plafond, ce n’est pas empêcher l’augmentation de la dépense publique. Nous l’avons constaté ce matin encore avec le tiré à part : il est toujours possible de dépasser les 3 %, notamment pour faire face aux besoins de financement des services publics. Même si le cadre de la programmation n’est pas contraignant, il n’en est pas moins nécessaire pour des raisons de lisibilité et d’amélioration du pilotage des finances publiques. Il s’agit d’éviter, non pas que celles-ci augmentent mais qu’elles dérapent.

La commission **rejette** l’amendement.

Amendement CS36 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. Nous proposons d’ajouter la phrase suivante : « Les objectifs et recommandations formulés dans la loi de programmation des finances publiques n’ont qu’une portée purement informative et ne peuvent revêtir un caractère contraignant. »

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Avis défavorable. Soit dit en passant, nous avons constaté ce matin encore que ce sont principalement les lois de programmation sectorielles qui sont responsables de l’augmentation de la dépense. Même si elles ne sont pas contraignantes, cela peut poser problème quant à la capacité à réduire la dépense publique en cours de législature.

La commission **rejette** l’amendement.

Amendements CS47 de M. Jean-Paul Dufrègne, CS113 du rapporteur et CS30 de M. Michel Zumkeller (discussion commune).

M. Jean-Paul Dufrègne. L’amendement CS47 vise à supprimer la mise en place d’une norme de dépenses en euros prévue par la proposition de loi.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Mon amendement est rédactionnel.

M. Michel Zumkeller. L'amendement CS30 a pour objet de remplacer le terme « croissance » par le terme « évolution ». Employer le premier mot, c'est laisser entendre que les dépenses sont toujours en augmentation.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Je suis défavorable à l'amendement CS47 : l'introduction dans la LOLF de la norme de dépenses en euros courants est intéressante, car elle facilitera les comparaisons entre les années.

Quant à l'amendement de M. Zumkeller, je propose à travers l'un de mes amendements une coordination plus précise. J'en demande donc le retrait.

L'amendement CS30 est **retiré**.

Successivement, la commission **rejette** l'amendement CS47 et **adopte** l'amendement CS113.

Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CS114 du rapporteur.

Amendement CS48 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. Il vise à supprimer le caractère contraignant des lois de programmation et à réduire leur portée.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Avis défavorable. Les lois de programmation n'ont aucun caractère contraignant. De plus, le texte vise précisément à augmenter leur portée.

La commission **rejette** l'amendement.

Amendement CS131 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. Il s'agit, là encore, de limiter le caractère contraignant des lois de programmation en supprimant les dispositions destinées à encadrer les dépenses ou les recettes.

Suivant l'avis, du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement.

Elle **adopte** les amendements rédactionnels identiques CS115 du rapporteur et CS33 de M. Michel Zumkeller.

Amendements CS116 du rapporteur et CS132 de M. Jean-Paul Dufrègne (discussion commune).

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Il s'agit de préciser que l'article liminaire rappelle la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques.

M. Jean-Paul Dufrègne. L'alinéa 34 prévoit que les lois de finances comprennent un article liminaire retraçant les niveaux de dépenses et de recettes pour l'année sur laquelle elles portent mais aussi des prévisions pour les années concernées par la loi de programmation, ce qui accroît la nécessité pour la loi de finances de se conformer à celle-ci. Compte tenu de notre opposition à la programmation des finances publiques et du carcan que représente la loi de programmation, nous demandons la suppression de ce nouveau dispositif.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Avis défavorable sur l'amendement CS132.

M. le président Éric Woerth. À un moment donné, il faudra sans doute instaurer un cadre pluriannuel glissant, avec une programmation pluriannuelle renouvelée chaque année.

La commission **adopte** l'amendement CS116.

En conséquence, l'amendement CS132 **tombe**.

Amendement CS135 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Nous proposons, à la suite d'allers-retours entre la MILOLF, le Gouvernement et les administrations, de supprimer la déclinaison par sous-secteurs du solde structurel des administrations publiques prévue dans la proposition de loi. La prévision de solde structurel est une construction macroéconomique. Force est de reconnaître qu'il est difficile de l'estimer pour chaque sous-secteur, notamment en raison des transferts entre administrations intervenant chaque année. Notre souhait s'est donc heurté à la réalité des chiffres et de la présentation budgétaire.

M. Charles de Courson. Permettez-moi de ne pas être d'accord avec cet amendement. Les problèmes méthodologiques que vous soulevez concernent essentiellement les collectivités territoriales. Il faudrait disposer au minimum d'une présentation distinguant les administrations de sécurité sociale (ASSO) et les administrations publiques centrales (APUC), à côté du résultat global « toutes administrations publiques (APU) » donné pour l'instant.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Vous avez raison, mais les transferts entre sous-secteurs, les compensations et les dégrèvements sont si nombreux que se pose la question du point de référence : à quel moment arrêtera-t-on le solde structurel ? Pour les ASSO comme pour les APUC, on peut faire porter le déficit sur qui l'on veut en fonction de la référence que l'on choisit. C'est la raison pour laquelle le solde structurel doit être considéré de manière globale. En définitive, quand il s'agit de présenter l'état financier du pays, c'est bien cela qui compte : le chiffre consolidé « toutes APU ». Cela n'empêche pas, d'ailleurs, les déclinaisons par sous-secteur pour un grand nombre d'informations.

La commission **adopte** l'amendement.

Elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CS117 et CS142 du rapporteur,

Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement CS133 de M. Jean-Paul Dufrègne.

Amendement CS118 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination proposé par le Conseil d'État, qui vise à harmoniser le contenu du rapport présenté à l'occasion du nouveau débat du mois d'avril fusionnant le débat sur le programme de stabilité et le débat d'orientation des finances publiques.

La commission **adopte** l'amendement.

Amendement CS49 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. Il vise à rendre obligatoire un débat sur le programme de stabilité, suivi d'un vote dans les deux chambres du Parlement.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Sur le fond, je partage votre point de vue, mais une loi organique ne peut déterminer l'ordre du jour des assemblées : celui-ci est régi par l'article 48 de la Constitution.

La commission **rejette** l'amendement.

Amendement CS119 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Il s'agit d'un amendement rédactionnel. La proposition de loi modifie l'ensemble du calendrier, y compris s'agissant du rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, d'habitude présenté au mois de juin : sa remise coïncidera avec la nouvelle séquence regroupant le débat sur le programme de stabilité et le débat d'orientation des finances publiques, dite PSTAB-DOFP.

Il ressort de nos échanges avec la Cour des comptes que ce nouveau calendrier pourrait être source de difficultés pour l'institution. Tout en vous proposant d'adopter cet amendement rédactionnel, nous nous assurerons, d'ici à la séance publique, que ce calendrier est acceptable pour la Cour, sur le plan tant technique que de la disponibilité des données.

La commission **adopte** l'amendement.

Elle **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AUX LOIS DE FINANCES

Article 2 : Changement d'appellation de la loi de règlement et modification de la catégorisation des lois de finances

La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CS91 du rapporteur.

Amendement CS90 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Je propose que la loi de règlement devienne la « loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année », ce qui correspondrait davantage à son objet.

M. le président Éric Woerth. C'est en effet plus clair !

La commission **adopte** l'amendement.

Amendement CS32 de M. Michel Zumkeller.

M. Michel Zumkeller. Une loi de financement des collectivités territoriales aurait pour effet d'accroître la visibilité des transferts financiers et de discuter du pilotage des finances publiques locales. Elle donnerait une vue d'ensemble des relations financières entre les collectivités et l'État et permettrait de fixer annuellement, par catégorie de collectivités, les conditions de l'équilibre global.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Nous avons déjà eu ce débat, notamment lors de l'examen du projet de révision constitutionnelle. À titre personnel, j'y suis défavorable, pour des raisons empiriques d'abord : les transferts entre l'État et les collectivités sont tels – 120 milliards d'euros annuels – qu'une telle loi n'aurait pas grand sens. Ensuite, sans autonomie fiscale, donc sans révision constitutionnelle préalable, il ne peut y avoir de loi de financement des collectivités territoriales.

M. le président Éric Woerth. C'est une idée qui circule depuis longtemps mais je suis d'accord avec le rapporteur : à la différence de la loi de financement de la sécurité sociale, qui traite un bloc, cette loi de financement concernerait des collectivités très différentes et, compte tenu des rapports entre l'État et les collectivités territoriales, cela tendrait à compliquer les choses.

Je pense, comme nous le proposons à l'article 3, qu'aborder de manière synthétique le sujet des collectivités locales au sein du débat sur le PLF permettra déjà de résoudre un bon nombre de questions.

M. Charles de Courson. Notre collègue a raison de soulever cette question, dont nous avons déjà beaucoup discuté. Cet amendement est inconstitutionnel dans la mesure où les mesures qui en découleraient – la fixation de plafonds, par exemple – porteraient atteinte à la libre administration des collectivités territoriales.

Dans l'état actuel de la Constitution, la seule solution est de consacrer, lors du PLF, un débat aux finances locales qui aille au-delà du simple examen de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

La commission **rejette** l'amendement.

Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CS93 du rapporteur.

La commission **adopte** l'article 2 **modifié**.

Article 3 : Renforcement de la doctrine d'affectation des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale

Amendement CS134 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Le financement par taxes affectées est devenu à la fois excessif et problématique, car beaucoup trop de taxes dérogent aux principes d'annualité, d'universalité et de respect de l'autorisation budgétaire. Pour la visibilité, le pilotage et l'évaluation des finances publiques, il convient d'en réduire la portée et de le restreindre à des cas précis.

Après avoir longuement travaillé et échangé avec le Gouvernement et le Conseil d'État, nous proposons une nouvelle doctrine d'affectation des taxes.

Il s'agit d'abord d'interdire le financement des fonds sans personnalité juridique : il ne nous paraît plus légitime que l'impôt soit capté par des véhicules financiers pour lesquels les obligations de publicité et les facultés de contrôle sont limitées.

Ensuite, le lien entre la taxe affectée et la mission de service public qu'elle permet de financer doit être établi. L'objectif est de renforcer le consentement à l'impôt. Nous l'avons vu avec la crise des gilets jaunes, une contribution sans lien avec ce qu'elle permet de financer, conçue comme une atteinte au pacte démocratique, peut susciter incompréhension et colère.

Il convient donc de contraindre le recours à la fiscalité affectée et de le restreindre pour revenir à davantage d'universalité budgétaire.

M. le président Éric Woerth. Cette proposition est l'aboutissement d'un travail de longue haleine et d'échanges nourris avec le Gouvernement et le Conseil d'État. L'interdiction de l'affectation à des fonds sans personnalité juridique fait consensus dans notre commission, car nous estimons que la transparence et la possibilité de contrôle doivent s'imposer.

Nous avons procédé à un inventaire : la somme des taxes affectées qui seraient concernées atteint tout de même 4,8 milliards d'euros ! Par ailleurs, les taxes affectées sans lien avec la mission de service public qu'elles permettent de financer représentent aujourd'hui 2,9 milliards d'euros.

Cela nous a amenés à formuler cette proposition, qui reprend, pour une bonne partie, celle du Conseil d'État.

M. Charles de Courson. Je suis tout à fait d'accord avec l'interdiction de cette monstruosité juridique que sont les fonds sans personnalité juridique – l'administration centrale les adore car elle peut faire ainsi ce qu'elle veut... Mais je m'interroge sur la notion de « lien » entre taxe et mission de service public. Qu'entendez-vous par là ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Chaque cas mérite débat. Ainsi, que la taxe sur les transactions financières (TTF) alimente le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) est politiquement discutable : on peut concevoir que les pratiques de la finance spéculative viennent compenser la non-redistributions dans des pays en développement ; on peut aussi considérer que, pour le contribuable initial, il n'y a pas de lien direct avec les missions du FSD.

Il ne s'agit pas de supprimer des financements au FSD, monsieur Dufrègne, mais de changer la tuyauterie. L'objet de cet amendement n'est pas de diminuer la dépense publique, mais de préciser le sens de la taxe et de conforter le principe d'universalité budgétaire.

Pour reprendre l'exemple du FSD, lorsque notre collègue Le Fur fait son travail de rapporteur spécial sur l'aide publique au développement, il est obligé, pour que son évaluation soit complète, d'aller chercher l'information concernant la taxe affectée. L'idée est qu'il ait une vision à 360 degrés de ce qui finance cette politique publique.

M. le président Éric Woerth. Nous avons dressé une liste de ces taxes sans lien, elles représentent 2,9 milliards d'euros ! Bien sûr, notre propos n'est pas de supprimer les ressources d'un organisme comme le FSD, mais de les remplacer par une ressource budgétaire. Il reviendra au Gouvernement et à la direction du budget de déterminer s'il existe un lien, le Parlement pourra en discuter et cela sera soumis in fine au contrôle du juge.

M. Charles de Courson. En termes clairs, ce sont respectivement 4,8 milliards et 2,9 milliards d'euros que l'on va rapatrier dans le budget de l'État, étant entendu que la dépense budgétaire augmentera d'autant. Grosso modo, 7 milliards, soit 2 % du budget, seront rebudgétisés. Je trouve cela beaucoup plus transparent.

M. le président Éric Woerth. L'entrée en vigueur de cette doctrine est repoussée au projet de loi de finances pour 2025, pour permettre les modifications nécessaires.

Mme Cendra Motin. Le rapport Charpy-Dubertret, qui contient un graphique sur les affectations de recettes au régime obligatoire, pose les mêmes questions. Ce travail, salubre, doit être aussi conduit pour le budget de la sécurité sociale.

M. Jean-Paul Dufrière. Une suggestion, monsieur le rapporteur, qui concerne la TTF : si vous changez la tuyauterie, pensez à augmenter le diamètre du tuyau !

M. le président Éric Woerth. Toujours plus d'impôts !

La commission **adopte** l'amendement.

Elle **adopte** l'article 3 **modifié**.

Après l'article 3

Amendement CS9 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'article 3 de la LOLF, dans sa rédaction actuelle, établit la liste des éléments considérés comme des ressources budgétaires de l'État. Or, si cette liste inclut les produits résultant des opérations de trésorerie, elle exclut explicitement les primes à l'émission d'emprunts de l'État.

Faute de pouvoir interdire définitivement les primes d'émissions enregistrées par l'Agence France Trésor (AFT), je propose que ces primes soient considérées comme des opérations budgétaires.

Pour rappel, en 2020, un volume inédit de primes d'émission, nettes de décotes, a été reçu – 30,7 milliards, soit près de 10 milliards de plus qu'en 2019. Ces primes ont un effet direct sur la trésorerie de l'État et varient fortement d'année en année. Elles s'accumulent au point de constituer un stock très important : en juin 2021, celui-ci s'établissait, d'après l'AFT, à 105,2 milliards.

Or, en comptabilité mastrichtienne, la prise en compte de ces primes permet de faire apparaître une dette publique moins importante. Par une illusion comptable, le niveau de la dette est artificiellement diminué. Cela représente tout de même 4 % du PIB en stock !

Considérer ces primes comme des éléments budgétaires donnerait une vision plus claire des opérations d'endettement de l'État.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. C'est un débat que nous avons régulièrement. Je ne sais pas si votre proposition est techniquement possible et je ne suis pas certain qu'elle soit souhaitable. Les primes d'émission étant amorties sur la durée des titres, les budgéter aurait peu de sens. Mais elles apparaissent bien au bilan de l'État, en tant que ressource de trésorerie, et elles entrent dans le solde mastrichtien.

Mme Bénédicte Peyrol. Monsieur de Courson, vous me demandez régulièrement, en tant que rapporteure spéciale sur la charge de la dette, s'il existe une stratégie de l'État s'agissant de ces stocks de primes, un pilotage très précis de ce qu'on pourrait mettre en réserve. Je ne pense pas qu'il y ait de stratégie à proprement parler : la question porte davantage sur la qualité de la dette, sur la demande des investisseurs. Par ailleurs, je m'assure chaque année que l'État peut faire face : il faut en effet pouvoir rembourser des titres émis avec des taux d'intérêt supérieurs à ceux qui ont cours.

M. Charles de Courson. Techniquement, émettre une nouvelle souche qui était à 4 % à dix ans alors que le taux est à 0 % consiste à augmenter les intérêts de la dette dans les comptes de l'État. Mais cela peut aussi s'inverser.

En comptabilité privée, on constitue une provision, qui peut être en « plus » ou en « moins » selon que l'on est au-dessus ou en dessous du ratio PER. Je trouve que de telles écritures permettraient une lisibilité sur le stock de dettes. Actuellement, le montant de la dette, en comptabilité maastrichtienne, est réduit de 105 milliards, soit 4 % du PIB : ce n'est quand même pas rien et cela donne une vision peu sincère des comptes de l'État.

M. le président Éric Woerth. Actuariellement, c'est neutre.

M. Charles de Courson. Mais ça ne l'est pas dans la traduction budgétaire !

M. le président Éric Woerth. Et si on émettait des souches négatives...

M. Charles de Courson. On augmenterait les frais financiers.

M. le président Éric Woerth. Ce serait un choix.

M. Charles de Courson. Comme l'a dit Bénédicte Peyrol, il n'y a pas de stratégie annuelle : l'AFT nous a assuré que jamais un ministre ne leur a demandé quoi que ce soit ; l'Agence décide librement du volume et du type d'émissions. Mais notez que des pays, comme l'Allemagne, ont refusé de procéder ainsi. Je ne trouve pas cela correct tant pour la lisibilité du montant de la dette que pour celle des intérêts de la dette.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CS92 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Nous proposons d'apporter à l'article 3 de la LOLF une précision dont la nécessité est apparue à la lumière de nos échanges avec le Conseil d'État et qui est cohérente avec d'autres dispositions de la PPLO.

Il s'agit de distinguer, parmi les fonds de concours, ceux qui servent à financer des dépenses d'investissement et ceux qui financent d'autres dépenses. Cette distinction, tout à fait bienvenue, nécessite que nous créions une doctrine qui soit la plus objective possible et qui ne soit pas susceptible d'être remise en question à chaque nouvelle gouvernance.

M. Charles de Courson. Vous soulevez à raison, monsieur le rapporteur, cette très difficile question. Pendant des années, on ne budgétait que partiellement les fonds de concours – on le voit en comparant la loi de règlement à la loi de finances initiale. La

direction du budget aimait bien cette pratique, car elle permettait de faire rentrer de l'argent sous cette forme en cours d'exercice, et donc d'ouvrir des crédits sans passer devant le Parlement, ce que permet la loi organique. La première difficulté se situe donc en amont : il s'agit d'exiger de cette même direction la budgétisation des fonds de concours.

La seconde porte sur la distinction entre investissement et fonctionnement, la grande masse des fonds de concours correspondant à de l'investissement. Avez-vous une idée de ce qu'ils représentent en loi de règlement – 4 ou 5 milliards d'euros ? – et du partage que vous proposeriez entre investissement et fonctionnement ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Je partage votre intuition que les fonds de concours correspondent essentiellement à de l'investissement. La direction du budget s'est engagée à nous fournir des éléments sur ce premier distinguo.

C'est surtout l'objet de l'amendement suivant du président Woerth : la vraie difficulté va être de s'accorder sur ces notions d'investissement et de fonctionnement dans le budget de l'État, ce qui n'a jamais été fait jusqu'à présent.

La commission **adopte** l'amendement.

Amendement CS144 du président.

M. le président Éric Woerth. Il existe déjà dans la LOLF une définition de l'investissement et du fonctionnement : les dépenses relatives au premier correspondent aux « immobilisations corporelles et incorporelles de l'État » quand relèvent du second les « dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel » et les « subventions pour charges de service public ». Cette définition est toutefois très comptable et assez peu opérationnelle pour les hommes et les femmes politiques que nous sommes, c'est-à-dire pour le Parlement

Nous avons donc intégré cette distinction entre investissement et fonctionnement dans la structure même du budget. D'ailleurs, on ne peut débattre de la dette si l'on ne connaît pas ce qui, en son sein, finance l'un ou l'autre. En cette période de sortie de crise, on voit bien que cette distinction est partout. Le Gouvernement lui-même l'observe, avec ses missions *Plan de relance* et *Plan d'urgence* face à la crise sanitaire, correspondant, l'une à l'investissement, l'autre au fonctionnement. Nos collectivités locales identifient clairement leurs dépenses relevant de l'un ou de l'autre, puisqu'il leur est impossible de s'endetter pour financer leur fonctionnement. Finalement, et c'est presque dommage, c'est l'État qui fait figure d'exception de ce point de vue.

Je propose donc d'autres critères que ceux de la LOLF : sont des dépenses de fonctionnement celles correspondant aux missions que tout citoyen est en droit d'attendre d'un État moderne et tenant à la gestion de notre modèle économique, social et institutionnel, c'est-à-dire le tout-venant, tandis que gagneraient à être qualifiées de dépenses d'investissement celles qui concourent au renforcement de la croissance potentielle et mettent en œuvre des choix fondamentaux et structurants. Il existe bien une grosse différence entre des dépenses d'avenir et des dépenses de fonctionnement.

Si nous adoptions une telle définition, il reviendrait ensuite à l'État de mettre en œuvre de tels critères, qui sont évidemment perfectibles, par programme et par action, et de

s'en justifier au travers des projets annuels de performances (PAP). Cela donnerait lieu à un débat politique extrêmement contrasté selon les sensibilités politiques.

À ce stade, il s'agit d'un amendement d'appel. Je souhaite avoir le débat avec le Gouvernement en vue d'améliorer encore notre texte et de faire mieux coller la réalité de la vie budgétaire et de la dépense publique à nos propositions, plutôt que de conserver une définition par trop comptable.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Je fais mien votre appel, monsieur le président, même si, techniquement, je demande le retrait de l'amendement. Si Didier Migaud et Alain Lambert avaient déjà, en leur temps, essayé d'introduire cette distinction entre fonctionnement et investissement dans la LOLF, ils y avaient renoncé parce que l'État a un spectre de dépenses beaucoup plus large que les collectivités ou les entreprises.

Néanmoins, nous essayons d'apporter des précisions au-delà des sept titres qui permettent aujourd'hui un niveau de détail intéressant. Il faut aller le plus loin possible dans ce que l'État et l'administration peuvent nous proposer. Une telle clarification doit s'opérer au fur et à mesure.

Il s'agit d'une proposition qui doit, dans un premier temps, rester politique, et, à terme, devenir suffisamment objective pour que chaque gouvernement puisse la reprendre à son tour.

M. Charles de Courson. Derrière l'amendement de notre président, il y a deux questions. D'abord, respecte-t-on la définition des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement ? Je pense qu'il faut se caler sur celle qui prévaut dans tous les systèmes comptables : est une dépense d'investissement celle qui augmente la valeur du patrimoine, le reste étant, a contrario, du fonctionnement. Définir les dépenses de fonctionnement comme celles qui « assurent le financement régulier des services publics » ne me paraît pas satisfaisant.

Ensuite, il y a la question de la présentation du budget de l'État. Nous avons eu le débat avec Jean Arthuis, expert-comptable à l'origine. Nous étions partisans qu'il soit présenté comme celui des collectivités territoriales et des entreprises, c'est-à-dire notamment en budgétisant les opérations de dette. Nous n'avons obtenu qu'une seule chose : une annexe qui présente le budget de l'État en fonctionnement et en investissement. Personne ne la lit, hélas – quand on le fait, on est saisi d'effroi –, alors que cela permettrait de faire prendre conscience à nos concitoyens des difficultés de la situation.

M. le président Éric Woerth. La seule idée patrimoniale ne suffit pas ; l'État est bien plus complexe que cela. Le salaire des chercheurs est ainsi clairement une dépense qui, même si elle est risquée, a vocation à augmenter la croissance potentielle du pays : or il ne s'agit pas d'une dépense patrimoniale.

M. Charles de Courson. Si, monsieur le président. En comptabilité privée, lorsqu'une entreprise fait de la recherche, elle inscrit à son bilan l'immobilisation correspondante.

M. le président Éric Woerth. Ce n'est pas le cas aujourd'hui pour l'État.

M. Charles de Courson. C'est bien pourquoi il faut se caler sur la comptabilité privée et sur la comptabilité publique hors celle de l'État. Lorsque les collectivités locales

effectuent des travaux en régie avec leur propre personnel, elles immobilisent les dépenses correspondantes.

M. Jean-Paul Mattei. Je me demande s'il est possible d'aboutir à une définition, car même une dépense de fonctionnement, par exemple des services bien organisés, peut augmenter la croissance potentielle. La limite est excessivement compliquée à trouver, ce qui explique peut-être que l'on tourne en rond depuis des années. C'est d'ailleurs également vrai en comptabilité privée, dans certains cas. Reste qu'une présentation conforme à cette dernière serait évidemment beaucoup claire et lisible pour l'ensemble des Français.

M. le président Éric Woerth. Nous verrons en séance, car c'est assez fondamental pour le débat politique.

L'amendement est **retiré**.

Amendement CS143 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Il s'agit, dans la même logique et sur la suggestion du Conseil d'État, de recréer, à l'article 5 de la LOLF, la catégorie des subventions pour charges d'investissement, qui existait déjà sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. L'idée est toujours de mieux distinguer fonctionnement et investissement.

La commission **adopte** l'amendement.

Article 4 : Clarification des exigences applicables aux prélèvements sur recettes et des modalités de débat parlementaire des finances locales

Amendements CS8 de M. Charles de Courson, CS121 du rapporteur et CS34 de M. Michel Zumkeller (discussion commune).

M. Charles de Courson. L'objectif de l'amendement CS8 est d'abroger définitivement les deux prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne consacrés à l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances.

L'article 4 de la proposition de loi organique se borne à préciser le cadre de ces prélèvements sur recettes (PSR) : ce n'est pas suffisant. Il faut aller plus loin et abroger ces dispositifs, qui fournissent une très belle illustration, et pour des sommes considérables, de contraction des recettes et des dépenses.

Je n'ai ainsi jamais compris pourquoi le prélèvement au profit de l'Union européenne n'était pas budgétisé dans le cadre de la mission retraçant les crédits du ministère chargé des affaires européennes.

S'agissant de celui opéré au profit des collectivités territoriales, la Cour des comptes nous a maintes fois fait remarquer, dans son rapport annexé aux lois de règlement, que la distinction entre les aides d'investissement, voire de fonctionnement, imputées sur le budget d'un ministère, et celles qui sont imputées en prélèvements sur recettes n'était absolument pas claire.

De mon point de vue, les prélèvements sur recettes c'est la négation de la non-contraction des recettes et des dépenses. Or nombreux sont ceux qui souhaitent les maintenir parce qu'étant considérés comme des recettes, ils permettent de contourner l'article 40 et de déposer des amendements, par exemple sur la dotation globale de fonctionnement (DGF). Ce n'est cependant pas possible sur le prélèvement au profit de l'Union européenne – tous les amendements que j'ai pu déposer le concernant, par exemple afin de supprimer les crédits d'adhésion de la Turquie, ont toujours été déclarés irrecevables.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. L'amendement CS121 vise à simplifier la définition des prélèvements sur recettes, et non à les supprimer.

M. Michel Zumkeller. L'amendement CS34 reprend une recommandation du Conseil d'État visant à ce que les PSR soient mieux définis.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Je suis défavorable à l'amendement qui propose de supprimer les PSR. Sans en être moi-même un grand fan et bien que nous en ayons recommandé la suppression dans le cadre de la MILOLF, nous faisons le choix de les conserver car nous souhaitons que la proposition de loi organique soit également adoptée par les sénateurs. La suppression des PSR, notamment ceux opérés au profit des collectivités, ne permettrait sûrement pas de la faire aboutir.

L'amendement CS34, qui reprend effectivement une recommandation du Conseil d'État, est satisfait par le texte ainsi que par notre amendement CS121. J'en demande donc le retrait.

M. le président Éric Woerth. Il s'agit clairement, pour le Sénat, d'un chiffon rouge. Or il s'agit d'aller les uns vers les autres.

L'amendement CS34 est **retiré**.

Successivement la commission **rejette** l'amendement CS8 et **adopte** l'amendement CS121.

Amendement CS122 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Il s'agit de centrer l'évaluation des PSR sur la notion constitutionnelle de péréquation, et donc, concrètement, sur la DGF.

La commission **adopte** l'amendement.

Amendement CS50 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. Il s'agit de supprimer la création exclusive des PSR dans les lois de finances.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement.

Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CS123 du rapporteur.

La commission **adopte** l'article 4 **modifié**.

Après l'article 4

Amendement CS15 de M. Charles de Courson

M. Charles de Courson. Compte tenu des dérives observées lors du dernier projet de loi de finances rectificative, l'amendement tend à mieux encadrer l'utilisation de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) en précisant l'intention du législateur organique dans la rédaction actuelle de l'article 7 de la LOLF.

Cette dotation ne devra concerner que les dépenses exceptionnelles et l'appréciation du caractère imprévisible devra se faire strictement. Cette nouvelle rédaction devrait permettre de limiter la marge de manœuvre du Gouvernement pour éviter tout abus dans la constitution et l'utilisation de cette dotation.

Il y a trente-trois ans, alors que j'étais chef de bureau en besoin de crédits, j'étais allé voir le responsable de la jurisprudence au sein de la direction du budget. Il m'avait dit grosso modo : « c'est nous qui faisons la jurisprudence en la matière, donc on s'arrange. De toute façon il n'y aura jamais de recours ». Je ne trouve pas cela normal.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Avis défavorable. D'abord, pour une raison politique. Pour la première fois en 2020, la DDAI n'a pas été utilisée pour financer des sous-budgétisations ou des dépenses que l'on pouvait anticiper, comme celles des fonds spéciaux. Au contraire, elle a financé des dépenses uniquement liées à la crise sanitaire, comme l'achat de masques. Nous sommes, en définitive, précisément informés de son utilisation par des rapports annexés aux décrets de répartition dans les rapports et projets annuels de performances.

Ensuite, pour une raison juridique. De manière binaire, une dépense est imprévisible ou elle ne l'est pas. Je ne suis pas certain que l'ajout du mot strictement précise en droit la notion d'imprévisibilité.

M. Charles de Courson. La rédaction actuelle du texte est vague. Le caractère imprévisible d'une dépense s'apprécie en fonction de la date à laquelle nous votons. Or, dans toute une série de cas, et cela dure depuis des années, les gouvernements utilisent la DDAI pour financer certaines dépenses prévisibles. Voilà ce qui ne va pas.

La commission **rejette** l'amendement.

Amendement CS12 de M. Charles de Courson

M. Charles de Courson. Il s'agit de mettre en œuvre la proposition 28 du rapport de la MILOLF de 2019 en allongeant le délai d'examen par les commissions des finances des décrets d'avance de sept à dix jours : ce n'est pas tout à fait révolutionnaire.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Sous cette législature, il n'y a pas eu de décret d'avance, hormis celui intervenu au cours de la crise sanitaire, très important dans son montant mais très simple dans son contenu. Les ministres sont venus présenter en commission et chacun l'a validé sans grande difficulté.

Dans les faits, on se satisfait du délai actuel. Avis défavorable.

La commission **rejette** l'amendement.

Amendement CS18 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Selon les dispositions de l'article 13 de la LOLF, les décrets d'avance font systématiquement l'objet d'un avis du Conseil d'État. Cela a, bien sûr, été le cas pour le décret d'avance de mai 2021. Cependant, l'avis du Conseil n'est communiqué qu'à l'exécutif, qui est libre de ne pas le rendre public.

Faute de pouvoir enjoindre au Gouvernement de le transmettre au Parlement, cet amendement propose d'ouvrir la possibilité aux présidents des commissions des finances de chaque assemblée d'auditionner le président de la section des finances du Conseil d'État.

Cette audition aurait pour objet, sans transmettre explicitement l'avis sur le décret d'avance, de favoriser un échange entre la section consultative et le Parlement, sur le modèle des auditions déjà organisées avec la Cour des comptes ou le Haut Conseil des finances publiques. Cette proposition n'a rien de révolutionnaire.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. La commission des finances a tout loisir d'auditionner qui elle souhaite, nul besoin de l'inscrire dans un texte organique. Par ailleurs, le Conseil d'État examine le décret d'avance après réception des avis des commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat. Votre amendement implique d'inviter le président de la section des finances à un stade où les commissions des finances ne l'ont pas encore examiné. Cela rendrait les choses un peu désordonnées.

M. Charles de Courson. Selon ma rédaction, il pourrait être invité « à tout moment ». Cela ne mange pas de pain de le préciser. En revanche, depuis vingt-huit ans que je suis ici, nous n'avons jamais fait une telle audition.

M. le président Éric Woerth. On le pourrait.

M. Charles de Courson. Ce n'est pas sûr. Le Conseil d'État est le conseil du gouvernement, pas du Parlement. Si on ne le prévoit pas explicitement, je ne pense pas qu'on puisse l'entendre si facilement.

M. le président Éric Woerth. Constitutionnellement, il est conseil du Gouvernement. J'imagine que nous pouvons l'auditionner dans un cadre général, mais peut-être pas pour connaître les positions précises qu'il a prises. Je vous propose d'en rediscuter en séance.

L'amendement est **retiré**.

Amendement CS13 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement a pour objet de renforcer l'encadrement des reports de crédits.

L'article 15 de la LOLF prévoit que les crédits disponibles à la fin de l'année peuvent être reportés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme d'origine, à l'exception de celui des dépenses de personnel. Nous avons eu un exemple récent qui a fait beaucoup rire notre rapporteur général, puisqu'on atteignait 2,99 %, avec pour plafond l'ensemble du budget de l'État !

La dernière phrase du 2° du II de ce même article ouvre la possibilité de relever ce plafond de 3 % par une disposition de loi de finances. Ce déplafonnement n'est pas justifiable et peut conduire à une confusion des exercices budgétaires.

Face à la crise liée à la covid, les reports de 2020 à 2021 ont été inédits. Ils dépassent les 30 milliards d'euros – 28,8 milliards pour la seule mission *Plan d'urgence* face à la crise sanitaire – et ont concerné un grand nombre de programmes. Le Gouvernement a utilisé cette faculté de déroger au plafond de 3 %. Or les reports sur 2021 sont liés à une sous-consommation substantielle qui aurait pu être évitée en dépit de la crise. Le Gouvernement n'aurait pas dû procéder à des abondements aussi massifs dans son quatrième collectif budgétaire : il aurait pu plutôt majorer les crédits de la loi de finances initiale.

Dans son rapport sur le budget de l'État, la Cour des comptes recommande de se conformer strictement au plafond de 3 %. C'est l'objet du présent amendement.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Je rappelle que ce sont les parlementaires qui votent le relèvement du plafond. Cette proposition de loi organique renforce le rôle du Parlement ; au Parlement ensuite d'assumer ses votes en connaissance de cause. La vraie question, c'est de savoir si nous votons ces déplafonnements de façon suffisamment éclairée. C'est peut-être à nous de faire ce travail d'investigation, de sous-amendement éventuel, au moment où le Gouvernement nous invite à déroger aux 3 %. Mais en soi, tout est fait de la façon la plus claire possible de la part du Gouvernement. C'est à nous d'aller chercher davantage d'informations.

Quant au niveau acceptable de reports de crédits – le taux de 3 % est-il le bon, faut-il le modifier, faut-il interdire toute forme de flexibilité ? – c'est un autre débat, par ailleurs très complexe.

M. Charles de Courson. L'argument tombe de lui-même. Si l'on accepte la possibilité de ces dérogations, cela veut dire que le budget de l'année suivante ne sera pas sincère et que le différentiel apparaîtra en loi de règlement. Il ne faudra pas s'étonner de voir qu'on a dépensé 110 alors qu'on avait ouvert 100.

M. le président Éric Woerth. Mais nous l'acceptons, en votant.

M. Charles de Courson. Est-il sain d'accepter de ne plus assumer sa fonction ?

M. le président Éric Woerth. On peut toujours refuser – même si c'est difficile dans le jeu des majorités... En tout cas, c'est valable pour tous les votes du Parlement.

La commission **rejette** l'amendement.

Amendement CS14 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. C'est un vieux débat : je vous propose d'abroger l'article 18 de la LOLF.

La modification de la LOLF doit être l'occasion d'améliorer notre maquette budgétaire. Suivant la recommandation 14 du rapport de 2019 de la MILOLF, cet amendement propose la suppression définitive des budgets annexes. Il n'en reste que deux : *Contrôle et exploitation aériens*, qui d'après moi relève d'un établissement public administratif, et *Publications officielles et information administrative*, soit en gros les journaux officiels, qui devrait relever lui d'un établissement public industriel et commercial. Je pense que ces budgets annexes nuisent à la lisibilité du budget de l'État.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. S'agissant d'une recommandation de la MILOLF, je ne vous dirai pas que je ne la trouve pas pertinente, mais nous faisons le choix de ne pas supprimer les budgets annexes.

Ces derniers correspondent à des services qui sont d'abord économiques et commerciaux, à en juger par la nature de leur activité et de leurs recettes. Ils sont aujourd'hui considérés comme nécessaires. En creusant un peu, on se rend compte que leur suppression serait même paradoxalement préjudiciable au Parlement, puisque les budgets annexes s'accompagnent d'un accès privilégié à l'information.

Je suis donc d'accord avec vous sur le fond, mais je donne un avis défavorable.

M. le président Éric Woerth. Il faut entendre les arguments du Gouvernement sur la question.

M. Charles de Courson. Il y a d'autres solutions. On peut réintégrer les journaux officiels dans le budget général et créer un établissement public industriel et commercial pour le service de la navigation aérienne.

La commission **rejette** l'amendement.

Amendements CS10 et CS11 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'amendement CS10 devait tirer les conséquences de l'amendement relatif aux primes à l'émission, qui a été repoussé. Je pense qu'il n'a plus d'objet. Le second est satisfait par l'amendement du rapporteur à l'article 3 sur les taxes affectées.

Les amendements sont **retirés**.

Article 5 : Structure et contenu de la loi de finances de l'année

La commission **adopte** l'amendement de coordination CS79 du rapporteur.

Amendement CS94 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Il précise la disposition sur la récapitulation des taxes affectées.

M. le président Éric Woerth. Une disposition très utile.

La commission **adopte** l'amendement.

Amendement CS52 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. Avec cet amendement d'appel, nous relançons le débat sur la différenciation entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement.

L'article 5 de la LOLF énonce déjà une catégorisation des dépenses, que le présent article 5 regroupe en deux grandes catégories. Le classement de certaines dépenses ne nous semble pas justifié.

Ainsi, tout ce qui n'est pas une dépense d'investissement ou d'opérations financières au sens de l'article 5 de la LOLF devient une dépense de fonctionnement. Or nous pensons que les salaires de certains fonctionnaires ou certaines dépenses d'intervention, par exemple, peuvent être considérés comme des dépenses d'investissement, puisqu'ils contribuent à accroître les capacités de production futures. La catégorisation n'est pas inutile, mais la détermination de chacune des dépenses devrait faire l'objet d'un travail plus fin.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Ce n'est pas tant la distinction qui vous pose problème que le choix de ce qu'on met dans chaque catégorie. C'est le débat que nous avons depuis le début, et nous le poursuivrons en séance. Demande de retrait.

M. Jean-Paul Dufrègne. Je le redéposerai en séance.

L'amendement est **retiré**.

Amendement CS95 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Il prévoit que le tableau de l'article d'équilibre détaille la répartition entre les ressources de fonctionnement et d'investissement, et les charges de fonctionnement et d'investissement, selon les sept titres prévus dans la LOLF. Il permettra de clarifier le débat autour des choix politiques qui seront à faire sur cette distinction.

La commission **adopte** l'amendement.

Amendement CS96 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Le débat doit davantage porter sur la qualité de la dépense et l'efficacité de l'administration qui en est responsable. Nous proposons donc de créer un nouvel état législatif annexé, amendable, sur les objectifs et indicateurs de performance pour chaque unité de vote.

C'est assez important : cela permettra aux parlementaires, plutôt que de se contenter de voter des crédits ou des dispositions fiscales, de se saisir véritablement des notions d'objectifs et d'indicateurs de performance, d'en décider la portée et de mieux évaluer la culture du résultat.

M. le président Éric Woerth. Nous pourrions ainsi amender les indicateurs. C'est source d'inflation du nombre d'amendements, mais c'est une très bonne chose.

M. Charles de Courson. Je suis favorable à cet amendement, mais pourra-t-on aussi créer ou supprimer des indicateurs ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Oui.

La commission **adopte** l'amendement.

Amendement CS124 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Il change symboliquement la place dans le texte du nouvel état législatif annexé sur l'ensemble des moyens qui concourent à la politique publique portée par une mission, et adapte son périmètre. Cela fait suite aux échanges que nous avons eus avec le Conseil d'État.

Dans notre proposition initiale, l'investissement apparaissait à l'état B. Le Conseil d'État nous recommande de le déplacer dans le nouvel état législatif annexé. D'une part, nous créons ainsi un outil appelé à devenir central dans l'appréciation de la qualité des dépenses publiques. D'autre part, toutes les lignes et toutes les colonnes de l'état B correspondent à des plafonds ; or nous n'avons jamais eu l'intention de figer les dépenses d'investissement, mais,

au contraire, de les protéger. La bonne suggestion du Conseil d'État nous permet de rendre l'ensemble plus cohérent.

M. le président Éric Woerth. J'ai ici une petite divergence avec le rapporteur – ce doit être la seule. Je pense que l'état B est bien connu et assez central dans le dispositif d'examen du budget, et je préférerais en rester à la rédaction initiale qui faisait la différence entre fonctionnement et investissement dans cet état B.

J'ai bien compris les arguments du Conseil d'État, notamment s'agissant des crédits plafonnés. Nous n'avons aucunement l'intention de plafonner les crédits d'investissement, mais d'un autre côté, les crédits globaux sont de toute façon plafonnés – ou alors on ne vote pas de loi de finances ! Je trouve cet argument peu satisfaisant.

M. Charles de Courson. Monsieur le rapporteur, l'amendement vise les ressources affectées : est-il bien articulé avec celui que nous avons adopté tout à l'heure ? Qu'en est-il des fonds de concours ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Ils sont inclus.

M. Charles de Courson. Par ailleurs, il y est question des crédits des comptes spéciaux du trésor qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques financées par la mission. En a-t-on la liste ? Tous concourent-ils à des missions ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Il s'agit de tous les comptes spéciaux qui ont une mission directement liée à la thématique, tel le CASDAR (compte d'affectation spécial *Développement agricole et rural*) pour l'agriculture.

M. Charles de Courson. Pour certains c'est facile, mais est-on capable de tous les affecter à une mission ? Je pense que non. Il y aura donc des comptes spéciaux orphelins.

M. Patrick Hetzel. Cet amendement soulève une question qui n'a pas été traitée dans l'amendement CS96 : il faudrait y revenir.

En tant que rapporteur spécial pour la mission *Justice*, je constate que le ministère n'a pas renseigné tous les indicateurs de performance. Cela pose un problème de fond, car, dès lors, comment faire objectivement une bonne évaluation ?

Il faut arriver à s'assurer que le ministère renseigne ces indicateurs. Aujourd'hui, nous n'avons pas vraiment de levier. Cela empêche le Parlement d'exercer pleinement son rôle d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. C'est une très bonne remarque, et c'est l'une des raisons pour lesquelles nous voulons pouvoir être à l'origine des indicateurs. La difficulté aujourd'hui, je l'ai expérimentée en tant que rapporteur spécial, est que nous ne savons pas bien si le silence vient d'un manque d'informations ou d'un manque de transparence, par exemple. Quand nous aurons nous-mêmes, dans le cadre de nos évaluations de rapporteur spécial, souhaité un indicateur bien particulier, on peut imaginer que nous serons plus aptes à savoir s'il peut être renseigné ou pas par une administration donnée. Je pense que c'est une bonne évolution pour résoudre le problème que vous évoquez. Mais j'en profite pour rappeler que remplir les indicateurs n'est pas facultatif pour les administrations.

M. le président Éric Woerth. En tout cas, cela va mettre en lumière l'ensemble des indicateurs, qui sont aujourd'hui dispersés.

M. Charles de Courson. La solution, pour faire réagir l'administration, est de déposer des amendements de suppression : c'est l'administration qui a voulu un indicateur et elle ne le renseigne pas ? On le supprime. Y a-t-il déjà eu des amendements de suppression ?

M. le président Éric Woerth. Non, puisque la possibilité d'amender les indicateurs est une nouveauté.

La commission **adopte** l'amendement.

Amendement CS125 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. En complément du précédent, il s'agit de supprimer la précision en fonctionnement et en investissement dans l'état B.

La commission **adopte** l'amendement.

Amendement CS51 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. Nous proposons de supprimer le principe de plafond d'autorisation des emplois, qui a largement contribué à la détérioration des services publics, à l'externalisation de plus en plus poussée vers la sphère privée ainsi qu'à la dégradation de l'emploi public.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Il s'agit des plafonds d'emplois des opérateurs. Or je pense qu'il faut renforcer l'encadrement des opérateurs, notamment par le Parlement. Dans cette optique, cet amendement n'est pas souhaitable. Avis défavorable.

La commission **rejette** l'amendement.

Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CS126 du rapporteur.

Amendement CS141 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Cet amendement, qui est de coordination avec un amendement déposé par Thomas Mesnier sur la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, a trait aux dépenses budgétaires. Il permet de tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel sur le PLF et le PLFSS pour 2019 et de l'avis du Conseil d'État sur les deux propositions de loi organiques.

La commission **adopte** l'amendement.

Amendement CS137 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Nous proposons que la seconde partie de la loi de finances puisse comporter des dispositions relatives à la péréquation entre collectivités territoriales.

La commission **adopte** l'amendement.

Amendement CS138 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. La loi de finances doit pouvoir comporter des dispositions relatives au transfert de données fiscales, notamment lorsque ces échanges sont favorables au solde public.

La commission **adopte** l'amendement.

Amendement CS139 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Il vise à étendre le domaine facultatif de la loi de finances, actuellement limité à la comptabilité de l'État, à la comptabilité publique.

La commission **adopte** l'amendement.

Amendement CS64 de M. Ugo Bernalicis.

M. Éric Coquerel. Le rapporteur suggérait tout à l'heure de mieux encadrer les opérateurs ; je propose, quant à moi, de supprimer carrément les partenariats public-privé, qui sont à l'origine d'une véritable gabegie et sont insuffisamment contrôlés par le Parlement. Plusieurs rapports montrent combien ces contrats, passés dans l'urgence pour des dizaines d'années, ont plombé les finances de l'État. Outre qu'il illustre le fameux adage « socialiser les pertes, privatiser les profits », ce dispositif s'appuie sur la croyance libérale, que je ne partage pas, selon laquelle le privé travaillerait plus efficacement que l'État.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Je ne suis pas certain que les libéraux croient que le privé travaille nécessairement mieux que le public : cela dépend du domaine concerné.

Avis défavorable, car j'estime que les partenariats public-privé peuvent être tout à fait positifs. En revanche, il faut – je suis d'accord avec vous sur ce point – que le Parlement ait un regard fin sur ces contrats. Le projet de loi de finances le permet, puisque les projets annuels de performances et les rapports annuels de performances comportent des informations sur la justification des crédits au premier euro. À nous de faire le travail d'évaluation nécessaire.

La commission **rejette** l'amendement.

Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CS80 du rapporteur.

La commission **adopte** l'article 5 **modifié**.

Article 6 : Loi de finances de fin de gestion

Amendements CS45 de M. Éric Coquerel, CS100 du rapporteur et CS53 de M. Jean-Paul Dufrègne (discussion commune).

M. Éric Coquerel. Nous souhaitons interpellier le Gouvernement sur la croissance des contraintes de recevabilité qui pèsent sur les propositions formulées par les parlementaires. Comme l'a montré une étude récente, les règles de recevabilité liées à l'objet de l'amendement sont floues et propices à l'exclusion de nombreuses propositions politiques qui ne peuvent être portées au débat. Cette situation tend à transformer le Parlement en une simple chambre d'enregistrement technique. Depuis deux ans, le taux d'irrecevabilité des « cavaliers » est passé de moins de 1 % à 10 %. Nous ne sommes pas opposés à la nécessité de respecter un lien au moins indirect entre un amendement et le texte auquel il se rattache, mais il ne faut pas que l'application de cette règle conduise le Parlement à s'autocensurer.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Nous proposons, quant à nous, de réintégrer dans le champ des lois de finances de fin de gestion les mesures relevant de l'autorisation de l'octroi de garanties de l'État et de la prise en charge de dettes de tiers. Nous nous sommes aperçus, notamment durant la crise, qu'une telle mesure était fortement souhaitable.

Avis défavorable sur l'amendement CS45. Quant au CS53, je demande à M. Dufrègne de bien vouloir le retirer ; à défaut, défavorable.

La commission **rejette** l'amendement CS45.

Elle **adopte** l'amendement CS100.

En conséquence, l'amendement CS53 **tombe**.

La commission **adopte** successivement les amendements CS101, CS102 et CS103, rédactionnels, CS104, de coordination, et CS105, rédactionnel, tous du rapporteur.

Elle **adopte** l'article 6 **modifié**.

Après l'article 6

Amendement CS2 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Nous discutons, depuis des années, de la rétroactivité des lois fiscales. Pourtant, nous n'avons jamais légiféré sur ce point au niveau organique, de sorte que ce sont le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État qui se sont prononcés sans que leurs jurisprudences soient toujours exactement identiques. Par cet amendement, je vous propose que nous définissions nous-mêmes ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas, en la matière.

Inspiré de ma proposition de loi organique limitant le recours aux dispositions fiscales de portée rétroactive examinée par la commission des lois le 31 mars 2021, il vise ainsi à consacrer au niveau organique les règles encadrant la rétroactivité fiscale.

Le deuxième alinéa élève au niveau organique le principe prévu à l'article 2 du code civil s'agissant de l'application dans le temps des dispositions fiscales.

Le troisième alinéa définit la disposition fiscale à caractère rétroactif comme une disposition qui s'applique à un fait générateur de l'impôt survenu avant l'entrée en vigueur de cette disposition. Il précise que le fait générateur de l'impôt applicable aux opérations dont la réalisation donne lieu à déclaration et paiement immédiats de l'impôt, tels que les prélèvements forfaitaires obligatoires, correspond à la date de réalisation de l'opération.

Le quatrième alinéa clarifie les exceptions au principe de non-rétroactivité des dispositions fiscales.

D'une part, il intègre les solutions dégagées par les jurisprudences européenne, constitutionnelle et administrative s'agissant de la protection des garanties légales découlant des exigences constitutionnelles, des situations légalement acquises et des effets pouvant être légitimement attendus de telles situations. Le but est ici d'encadrer les conséquences de la « rétroactivité économique » des dispositions fiscales par laquelle celles-ci, bien que non rétroactives sur le plan strictement juridique, aboutissent à remettre en cause les bases de calcul microéconomiques sur lesquelles les contribuables ont fondé leurs décisions d'épargne ou d'investissement.

D'autre part, il renforce considérablement le contrôle déjà opéré par la jurisprudence des dispositions fiscales entraînant une véritable rétroactivité juridique. Il précise que ces dispositions ne sauraient justifier l'application d'un intérêt de retard aux contribuables ni s'appliquer aux procédures contentieuses en cours. En l'état actuel de la jurisprudence, il est simplement exigé que ces dispositions fiscales rétroactives ne portent pas atteinte aux seules décisions de justice passées en force de chose jugée, ce qui est inéquitable au regard des contentieux en cours.

Le quatrième alinéa prévoit également la justification du caractère rétroactif de ces dispositions et l'évaluation de leurs conséquences financières pour les contribuables.

Le cinquième alinéa garantit l'intangibilité des régimes fiscaux auxquels sont soumis les contrats d'une durée comprise entre un et quinze ans, dès lors que leur modification

porterait une atteinte sensible à leur équilibre financier. Cette disposition renforcerait ainsi la stabilité des règles fiscales et réduirait les risques de la « rétroactivité économique » en protégeant le principe d'espérance légitime des contribuables consacré par la jurisprudence.

Enfin, le dernier alinéa garantit l'effectivité du contrôle parlementaire afin d'assurer le respect des dispositions prévues par le présent amendement.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Votre amendement pose un véritable problème démocratique puisqu'il tend à empêcher le Gouvernement et le Parlement de modifier une disposition fiscale. Certes, seuls certains produits d'épargne seraient concernés – et je partage, au demeurant, votre souhait d'éviter le zigzag fiscal. Mais nous ne pouvons en aucun cas lier les mains du Parlement en l'empêchant de modifier une disposition fiscale, quelle qu'elle soit. Par ailleurs, la jurisprudence constitutionnelle protège déjà les consommateurs et les épargnants des excès que vous ciblez à très juste titre. Je ne peux donc pas être favorable à votre amendement.

M. le président Éric Woerth. Je suis plutôt d'accord avec le rapporteur. L'amendement est très habile puisqu'au lieu de jouer sur la rétroactivité elle-même, il vise à empêcher pendant plusieurs années la modification de certains textes, en particulier ceux relatifs à la fiscalité de l'épargne ou de l'investissement. De fait, il est contestable de changer les règles au cours du jeu. Mais il serait difficile pour un ministre des finances de décider de bloquer un dispositif pendant plusieurs années, à moins qu'il ne soit animé de très mauvaises intentions et ne prenne une telle décision pour gêner le gouvernement suivant. Toutefois, à cet égard, le rapporteur l'a dit, les épargnants sont déjà protégés par des dispositifs juridiques qui restreignent la liberté du Gouvernement de revenir sur les règles d'investissement.

M. Jean-Paul Mattei. Il s'agit d'un vieux débat. Je ne peux pas soutenir cet amendement qui lierait les mains du législateur. Qui plus est, en pratique, des aménagements sont intervenus, notamment en matière d'assurance vie : lorsque le Gouvernement a modifié la loi, il a précisé lui-même que les nouvelles mesures ne s'appliqueraient qu'aux contrats futurs. Les effets de la rétroactivité peuvent, certes, être pénibles et contribuer à une certaine insécurité fiscale, mais nous disposons d'outils qui nous permettent de les neutraliser.

M. Charles de Courson. L'amendement ne lierait pas du tout le futur Gouvernement : celui-ci pourrait modifier une disposition relative à un produit d'épargne, par exemple, mais uniquement pour l'avenir, la stabilité des règles applicables à ce produit ayant été garantie pour une certaine durée, fixée par le législateur. S'agissant de l'assurance vie, des annulations sont intervenues parce qu'on avait modifié rétroactivement les règles applicables aux produits en cours. C'est pourquoi je propose d'inscrire dans la loi organique les termes de la jurisprudence européenne, constitutionnelle et administrative.

La commission **rejette** l'amendement.

Article 7 : Avancement de la date de dépôt des annexes générales

Amendement CS129 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Il s'agit de supprimer l'obligation de la distribution du PLF par le Gouvernement. Actuellement, celui-ci est chargé non seulement de déposer le PLF et ses annexes, mais aussi de les imprimer et de les distribuer. Je propose d'assouplir un peu le droit en maintenant l'obligation de dépôt mais en laissant le soin à la commission d'indiquer au Gouvernement les documents imprimés dont il a besoin. Je souhaite recueillir votre avis sur ce point, car certains d'entre vous sont peut-être attachés aux documents papier.

M. Charles de Courson. Lorsque j'étais chef de bureau à la direction du budget, il arrivait que l'on dépose les annexes au projet de loi de finances plusieurs jours après celui-ci ; cela provoquait la colère des rapporteurs spéciaux, mais aucune sanction n'est prévue. Or je crains que l'amendement du rapporteur n'accentue cette dérive. Il serait préférable d'imposer le respect d'un délai pour le dépôt tout en laissant la possibilité d'effectuer celui-ci électroniquement ou sous la forme d'un document papier.

La commission **adopte** l'amendement.

Elle **adopte** l'article 7 **modifié**.

Article 8 : Printemps de l'évaluation

La commission **adopte** l'article **non modifié**.

Après l'article 8

Amendement CS58 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. À défaut de pouvoir supprimer l'article 40, nous proposons d'assouplir son interprétation telle qu'elle figure à l'article 47 de la LOLF en précisant que la charge est appréciée au niveau, non plus de la mission, mais de l'ensemble des crédits ouverts par le projet de loi de finances. Cet amendement de repli offrirait aux parlementaires de véritables possibilités d'amender tout en maintenant l'enveloppe globale du budget à un niveau constant.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Avis défavorable. La véritable question est celle de savoir si l'on est pour ou contre l'article 40 – mais nous ne discutons pas d'une révision constitutionnelle.

M. le président Éric Woerth. Pour ma part, je suis contre : l'examen des amendements prend un temps fou et on ne fait que des mécontents. Je suis pour la liberté des parlementaires.

La commission **rejette** l'amendement.

Amendement CS39 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. Nous souhaitons garantir qu'un amendement déclaré irrecevable puisse néanmoins être publié et consultable par le public, même s'il n'est pas discuté lors de l'examen d'un texte. Cette proposition est justifiée par l'augmentation du taux d'irrecevabilité, qui est passé de 1 % à 10 %.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. La proposition de loi n'est pas le véhicule adapté pour discuter de l'article 40 et des questions de recevabilité. Cela dit, l'amendement soulèverait un problème constitutionnel : dès lors qu'un amendement n'est pas recevable, il n'est pas consultable.

M. le président Éric Woerth. Mais rien n'empêche un parlementaire d'en faire la publicité.

La commission **rejette** l'amendement.

Amendement CS40 de Mme Sabine Rubin.

M. Éric Coquerel. Cet amendement vise à instaurer une procédure d'appel en cas de litige quant à la recevabilité d'un amendement.

M. le président Éric Woerth. C'est d'une certaine manière déjà le cas, puisque des discussions ont systématiquement lieu avec l'auteur de l'amendement avant qu'une décision définitive d'irrecevabilité soit prise.

Je vous accorde qu'en l'espèce le juge d'appel, si l'on peut dire, est le même que celui de première instance, ce qui présente des limites.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Avis défavorable.

La commission **rejette** l'amendement.

Amendement CS38 de M. Ugo Bernalicis.

M. Éric Coquerel. Comme d'autres groupes politiques, nous considérons que l'accroissement du nombre des amendements déclarés irrecevables constitue un problème. L'amendement prévoit de garantir qu'un amendement déclaré recevable dans le cadre de l'examen en commission ne puisse pas être considéré comme irrecevable lors de l'examen en séance, afin d'éviter les mauvaises surprises.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Avis défavorable. Je laisse le président répondre sur les questions de recevabilité.

M. le président Éric Woerth. À ma connaissance, le taux d'irrecevabilité des amendements au titre de l'article 40 n'a pas augmenté de manière générale, même s'il peut varier d'un texte à l'autre. En revanche, le nombre d'amendements déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution a lui progressé. C'est la conséquence de la décision du président de l'Assemblée, confirmée par la conférence des présidents, d'appliquer une nouvelle jurisprudence plus stricte, proche de celle du Conseil constitutionnel.

La commission **rejette** l'amendement.

Amendement CS41 de M. Ugo Bernalicis.

M. Éric Coquerel. À défaut de pouvoir supprimer l'article 40 de la Constitution dans le cadre de l'examen de cette proposition de loi organique, cet amendement propose qu'un rapport remis au Parlement par le Gouvernement étudie la possibilité d'assurer aux amendements la même tolérance que pour les propositions de loi.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Avis défavorable.

La commission **rejette** l'amendement.

Avant l'article 9

Amendements identiques CS4 de Mme Véronique Louwagie et CS74 de M. Jean-Noël Barrot.

M. Patrick Hetzel. Cet amendement vise à affirmer la fonction d'évaluation du Parlement en modifiant l'intitulé du titre V de la LOLF et celui du chapitre II de ce même titre V. Le titre V deviendrait alors : « De l'information, de l'évaluation et du contrôle sur les finances publiques », tandis que son chapitre II serait désormais : « Du contrôle et de l'évaluation ».

M. Brahim Hammouche. Il s'agit d'affirmer la fonction d'évaluation du Parlement, prévue par l'article 24 de la Constitution, et d'inscrire dans la durée cette nouvelle culture de l'évaluation que nous avons mise en place depuis quatre ans, notamment avec le Printemps de l'évaluation.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Avis favorable.

La commission **adopte** les amendements

Article 9 : Rapport sur la dette et consécration au rang organique du tiré-à-part

La commission **adopte** successivement les amendements CS108, de coordination, CS107, rédactionnel, et CS109, de coordination, du rapporteur.

Amendement CS54 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. Cet amendement vise à préciser le champ du rapport sur la dette remis par le Gouvernement. Ce rapport devra comprendre une description de la composition de la dette, afin de distinguer la part provenant des déficits primaires de celle provenant de la charge des intérêts. L'ensemble des hypothèses ayant permis d'analyser la soutenabilité devront être explicitées et justifiées.

Enfin, l'amendement prévoit que ce débat ne soit plus facultatif mais bien obligatoire.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. L'amendement est entièrement satisfait par le dispositif de l'article 9. De fait, le rapport du Gouvernement traitera des questions de déficits primaires, de charges d'intérêts, de trajectoire de la dette et des conditions de son financement. Tel est bien l'intérêt d'instaurer ce débat. Demande de retrait.

La commission **rejette** l'amendement.

Amendement CS16 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement a pour objet d'inclure la question des primes à l'émission enregistrées par l'Agence France Trésor dans le rapport et le débat sur la dette.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. L'amendement est satisfait. Avis défavorable.

L'amendement est **retiré**.

La commission **adopte** l'article 9 **modifié**.

Après l'article 9

Amendement CS140 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Cet amendement propose d'établir un compteur des écarts à la norme de dépense des administrations publiques.

M. le président Éric Woerth. Cela facilitera le travail du Parlement.

La commission **adopte** l'amendement.

Article 10 : Annexes générales au projet de loi de finances

Amendement CS17 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Il s'agit d'un amendement destiné à assurer la cohérence grammaticale de notre constitution financière.

L'appellation « impositions de toutes natures » voit son orthographe varier selon les textes. L'article 34 de la Constitution l'écrit : « impositions de toutes natures ». Il faut relever l'usage du pluriel. La LOLF, dans sa rédaction actuelle, préfère « impositions de toute nature ».

Cet amendement procède à une harmonisation, en retenant le pluriel choisi par le constituant.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. L'usage retient plutôt le singulier. Avis de sagesse.

L'amendement est **adopté**.

Amendement CS136 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. L'amendement permet de renforcer l'information du Parlement sur les dépenses fiscales, notamment au sein du tome II de l'annexe des voies et moyens. Cette amélioration est l'aboutissement de longs débats et d'un travail engagé par mon prédécesseur, Joël Giraud.

La commission **adopte** l'amendement.

Amendement CS120 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Cet amendement vise à supprimer une disposition déjà satisfaite.

La commission **adopte** l'amendement.

Amendement CS67 de M. Pierre-Alain Raphan.

M. Pierre-Alain Raphan. L'objet de cet amendement est de proposer que le rapport prévu par la loi du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques soit ajouté aux annexes du projet de loi de finances.

Ce rapport comprend des indicateurs sur les inégalités, la qualité de vie et le développement durable. Alors qu'il doit être fourni chaque année, sa dernière parution remonte à 2018. L'annexer au projet de loi de finances permettra d'en assurer une meilleure publicité, tout en contribuant à éclairer les choix du Parlement.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Élever cette exigence au niveau organique n'est pas souhaitable, car nous pourrions être amenés à le faire pour tous les rapports qui ne nous sont pas fournis par le Gouvernement. Mais il est tout à fait possible de prévoir cette disposition dans la loi ordinaire. Je vous propose donc de déposer cet amendement lors de l'examen du prochain projet de loi de finances.

L'amendement est **retiré**.

Amendement CS71 de Mme Bénédicte Peyrol.

Mme Bénédicte Peyrol. L'amendement propose d'élever au niveau organique l'exigence d'associer au projet de loi de finances une annexe dite « budget vert ». Ce document a été publié pour la première fois l'année dernière. Il s'agit de mieux reconnaître ce bel exercice et de se l'approprier davantage.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Ce budget vert constitue une véritable avancée, que vous pouvez mettre à votre actif, madame Peyrol. Je suis d'accord avec la démarche proposée par l'amendement, mais je demande son retrait afin d'en parfaire la rédaction d'ici à la séance.

M. le président Éric Woerth. Il faudra d'ailleurs que la commission des finances se saisisse mieux du budget vert lors du prochain projet de loi de finances.

L'amendement est **retiré**.

La commission **adopte** l'article 10 **modifié**.

Après l'article 10

Amendement CS69 de Mme Bénédicte Peyrol.

Mme Bénédicte Peyrol. Cet amendement a pour objet d'annexer au projet de loi de finances un rapport sur la fiscalité environnementale. Cela doit permettre d'en clarifier la définition et de rationaliser nos débats sur ce sujet, en regroupant les articles qui le concernent. Le Gouvernement a déjà fait un effort sur ce dernier point lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2021. Je retire cet amendement et je le redéposerai en séance pour en débattre avec le ministre.

L'amendement est **retiré**.

Article 11 : Pouvoirs des commissions des finances

Amendements CS19 de M. Charles de Courson et CS110 du rapporteur (discussion commune).

M. Charles de Courson. L'amendement CS19 a pour objet de préserver la portée actuelle des questionnaires budgétaires.

Dans son avis du 1^{er} juillet 2021, le Conseil d'État a appelé l'attention des parlementaires sur le risque de restriction excessive du périmètre des questionnaires budgétaires par cet article 11, s'il était adopté en l'état.

Il existe un risque que ces questionnaires ne puissent par exemple plus porter sur les dépenses fiscales, même lorsqu'elles seraient rattachées aux programmes de la mission dont le rapporteur spécial aurait la charge. Les administrations continueront-elles à répondre à des questions portant sur l'évaluation des politiques publiques ? En prévoyant que les questionnaires portent « exclusivement sur des demandes de renseignements budgétaires », cette proposition de loi organique présente un véritable danger.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. L'amendement CS110 complète le champ des questionnaires budgétaires pour y inclure, en sus des demandes de renseignement d'ordre budgétaire, celles d'ordre financier ou ayant trait aux dépenses fiscales.

Le but poursuivi reste d'alléger le volume des questionnaires et d'éviter qu'ils comportent des questions très voire trop générales portant sur les caractéristiques d'une politique publique et n'ayant aucun lien avec des thématiques financières. Cela vise notamment les questionnaires relatifs au projet de loi de finances envoyés pendant l'été, qui sont trop volumineux.

Il est préférable de procéder à une évaluation au fil de l'eau, en interrogeant les administrations de manière plus régulière mais plus légère.

M. Charles de Courson. Je ne suis pas d'accord. Même améliorée par votre amendement, la rédaction de cet article permettra-t-elle aux rapporteurs spéciaux de continuer

à poser des questions sur l'efficacité de la dépense et sur l'évaluation des politiques publiques, qui demeure l'aspect le plus intéressant de leur travail ?

Successivement, la commission **rejette** l'amendement CS19 et **adopte** l'amendement CS110.

La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CS111 du rapporteur.

Amendement CS20 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement doit permettre de compléter la gamme de compétences des membres de la commission des finances en étendant le spectre des renseignements qu'ils peuvent solliciter.

Actuellement, seul le président de la commission des finances et le rapporteur général sont en mesure d'avoir accès à des informations fiscales confidentielles. Pour des raisons d'équité, il est nécessaire de permettre aux rapporteurs spéciaux, dans leur domaine, et, de manière générale, aux membres de la commission des finances, d'avoir également accès à ces éléments.

Lors de leurs travaux, certains rapporteurs spéciaux se sont vus opposés par l'administration un refus d'accès à certaines informations fiscales confidentielles. Ces restrictions injustifiées sont de nature à limiter le champ d'action des parlementaires dans leurs missions.

Cet amendement met en œuvre la proposition n° 39 du rapport de la MILOLF de 2019.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. D'un point de vue juridique, dans leur domaine d'attribution les rapporteurs spéciaux disposent exactement des mêmes prérogatives à l'égard des administrations que le rapporteur général. L'amendement est donc satisfait.

M. le président Éric Woerth. Et si un rapporteur spécial est entravé dans sa mission, il lui suffit de le signaler au rapporteur général ou au président de la commission pour que la difficulté soit levée. L'objectif est bien que les rapporteurs spéciaux accèdent à l'information qui leur est nécessaire.

M. Charles de Courson. Cette disposition de la LOLF n'est pas toujours respectée. Mentionner explicitement les pouvoirs des rapporteurs spéciaux permettrait de ne pas avoir à recourir à l'intervention du président de la commission des finances ou du rapporteur général.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. L'article 57 de la LOLF est déjà parfaitement clair s'agissant des pouvoirs des rapporteurs spéciaux. Les difficultés pratiques d'accès à l'information constituent un problème de nature différente.

L'amendement est **retiré**.

Amendement CS112 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Afin d'éviter toute ambiguïté, le champ de la sollicitation des autorités publiques indépendantes et des autorités administratives indépendantes est explicitement circonscrit aux seules informations relevant des compétences des commissions des finances, à savoir les finances publiques.

M. le président Éric Woerth. Il s'agit en effet d'obtenir une information déjà disponible, pas de commander un véritable rapport sur un sujet déterminé.

La commission **adopte** l'amendement CS112.

La commission **adopte** l'article 11 **modifié**.

Après l'article 11

Amendements identiques CS3 de Mme Véronique Louwagie et CS75 de M. Jean-Noël Barrot.

M. Patrick Hetzel. Depuis 2015, les avis du Conseil d'État sur les projets de loi sont communiqués au Parlement au moment du dépôt des textes, à l'exception des projets de loi financiers – le PLF, les projets de loi de finances rectificatives et les PLFSS –, mais aussi des projets de loi ratifiant des ordonnances et de ceux autorisant la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux. Aucun texte ne codifie cette règle et ses exceptions, qui résultent simplement d'une décision du Président de la République et de la pratique gouvernementale. Nous proposons d'inscrire dans la LOLF le principe selon lequel les avis du Conseil d'État sur l'ensemble des textes financiers régis par cette loi organique doivent être communiqués. Un amendement similaire a été déposé s'agissant des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

M. Brahim Hammouche. Aucun texte ne codifie la règle actuelle, qui relève de la pratique des gouvernements successifs. Nous avons communication des avis du Conseil d'État pour la plupart des projets de loi, mais pas pour ceux qui constituent le nerf de la guerre : il y a une sorte de discordance.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Ces amendements posent une difficulté compte tenu de l'article 39 de la Constitution, qui fait du Conseil d'État le conseil du Gouvernement. Imposer la communication de ses avis serait inconstitutionnel. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Je ne suis pas d'accord avec cette interprétation de la Constitution, et je ne pense pas qu'il y ait de jurisprudence en la matière. La Constitution ne dit rien et n'interdit rien. Comme ce texte sera de toute façon soumis au Conseil constitutionnel, nous verrons bien : s'il laisse passer ce dispositif, cela signifiera qu'il n'y a

pas de problème ; s'il le censure, cela confirmera la thèse du rapporteur. J'ajoute qu'il y a une certaine contradiction avec l'argumentaire qui m'a été opposé précédemment à propos de l'audition du président de la section des finances du Conseil d'État.

M. Patrick Hetzel. S'agissant des autres projets de loi, la communication des avis du Conseil d'État a été considérée comme constitutionnelle. Je ne vois pas en quoi ce ne serait pas le cas pour les textes financiers. Si on raisonne par parallélisme des formes, on voit bien que le dispositif peut être étendu sans contradiction avec l'article 39 de la Constitution.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Cela constituerait malgré tout une injonction.

M. Charles de Courson. Nous pouvons avoir accès aux avis du Conseil d'État : les rapporteurs spéciaux peuvent les demander à l'administration. Il vaut mieux prévoir leur communication en amont, afin d'améliorer la qualité de nos travaux. Nous ne risquons rien si ces amendements sont adoptés. Le Conseil constitutionnel confirmera ou infirmera la thèse du rapporteur.

M. le président Éric Woerth.

C'est le Président de la République qui a décidé, en 2015, de communiquer au Parlement les avis du Conseil d'État sur les textes non financiers. Cette décision peut être remise en cause à tout moment. Elle ne résulte pas d'un amendement ou d'une injonction du Parlement.

Ce qui nous est proposé ne me dérange évidemment pas. Néanmoins, je ne suis pas sûr qu'il serait très bon d'adopter une disposition dont le Conseil d'État dit qu'elle est inconstitutionnelle.

La commission **rejette** les amendements.

Amendement CS106 du président.

M. le président Éric Woerth. Cet amendement demande que le Gouvernement présente l'état de consommation des crédits lors du dépôt des projets de loi de finances rectificatives. C'est extrêmement important, en particulier pour la vérification de la recevabilité des amendements de crédits.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement.

Amendements identiques CS5 de Mme Véronique Louwagie et CS76 de M. Jean-Noël Barrot, amendement CS78 de M. Jean-Noël Barrot (discussion commune).

M. Patrick Hetzel. L'amendement CS5 vise à rendre un peu plus opérationnel l'article 59 de la LOLF en remplaçant la référence à la « juridiction compétente » par une référence explicite au Conseil d'État, en imposant au juge de se prononcer dans un délai de 48 heures, comme pour les référés-libertés, et en ne limitant pas ses pouvoirs à la

prononciation d'une astreinte. Là encore, un amendement similaire sera déposé en ce qui concerne les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

M. Brahim Hammouche. L'amendement CS76 fait également référence au Conseil d'État. Le suivant, de repli, concerne le délai.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Je n'ai pas beaucoup d'expérience dans cette maison mais, lorsque j'étais un rapporteur spécial, je n'ai jamais rencontré la difficulté évoquée dans les exposés sommaires. On doit parfois insister, mais j'ai toujours obtenu des éléments. Faire intervenir le juge dans la procédure ne me paraît pas acceptable. Cela créerait un précédent que je trouve dangereux, et je ne pense pas que ce soit justifié dans les faits – nous ne rencontrons pas de situations de blocage. Je ne peux donc pas donner un avis favorable à ces amendements.

Les amendements CS76 et CS78 sont **retirés**.

La commission **rejette** l'amendement CS5.

TITRE III - DISPOSITIONS RELATIVES À L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE SUR LES FINANCES PUBLIQUES

Article 12 : Haut Conseil des finances publiques et mécanisme de correction

Amendement CS63 de Mme Sabine Rubin.

M. Éric Coquerel. Nous proposons de supprimer le Haut Conseil des finances publiques, qui a été imposé par le pacte budgétaire européen pour veiller à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques, c'est-à-dire la réduction du déficit public structurel des administrations publiques. Nous ne sommes d'accord ni avec cette approche, qui nous semble encore plus inadaptée compte tenu de la crise actuelle, ni avec le rôle contraignant, à l'égard du Parlement, qu'on veut faire jouer au HCFP – cela pose une question sur le plan de la démocratie. Au lieu de réformer cette instance, nous proposons de la supprimer, ce qui permettra, en plus, de faire des économies.

M. le président Éric Woerth. Le Haut Conseil ne coûte pas très cher.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement.

Amendements CS6 de M. Daniel Labaronne et CS72 de Mme Bénédicte Peyrol (discussion commune).

M. Daniel Labaronne. Je propose d'intégrer au sein du collège du Haut Conseil des finances publiques quatre professeurs d'université ou directeurs de recherche dans les disciplines juridiques, politiques, économiques ou de gestion, qui seraient nommés par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que par les présidents des commissions des finances. Cela permettrait d'enrichir les avis du Haut Conseil.

Mme Bénédicte Peyrol. Je propose, quant à moi, d'ajouter une personnalité spécialisée en économie environnementale. Mon amendement servira à engager un débat sur la possibilité d'un contrôle indépendant, qui pourrait être exercé par la Cour des comptes, sur le « budget vert » – je n'ai pas trouvé d'autre accroche dans le texte. M. Moscovici nous a dit que la Cour des comptes avait commencé à travailler sur ce sujet.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Je vous propose d'en débattre en séance, et donc de retirer ces amendements.

Le HCFP peut déjà comporter des personnalités extérieures à l'administration. Ce que vous demandez est en partie satisfait. Des professeurs d'université, comme Mme Bec, sont membres du Haut Conseil.

Par ailleurs, je crois que des membres du Haut Conseil sont très sensibles à la question du budget vert, comme l'étaient, en leur temps, Jean Pisani-Ferry et Michel Aglietta.

Les amendements sont **retirés**.

La commission **adopte** successivement les amendements CS81 et CS82, rédactionnels, et CS83, de précision, du rapporteur.

Amendement CS97 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Il s'agit de porter à quinze jours, au lieu d'une semaine, le délai donné au HCFP pour se prononcer sur les projets de loi de programmation des finances publiques.

M. Charles de Courson. Vous avez refusé tout à l'heure d'accorder deux ou trois jours supplémentaires...

Votre proposition est-elle compatible avec les délais prévus par la Constitution, et donc applicable ?

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. L'amendement concerne les lois de programmation des finances publiques : cela ne posera pas de problème.

La commission **adopte** l'amendement.

Amendements CS128 du rapporteur et CS56 de M. Jean-Paul Dufrègne (discussion commune).

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Cet amendement tend à clarifier la rédaction des alinéas qui reprennent et élargissent les dispositions relatives à l'avis du HCFP sur le PLF et le PLFSS.

M. Jean-Paul Dufrière. L'amendement CS56 permettra aux parlementaires de saisir le HCFP à propos des conséquences financières de dispositions du PLF ou du PLFSS.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. La rédaction de votre amendement pose des problèmes : il ne « tourne » pas, comme on dit. Je vous demande donc de le retirer.

L'amendement CS56 est **retiré**.

La commission **adopte** l'amendement CS128.

Amendement CS77 de M. Jean-Noël Barrot.

M. Brahim Hammouche. Cet amendement complète, d'une certaine façon, l'article 11, qui permet aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat de solliciter les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes. Nous souhaitons donner aux présidents et aux rapporteurs généraux de ces commissions le droit de saisir le HCFP. Un autre amendement concernant les commissions des affaires sociales a été déposé.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Je suis plutôt ouvert, mais je m'interroge sur la mise en pratique de cet amendement. Pourra-t-on prendre connaissance en temps utile de l'analyse du Haut Conseil ? Si sa suppression, demandée par M. Coquerel, ne permettrait pas de faire beaucoup d'économies, c'est parce qu'il s'agit d'une petite équipe. Je vous propose d'en discuter en séance avec le Gouvernement, et donc de retirer l'amendement.

L'amendement est **retiré**.

Amendement CS127 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Cet amendement prévoit que le HCFP remet un avis sur les projets de loi de finances de fin de gestion.

La commission **adopte** l'amendement.

Elle **adopte** l'amendement CS130 du rapporteur.

Amendement CS98 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Il s'agit de porter également à quinze jours le délai donné au HCFP en ce qui concerne les projets de loi de programmation sectoriels.

La commission **adopte** l'amendement.

Elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CS84 et CS85 du rapporteur.

Amendement CS7 de M. Daniel Labaronne.

M. Daniel Labaronne. L'article 12 prévoit la suppression de l'article 22 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances, ce qui lèvera l'obstacle juridique empêchant la transformation du programme 340 en action du programme 164. En tant que rapporteur spécial de ces programmes, j'ai toujours plaidé en ce sens. Le programme 340 représente un peu plus de 1 million d'euros – voilà le coût du HCFP.

Mon amendement précise que le président du Haut Conseil gère les crédits nécessaires à l'accomplissement des missions de cette instance.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Avis favorable au rétablissement de cette disposition.

La commission **adopte** l'amendement.

Elle **adopte** successivement les amendements CS86, rédactionnel, CS87, de coordination, CS88, CS99 et CS89, rédactionnels, du rapporteur.

La commission **adopte** l'article 12 **modifié**.

Après l'article 12

Amendement CS21 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'article 12, en réécrivant le titre VI de la LOLF, a omis de reprendre son actuel article 68 prévoyant de pourvoir à l'exécution de la loi organique par la voie de décrets en Conseil d'État. Cette abrogation implicite et involontaire a été relevée par ce dernier dans deux avis.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement.

La commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi organique **modifiée**.

Proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques (n° 4113 rectifié) (M. Laurent Saint-Martin, rapporteur).

TITRE IER - DISPOSITIONS RELATIVES AU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Article 1er : Procédure de nomination des membres du Haut Conseil des finances publiques désignés par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat

Amendement CS2 du rapporteur.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Amendement rédactionnel.

La commission **adopte** l'amendement.

Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CS3 du rapporteur.

La commission **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.

Article 2 : Audition du président du Haut Conseil des finances publiques par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat

La commission **adopte** l'article 2 **non modifié**.

Article 3 : Règlement intérieur du Haut Conseil des finances publiques

La commission **adopte** l'article 3 **non modifié**.

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 : Annexe, jointe au projet de loi de finances de l'année, récapitulant les dispositions relatives aux règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature, adoptées depuis le dépôt du projet de loi de finances de l'année précédente

La commission **adopte** l'article 4 **non modifié**.

Après l'article 4

La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CS5 et CS7 du rapporteur.

Amendement CS6 du président.

M. le président Éric Woerth. Les parlementaires doivent pouvoir saisir le Conseil des prélèvements obligatoires – dont les rapports sont remarquables – sur les conséquences de telle ou telle mesure fiscale. De nouvelles règles permettront également de faciliter sa gouvernance, la durée du mandat de ses membres étant notamment portée de deux à trois ans.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement.

Elle **adopte** l'amendement de coordination CS4 du rapporteur.

Amendement CS1 de Mme Dominique David.

Mme Dominique David. Conformément à la recommandation que j'ai formulée en tant que rapporteure spéciale du programme « Création ; transmission des savoirs et démocratisation de la culture » dans le cadre du Printemps de l'évaluation, le Gouvernement remet au Parlement un rapport examinant la possibilité de présenter un projet de loi de programmation des investissements dans les secteurs de la culture et du patrimoine. Cela me semble justifié en raison notamment du retour de la politique des grands travaux sur les joyaux de notre patrimoine mais aussi de l'élaboration de nouveaux grands projets. Il importe de sécuriser les crédits en renforçant le pilotage des dépenses, la prévisibilité des engagements et des décaissements.

M. Laurent Saint-Martin, rapporteur. Avis de sagesse sur cet amendement d'appel à l'endroit du Gouvernement.

La commission **adopte** l'amendement.

Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.

*

* *

Mme Fadila Khattabi, présidente. J'ai le plaisir et l'honneur de présider la suite de nos travaux portant sur l'examen de deux propositions de loi dont M. Thomas Mesnier est l'auteur et le rapporteur.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Je suis particulièrement heureux de présenter deux propositions de loi qui résultent d'un travail de plusieurs mois et d'une réflexion collective de plusieurs années au sein de nombreuses instances de la protection sociale.

La loi organique que je présente constitue le troisième temps de la jeune histoire des lois de financement.

Celles-ci sont d'abord les enfants de la crise des finances publiques de la première moitié des années 1990 : la conjugaison d'une politique résolue d'abaissement des cotisations sociales sur l'emploi et d'une certaine anarchie dans la couverture des dépenses de santé a montré combien le Parlement devait se saisir des finances sociales. Alors qu'il était naturellement le récipiendaire chaque année, depuis 1959, des projets de loi de finances, près de 2 000 milliards de francs de dépenses échappaient annuellement à son contrôle, donc, au consentement des Français.

La loi constitutionnelle de 1996 a mis un terme à cette vision hémiplegique du Parlement en créant les lois de financement de la sécurité sociale sous la forme quelque peu austère d'une approbation des comptes de la sécurité sociale et d'un domaine facultatif réduit à sa portion congrue.

Dix ans de pratique ont conduit le législateur organique à remettre son ouvrage sur le métier pour densifier la jeune loi de financement. C'est à la révision de 2005 que nous devons les principaux traits que nous lui connaissons, que ce soit son découpage en quatre parties chronologiques et thématiques, son domaine facultatif largement étendu aux établissements publics financés ou finançant les régimes obligatoires de base, ou encore son monopole sur les mesures permettant de déroger aux règles de compensation des exonérations de contributions et de cotisations sociales.

Les annexes aux PLFSS que nous connaissons ont été peu à peu étoffées au cours des révisions que j'ai mentionnées, mais aussi, plus près de nous, par la loi relative à la dette sociale et à l'autonomie. Nous avons alors créé une nouvelle annexe relative à l'effort national en faveur du soutien à l'autonomie – preuve, s'il le fallait, que les lois de financement sont un objet plastique et vivant, adapté aux évolutions de notre protection sociale.

Seize ans après la dernière grande rénovation, l'heure est toutefois venue d'un troisième âge des lois de financement : celui de la maturité. C'est ce que soulignent les nombreux travaux récents de la Cour des comptes, en 2020, comme du Haut Conseil au financement de la protection sociale, présidé par l'estimé Dominique Libault, en 2019.

Notre expérience de législateurs, de membres de la commission des affaires sociales et, pour ma part, de rapporteur général, permet de souligner les forces de cet exercice annuel mais aussi d'en reconnaître les limites.

Concernant les forces, tout d'abord.

L'évolution parallèle du cadre organique des lois de finances et des lois de financement illustre à quel point la nécessité de deux textes financiers est désormais acquise

tant dans nos usages que dans la lettre constitutionnelle. La loi de financement adhère aux spécificités de la protection sociale comme aucun autre texte.

En premier lieu, elle donne la parole aux partenaires sociaux, saisis aujourd'hui sur le projet de loi par le biais des caisses de sécurité sociale. Si certains ont parfois la nostalgie d'un « âge d'or » du paritarisme – souvent rêvé –, j'insisterai au contraire sur la spécificité de cette association, qui pourrait même être approfondie.

En deuxième lieu, la loi de financement conserve un caractère évaluatif qui se traduit par la fixation d'objectifs de dépenses plutôt que de plafonds limitatifs ; c'est là la traduction d'un principe d'égalité d'accès aux droits sociaux qu'aucun plafonnement ne saurait juridiquement entraver.

En troisième et dernier lieu, elle fait état de recettes qui lui sont propres et qui sont clairement affectées à des dépenses, ce qui participe je crois au consentement au prélèvement social.

L'assainissement des relations financières entre l'État et la sécurité sociale a permis de limiter les recettes partagées mais les lois de financement demeurent le lieu naturel de discussion de l'évolution des cotisations et contributions de sécurité sociale, qui représentent encore plus de la moitié des ressources des régimes de base de la sécurité sociale.

J'identifie trois faiblesses principales.

La première relève du périmètre de ces lois, de l'espace de discussion qui nous est laissé chaque automne. Nous discuterons de l'extension du champ à l'assurance chômage et aux retraites complémentaires mais je souhaite que, d'ici à la séance publique, nous parvenions à consolider une proposition permettant de donner une information exhaustive au Parlement.

Dans la lignée de la révision de 2005 et de l'extension du domaine facultatif, j'estime que les dettes des établissements publics de santé et médico-sociaux ont toute leur place en loi de financement en raison de leurs liens évidents avec la protection sociale et de leurs relations étroites avec l'assurance maladie, premier financeur de ces établissements. Je note que ces derniers font déjà partie des administrations de sécurité sociale au sens de la comptabilité nationale.

La seconde, c'est le temps, celui qui nous est donné pour légiférer et contrôler l'exécution de ce que nous votons. En 2019 et en 2020, nous avons disposé de deux jours, en commission des affaires sociales, entre la date du dépôt du projet de loi et l'expiration du délai de dépôt des amendements. Ces conditions sont de plus en plus inacceptables compte tenu de l'ampleur croissante des textes dont nous discutons. Je vous propose donc d'anticiper ce dépôt pour qu'il rejoigne celui des projets de loi de finances. Cette semaine supplémentaire, qui devrait nous permettre d'exercer notre droit d'amendement dans des conditions compatibles avec son emploi intelligent, a évidemment des conséquences, notamment pour les caisses de sécurité sociale saisies de l'avant-projet de loi. La modification du calendrier est l'occasion de permettre aux partenaires sociaux d'approfondir les avis qu'ils rendront puisqu'ils disposeront désormais de quinze jours pour les remettre au Parlement plutôt qu'au Gouvernement. Cette respiration démocratique permettra de bâtir des ponts entre démocratie représentative et démocratie sociale. J'espère trouver sur tous les sujets, et en

particulier sur celui-ci, un soutien très large de tous les parlementaires, notamment de ceux qui mesurent les conditions dans lesquelles nous examinons ce type de texte aujourd'hui.

Le temps du législateur, c'est aussi celui du contrôle de l'exécution. Sous l'égide notamment de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS), nous avons développé depuis deux ans le Printemps social de l'évaluation sur le modèle de celui qui a été proposé en commission des finances. Pour parfaire le cycle budgétaire social, je vous propose donc la création d'une loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, qui sera discutée au mois de juin et constituera un aboutissement législatif de ce processus de contrôle. Elle reprendra les traits de la première partie actuelle des lois de financement, qui souffre d'une méconnaissance certaine et d'un vote souvent trop rapide ; elle sera également accompagnée d'annexes aujourd'hui jointes aux PLFSS mais difficiles à consulter dans les délais aussi contraints que ceux que nous connaissons.

La troisième faiblesse, enfin, est celle du sens. Les lois de financement ont gagné en diversité à mesure que le domaine partagé s'étendait, ce à quoi je souscris. De nombreuses mesures emblématiques de l'action de cette majorité, qu'il s'agisse de l'allègement des charges sur les bas salaires, du congé paternité ou de la vaccination obligatoire pour les enfants, ont ainsi été inscrites en lois de financement. Celles-ci constituent toutefois aussi un « rendez-vous » annuel des finances sociales et doivent permettre au législateur de jouer son rôle de vigie.

C'est pourquoi, en premier lieu, je souhaite que seules les lois de financement puissent pérenniser des exonérations de cotisations sociales créées dans d'autres véhicules législatifs. Il sera bien sûr toujours loisible de créer de telles exonérations dans des projets ou des propositions de loi thématiques mais il conviendra d'intervenir en loi de financement pour les confirmer. Notre rôle consiste en effet aussi à nous assurer de la pertinence de ces outils, qui deviennent parfois des solutions de facilité. C'est dans le même ordre d'idées que j'ai proposé une évaluation triennale renforcée des exonérations existantes afin que nos débats sur ces sujets puissent s'appuyer sur des données solides, actualisées et analytiques.

C'est également dans la perspective de permettre aux lois de financement de jouer pleinement leur rôle concernant les finances sociales que j'ai souhaité alléger les obligations qui pesaient sur les lois de financement rectificatives, notamment en ce qui concerne les annexes. Il est en effet anormal, pour prendre un exemple récent, que la crise de 2020 se soit traduite par l'examen de trois projets de loi de finances rectificative, dont le troisième comprenait des mesures d'exonérations massives de cotisations sociales, sans que la commission des affaires sociales ait examiné un seul texte.

Enfin, ma démarche s'inscrit volontairement dans un cadre plus large de rénovation de nos finances publiques, souci que je partage avec le rapporteur général et le président de la commission des finances. Une nouvelle articulation entre la programmation pluriannuelle des finances publiques et les lois financières, issue notamment des réflexions menées par la commission sur l'avenir des finances publiques présidée par M. Jean Arthuis, permet de passer d'une logique à courte vue à la prise en compte du long terme. Nous connaissions certes cela depuis longtemps en commission des affaires sociales puisque, depuis 2005, nous votons une annexe décrivant les comptes des régimes obligatoires de base pour les quatre années à venir. Toutefois, cette logique sera élargie et approfondie grâce au nouvel article liminaire aux lois de financement et à l'intégration dans cette annexe B d'un comparatif des écarts entre les trajectoires de dépenses fixées en loi de programmation et celles que traduiront les lois de financement de l'année.

Je rappelle, pour conclure, qu'André Fanton, rapporteur de la loi organique de 1996, avait estimé que le premier mérite de la révision constitutionnelle était d'« en finir avec le silence du Parlement ». Je formule le vœu qu'avec les propositions de loi que je sou mets à votre attention, le Parlement parlera de la sécurité sociale, notre patrimoine commun, avec une voix plus forte encore !

Mme Fadila Khattabi, présidente. Je vous remercie pour cette présentation, qui annonce une réforme ambitieuse des PLFSS.

Mme Stéphanie Rist (LaREM). Cette proposition de loi organique permet de modifier le cadre des lois de financement de la sécurité sociale, donc, leur organisation. Elle peut sembler très technique de prime abord mais elle contient d'importantes avancées politiques.

En premier lieu, elle donne plus de pouvoir au Parlement en renforçant sa capacité de contrôle. Si nous pouvons être fiers des avancées d'ores et déjà réalisées grâce au Printemps de l'évaluation, cette proposition de loi permet d'aller encore plus loin en instituant une loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

En second lieu, elle permet d'améliorer la lisibilité, donc l'information et la compréhension des parlementaires et de nos concitoyens, sur les financements de la sécurité sociale. Suite à la crise sanitaire que nous connaissons, il est plus que jamais nécessaire de contrôler ce type de dépenses et de favoriser une meilleure visibilité de la trajectoire financière des comptes de la sécurité sociale.

Cette proposition de loi permet ainsi de réformer en profondeur le pilotage des finances sociales autour de trois axes.

Tout d'abord, elle améliore l'information de notre assemblée grâce à une architecture plus simple et plus lisible et en nous permettant d'accéder à temps à toutes les informations pertinentes. L'article 2 permet ainsi de modifier les dispositions relatives aux annexes, tant sur le fond que sur la forme, afin qu'elles soient plus claires et que l'on puisse mieux les exploiter.

Ensuite, cette proposition de loi organique permet de renforcer l'appropriation parlementaire des lois de financement de la sécurité sociale. L'article 3 modifie ainsi le calendrier en prévoyant notamment que le dépôt du texte soit avancé au premier mardi d'octobre. Ce délai supplémentaire nous permettra d'étudier le projet en profondeur et d'y apporter les modifications nécessaires.

L'article 1^{er}, quant à lui, permet d'établir trois catégories de lois : la loi de financement de la sécurité sociale de l'année en cours – qui présente un article liminaire –, la loi de financement rectificative de l'année – dont un examen est déjà possible, mais il sera simplifié – et la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, qui permettra de concrétiser le Printemps de l'évaluation.

Il permet également d'étendre le domaine facultatif des lois de financement de la sécurité sociale à la dette des établissements de santé et médico-sociaux, ce qui favorisera une meilleure visibilité de la trajectoire financière.

Enfin, il rationalise les débats en instituant un monopole des lois de financement de la sécurité sociale sur les exonérations sociales pérennes, c'est-à-dire supérieures à trois ans.

Cet article prévoit en effet que l'adoption de ces exonérations sera possible uniquement dans ce type de texte, les exonérations de courtes durées pouvant toujours être adoptées dans d'autres véhicules législatifs.

La proposition de loi organique constitue donc une avancée importante en permettant un véritable contrôle par le Parlement du budget de la sécurité sociale, outil politique indéniable, et une meilleure information des parlementaires comme des citoyens sur ce sujet essentiel. Fruit d'un long travail dont notre rapporteur a eu l'initiative, elle crée un équilibre qu'il conviendra de préserver. Cela dit, le débat n'est pas clos et le texte va sans aucun doute être enrichi, notamment à la lumière des avis du Conseil d'État.

Quant à la proposition de loi ordinaire, elle permettra de mieux associer les partenaires sociaux à l'élaboration des lois de financement de la sécurité sociale, pour un texte démocratiquement plus solide.

M. Jean-Pierre Door (LR). Améliorer le pilotage et la lisibilité du budget de la sécurité sociale, tel est l'objectif de la proposition de loi organique. Ce texte – la troisième loi organique de ce type à l'examen de laquelle je participe, après celles de 2005 et de 2010 – est en fait un toilettage des lois de financement de la sécurité sociale au moment du pire déficit qu'ait jamais connu la sécurité sociale.

Si nous sommes d'accord pour juger utile l'avancement de la date de dépôt du PLFSS devant le Parlement, ainsi que l'ajout au texte d'annexes plus détaillées qui permettront d'améliorer notre travail, d'autres mesures nous laissent quelque peu sceptiques. Par exemple, il appartiendrait aux lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale de déterminer les mesures législatives relatives aux modalités d'emploi des excédents ou de couverture des déficits du dernier exercice clos, alors même que la LFSS examinée à l'automne est susceptible de rectifier les objectifs pour l'année en cours des organismes chargés de l'amortissement de la dette sociale : cela n'améliorera pas le pilotage de cette dernière, qui se dégrade. Aussi le Conseil d'État recommande-t-il de confier cette attribution à la loi de financement examinée à l'automne.

Le Conseil d'État appelle en outre l'attention sur l'opportunité de clarifier la rédaction des dispositions fixant le contenu de l'article liminaire, afin de lever toute ambiguïté eu égard aux règles issues de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Il y a également lieu de critiquer la possibilité, prévue à l'article 1^{er}, de réserver aux LFSS de l'année la faculté de créer ou de modifier des mesures de réduction, d'exonération ou d'abattement d'assiette des cotisations ou contributions sociales valant pour une durée supérieure à trois ans. Cette nouvelle règle de compétence s'ajouterait à celle, introduite en 2005, selon laquelle les lois de financement de la sécurité sociale et les lois rectificatives peuvent créer ou modifier de telles mesures lorsque celles-ci dérogent au principe de compensation intégrale. Or le Conseil d'État a souligné un risque d'inconstitutionnalité de l'effet conjugué de ces deux dispositions.

Quant à la proposition de loi ordinaire, elle peut être considérée comme inutile, toujours selon le Conseil d'État. Qu'en dites-vous, monsieur le rapporteur ?

L'information objective et globale de la représentation nationale passe par une réforme de la structure des rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) telle que la propose le Haut Conseil de financement de la protection sociale (HCFIPS).

Enfin, que pensez-vous de la proposition de loi organique votée par le Sénat et tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux ? Ne faudrait-il pas se rapprocher de nos collègues sénateurs en la matière ?

M. Cyrille Isaac-Sibille (Dem). Voilà vingt-cinq ans que notre pays s'est doté, par une réforme constitutionnelle puis organique, d'un processus législatif dédié au contrôle et au pilotage par le Parlement de l'ensemble des finances sociales. L'examen de la loi de financement de la sécurité sociale, devenu un rendez-vous incontournable, est un socle qu'il nous faut consolider et moderniser. Plus que jamais, en effet, le travail législatif relatif au financement de notre protection sociale doit être le plus transparent et le plus exhaustif possible. Or, comme l'a rappelé notre rapporteur, l'exercice budgétaire en matière sociale n'a connu aucune réforme depuis longtemps, alors que l'écosystème des régimes obligatoires est en constante évolution.

Le groupe Mouvement démocrate et Démocrates apparentés partage l'ambition des deux propositions de loi. Elles constituent une étape attendue de l'intensification du rôle du Parlement dans l'examen et le contrôle des lois de financement de la sécurité sociale. Leurs diverses mesures offriront aux parlementaires une vision plus claire et plus large et, surtout, plus de temps pour l'analyse. Le manque de temps est en effet l'une des principales difficultés auxquelles nous étions jusqu'à présent confrontés, particulièrement ces dernières années. L'avancement de la date de dépôt du texte sur le bureau de l'Assemblée est donc une excellente nouvelle.

La création d'une nouvelle catégorie de LFSS, la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, vient parachever le travail entrepris depuis trois ans dans le cadre du Printemps social de l'évaluation, en lien avec la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS). Elle permettra un débat plus tôt dans l'année sur les comptes clos de l'exercice précédent, ce qui est heureux.

Le texte organique prévoit d'autres mesures concernant les établissements de santé dont nous nous réjouissons également.

Nous aimerions toutefois que les textes s'emparent aussi de l'épineuse question de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et de ses sous-objectifs, vis-à-vis desquels les parlementaires n'ont aucune marge de manœuvre alors qu'il s'agit du principal levier d'orientation de la dépense. Nous formulerons plusieurs propositions en ce sens.

Concernant l'assurance chômage, nous avons déposé des amendements visant à l'inclure dans le champ du PLFSS. Très attachés au dialogue social paritaire, nous espérons trouver d'ici à l'examen en séance une solution permettant de mieux informer le Parlement en la matière.

Nous soutiendrons ces deux textes.

M. Charles de Courson (LT). Les deux textes que nous examinons permettront d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement en matière de finances sociales, notamment grâce à la création d'un article liminaire des lois de financement de la sécurité sociale, au recours facilité aux LFSS rectificatives, qui n'ont été utilisées que deux fois en vingt-cinq ans, et, surtout, à la nouvelle loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

En revanche, plusieurs aspects importants n'y sont pas traités. D'abord, le périmètre des LFSS. Vingt-cinq ans après la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, dont j'étais rapporteur pour avis au nom de la commission des finances, les questionnements à ce sujet sont loin d'être épuisés. La LFSS gagnerait à s'appliquer à tout le champ de la protection sociale, c'est-à-dire au périmètre des ASSO au sens de la comptabilité nationale, y compris les régimes complémentaires obligatoire et l'assurance chômage, voire l'assurance complémentaire retraite et maladie.

Le caractère paritaire de l'UNEDIC ne devrait pas être un frein à cette extension : rappelons que l'État garantit ses emprunts, qui explosent, sans quoi elle serait en faillite. À l'époque, nous avons eu de grands débats sur la question de savoir si le maintien d'un certain paritarisme au sein des régimes complémentaires et du régime de l'assurance chômage était compatible avec l'empire d'une loi de financement de la sécurité sociale, et l'on avait remis à plus tard l'éventualité de celui-ci.

Nous préconisons qu'au moins le Parlement soit informé de tout ce qui concerne l'assurance complémentaire et l'assurance chômage, en annexe au PLFSS.

Par ailleurs, malgré la création récente d'une cinquième branche, le périmètre de la dépendance reste imparfait, excluant par exemple des dépenses départementales.

Il nous faut également renforcer la cohérence entre le projet de loi de finances initiale et le PLFSS, et il ne suffit pas pour cela d'aligner la date de dépôt du second sur celle du premier : une annexe présentant toutes les contributions de l'État à la sécurité sociale s'impose. Je serais même personnellement favorable à une discussion commune sur les parties dédiées aux recettes de chacun de ces projets de loi, voire à une fusion des deux textes, dont on se demande, à force de mélange des financements et de fiscalisation croissante, s'il ne faudra pas l'envisager d'ici à cinq ou dix ans. En la matière, les objections habituellement soulevées ne tiennent pas : on oppose crédits évaluatifs en matière sociale et limitatifs dans la loi de finances, mais celle-ci inclut une annexe sur les chapitres évaluatifs à laquelle il serait possible d'ajouter des éléments.

Toujours par cohérence avec le projet de loi de finances initiale, nous proposerons un réexamen régulier des exonérations de cotisations sociales, sur le modèle des dépenses fiscales. Comme les dérogations au principe de compensation par l'État, ces exonérations affaiblissent en effet la pérennité de notre système de protection sociale.

Nous voterons pour les deux textes en raison des avancées qu'ils permettent. Mais souvenons-nous des mots du baron Louis : « Faites-moi une bonne politique, sire, et je vous ferai de bonnes finances ! » Et attachons-nous, à défaut de bonne politique, à doter nos finances d'un cadre renouvelé.

M. Jean-Paul Dufrègne (GDR). Les deux textes qui nous sont soumis visent à réviser le cadre organique des lois de financement de la sécurité sociale instauré en 1996, qui fixe les règles spécifiques touchant le calendrier de discussion des LFSS, leur champ d'application, les informations qui leur sont annexées ou encore la recevabilité des amendements dont elles font l'objet.

La procédure d'examen très stricte du PLFSS limite les prérogatives des parlementaires s'agissant d'un texte qui porte sur les cinq branches de la sécurité sociale et représente un budget de plus de 550 milliards d'euros en 2021. Ainsi, on ne peut se satisfaire

de son dépôt tardif sur le bureau de l'Assemblée nationale, qui nous laisse à peine trois jours pour l'étudier et l'amender, ni des règles de recevabilité des amendements, qui ont vite fait d'amener à sanctionner les cavaliers sociaux.

Sur ces points, il est ici envisagé diverses mesures de simplification : l'avancement au premier mardi d'octobre de la date de dépôt, qui laisserait une semaine supplémentaire de travail sur le texte ; la transmission directe au Parlement, et non plus au seul Gouvernement, des avis des caisses de sécurité sociale sur le PLFSS.

Si ces mesures vont dans le bon sens, d'autres dispositions du texte organique apparaissent préjudiciables ou sans utilité réelle pour le débat public. Ainsi de la création d'une loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale qui serait débattue au mois de juin, sur le modèle de la loi de règlement. Nous doutons de l'apport de ce débat d'évaluation : les parlementaires se contenteront de voter des tableaux d'équilibre.

Par ailleurs, l'intégration, même partielle, des régimes de retraite complémentaire au champ des LFSS reviendrait à remettre en cause les prérogatives des partenaires sociaux et le paritarisme.

Enfin, nous sommes opposés aux dispositions renforçant le cadrage pluriannuel des finances sociales, qu'il s'agisse d'aligner la trajectoire budgétaire du PLFSS sur celle définie dans la loi de programmation des finances publiques ou d'instaurer un compteur des écarts entre les dépenses sociales prévisionnelles et celles réellement engagées. Cette dernière mesure réaffirme la logique d'ajustement par la dépense du budget de la sécurité sociale, laquelle sert depuis des années à justifier les coupes dans les dépenses de santé ou de retraite.

Pour ces raisons, nous ne voterons pas les textes.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Monsieur Door, la loi d'approbation des comptes sera un moment nouveau permettant l'examen d'annexes au printemps plutôt qu'à l'automne, donc l'appropriation par chacun de l'information qui nous sera fournie. Quant à la loi ordinaire, elle est utile à la saisine des caisses ; je vous proposerai une nouvelle rédaction répondant à vos interrogations sur ce point. Enfin, la proposition de loi organique votée par le Sénat comporte des éléments intéressants, dont certains se retrouvent dans le texte que je vous soumetts ; pour en avoir discuté avec son auteur et rapporteur, M. Vanlerenberghe, je ne doute pas que la navette permettra d'enrichir celui-ci.

Monsieur Isaac-Sibille, concernant l'assurance chômage, je regrette que vous ayez retiré vos amendements, qui nous auraient donné l'occasion de débattre du sujet, et je répète mon souhait que nous trouvions d'ici à la séance le moyen d'une meilleure information du Parlement.

Monsieur de Courson, l'article liminaire concerne déjà les ASSO et de nombreuses instances, dont la Cour des comptes et la commission sur l'avenir des finances publiques, souhaitent comme vous l'extension du périmètre. Le problème est le choix du moment, mais le sujet est intéressant. Quant à votre proposition de fusionner le PLF et le PLFSS, la commission des affaires sociales possède une véritable expertise concernant ce dernier et les quelque 500 milliards de budget de la sécurité sociale, qui correspondent à des crédits évaluatifs, pèsent lourd au regard des 300 milliards du PLF. Mais je n'entrerai pas dans cette discussion idéologique.

Monsieur Dufrègne, la loi d'approbation permettra d'examiner des thèmes qui nous sont chers, dont l'efficacité des exonérations. Nous y reviendrons.

Proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (n° 4111 rectifié) (M. Thomas Mesnier, rapporteur).

Article 1^{er} : Modification du contenu des LFSS

La commission **adopte** l'amendement de coordination CS86 du rapporteur.

Amendement CS36 de M. Cyrille Isaac-Sibille

M. Cyrille Isaac-Sibille. Il est regrettable que le Parlement ne puisse définir les sous-objectifs de l'ONDAM. Depuis plusieurs années, je dépose des amendements – déclarés chaque fois irrecevables – visant à regrouper toute la politique de santé publique dans un sous-objectif, car la santé publique est en crise et ses financements ne sont pas toujours au rendez-vous. Mais la définition et la fixation des sous-objectifs est d'initiative gouvernementale ; je souhaite qu'elle relève également de l'initiative parlementaire.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. La question avait fait débat en 2005, lors de la création des sous-objectifs ; il avait alors été décidé d'en confier le monopole au Gouvernement tout en consultant les commissions saisies du PLFSS au fond. Cette solution a l'avantage de favoriser la stabilité des sous-objectifs, ce qui les rend plus facilement comparables, sans nous empêcher de souligner certaines évolutions nécessaires.

Comme le souligne le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) dans son dernier rapport, la tentation serait forte d'ajouter un sous-objectif chaque fois que nous voulons avoir une information supplémentaire, sans lien avec la pertinence du pilotage, alors qu'il convient de distinguer ces deux enjeux : si nous voulons plus de renseignements sur tel ou tel point, nous pouvons les demander et probablement les obtenir. Cela ne change rien au fait que les catégories actuelles des sous-objectifs demeurent pertinentes pour suivre précisément la dépense.

J'aimerais toutefois que nous ayons ce débat en présence du Gouvernement en séance publique. Je vous propose donc de retirer votre amendement, sans quoi mon avis sera défavorable.

M. Cyrille Isaac-Sibille. Quels sont aujourd'hui les sous-objectifs de l'ONDAM ? Ils ont trait aux dépenses relatives aux établissements hospitaliers, aux soins de ville, aux établissements médico-sociaux. Nous traversons une crise de santé publique, mais les dépenses de santé publique ne font l'objet d'aucun sous-objectif au sein de l'ONDAM. Je trouve cela regrettable et je souhaite que, puisque le Gouvernement ne le fait pas, la définition d'un tel sous-objectif puisse être d'initiative parlementaire. C'est pourquoi je maintiens mon amendement.

M. Charles de Courson. À l'heure actuelle, nous avons le droit de revoir les montants des sous-objectifs à la baisse, mais pas à la hausse ni d'opérer des transferts et des créations de dépenses. C'est bien cela, monsieur le rapporteur ?

M. Jean-Pierre Door. L'une des grandes absentes de notre système de santé est la prévention, noyée dans de multiples éléments. Il serait nécessaire d'obtenir la création d'un

sous-objectif relatif à la prévention, comme je l'avais proposé il y a quelques mois. Je soutiendrai la proposition de notre collègue Isaac-Sibille.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Vous avez raison, monsieur de Courson : nous pouvons revoir les dépenses à la baisse, mais pas à la hausse. En revanche, il nous est possible, de même qu'entre programmes du projet de loi de finances, d'opérer des transferts sous réserve que les montants globaux ne soient pas modifiés.

M. Cyrille Isaac-Sibille. La prévention serait incluse dans le sous-objectif relatif à la santé publique. Il y a deux ans, nous avons transféré les dotations à Santé publique France au sous-objectif intitulé « Autres prises en charge ». Pourquoi ne pas le renommer « Santé publique et prévention » ? Puisque le Gouvernement ne souhaite pas le faire, il serait bon que le Parlement s'en charge.

La commission **rejette** l'amendement.

La commission **adopte** les amendements de coordination CS68 et CS69 du rapporteur.

Amendement CS87 du rapporteur.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Je propose de limiter à trois ans la durée d'application des exonérations de cotisations et de contributions sociales proposées ; cette restriction pourra être levée dans la loi de financement de la sécurité sociale, qui viendra ainsi « confirmer » l'exonération. J'ai en effet constaté, en qualité de rapporteur général de la commission des affaires sociales, qu'en cours d'année un grand nombre de textes pouvaient comporter des exonérations. Il me semble nécessaire de renforcer le rôle de « vigie » des lois de financement de la sécurité sociale et qu'elles offrent une vision d'ensemble de l'évolution des finances sociales, exonérations comprises.

Le présent amendement, issu des discussions que j'ai eues avec le Conseil d'État, vise à mieux lier le monopole des lois de financement de la sécurité sociale en matière de pérennisation des exonérations avec leur rôle de législateur financier. La restriction du champ de la disposition aux exonérations qui ne sont pas compensées permet de justifier un monopole directement lié aux conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

M. Charles de Courson. Est-ce à dire que si cet amendement est adopté, nous ne pourrions plus créer de nouvelle exonération, même si elle est compensée ?

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Si l'exonération est compensée, vous pourrez le faire. Dans le cas contraire, sa durée sera limitée à trois ans.

M. Charles de Courson. Il serait appréciable d'être cohérent avec ce qui se fait en matière fiscale...

La commission **adopte** l'amendement.

La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CS70 du rapporteur.

Amendement CS20 de M. Pierre Dharréville.

M. Jean-Paul Dufrègne. Les différents dispositifs d'allègements de cotisations sociales patronales représentent aujourd'hui une dépense de 68 milliards d'euros. Elle a doublé entre 2013 et 2019. Outre leur coût exorbitant pour les finances publiques, ces dispositifs ne sont pas toujours efficaces en matière de créations d'emplois et ne permettent pas une élévation du niveau de qualification et de rémunération des travailleurs de notre pays.

Le présent amendement tend en conséquence à instituer un principe de non-prolifération des dispositifs d'exonération de cotisations sociales en prévoyant que chaque nouveau dispositif s'accompagne de la suppression d'un dispositif existant pour un montant équivalent.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Je pense démontrer avec ce texte mon attachement à ce que nous disposions d'une meilleure information sur les exonérations que nous votons chaque année et que nous les contrôlions mieux.

Ce qui est proposé me semble néanmoins trop systématique. Nous avons voté le renforcement massif des exonérations générales sur les bas salaires. Je crois que la majorité peut en être fière, car cette politique contribue au renforcement de l'attractivité de notre pays. L'adoption de l'amendement conduirait à la suppression de très nombreuses petites niches sociales avant même que l'on puisse en évaluer réellement l'efficacité, comme je le propose à l'article 2. Cela risquerait de provoquer des blocages massifs dans certains secteurs industriels ou agricoles, souvent au détriment de l'emploi des travailleurs précaires.

Avis défavorable.

La commission **rejette** l'amendement.

La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CS71 du rapporteur.

Amendement CS42 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. En vue de mieux contrôler l'efficacité des exonérations sociales que nous adoptons, cet amendement prévoit que les mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale, de réduction ou d'abattement d'assiette des cotisations ou contributions font l'objet d'une évaluation annuelle au regard de leur efficacité et de leur efficience.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Je proposerai, à l'article 2, un renforcement draconien – selon l'administration – de l'évaluation des contributions et des cotisations sociales. De ce point de vue, on peut considérer que l'amendement est satisfait, dans les limites de ce que l'on peut exiger de l'administration, à qui nous demandons déjà un gros effort.

En outre, votre amendement est mal placé, puisque nous discutons ici des mesures « en dur » contenues dans les lois de financement de la sécurité sociale, et non de l'information du Parlement sur l'évaluation des cotisations sociales.

Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement est **retiré**.

Amendements CS73 et CS72 du rapporteur.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. À l'invitation du Conseil d'État, qui nous a suggéré de mieux cadrer le champ temporel des dispositions facultatives au regard du principe d'annualité, ces amendements tendent à préciser que peuvent figurer en troisième et quatrième parties des lois de financement de la sécurité sociale des mesures ayant un effet sur les recettes et les dépenses de l'année, de l'année et d'une ou plusieurs autres années à venir, ou des années postérieures, à condition qu'il s'agisse de mesures ayant un caractère permanent. Des mesures relatives à l'année en cours sont naturellement possibles dans la deuxième partie des lois rectificatives. Nous venons d'adopter des dispositions similaires pour les lois de finances dans le cadre de l'examen de la proposition de loi organique de Laurent Saint-Martin.

La commission **adopte** successivement les amendements.

Amendements CS45 et CS 46 de M. Pierre Dharréville.

M. Jean-Paul Dufrègne. L'amendement CS45, proposé à l'initiative de l'ONG Action santé mondiale, vise à étayer les informations dont disposent les parlementaires pour qu'ils puissent assurer pleinement leur mission de contrôle des dépenses sociales, en écartant si besoin les dispositions relatives au secret des affaires.

Dans un contexte d'inflation du prix des médicaments qui menace la soutenabilité de notre système de santé et de pandémie de covid-19 marquée par la mobilisation d'une ampleur sans précédent de fonds publics en faveur de la recherche et développement biomédicale, il est plus que jamais essentiel d'assurer la transparence du marché pharmaceutique afin de renforcer notre démocratie sanitaire et de garantir pour toutes et tous l'accès aux produits de santé.

Lors de l'examen du dernier projet de loi de financement de la sécurité sociale, de nombreux parlementaires se sont mobilisés en ce sens, mais certaines de leurs propositions ont été jugées irrecevables sur le fondement de la décision constitutionnelle n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012.

La proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale offre l'opportunité de remédier à cette difficulté d'ordre technique tout en demeurant dans l'esprit de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

L'amendement tend donc à préciser le champ de la loi de financement de la sécurité sociale de sorte d'assurer aux parlementaires l'accès à l'ensemble des données nécessaires à l'exercice de leur fonction de contrôle des dépenses sociales.

L'amendement CS46 est de repli.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. L'alinéa 46 de l'article 1^{er} de la proposition de loi organique reprend une disposition qui figure dans la loi organique depuis 1996, à savoir que la loi organique autorise que figurent dans les lois de financement de la sécurité sociale, en plus des dispositions strictement financières, des mesures « améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale ». C'est sur son fondement que sont jugées recevables les demandes de rapport, bien qu'elles n'aient aucun impact financier sur la sécurité sociale.

Écrire dans une loi organique, en faisant référence à une disposition de la loi ordinaire sur le secret des affaires – ce qui ne semble pas de bonne légistique –, que le secret des affaires ne peut s’opposer à ce que les parlementaires adoptent des dispositions améliorant leur information paraît étrange. Le secret des affaires, législatif, n’encadre pas, fort heureusement, le droit d’amendement, qui est constitutionnel ! La preuve : nous discutons de transparence en matière de médicament chaque année à l’occasion de l’examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Les modifications proposées me paraissent par conséquent juridiquement surprenantes et satisfaites dans l’esprit. Avis défavorable sur les deux amendements.

J’en profite pour rappeler ce qu’est la loi organique au regard de la Constitution : aux termes de l’article 34, elle doit prévoir le contenu de la loi de financement de la sécurité sociale et, à ceux de l’article 47-1, fixer ses modalités d’examen et de vote.

La commission **rejette** successivement les amendements.

La commission **adopte** l’amendement de précision rédactionnelle CS74 du rapporteur.

Amendements CS75 et CS76 du rapporteur.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. L’amendement CS75 est un amendement technique déposé à l’invitation du Conseil d’État.

Le CS76, lui aussi issu de nos échanges avec le Conseil d’État, concerne une disposition que nous avons transférée un peu mécaniquement dans la proposition de loi organique. Introduite en 2005 à l’initiative du rapporteur de l’Assemblée nationale, elle est assez mystérieuse et avait même été jugée à l’époque potentiellement dangereuse par le rapporteur du Sénat dans la mesure où elle aurait pu conduire à modifier des comptes clos. Il s’agissait de prévoir la possibilité d’adopter dans la première partie de la loi de financement de la sécurité sociale des mesures de couverture des déficits et d’emploi des excédents de telle façon que ces déficits et excédents apparaissent, dans un souci de transparence, à la clôture de l’exercice.

En pratique, les excédents sont rares, cantonnés à certains régimes et généralement affectés à une mise en réserve. Les déficits, plus fréquents, sont souvent couverts à court terme par le recours à des ressources non permanentes financées par l’ACOSS, l’Agence centrale des organismes de sécurité sociale, puis, quelques années plus tard, par la CADES, la Caisse d’amortissement de la dette sociale, au moment des transferts. Ces mesures peuvent donc être prises soit en dehors de la loi de financement de la sécurité sociale, soit dans une autre partie de celle-ci.

De ce fait, la disposition dont il est question est davantage porteuse de confusion que d’efficacité. Il n’en a d’ailleurs jamais été fait usage. C’est pourquoi j’en propose la suppression.

Nous maintenons en revanche les éléments d’information qui figuraient à l’annexe A et font le point sur la situation des différents régimes au regard des déficits et des excédents.

La commission **adopte** successivement les amendements.

La commission **adopte** l'article 1^{er} **modifié**.

Article 2 : Modernisation et approfondissement de l'information relative aux lois de financement de la sécurité sociale

Amendements identiques CS1 de Mme Véronique Louwagie et CS56 de M. Cyrille Isaac-Sibille.

M. Jean-Pierre Door. L'amendement CS1 est le miroir de celui que nous avons déposé sur la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. Il s'agit de prévoir la communication au Parlement des avis rendus par le Conseil d'État sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, le projet de loi de finances, les projets de loi rectificative et le projet de loi d'approbation des comptes. Tout à l'heure, l'amendement avait été repoussé, mais nous revenons à la charge !

M. Cyrille Isaac-Sibille. Comme précédemment, nous proposons que le Parlement ait connaissance de l'avis du Conseil d'État. Pour le moment, c'est un usage, qui n'est pas formalisé et dépend du bon vouloir du Gouvernement ou du Président de la République. Il importe de l'intégrer au texte, pour la bonne information de l'ensemble du Parlement.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Pour les mêmes raisons que celles évoquées par M. Laurent Saint-Martin, je donnerai un avis défavorable. De plus, vous insérez l'avis du Conseil d'État dans l'annexe B, qui fait l'objet d'un vote annuel. Or nous ne pouvons pas voter sur un avis du Conseil d'État.

M. Charles de Courson. Nous avons eu un long débat sur le sujet dans la discussion de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. M. Laurent Saint-Martin nous a objecté l'article 39 de la Constitution. Pourtant, celui-ci ne dit pas que l'on ne peut pas transmettre l'avis du Conseil d'État. Bien souvent, le Gouvernement le donne au rapporteur. Le Parlement en a donc connaissance, sans parler des fuites qui interviennent parfois car l'avis est transmis à certaines personnes qui ne sont pas toujours « étanches », si vous me permettez l'expression.

Pour la qualité de la législation, il serait préférable que nous disposions de l'avis du Conseil d'État. Il revient au Conseil constitutionnel, non au Conseil d'État, de décider si la transmission est contraire à l'article 39 de la Constitution. Les lois organiques lui étant automatiquement soumises, je voterai les amendements, afin de voir si cela est possible ou non.

La commission **rejette** les amendements.

Amendement CS18 de M. Pierre Dharréville.

M. Jean-Paul Dufrègne. L'article 2 prévoit de joindre au PLFSS un rapport sur les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses pour les quatre années à venir, ce qui renforce la logique de pluriannualité. Le rapport devra également présenter les écarts cumulés entre, d'une part, les prévisions de dépenses et, d'autre part, les prévisions de dépenses décrites dans le rapport ainsi que les raisons expliquant les écarts et, le cas échéant, les mesures prévues par le Gouvernement pour les réduire.

De telles dispositions renforcent la logique d'ajustement par la dépense du budget de la sécurité sociale, logique qui, depuis des années, sert à justifier des coupes dans les dépenses

sociales. La possibilité d'ajuster le budget grâce aux ressources n'est en revanche pas envisagée. Dans une note de juin 2021, le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFIPS) s'étonne de cet oubli, en indiquant que « le compteur des écarts est effectué uniquement sur les dépenses », alors que « toute politique des finances publiques doit aussi comprendre une politique des ressources ». Le présent amendement vise à laisser au Gouvernement la possibilité de jouer sur le levier des ressources de la sécurité sociale, pour diminuer les écarts entre les prévisions et le réel.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Avis défavorable. La commission spéciale a adopté un dispositif similaire à celui que j'ai proposé dans la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. Par esprit de cohérence, je vous propose de maintenir un tel dispositif.

La commission **rejette** l'amendement.

Amendement CS17 de M. Pierre Dharréville.

M. Jean-Paul Dufrègne. À l'opposé d'une vision purement comptable et technocratique du financement de la sécurité sociale, nous défendons une approche qui vise à financer des politiques sociales en fonction des besoins de la population en matière de santé ou de prestations. C'est pourquoi nous proposons de supprimer certaines dispositions.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Rien n'empêche une majorité de fixer en début de quinquennat la trajectoire de dépenses qui lui convient. Il est sain que le Gouvernement présente à la représentation nationale, notamment à la commission des affaires sociales, ce qu'il entend faire pour respecter la parole donnée. Avis défavorable.

La commission **rejette** l'amendement.

Amendements CS77 du rapporteur et CS38 de M. Charles de Courson (discussion commune).

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Il s'agit d'apporter une précision technique : dans la proposition de loi organique, j'ai découpé l'actuelle annexe 5 qui recense l'ensemble des exonérations de cotisations sociales, pour renforcer de manière drastique l'effort d'évaluation des exonérations. La première partie de l'annexe est jointe à la loi d'approbation des comptes, pour nous laisser le temps de nous l'approprier au printemps.

Après des échanges avec le Conseil d'État, je propose que l'annexe jointe à la loi de financement de la sécurité sociale comprenne également l'ensemble des informations nécessaires, notamment celles permettant de justifier le montant de la compensation que nous votons chaque année. Pour des raisons essentiellement techniques, nous aurons donc une grande annexe de recensement des exonérations, à la fois dans la loi d'approbation et dans la loi de financement de l'année.

L'amendement CS77 satisfait l'intention de l'amendement CS38, dont je demanderai le retrait.

M. Charles de Courson. L'amendement CS38 vise à maintenir au sein de l'annexe au PLFSS l'information complète concernant les mesures de réduction d'exonérations de l'année précédente, de l'année en cours et celles envisagées pour l'année à venir. Cela

permettra de vérifier que les inscriptions symétriques figurent bien dans le projet de loi de finances initiale, 90 à 95 % d'entre elles étant compensées.

L'amendement CS38 est plus précis que l'amendement CS77, et plus proche de l'avis du Conseil d'État. Puisque nous sommes d'accord sur le fond, monsieur le rapporteur, je vous propose de vous rallier à l'amendement CS38.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. L'amendement CS38 se limite aux exonérations des deux exercices précédents, sans prendre en compte l'évolution des exonérations plus anciennes, qui peuvent également justifier le montant de la compensation que nous votons chaque année. Pour cette raison, je vous propose de vous rallier à l'amendement CS77.

L'amendement CS38 est **retiré**.

La commission **adopte** l'amendement CS77.

Amendement CS16 de M. Pierre Dharréville.

M. Jean-Paul Dufrègne. Il prévoit de disposer d'une évaluation précise et détaillée de l'incidence des mesures d'exonération sur les créations d'emplois et les dynamiques salariales au sein de l'annexe du PLFSS de l'année.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Je partage votre ambition de renforcer l'évaluation des exonérations de cotisations sociales. Cela justifie l'effort supplémentaire que je demande à l'administration pour établir la nouvelle annexe 5. Les critères que vous proposez d'utiliser semblent toutefois restrictifs. Certes, les grandes exonérations comme les allègements généraux ou les exonérations de cotisations sociales visent bien la création d'emplois ou l'augmentation des rémunérations, mais ce n'est pas le cas pour toutes, tant s'en faut. Il serait étrange de mesurer l'efficacité des exonérations sur les titres-restaurants, les chèques-vacances ou la constitution d'une épargne de précaution des agriculteurs, eu égard à ces deux seuls critères.

Je vous suggère donc de retirer l'amendement. À défaut, j'y serai défavorable.

M. Jean-Paul Dufrègne. Je retire l'amendement. Nous le retravaillerons d'ici à la séance.

L'amendement est **retiré**.

Amendement CS43 de M. Pierre Dharréville.

M. Jean-Paul Dufrègne. L'ONDAM reste un outil imparfait pour piloter les dépenses d'assurance maladie car il est bien souvent déconnecté de l'évolution tendancielle des besoins de santé de la population. L'enveloppe financière dédiée aux hôpitaux reste la principale variable d'ajustement qu'utilisent les gouvernements successifs pour compresser les dépenses de santé, faute de pouvoir maîtriser les dépenses de ville. Cela se traduit par une réduction de l'offre publique hospitalière dans le territoire national. La construction de l'ONDAM doit davantage prendre en compte les besoins de santé de la population et l'exigence d'égalité d'accès aux soins dans l'ensemble du territoire. Dans cet esprit, le présent amendement vise à intégrer dans l'annexe relative au périmètre de l'ONDAM une analyse de son évolution eu égard au principe d'égalité d'accès aux soins.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Je n'oppose pas le sérieux dans le respect de l'ONDAM à l'égalité d'accès aux soins. C'est en tenant une trajectoire soutenable que l'on assure une certaine égalité entre assurés d'une même génération et entre générations d'assurés.

Cela étant, le premier des indicateurs du programme de qualité et d'efficience, l'actuelle annexe 1, est l'égalité d'accès aux soins. C'est dire qu'il est partagé par tous. Avis défavorable.

La commission **rejette** l'amendement.

Amendement CS59 de Mme Michèle de Vaucouleurs.

Mme Michèle de Vaucouleurs. Le présent amendement vise à rendre compte, en annexe des lois de financement de la sécurité sociale, du budget que la France consacre au médicament ainsi que le montant des économies qui lui sont imputables. Les annexes actuelles des lois de financement de la sécurité sociale ne permettent pas de retracer le montant des dépenses, défini sur le périmètre des médicaments pris en charge par l'assurance maladie, et établi sur la base du prix fabricant hors taxes. Le montant M défini dans la LFSS ne résulte pas d'une construction budgétaire mais apparaît comme une limite de croissance du chiffre d'affaires des entreprises, qui s'applique à une dépense constatée seulement a priori. Le tableau figurant dans l'annexe 7 de la LFSS ne permet pas de reconstituer le montant détaillé et exhaustif des économies imputables au médicament, qui sont disséminées dans les différents sous-objectifs de l'ONDAM. Le présent amendement vise à ajouter une nouvelle annexe, qui permettrait de retracer en toute transparence le budget que la France consacre au médicament.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Nous ne manquons pas d'informations sur le médicament, qu'il s'agisse du montant des économies prévues et réalisées, à l'annexe 7, ou du rapport annuel du Comité économique des produits de santé (CEPS). Le HCFIPS fixe des objectifs clairs en matière d'évolution de la dépense. Pour le médicament, comme pour l'ensemble des champs concernés, il est souhaitable que l'information sur les économies réalisées soit plus précise à l'avenir.

Par ailleurs, l'information sur les dépenses, les prévisions et les économies à réaliser, si elle est très précise, peut être sensible eu égard à la fiscalité applicable pour le secteur. Le taux M, notamment, peut se déclencher chaque année en cas d'augmentation excessive de la dépense. Avis défavorable.

La commission **rejette** l'amendement.

La commission **adopte** l'amendement de coordination CS78 du rapporteur.

Amendement CS39 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Je l'ai évoqué dans mon propos liminaire, il s'agirait *a minima*, sans aller jusqu'à élargir le périmètre des LFSS au-delà du régime obligatoire de base et des organismes concourant à leur financement, d'élargir le champ des annexes, afin qu'elles présentent les dépenses et recettes des régimes complémentaires – retraite, maladie, notamment – et du régime de l'assurance chômage. Cela permettrait aux parlementaires d'avoir une vision plus large du système de protection sociale, conformément à l'objectif que poursuit le présent texte.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Nous en avons en effet discuté dans le propos liminaire. Je comprends l'intérêt de disposer d'une information sur les comptes de l'assurance chômage et des retraites complémentaires. Pour l'assurance chômage, la clôture des comptes bénéficie toutefois de l'expertise de l'UNEDIC, qui, dans le système actuel, est déjà capable de fournir au Gouvernement toute l'information financière nécessaire. Quant aux comptes de l'AGIRC-ARRCO, ils sont connus au mois de mars de l'année N+1.

Je vous propose de retirer l'amendement pour deux raisons. Sur le fond, une annexe présentant les comptes clos de l'exercice précédent pour ces régimes aurait plutôt sa place dans la loi d'approbation des comptes que dans la loi de financement de l'année.

Sur la forme, puisque le Gouvernement travaille en concertation avec les partenaires sociaux par le biais du ministère du travail, il serait préférable d'avancer avec lui, en séance, sur ces sujets. Je propose donc que nous travaillions ensemble en ce sens, pour proposer un amendement conjoint.

Mme Cendra Motin. Il est regrettable que nous n'ayons pas saisi l'opportunité d'aller un cran plus loin qu'une annexe à la LFSS et de donner au Parlement un véritable rôle s'agissant des dépenses de l'assurance chômage. On le voit, lorsque le Gouvernement propose une lettre de cadrage aux partenaires sociaux, s'il n'y a pas accord, il reprend seul la main, par des décrets. Dans le cadre du PLFSS, la représentation nationale aurait un rôle prépondérant à jouer pour réformer l'assurance chômage. Notre projet de loi instituant un système universel de retraite, dont j'étais rapporteure pour le volet organique, visait ainsi à intégrer les régimes complémentaires obligatoires dans le PLFSS. J'espère que nous aurons l'occasion d'en débattre à nouveau en séance avec les ministres.

M. Christophe Jerretie. L'assurance chômage pose un vrai problème. Nos concitoyens nous demandent souvent des informations sur ce sujet. Or nous ne disposons pas d'éléments techniques, clôturés. En effet, la décision politique ne nous appartient pas. Il serait intéressant d'impliquer davantage le Parlement dans ces sujets, qui constituent un élément de contrôle pour l'avenir.

Sur le plan financier, alors que nous élaborons une loi qui a pour but d'organiser notre gouvernance et de moderniser les finances publiques, il ne faudrait pas aboutir, dans quelques années, à un déséquilibre menant à des mesures comme le prélèvement sur recettes (PSR) ou à un transfert de fiscalité.

Enfin, les parlementaires votent de nombreux crédits relatifs à l'emploi dans le PLF. Il serait bon de disposer d'un dispositif cohérent dans le PLFSS car les deux sont liés.

Nous devons travailler avec le Gouvernement sur le sujet, et avancer de façon rigoureuse, au-delà de l'excellent amendement de Charles de Courson. La temporalité du texte pose certes un problème, avec la décision du Conseil d'État et la proposition de décret.

M. Cyrille Isaac-Sibille. L'amendement est en effet intéressant. Nous pourrions l'adopter et l'amender en séance, s'il n'est pas parfait.

M. Charles de Courson. Je remercie M. le rapporteur de proposer que nous travaillions ensemble à une nouvelle rédaction. J'y suis ouvert : mon but est d'obtenir un résultat. Sur de telles questions, les partenaires sociaux sont très sensibles. C'est pourquoi je propose une annexe explicative, plutôt que de faire figurer les sujets dans le cœur du texte.

Tout le monde sait que l'on reprendra les 45 ou 49 milliards d'euros de dette de l'UNEDIC. Et ce ne sera, hélas, pas la première fois. Les décisions concernant l'assurance chômage sont certes paritaires mais il y a une action très forte du Gouvernement. Il en va de même, pour les assurances complémentaires retraite et l'assurance maladie. Le texte doit couvrir l'ensemble de la couverture complémentaire des différentes branches. C'est un élément important pour éclairer la représentation nationale, avant de voter sur le régime de base.

Ma position est intermédiaire entre la nationalisation et la situation de non-existence actuelle, où l'on fait semblant de croire que les partenaires gèrent et équilibrent l'ensemble. Pour l'UNEDIC, ce n'est malheureusement pas le cas alors qu'une bonne partie des régimes complémentaires sont équilibrés voire en suréquilibre, avec des réserves. Cela montre, hélas, que les partenaires sociaux ont été meilleurs gestionnaires que les gouvernements successifs.

L'amendement est **retiré**.

Amendement CS79 du rapporteur.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Il vise à supprimer un parallélisme des formes qui n'a pas lieu d'être entre la loi de l'année et la loi rectificative, puisque le rapport économique, social et financier est rendu à l'automne.

La commission **adopte** l'amendement.

Amendement CS44 de M. Pierre Dharréville.

M. Jean-Paul Dufrègne. L'article 2 prévoit que les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale annexés au projet de loi d'approbation comprennent une analyse de « l'évolution de la soutenabilité financière de l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires légalement obligatoires ». Cet élargissement du périmètre des LFSS aux retraites complémentaires revient à grignoter sur les prérogatives dont disposent les partenaires sociaux pour gérer paritairement ces régimes. Pour ces raisons, notre amendement vise à exclure les informations relatives aux régimes complémentaires de retraite des annexes de la LFSS.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Les amendements qui veulent retirer de l'information au Parlement me laissent toujours assez dubitatif. Quant au fond, tout d'abord, sous l'effet de la crise sanitaire, le déficit technique de l'AGIRC-ARRCO sera de 5 milliards d'euros en 2020 et il devrait demeurer à 2,2 milliards d'euros par an jusqu'en 2030, sauf mesures nouvelles. Dans ces conditions, il ne me semble pas farfelu que la représentation nationale soit informée de l'évolution des retraites complémentaires de plus de 20 millions de Français.

Sur la question de l'information, le rapport du COR, accessible à tous les citoyens comme aux parlementaires, comprend déjà naturellement des informations, autant sur les retraites de base que sur les retraites complémentaires. Le PQE retraites actuel comprend des données sur le montant des pensions versées par les régimes complémentaires, le nombre de pensionnés ou le montant de la pension moyenne. Cela n'a pas changé, je crois, la gouvernance paritaire des retraites complémentaires. Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Cela n'entache en rien le paritarisme, cher collègue. Il s'agit seulement d'une information.

La commission **rejette** l'amendement.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement CS15 de M. Pierre Dharréville.

Amendement CS14 de M. Pierre Dharréville.

M. Jean-Paul Dufrègne. Au regard de l'importance prise par les dispositifs d'exonérations sociales et de leur impact sur le financement de la sécurité sociale, il apparaît nécessaire d'évaluer régulièrement ces mesures, notamment pour ce qui de leur efficacité sur les créations d'emplois. L'amendement propose donc d'évaluer ces dispositifs tous les deux ans pendant la durée de leur application.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Le texte instaure une évaluation triennale, ce qui est une petite révolution – les dernières revues globales des exonérations de cotisations et de contributions sociales datent de 2015 et de 2011. Cela va déjà représenter un travail colossal pour les administrations. Demande de retrait ou, sinon, avis défavorable.

La commission **rejette** l'amendement.

Amendement CS80 du rapporteur.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Il vise à tirer les conséquences de la suppression d'une disposition dans la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

M. Charles de Courson. Je ne comprends pas bien votre amendement. Vous parlez des mesures « que le Gouvernement a prises ou qu'il compte prendre ». Cela me semble un peu compliqué...

M. Thomas Mesnier, rapporteur. La nouvelle rédaction définit un cadre plus large.

La commission **adopte** l'amendement.

Elle **adopte** l'article 2 **modifié**.

Article 3 : Modification du calendrier de dépôt des lois de financement de la sécurité sociale

Amendements identiques CS81 du rapporteur et CS40 de M. Charles de Courson.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. L'amendement doit se lire en lien avec la réécriture, que je vous proposerai dans un instant, de la proposition de loi ordinaire qui accompagne la loi organique.

Le Conseil d'État nous a alertés sur le fait que les avis des caisses, inscrits en loi organique, pourraient être interprétés par le Conseil constitutionnel comme de nature à éclairer le seul Gouvernement, en amont du conseil des ministres, et que, dans ce cas, ils devraient être transmis au Conseil d'État avant qu'il ne rende son avis sur le projet de loi.

En pratique, je comprends de mes échanges, notamment avec Dominique Libault qui a largement présidé à la création de ces avis, qu'ils ne sont pas remis dans des conditions satisfaisantes, en raison à la fois du peu de temps dont disposent les caisses pour les

formaliser et du peu de temps dont disposent le Conseil d'État et le Gouvernement pour pleinement en tenir compte.

Aussi, je vous propose de supprimer cette inscription dans la loi organique, afin de ne pas créer de confusion, et d'inscrire le dispositif de saisine des caisses dans la loi ordinaire.

M. Charles de Courson. La messe a été dite par M. le rapporteur !

La commission **adopte** les amendements.

Amendement CS54 de Mme Annie Vidal.

Mme Annie Vidal. Il a pour objet de permettre l'inscription en séance publique d'une semaine consacrée à l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale, à la suite du Printemps social de l'évaluation en commission des affaires sociales. Il consacre ainsi au niveau organique le Printemps social de l'évaluation, à l'instar, pour les lois de finances, de l'article 8 de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement.

Elle **adopte** l'article 3 **modifié**.

Article 4 : Entrée en vigueur

Amendements CS41 de M. Charles de Courson et CS82 du rapporteur (discussion commune).

M. Charles de Courson. Mon amendement vise à prévoir une période de transition pour le PLFSS pour 2023, afin que celui-ci puisse intégrer une partie permettant d'approuver les comptes de l'exercice clos 2021.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Nous nous rejoignons une fois de plus, monsieur de Courson ! Il faut effectivement prévoir une période transitoire, s'agissant de la loi de financement pour 2023, afin qu'elle n'empêche pas la clôture des comptes de l'exercice 2021.

Je vous suggère de retirer votre amendement au profit du mien, notamment parce qu'il se cantonne au projet de loi, alors qu'il convient de s'assurer que c'est bien la loi de financement elle-même, adoptée par nos soins, qui clôturera les comptes de l'exercice 2021.

Quant à mon amendement, il s'agit de prévoir que la loi de financement dans sa nouvelle version permettra de clôturer les comptes de l'exercice 2021, avant que la loi d'approbation des comptes présentée au cours de l'année 2023 ne vienne clôturer les comptes de l'exercice 2022.

L'amendement CS41 est **retiré**.

La commission **adopte** l'amendement CS82.

Elle **adopte** l'article 4 **modifié**.

Après l'article 4

Amendements identiques CS2 de Mme Véronique Louwagie et CS57 de M. Jean-Noël Barrot.

M. Jean-Pierre Door. C'est un amendement miroir de celui que nous avons déposé sur la PPLO et qui a été rejeté, non sans un doute, par Laurent Saint-Martin, qui vise à rendre plus opérant l'article du code de la sécurité sociale disposant que l'on peut demander de faire cesser l'entrave sous astreinte, dans le cas où la mission d'évaluation et de contrôle ne pourrait obtenir certains renseignements

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Pour les mêmes raisons que Laurent Saint-Martin, avis défavorable.

M. Charles de Courson. Si l'on vote contre ces amendements, quelles sanctions existent en cas de refus de transmission d'informations à nos rapporteurs ?

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Le sujet est essentiellement politique. Comme l'a dit Laurent Saint-Martin, les rapporteurs spéciaux ont les mêmes pouvoirs dans leur champ que les rapporteurs généraux. J'ai déjà eu l'occasion d'obtenir des informations sans problème et je ne doute pas que, si les rapporteurs thématiques sur le PLFSS avaient des difficultés, nous pourrions les lever avec la présidente de la commission des affaires sociales.

La commission **rejette** les amendements.

Article 5 : Gage financier

La commission **adopte** l'article 5 **non modifié**.

M. Jean-Pierre Door. Le groupe Les Républicains était favorable à deux dispositions et plus critique à l'égard d'une troisième, compte tenu des remarques du Conseil d'État. Vos amendements permettant de revenir dans les normes, nous voterons le texte.

La commission **adopte** l'ensemble de la proposition de loi organique **modifiée**.

La commission examine la proposition de loi relative aux lois de financement de la sécurité sociale (n° 4139 rectifié) (M. Thomas Mesnier, rapporteur).

Articles 1^{er} et 2 : Conséquences des modifications de la procédure de remise des avis des caisses de la sécurité sociale sur la loi ordinaire

Amendement CS2 du rapporteur.

M. Thomas Mesnier, rapporteur. Il s'agit de réécrire l'article 1^{er} afin de ramener la procédure d'avis au niveau de la loi ordinaire par cohérence ; de renforcer les liens entre la démocratie représentative et la démocratie sociale en prévoyant que les avis soient rendus au Parlement et non au gouvernement ; et de prévoir une transmission d'avis cohérente avec le nouveau calendrier de dépôt du projet de loi de financement – les caisses de la sécurité sociale seront désormais récipiendaires d'avis non plus sur l'avant-projet de loi mais sur le projet de loi lui-même et auront quinze jours pour formaliser leur avis.

La commission **adopte** l'amendement et l'article 1^{er} est **ainsi rédigé**.

Elle **adopte** l'article 2 **non modifié**.

Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.

La réunion s'achève à dix-neuf heures quarante-cinq.

Membres présents ou excusés

Commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et la proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques ainsi que la proposition de loi organique et la proposition de loi relatives aux lois de financement de la sécurité sociale

Réunion du jeudi 15 juillet 2021 à 15 h 00

Présents. - M. Joël Aviragnet, M. Belkhir Belhaddad, Mme Aude Bono-Vandorme, M. Julien Borowczyk, M. Philippe Chalumeau, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, M. Dominique Da Silva, Mme Dominique David, M. Jean-Pierre Door, M. Jean-Paul Dufrègne, Mme Véronique Hammerer, M. Brahim Hammouche, M. Patrick Hetzel, M. Alexandre Holroyd, M. Cyrille Isaac-Sibille, M. Christophe Jerretie, M. François Jolivet, Mme Fadila Khattabi, M. Daniel Labaronne, M. Michel Lauzzana, Mme Marie-Ange Magne, Mme Lise Magnier, M. Jean-Paul Mattei, M. Thomas Mesnier, Mme Cendra Motin, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Michèle Peyron, Mme Stéphanie Rist, M. Laurent Saint-Martin, Mme Michèle de Vaucouleurs, Mme Annie Vidal, M. Éric Woerth, M. Michel Zumkeller

Excusé. - Mme Jeanine Dubié

Assistait également à la réunion. - M. Pierre-Alain Raphan

