

N° 831

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 septembre 2021

RAPPORT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la **modernisation de la gestion des finances publiques** et sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant diverses **dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques** et à **l'information du Parlement sur les finances publiques**,*

FAIT

Par MM. Jean-François HUSSON et Claude RAYNAL,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Mme Nadine Bellurot, MM. Christian Billac, Jean-Baptiste Blanc, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canévet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurél, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 4110 rect., 4381 et T.A. 647 rect.
4113 rect., 4382 et T.A. 648

Sénat : 780 rect., 781, 832 et 833 (2020-2021)

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL.....	7
------------------	---

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

EXAMEN DES ARTICLES	17
---------------------------	----

TITRE 1^E DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

• <i>ARTICLE 1^{er}</i> Révision du cadre pluriannuel des finances publiques	17
--	----

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AUX LOIS DE FINANCES

• <i>ARTICLE 2</i> Lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année et lois de fin de gestion.....	32
• <i>ARTICLE 3</i> Règles relatives à l'affectation de ressources.....	40
• <i>ARTICLE 3 bis</i> Distinction entre les fonds de concours finançant des dépenses d'investissement et les autres fonds de concours.....	48
• <i>ARTICLE 3 ter A</i> Suppression de la ratification des décrets relatifs à la rémunération de services rendus.....	51
• <i>ARTICLE 3 ter</i> Subventions pour charges d'investissement.....	53
• <i>ARTICLE 4</i> Prélèvements sur recettes	57
• <i>ARTICLE 4 bis</i> Suppression de la mention des remboursements et dégrèvements dans le tableau d'équilibre	63
• <i>ARTICLE 4 ter A (nouveau)</i> Information sur la mise en œuvre de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.....	68
• <i>ARTICLE 4 ter</i> Interdiction des reports sur les dépenses de personnel.....	71
• <i>ARTICLE 4 quater</i> Raccourcissement du délai pour la publication des arrêtés de report	75
• <i>ARTICLE 4 quinquies</i> Évolution du champ d'application et de la présentation des budgets annexes	77
• <i>ARTICLE 4 sexies</i> Instauration d'une comptabilité analytique.....	87
• <i>ARTICLE 5</i> Domaine des lois de finances	89
• <i>ARTICLE 6</i> Lois de finances de fin de gestion.....	112
• <i>ARTICLE 7</i> Avancement de la date limite de dépôt des annexes générales au projet de loi de finances de l'année	118
• <i>ARTICLE 7 bis A (nouveau)</i> Mention de la procédure d'urgence dans le texte de la loi organique relative aux lois de finances	121
• <i>ARTICLE 7 bis</i> Limitation du contenu des décrets de répartition à la désignation des ministères bénéficiaires des crédits	122
• <i>ARTICLE 8</i> Dépôt des projets de loi de règlement et contrôle en séance publique de l'exécution des lois de finances	124

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

- **ARTICLE 9 A Ajout de l'évaluation dans certains intitulés de la loi organique ...**128
- **ARTICLE 9 Rapports sur les plafonds de crédits envisagés pour l'année à venir et rapport sur la dette publique.....**130
- **ARTICLE 9 bis Présentation d'un « compteur des écarts » au sein du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances**135
- **ARTICLE 10 Annexes explicatives au projet de loi de finances.....**137
- **ARTICLE 11 Pouvoirs des rapporteurs spéciaux et des commissions des finances**142
- **ARTICLE 11 bis Informations transmises avec les projets de loi de finances rectificatives.....**146
- **ARTICLE 11 ter A (nouveau) Publication de tableaux récapitulant le nombre d'emplois rémunérés par l'État par ministère.....**148
- **ARTICLE 11 ter Cadre normatif de référence de la certification des comptes de l'État.....**150
- **ARTICLE 12 Haut Conseil des finances publiques et mécanisme de correction...153**
- **ARTICLE 12 bis (nouveau) Désignation des impositions de toutes natures**163
- **ARTICLE 13 Modalités d'exécution de la loi organique relative aux lois de finances**164

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

EXAMEN DES ARTICLES165

TITRE 1^{ER}
DISPOSITIONS RELATIVES AU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

- **ARTICLE 1^{er} 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**165
- **ARTICLE 2 Audition du président du Haut Conseil des finances publiques par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat.....**167
- **ARTICLE 3 Règlement intérieur du Haut Conseil des finances publiques**168
- **ARTICLE 3 bis Remise d'un rapport précisant les mesures permettant de corriger les biais de projection affectant les prévisions en finances publiques**169

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 relative aux mesures fiscales prises dans l'année, jointe au projet de loi de finances**171

TITRE III DISPOSITIONS DIVERSES

- **ARTICLE 5 Intitulé de la loi relative aux résultats de gestion et portant approbation des comptes de l'année**173
- **ARTICLE 6 Composition et saisine du Conseil des prélèvements obligatoires**174
- **ARTICLE 7 Abrogation de la doctrine des taxes affectées**179
- **ARTICLE 8 Rapport sur la possibilité de présenter un projet de loi de programmation des investissements dans les secteurs de la culture et du patrimoine**.....181
- **ARTICLE 9 Présentation des conséquences environnementales des recettes et des dépenses du budget**183

EXAMEN EN COMMISSION.....185

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....219

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS221

LA LOI EN CONSTRUCTION223

L'ESSENTIEL

Réunie le 15 septembre 2021 sous la présidence de Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidente, la commission des finances a examiné le rapport de MM. Jean-François Husson et Claude Raynal, rapporteurs, sur la proposition de loi organique n° 780 rect. relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et la proposition de loi n° 781 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, adoptées en première lecture par l'Assemblée nationale le 19 juillet 2021.

La commission a **approuvé ces deux textes dans l'ensemble**, moyennant certaines **corrections, améliorations et ajouts**.

I. LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

A. UNE RÉFORME QUI PRÉVOIT DE RENDRE PLUS VISIBLES LES ORIENTATIONS PLURIANNUELLES EN MATIÈRE DE DÉPENSES PUBLIQUES, D'ÉLARGIR LE CONTENU DES ARTICLES LIMINAIRES DES LOIS FINANCIÈRES ET D'INSTITUER UN DÉBAT PARLEMENTAIRE UNIQUE AU MOIS D'AVRIL

L'article 1^{er} de la proposition de la loi organique prévoit d'**introduire au sein du domaine obligatoire des lois de programmation des finances publiques** - qui déterminent les orientations pluriannuelles des finances publiques et fixent l'objectif de moyen terme de solde structurel, conformément aux exigences du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) - **un objectif d'évolution de la dépense des administrations publiques (ODAP)**.

Décliné par sous-secteur, cet ODAP serait exprimé comme un montant en euros courants ainsi que comme un taux de croissance annuelle en volume. Il permettrait d'intégrer un « *compteur des écarts* » entre la trajectoire définie en LPFP, d'une part, et la réalité de l'exécution ou de la prévision pour l'année à venir, d'autre part, au sein du rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances (*article 9 bis*).

Par ailleurs, l'article 1^{er} prévoit de **compléter le contenu des articles liminaires des lois de finances et de financement rectificative de la sécurité sociale** afin d'y faire figurer, pour les exercices N-1, N et N+1, l'état et la prévision :

- des soldes effectifs et structurels déclinés par sous-secteurs d'administration ;

- de croissance de la dépense des administrations publiques déclinée par sous-secteurs ;

- des prélèvements obligatoires, des dépenses et de l'endettement de l'ensemble des administrations publiques exprimés en points de PIB.

Enfin, l'article 1^{er} prévoit, dans l'objectif **de fusionner le débat au Parlement sur le programme de stabilité et celui sur le rapport d'orientation des finances publiques**, que ce dernier rapport serait désormais remis au plus tard le 30 avril et non plus avant la fin de la session ordinaire, comme actuellement.

B. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES : IDENTIFIER LA PROGRAMMATION DES DÉPENSES D'AVENIR, FIXER UN OBJECTIF D'ÉVOLUTION DES RECETTES ET ADAPTER LE CALENDRIER BUDGÉTAIRE POUR PRÉSERVER LE RÔLE DU PARLEMENT

Tout d'abord, la commission rappelle qu'à la suite de la crise sanitaire, **une réflexion a été engagée au niveau européen sur la réforme du pacte de stabilité** qui pourrait aboutir au cours de l'année 2022. Les conclusions de cette réflexion auraient pu constituer un préalable à la réforme du cadre organique relatif à la programmation des finances publiques.

Par ailleurs, les orientations pluriannuelles des finances publiques **sont purement programmatiques** et sans révision de la Constitution, **elles ne peuvent pas s'imposer au législateur financier. Aucune disposition ne contraint non plus le Gouvernement à réviser une loi de programmation obsolète**, quand bien même le contexte économique et social aurait été bouleversé, comme cela a pu être constaté dès la fin 2018 pour la dernière loi de programmation, toujours en vigueur.

Cela étant, la commission a souhaité que l'objectif d'évolution des dépenses publiques permette d'identifier la part de ces dernières qui correspond à **des « dépenses d'avenir »**, c'est-à-dire à celles qui sont **durablement favorables à la croissance économique, au progrès social et au progrès environnemental**.

Ensuite, elle a estimé que cet objectif en dépense devait s'accompagner **de la définition d'un objectif en recettes**, rejoignant en cela la position exprimée par la commission pour l'avenir des finances publiques, présidée par M. Jean Arthuis.

Enfin, et de sorte à **éviter que le débat parlementaire sur l'orientation de nos finances publiques se tienne après la transmission du programme de stabilité** à la Commission européenne, elle a décidé que la remise de ce rapport devrait intervenir au moins quinze jours avant l'envoi du programme de stabilité.

II. LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

A. UNE EXTENSION PRÉVUE PAR LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE DU MANDAT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES...

L'article 12 de la proposition de loi organique a pour objet d'**étendre le mandat du Haut Conseil des finances publiques** dont la mission est actuellement - conformément à nos obligations résultant du TSCG - de rendre des avis sur les textes financiers portant sur :

- les prévisions macroéconomiques retenues par le Gouvernement pour l'élaboration des textes financiers ;

- la cohérence des articles liminaires des lois de finances au regard des orientations fixées en loi de programmation en matière de solde structurel.

En l'occurrence, l'article 12 propose d'étendre le mandat du HCFP en lui confiant la mission de **se prononcer sur le « réalisme » des prévisions de dépenses et de recettes** inscrites aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale et **sur les conséquences financières, à la demande exclusive du Gouvernement, de certaines dispositions du projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale**. Par ailleurs, le HCFP pourrait se prononcer sur la cohérence entre les dispositions financières des lois de programmation sectorielle et les objectifs fixés en LPFP.

B. ... QUE LA COMMISSION DES FINANCES PROPOSE DE MIEUX DÉFINIR

D'abord, la commission a considéré **que le Haut Conseil des finances publiques devrait se prononcer sur la « cohérence »** – notion figurant déjà dans le droit en vigueur – **des prévisions de dépenses et de recettes** du Gouvernement **plutôt que sur leur « réalisme »**. Cette cohérence serait appréciée **au regard des prévisions macroéconomiques** disponibles.

La commission propose aussi **de confier au HCFP la mission d'identifier**, à l'occasion de ses avis sur le projet de loi de finances et de règlement, **les risques qui pèsent sur la bonne exécution des dépenses de l'année en cours**.

Elle a, en revanche, **supprimé les dispositions permettant au Gouvernement de demander au HCFP, au stade de l'avant-projet de loi, de se prononcer sur les conséquences financières de certaines dispositions du PLF et du PLFSS**. Elle a considéré que cette mission ne pouvait être conduite à la seule initiative du Gouvernement, s'est interrogée sur la capacité du HCFP à l'assurer et a estimé qu'elle pouvait aussi être confiée par le Parlement à des organismes extérieurs.

III. LA LOI DE FINANCES ET L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE

A. LE RENOMMAGE DE LA LOI DE RÈGLEMENT ET LA CONSÉCRATION D'UNE LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION

La **loi de règlement** est renommée, dans la loi organique, en « **loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année** » (*article 2*) et la **date limite de son dépôt** est ramenée au **1^{er} mai** (*article 8*).

La proposition de loi prévoit par ailleurs que **chaque assemblée peut organiser un débat sur l'exécution des lois de finances** selon les modalités pratiquées par l'Assemblée nationale dans le cadre de son « Printemps de l'évaluation ». Or chaque assemblée a d'ores et déjà la maîtrise de son ordre du jour et le contrôle de l'exécution peut aussi s'effectuer tout au long de l'année, comme c'est le cas au Sénat. La commission a donc **supprimé cette disposition** (*article 8*).

Le texte **consacre aussi la pratique** de ces trois dernières années, **avec la création et la définition des lois de finances de fin de gestion**, nouvelle catégorie de lois de finances rectificatives qui **ne peuvent en particulier pas comporter de dispositions fiscales**. Appelée de ses vœux **par le Sénat**, cette évolution **améliore la lisibilité des lois de finances** (*article 6*).

B. UNE SIMPLIFICATION BIENVENUE DE LA DISCUSSION DES RESSOURCES DE L'ÉTAT ET DES TAXES AFFECTÉES

Le texte prévoit qu'un **organisme bénéficiaire d'une taxe affectée** doit respecter **deux conditions** : il doit avoir la **personnalité morale** et **l'imposition affectée** doit être **en lien** avec les **missions de service public** confiées à l'organisme. La commission a **supprimé la seconde condition**, dont l'interprétation juridique est incertaine et qui risquerait de remettre en cause le financement de certains organismes (*article 3*).

La **discussion des ressources de l'État** aurait lieu en **première partie de la loi de finances**, même pour les dispositions sans effet sur l'équilibre : la commission approuve cette **simplification notable** pour les débats parlementaires (*article 5*). Elle propose de **faire de même pour la discussion des taxes affectées**, dont certaines sont discutées en première et d'autre en seconde partie, situation qui est encore complexifiée par la création en première partie, à l'initiative de l'Assemblée nationale, d'un tableau récapitulatif toutes les affectations de taxes. La commission propose donc de **ramener ces discussions dans la première partie** (*article 5*).

C. UNE DISCUSSION DES DÉPENSES FUTURES DANS LA LOI DE FINANCES QUI CONTREVIENT AU PRINCIPE D'ANNUALITÉ BUDGÉTAIRE

Selon le texte adopté par l'Assemblée nationale, la **loi de finances** pourrait disposer non seulement pour les **dépenses de l'année**, mais aussi pour **celles qui portent à la fois sur l'année et sur une ou plusieurs années suivantes**. Elle pourrait même comporter des **mesures permanentes affectant uniquement des années ultérieures** sans impact sur l'année sur laquelle porte la loi de finances. La commission a **supprimé cette dernière disposition** qui contrevient au principe d'annualité budgétaire (*article 5*).

D. LA COMMISSION COMPLÈTE LE TEXTE POUR MIEUX ENCADRER PLUSIEURS PROCÉDURES SPÉCIALES : REPORTS DE CRÉDIT, DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES

La commission propose de **pérenniser une disposition** de la première loi de finances rectificative pour 2021 adoptée à son initiative, prévoyant une **information préalable** en cas **d'utilisation de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles** (DDAI) pour un montant **supérieur à 100 millions d'euros** (*article additionnel après l'article 4 bis*).

En raison du niveau très élevé des **reports de crédits** entre 2020 et 2021, la commission propose, d'une part, de **plafonner les reports** de crédits de paiement à **5 % des crédits ouverts**, d'autre part, d'exiger une **meilleure motivation préalable** des demandes de dérogation permises par la LOLF (*article 4 ter*).

E. DES RÈGLES RELATIVES AUX BUDGETS ANNEXES MIEUX DÉFINIES

Les règles relatives aux **budgets annexes** sont adaptées afin que soient également retracées des **dépenses inséparables des opérations de production de biens et de services**, ainsi qu'à modifier les conditions de comptabilisation en loi de finances des ressources et des charges de trésorerie. La commission a **mieux précisé la formulation de ces règles** et prévu un **vote sur l'encours total de dette** de chaque budget annexe (*article 4 quinquies*).

F. LE PARLEMENT POURRA AMENDER LES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Une disposition innovante est l'introduction, dans le texte même de la loi de finances, des **objectifs de performance** et des **indicateurs** associés aux missions **budgétaires**, **ce qui permettra au législateur de les modifier**, sans fixer toutefois la cible chiffrée (*article 5*).

G. L'ORGANISATION D'UN DÉBAT SUR LES FINANCES LOCALES

La **définition des prélèvements sur recettes** à destination des collectivités territoriales et de l'Union européenne est **simplifiée**, leur création est réservée aux lois de finances et un **rapport** devra être remis sur la **situation des finances publiques locales**. La commission a **précisé le contenu de ce rapport** (*article 4*) afin de **nourrir le débat parlementaire sur la situation des finances locales** avant l'examen du projet de loi de finances.

H. LE REFUS DE LA COMMISSION DE SACRIFIER L'EXAMEN DES CONVENTIONS FISCALES

La proposition de loi organique propose que la loi de finances puisse **ratifier des conventions internationales** en matière fiscale. La commission a **supprimé cette possibilité** afin de préserver le temps d'analyse et de débat (*article 5*).

IV. L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES FINANCES PUBLIQUES

A. UNE AMÉLIORATION DE L'INFORMATION À TRAVERS LES RAPPORTS ET ANNEXES AUX PROJETS DE LOIS DE FINANCES

Un **état nouveau** est créé, comprenant à titre informatif les **crédits de chaque mission ainsi que les dépenses fiscales, les ressources fiscales et d'autres dépenses** concourant aux objectifs de la mission (*article 5*).

Le **délaï de dépôt des « jaunes budgétaires » et des documents de politique transversale** est avancé au **premier mardi d'octobre**, comme pour le projet de loi de finances (*article 7*).

Plusieurs améliorations sont apportées au contenu des documents annexés au projet de loi de finances. En particulier, un **budget triennal prévisionnel** serait intégré aux projets annuels de performances (*article 10*).

Par ailleurs, le **rapport relatif aux orientations des finances publiques** publié en juin est **remplacé**, d'une part, par un rapport présenté en avril reprenant une partie des thèmes de l'ancien « rapport préalable au DOFP » et ajoutant une évaluation de l'ONDAM, et, d'autre part, une **présentation**, avant le 15 juillet, des **plafonds de crédits par mission** envisagés pour l'année à venir, ce qui correspond à l'actuel « tiré-à-part » (*article 9*).

En outre, un **rapport sur la dette publique** serait remis au mois de septembre (*article 9*) et pourrait donner lieu à un débat.

Enfin, un **état des crédits consommés**, par programme et par titre, serait annexé aux projets de loi de finances rectificative et de fin de gestion (*article 11 bis*) ainsi que, à l'initiative de la commission, un **tableau relatif à l'évolution des emplois de l'État** (*article additionnel après l'article 11 bis*).

B. UNE MEILLEURE DISTINCTION ENTRE FONCTIONNEMENT ET INVESTISSEMENT QUI TROUVE CEPENDANT SES LIMITES

Parmi les ressources budgétaires de l'État, les **fonds de concours finançant des dépenses d'investissement** seraient distingués des autres fonds de concours (*article 3 bis*).

Les **subventions d'investissement** seraient rajoutées parmi les dépenses d'investissement de l'État. **La commission a supprimé cette disposition** car il s'agit d'investissements réalisés par des tiers et non par l'État (*article 3 ter*).

Dans le **tableau d'équilibre du budget** présenté en fin de première partie de la loi de finances, la **mention des remboursements et dégrèvements serait supprimée**, ce qui simplifie sa présentation (*article 4 bis*) et les **ressources et les charges seraient présentées en fonctionnement et en investissement**. La commission a **supprimé cette dernière disposition**, car elle aurait une **valeur ajoutée limitée, dès lors que la quasi-totalité des dépenses de l'État sont classées comptablement en charges de fonctionnement**. En outre, elle rendrait très difficile, et sans doute impossible, la construction correcte et précise du tableau d'équilibre, qui est modifié en cours d'examen de la loi de finances (*article 5*). En contrepartie, la commission a **amélioré la présentation en section de fonctionnement et en section d'investissement** du budget qui est déjà jointe au projet de loi de finances (*article 10*).

C. LA NÉCESSITÉ DE NE PAS RESTREINDRE L'INFORMATION DES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

Le **contenu des questionnaires budgétaires** serait **limité** aux questions qui portent exclusivement sur des demandes de renseignement d'ordre financier ou budgétaire ou ayant trait aux dépenses fiscales. La **commission a supprimé** cette définition trop restrictive, qui risquerait de réduire l'information des rapporteurs spéciaux et pour avis (*article 11*).

Enfin, les **autorités administratives indépendantes** et les **autorités publiques indépendantes pourraient être sollicitées par les commissions des finances** sur toute question relative aux finances publiques (*article 11*).

V. LA PROPOSITION DE LOI ORDINAIRE

La **proposition de loi ordinaire** portant diverses dispositions relatives au **Haut Conseil des finances publiques** et à **l'information du Parlement sur les finances publiques** contient plusieurs **dispositions de coordination** avec la proposition de loi organique, présentée *supra*, ainsi que certaines dispositions relatives à **l'information du Parlement**.

A. UNE RÉFORME DU CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

L'**article 6** modifie le cadre de fonctionnement et la composition du **Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)**, organisme rattaché à la Cour des comptes :

- le Premier ministre et les commissions parlementaires chargées des finances et des affaires sociales pourraient le **saisir sur projets ou propositions de modifications législatives** relatives aux prélèvements obligatoires ;

- la durée du **mandat** de ses membres serait **étendue de deux à trois ans** ;

- un poste de **vice-président** serait confié à un magistrat en activité ou honoraire de la Cour des comptes. La commission a **précisé** qu'il devrait s'agir d'un **président de chambre** ;

- le **président du CPO** pourrait **désigner** lui-même et librement de **nouvelles personnalités qualifiées**, en complément de celles déjà prévues par la loi, pour une durée d'un an et sans voix délibérative. La commission a **limité le nombre** de ces désignations à **quatre** ;

- plusieurs **personnalités nouvelles** pourraient **participer aux réunions** du CPO à la demande du président ; **la commission a exclu de cette liste le secrétaire général du Haut Conseil des finances publiques (HCFP)**, en raison notamment de l'indépendance du HCFP.

B. DES NOUVELLES DEMANDES DE DOCUMENTS QUI N'ONT PAS LEUR PLACE DANS LE TEXTE

La proposition de loi ordinaire telle qu'issue des travaux de l'Assemblée nationale prévoit la remise au Parlement :

- d'un rapport **examinant la possibilité de présenter un projet de loi de programmation des investissements** dans les secteurs de la culture et du patrimoine (*article 8*). Sans contester l'importance du sujet abordé, la commission a supprimé l'article 8 qui le prévoit, la présente proposition de loi ne constituant pas le cadre pour en discuter ;

- d'une présentation annuelle des **conséquences environnementales des recettes et les dépenses du budget** (*article 9*). La commission a également supprimé cet article, dont les dispositions existent déjà à l'article 179 de la loi de finances pour 2020.

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

EXAMEN DES ARTICLES

**TITRE 1^{ER}
DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROGRAMMATION
DES FINANCES PUBLIQUES**

ARTICLE 1^{er}

Révision du cadre pluriannuel des finances publiques

Le présent article prévoit :

- de transférer au sein de la LOLF les dispositions relatives à la programmation des finances publiques contenues à ce jour par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ;**
- d'instituer au sein du domaine obligatoire des lois de programmation des finances publiques un objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques (ODAP) ;**
- de compléter les informations figurant aux articles liminaires des lois financières ;**
- de transmettre au Parlement au plus tard le 30 avril, et non plus à la fin de la session ordinaire, le rapport sur l'orientation des finances publiques afin de permettre la tenue d'un débat commun à celui portant sur le programme de stabilité.**

La commission des finances propose :

- de compléter l'ODAP de la présentation de la part des dépenses publiques considérées comme des dépenses d'avenir, c'est-à-dire durablement favorables à la croissance économique ainsi qu'au progrès social et environnemental ;**
- d'instituer, en miroir de l'ODAP, un objectif d'évolution des recettes des administrations publiques (ORAP) ;**

- de garantir la transmission du rapport sur l'orientation des finances publiques au plus tard quinze jours avant la transmission de programme de stabilité à la Commission européenne afin d'assurer que le débat commun à ces deux documents se tienne bien avant que le Gouvernement n'ait remis le programme de stabilité aux institutions européennes.

I. LE DROIT EXISTANT : PRÉVUE PAR LA CONSTITUTION ET RÉSULTANT DE NOS OBLIGATIONS EUROPÉENNES, LA DÉFINITION D'ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES RELÈVE D'UNE LOI DE PROGRAMMATION SPÉCIFIQUE ET S'ACCOMPAGNE D'UNE INFORMATION ENRICHIE EN LOI DE FINANCES AINSI QUE DE LA CRÉATION D'UN ORGANISME INDÉPENDANT, LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

A. ADOPTÉE APRÈS LA RATIFICATION DU TSCG, LA LOI ORGANIQUE DU 17 JUILLET 2012 PRÉCISE LE CONTENU ET LA PORTÉE DE LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES DANS LES LIMITES RAPPELÉES PAR LE JUGE CONSTITUTIONNEL

1. Le cadre constitutionnel et européen relatif à la programmation pluriannuelle des finances publiques

L'article 11 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 a reconnu au législateur la compétence pour définir des « *orientations pluriannuelles des finances publiques (... qui) s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Ces orientations ne peuvent être définies qu'au travers d'une loi de programmation, catégorie de loi substituée aux anciennes lois de programme à l'occasion de la même révision constitutionnelle.

Si la Constitution se borne à mentionner un objectif programmatique d'équilibre des comptes publics sans le définir davantage, les dispositions découlant du traité sur la stabilité, la coordination et la Gouvernance (TSCG) du 2 mars 2012 imposent à la France des obligations plus précises. En effet, cet instrument impose aux États parties qu'ils :

- présentent un solde structurel des administrations publiques supérieur à - 0,5 point de PIB si l'endettement public excède 60 % du PIB et à - 1 point de PIB en cas contraire ;

- à défaut, respectent une trajectoire d'ajustement du solde structurel vers cet « *objectif de moyen terme* » proposée par la Commission européenne

en tenant compte des risques pesant sur la soutenabilité des finances publiques ;

- instituent un mécanisme de correction mis en œuvre automatiquement pour corriger les « *écarts importants* » à l'objectif de moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement en tenant compte, le cas échéant, de la survenue de « *circonstances exceptionnelles* » ;

- chargent une ou des institutions au niveau national de vérifier en toute indépendance le respect des règles d'équilibre et de correction des écarts précisées ci-avant ;

- assurent le respect des règles du traité « *au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles* ».

À l'occasion de sa décision 2012-653 du 9 août 2012 sur le TSCG, le Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 54 de la Constitution, a pu préciser la portée de ces obligations dans la perspective de leur transposition en droit interne.

En particulier, le Conseil a rappelé « *qu'introduire directement des dispositions contraignantes et permanentes imposant le respect des règles relatives à l'équilibre des finances publiques* » exigerait une révision constitutionnelle.

Il a toutefois également indiqué que, dans la mesure où l'article 3.2 du traité prévoit que ces règles prennent effet en droit national « *au moyen de dispositions (...) dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires sont garantis de quelque autre façon* », le législateur pouvait utilement faire le choix de préciser, par la voie organique, le contenu des lois de programmation des finances publiques afin qu'elles énoncent, à titre programmatique, les orientations et dispositions requises par le TSCG.

2. Le domaine exclusif, obligatoire et facultatif des lois de programmation des finances publiques

Compte tenu du sens de la décision du Conseil constitutionnel précitée et afin d'assurer, en l'absence de révision constitutionnelle, la transposition en droit interne des obligations résultant du TSCG, le législateur a fait le choix de préciser par la voie organique le contenu des lois de programmation des finances publiques

À cet égard, **la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP)** prévoit que les LPFP portent sur une période minimale de trois ans et, à titre exclusif et obligatoire :

- fixent l'objectif de moyen terme des administrations publiques, c'est-à-dire le niveau minimal du solde structurel exprimé en points de PIB ;

- déterminent en comptabilité nationale, la trajectoire d'évolution du solde structurel ;

- déterminent, en comptabilité nationale, la trajectoire d'évolution du solde effectif ainsi que sa décomposition pour chaque sous-secteur d'administration ;

- déterminent la trajectoire d'évolution de l'endettement public ;

- déterminent l'effort structurel devant être réalisé au titre de chacun des exercices concernés, c'est-à-dire la composante de l'évolution du solde structurel résultant des effets des seules mesures nouvelles en recettes et en dépenses ;

- prévoient un montant maximal des crédits du budget de l'État, des prélèvements sur recettes et des taxes affectées hors collectivités locales et administrations de sécurité sociale ;

- décrivent un objectif de dépense à périmètre constant des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et d'assurance maladie ;

- indiquent l'incidence minimale sur les impôts et cotisations sociales des mesures nouvelles ;

- énoncent un plafond d'évolution des crédits des missions du budget général.

Par ailleurs, **à titre facultatif, les LPFP peuvent prévoir :**

- l'orientation des dépenses, des recettes, du solde et de l'endettement de l'ensemble ou d'une partie des administrations publiques ;

- des règles relatives à la gestion des finances publiques visant, en particulier, à encadrer les dépenses, les recettes, le solde et le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques¹.

Ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, les orientations pluriannuelles des finances publiques relevant du domaine exclusif et obligatoire des LPFP ne présentent qu'un caractère programmatique. À cet égard, elles ne s'imposent pas en droit au contenu des lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

3. Les règles de correction et le rôle du Haut Conseil des finances publiques

Pour mémoire, le TSCG dispose que les États parties doivent **instaurer un mécanisme de correction mis en œuvre automatiquement** pour corriger les « écarts importants » à l'objectif de moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement et charger une ou des institutions au niveau national de vérifier en toute indépendance le respect des règles d'équilibre et de correction des écarts.

¹ C'est sur le fondement de ces dispositions qu'a, par exemple, été mis en œuvre le dispositif de contractualisation entre l'État et certaines collectivités territoriales (« contrat de Cahors »).

En premier lieu, l'article 11 de la loi organique du 17 décembre 2012 institue, aux fins de satisfaire au premier point, un Haut Conseil des finances publiques dont les missions sont plus exhaustivement décrites au commentaire de l'article 12 de la présente proposition de la loi organique.

En second lieu, l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 prévoit les modalités d'activation et la portée du mécanisme de correction.

Ainsi, il appartient au HCFP, à l'occasion de l'avis qu'il rend sur le projet de loi de règlement, de **constater l'existence d'écarts importants - c'est-à-dire supérieur à 0,5 % du PIB ou 0,25 % sur une période deux ans -** entre, d'une part, les résultats de solde structurel constaté en exécution et, d'autre part, la prévision inscrite en loi de programmation des finances publiques.

Le cas échéant, **il appartient au Gouvernement de justifier ces écarts** lors de l'examen du projet de loi de règlement et d'indiquer, dans le rapport d'orientation des finances publiques (DOFP), **les mesures de correction envisagées.**

Par ailleurs, le Gouvernement devra, en cette circonstance, rendre un rapport annexé au projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale de l'année comportant une analyse des mesures de correction envisagées.

L'avis rendu par le HCFP sur le projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale comporte une appréciation de ces mesures de correction.

B. LA LOI ORGANIQUE DU 17 DÉCEMBRE 2012 A COMPLÉTÉ LE CONTENU DES LOIS DE FINANCES D'UN ARTICLE LIMINAIRE RELATIF AU SOLDE DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

L'article 7 de la loi organique prévoit que l'article liminaire des lois de finances initiales et rectificatives ainsi que de financement rectificatives de la sécurité sociale¹ retrace sous la forme d'un **tableau l'état des prévisions pour l'année concernée, et l'exécution pour l'exercice achevé, des soldes structurels et effectifs** des administrations publiques en indiquant les calculs permettant de passer de l'un à l'autre, c'est-à-dire en distinguant les composantes conjoncturelle et les mesures exceptionnelles et temporaires affectant le solde public.

L'article 8 de la loi organique prévoit que l'article liminaire de la **loi de règlement** présente également un **tableau de synthèse** qui retrace les soldes publics structurel et effectif de l'exercice considéré et précise les écarts à la loi de finances initiale et à la trajectoire prévue par la LPFP.

¹ *En l'état du droit, les lois de financement de la sécurité sociale de l'année ne comportent pas d'article liminaire.*

C. LES MODALITÉS D'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES PERSPECTIVES PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES SONT PRÉCISÉES PAR LES LOIS ORGANIQUES DU 1^{ER} AOÛT 2001 ET DU 17 DÉCEMBRE 2012

1. Le Parlement est destinataire, en avril, du programme de stabilité et peut en débattre avant que le Gouvernement ne le transmette aux institutions européennes

L'article 3 du règlement (CE) n° 1466/97 du conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques prévoit que les États membres de l'Union européenne et de l'Union économique et monétaire doivent annuellement présenter au Conseil et à la Commission européenne, un **programme de stabilité** présentant :

- l'objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de cet objectif concernant le solde des administrations publiques en pourcentage du PIB, l'évolution prévisible du ratio d'endettement public, la trajectoire de croissance prévue pour les dépenses publiques, y compris l'allocation correspondante pour la formation brute de capital fixe, compte tenu en particulier des conditions et des critères pour déterminer la croissance des dépenses au titre de l'article 5, paragraphe 1, la trajectoire de croissance prévue pour les recettes publiques sur la base de politiques inchangées, et une évaluation chiffrée des mesures discrétionnaires prévues en matière de recettes ;

- des informations relatives aux passifs implicites liés au vieillissement et aux engagements conditionnels, comme les garanties publiques, susceptibles d'avoir une incidence majeure sur les comptes des administrations publiques ;

- des informations sur la cohérence du programme de stabilité avec les grandes orientations des politiques économiques et le programme de réforme national ;

- les principales hypothèses concernant l'évolution prévisible de l'économie et les variables économiques importantes qui sont susceptibles d'influer sur la réalisation du programme de stabilité, telles que les dépenses publiques d'investissement, la croissance du PIB en termes réels, l'emploi et l'inflation ;

- une évaluation quantitative des mesures budgétaires et des autres mesures de politique économique qui sont mises en œuvre ou envisagées pour réaliser les objectifs du programme, comprenant une analyse coûts/bénéfices des réformes structurelles majeures qui entraînent des effets budgétaires positifs directs à long terme, y compris en renforçant la croissance potentielle durable ;

- une analyse de l'incidence que tout changement des principales hypothèses économiques aurait sur la situation budgétaire et la dette ;

- le cas échéant, les raisons d'un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement requise en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme.

En application des dispositions de l'article 14 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 « (...) le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote. »

Il peut être relevé qu'en pratique, si un débat est généralement organisé il n'est que rarement suivi d'un vote.

2. Le Parlement est destinataire, avant la fin de la session ordinaire, et peut débattre d'un rapport sur l'orientation des finances publiques

L'article 48 de la LOLF prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur les orientations des finances publiques comportant :

- une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du RESF ;

- une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;

- une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ;

- la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

La publication de ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN TRANSFERT DES DISPOSITIONS DE LA LOI ORGANIQUE DU 17 DÉCEMBRE 2012 VERS LA LOLF QUI S'ACCOMPAGNE DE QUELQUES ÉVOLUTIONS DE FONDS

A. L'INTÉGRATION DES DISPOSITIONS DE LA LOI ORGANIQUE DU 17 DÉCEMBRE 2012 DANS LE CORPS DE LA LOLF

Le présent article prévoit, à titre principal, d'intégrer au sein de la LOLF l'ensemble des dispositions qui figurent actuellement dans la loi organique du 17 décembre 2012 et qui sont relatives :

- à la définition du contenu des lois de programmation des finances publiques et du rapport annexé aux lois de programmation ;

- à la définition du contenu des articles liminaires des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

B. L'INSTITUTION AU SEIN DU DOMAINE OBLIGATOIRE DES LOIS DE PROGRAMMATION D'UN OBJECTIF D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

L'**alinéa 8** du présent article prévoit, par ailleurs, de compléter le domaine obligatoire des LPFP en prévoyant qu'elles déterminent **un objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques (ODAP)** pour chaque année couverte par l'exercice de programmation.

Celui-ci serait exprimé comme le taux de croissance annuel en volume des dépenses mais, également, comme une prévision en euros courants.

L'**alinéa 10** du présent article prévoit, également, que **cet objectif serait décliné pour chaque sous-secteur d'administration.**

L'article 9 *bis* de la proposition de loi organique complèterait l'information contenue au sein du rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances afin d'y intégrer **un « compteur des écarts »** entre, d'une part, le niveau de dépenses, en milliards d'euros courants, exécutées (pour l'exercice N-1), autorisées (pour l'exercice N) et demandées (pour l'exercice N+1) et, d'autre part, la trajectoire de l'ODAP.

La commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique a adopté deux amendements rédactionnels n° 113 et 114 à l'initiative de MM. Laurent Saint-Martin et Éric Woerth.

C. L'ÉLARGISSEMENT DU CONTENU DES ARTICLES LIMINAIRES DES LOIS FINANCIÈRES

1. Les lois de finances, à l'exception des lois de règlement, et les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale

Les **alinéas 34 à 39 introduisent un article 1^{er} G au sein de la LOLF** qui complète la liste des informations qui doivent figurer aux articles liminaires des lois de finances¹ et des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale.

En l'espèce, ces articles liminaires devront comprendre au surplus des informations qui y figurent déjà, pour chacune des années sur laquelle porte la loi de finances ou de financement :

- l'état et la prévision des soldes effectifs et structurels déclinés par sous-secteurs d'administration (**alinéa 35**) ;

- l'état et la prévision de croissance de la dépense des administrations publiques déclinés par sous-secteurs d'administrations publiques (**alinéa 36**) ;

- l'état des prévisions exprimées en points de PIB de prélèvements obligatoires, de dépenses et d'endettement de l'ensemble des administrations publiques (**alinéa 37**).

Par ailleurs, ces informations devront également être présentées pour l'année précédente et l'année en cours sous la forme, respectivement, d'un résultat d'exécution et d'une prévision.

La commission spéciale chargée de l'examen de la proposition de loi organique a adopté **trois amendements rédactionnels n° 116, 135 et 117** à l'initiative de MM. Laurent Saint-Martin et Éric Woerth.

2. Le cas des lois de règlement

Les **alinéas 40 à 44 introduisent un article 1^{er} H au sein de la LOLF** qui complète la liste des informations qui doivent figurer à l'article des lois d'approbation des comptes et de résultats de gestion – dénomination proposée des actuelles lois de règlement.

En l'espèce, l'article liminaire devra comprendre au surplus des informations qui y figurent déjà, au titre de l'année sur laquelle porte le projet de loi :

- les soldes structurel et effectif de l'ensemble des administrations publiques (**alinéa 41**) ;

¹ Hors loi de règlement.

- la dépense des administrations publiques exprimée en milliards d'euros courants et comme un taux de croissance de volume (**alinéa 42**) ;

- l'exécution exprimée en points de PIB de prélèvements obligatoires, de dépenses et d'endettement de l'ensemble des administrations publiques (**alinéa 43**).

La commission spéciale chargée de l'examen de la proposition de loi organique a adopté **un amendement rédactionnel n°142** à l'initiative de MM. Laurent Saint-Martin et Éric Woerth.

D. LE RAPPROCHEMENT DE LA TRANSMISSION ET DES DÉBATS SUR LE PROGRAMME DE STABILITÉ ET LE RAPPORT D'ORIENTATION DES FINANCES PUBLIQUES

La combinaison des articles 1^{er} et 9 de la proposition de loi conduirait à avancer au mois d'avril la présentation du rapport d'orientation des finances publiques tout en maintenant à la fin de session ordinaire la publication d'un document reprenant, tout en le complétant, le contenu de l'actuel « tiré-à-part ».

Les alinéas 47 à 52 du présent article prévoient que le rapport d'orientation des finances publiques serait remis au Parlement au plus tard le 30 avril, c'est-à-dire le même jour que la date limite de la transmission du programme de stabilité par le Gouvernement à la Commission européenne¹. Il comporterait :

- l'analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du RESF ;

- la description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;

- une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ;

- la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun des programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante ;

Par ailleurs, le rapport indiquerait une évaluation pluriannuelle de l'évolution des dépenses et des recettes des administrations de sécurité sociale ainsi que de l'ONDAM.

¹ Article 4 du règlement (CE) n° 1466/97 du conseil du 7 juillet 1997 précité : « 1. Les programmes de stabilité sont présentés tous les ans au mois d'avril, de préférence pour la mi-avril et au plus tard le 30 de ce mois. (...) ».

Pour mémoire, **l'alinéa 2 de l'article 9** prévoit quant à lui la transmission au Parlement d'un second document en fin de session et qui indiquerait :

- les plafonds de crédits envisagés pour l'année à venir pour chaque mission du budget général ;

- l'état de la prévision de croissance de la dépense des administrations publiques ;

- le niveau des concours aux collectivités locales.

La commission spéciale chargée de l'examen de la proposition de loi organique a adopté **un amendement n° 118** à l'initiative de MM. Laurent Saint-Martin et Éric Woerth prévoyant que l'évaluation à moyen terme des ressources et des charges de l'État ventilées par grandes fonctions, d'une part, ainsi que la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun des programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante, d'autre part, **figureraient finalement au sein du document devant être remis au Parlement en fin de session en application de l'article 9 de la proposition de loi.**

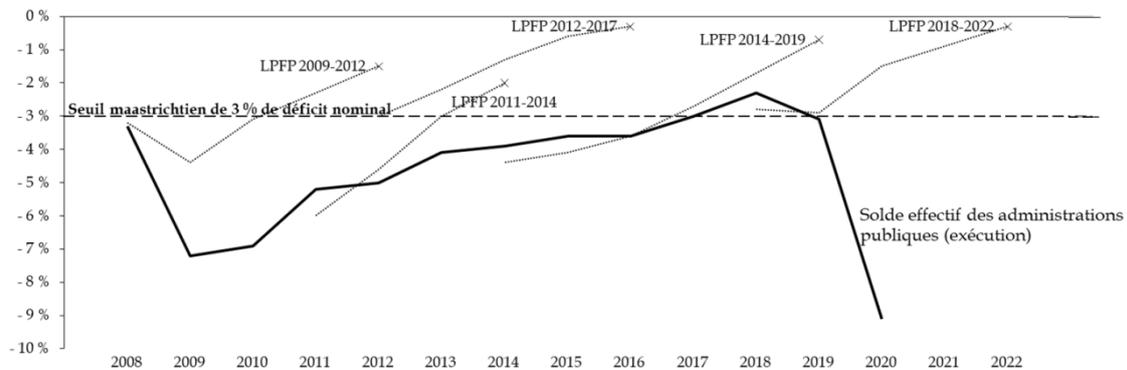
III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE RÉFORME À CONTRETEMPS COMPORTANT DES ÉVOLUTIONS UTILES MAIS DONT LA PORTÉE DEMEURE LIMITÉE

A. UNE RÉVISION DE LA PROGRAMMATION À CONTRETEMPS ET QUI NE RÉPOND PAS PLEINEMENT AUX CRITIQUES FORMULÉES JUSQU'À PRÉSENT

Les rapporteurs observent que la réforme des dispositions organiques applicables en matière de programmation des finances publiques arrive à contretemps et qu'elle pourrait être complétée.

En premier lieu, **elle intervient tardivement** alors que des difficultés se sont fait jour dès la fin 2018 pour respecter les orientations définies en loi de programmation des finances publiques.

Différence entre le solde des administrations publiques exécuté et prévu en loi de programmation des finances publiques



Source : commission des finances du Sénat

Elle **intervient**, en outre et paradoxalement, de manière sans doute prématurée **dans la mesure où les règles du pacte de stabilité et de croissance – suspendues depuis le 23 mars 2020 et au moins jusqu’en 2022 – pourraient être réformées à brève échéance.**

Dans cette circonstance et en fonction des conclusions retenues, il pourrait être nécessaire de réformer à nouveau et substantiellement les règles applicables en droit interne en matière de programmation des finances publiques.

En second lieu, **l’ampleur des mesures emportées** par la proposition de loi organique en matière de programmation **est assez réduite.**

Ainsi, **rien n’empêchera de maintenir en vigueur, comme cela est trop souvent le cas, des lois de programmation dont les hypothèses sous-jacentes et les orientations sont manifestement dépassées.**

Il serait nécessaire d’assouplir les modalités de révision des lois de programmation des finances publiques tout en s’assurant que le Gouvernement n’y recourt que pour des motifs pleinement justifiés.

Par ailleurs, l’organisation de la discussion des lois de programmation des finances publiques ne permet pas, aujourd’hui, de laisser le temps nécessaire à l’analyse des orientations propres à chacune des catégories d’administrations publiques.

Après avoir défini les orientations applicables à l’ensemble des administrations, il conviendrait que le Parlement puisse débattre de la répartition de cet effort entre chaque catégorie d’administration publique.

Il n’est, à titre d’exemple, pas satisfaisant que la définition des trajectoires d’évolution des dépenses publiques des administrations centrales, locales et sociales donne lieu à une discussion unique.

B. L'INTRODUCTION D'UNE RÉFLEXION SUR LES DÉPENSES D'AVENIR ET L'ÉVOLUTION DES RECETTES

L'institution d'un objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques ne constitue pas, en soi, une véritable innovation. En effet, l'avant-dernier alinéa de l'article 2 de la loi organique du 17 décembre 2012 prévoit déjà que les lois de programmation des finances publiques peuvent « *comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses (...) de tout ou partie des administrations publiques* ».

Tableau figurant à l'article 8 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

(Taux de croissance des dépenses publiques en volume, hors crédits d'impôt et transferts, corrigées des changements de périmètre, en pourcentage)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Administrations publiques, hors crédits d'impôt	0,9	0,6	0,7	0,3	0,2	0,1
<i>Dont :</i>						
- administrations publiques centrales	1,0	0,3	0,8	1,2	0,7	0,2
- administrations publiques locales	1,7	0,2	0,9	- 0,4	- 1,6	- 0,6
- administrations de sécurité sociale	0,6	0,9	0,4	0,1	0,6	0,4
Administrations publiques, y compris crédits d'impôt	1,0	1,0	0,5	- 1,2	0,1	0,1
<i>Dont administrations publiques centrales</i>	1,0	1,4	0,3	- 3,2	0,3	0,2

Source : commission des finances du Sénat

À cet égard, l'article 8 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 emporte des objectifs d'évolution de la dépense publique pour chaque sous-secteur des administrations publiques.

La différence qu'introduit le présent article réside davantage dans le fait qu'il :

- consacre la définition de cet objectif comme un élément relevant du domaine obligatoire des lois de programmation des finances publiques ;
- décline la présentation de cet objectif entre, d'une part, un taux de croissance en volume et, d'autre part, une prévision en milliards d'euros courants.

Pour mémoire, **cet objectif d'évolution des dépenses ne présente toutefois qu'un caractère programmatique** et son adoption en loi de programmation des finances publiques ne répond à aucune exigence résultant de nos engagements européens.

Cet indicateur présente, en définitive, une fonction plus politique que juridique dans la mesure où il est par ailleurs prévu à l'article 9 *bis* de la proposition de loi d'introduire un « *compteur des écarts* », au rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances.

Il répond aussi à une des recommandations du rapport de la commission pour l'avenir des finances publiques (« commission Arthuis ») de mars 2021 qui préconisait – afin d'assurer une maîtrise durable des dépenses publiques – d'introduire un « *objectif pluriannuel de dépenses* » sur la durée d'un quinquennat.

Néanmoins, **les rapporteurs constatent qu'un certain nombre des préconisations faites par la commission Arthuis concernant l'institution d'un objectif de dépenses et sur lesquelles ils s'accordent ne trouvent pas de suite au sein du présent article.**

En premier lieu, la commission Arthuis rappelait que l'objectif de dépense devait être articulé avec **un objectif d'évolution des recettes des administrations publiques**. Il s'agirait ainsi de s'assurer de la cohérence des objectifs, notamment vis-à-vis de la tenue globale des finances publiques.

En second lieu, elle **indiquait la nécessité de définir un « niveau plancher » pour les dépenses d'avenir** afin que « *la maîtrise des dépenses ne (se fasse pas) au détriment des dépenses favorables à la croissance économique et au soutien des défis de demain* ».

La commission des finances partage ces considérations et a adopté, dans ce contexte, **deux amendements à l'initiative des rapporteurs.**

Le premier amendement COM-19 introduit, en miroir de l'objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques (ODAP), **un objectif d'évolution des recettes des administrations publiques (ODRAP)** au sein du domaine obligatoire des LPFP.

Le second amendement COM-18 prévoit que la présentation de l'objectif d'évolution des dépenses publiques permette d'identifier, dans l'intérêt du débat parlementaire et public, **la part des dépenses publiques que le Gouvernement considère comme relevant du champ des dépenses d'avenir.**

Conscients que la notion de dépenses d'avenir présente un caractère plastique, les rapporteurs ont proposé :

- d'une part, d'introduire une définition de ces dépenses comme celles qui « *peuvent être regardées, compte tenu de l'état des connaissances techniques et scientifiques, comme particulièrement et durablement favorables à long terme à la croissance économique ainsi qu'au progrès social et environnemental* » ;

- d'autre part, de compléter le contenu du rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques d'une partie présentant la liste des dépenses considérées par le Gouvernement comme des dépenses d'avenir, à l'appui d'un travail de classification reposant sur un travail sincère d'appréciation des effets à long terme de ces dépenses.

C. DES GARANTIES DE DÉLAIS DOIVENT ÊTRE ACCORDÉES POUR PERMETTRE L'ORGANISATION D'UN DÉBAT COMMUN SUR LE RAPPORT D'ORIENTATION DES FINANCES PUBLIQUES ET LE PROGRAMME DE STABILITÉ

La transmission au Parlement du rapport d'orientation des finances publiques au mois d'avril afin de permettre, à terme, la fusion du débat sur ce document et sur le programme de stabilité est une réforme intéressante permettant de rationaliser le calendrier budgétaire.

Toutefois, la rédaction retenue par l'Assemblée nationale fixe la date limite de transmission du rapport d'orientation au 30 avril. Or, cette date est également celle qui est imposée au Gouvernement pour remettre son programme de stabilité à la Commission européenne. Il existe donc un risque qu'en remettant au Parlement le rapport d'orientation le 30 avril, le débat commun sur ce document et sur le programme de stabilité ne se tienne qu'après la transmission de ce dernier aux institutions européennes.

Afin que le Parlement puisse bien organiser un débat commun à ces deux documents avant la transmission du programme de stabilité à la Commission européenne, la commission des finances a adopté **un amendement COM-20 prévoyant que le rapport d'orientation des finances publiques est remis au Parlement quinze jours au plus tard avant la transmission du programme de stabilité à la Commission européenne.**

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AUX LOIS DE FINANCES

ARTICLE 2

Lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année et lois de fin de gestion

Cet article renomme, dans le texte de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les lois de règlement en lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année et crée une nouvelle catégorie de lois de finances de fin de gestion, qui ne comporteraient pas de dispositions fiscales.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA DÉFINITION DE LA LOI DE RÈGLEMENT

L'article premier de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que la **loi de règlement** fait partie de la catégorie des lois de finances. Cette loi présente des **différences importantes par rapport aux autres lois de finances** dans son contenu, dans sa forme et dans son calendrier.

A. LA LOI DE RÈGLEMENT FAIT PARTIE DE LA CATÉGORIE DES LOIS DE FINANCES

L'article premier de la LOLF **définit les lois de finances**.

En application du **premier alinéa**, les lois de finances s'appliquent à un exercice donné, c'est-à-dire à une année civile. Leur objet est la détermination de la nature, du montant et de l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que de l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte.

En outre, les lois de finances « *tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent* ». La mention des programmes, c'est-à-dire des politiques publiques financées par les crédits ouverts, est un apport de la LOLF.

Les **alinéas suivants** de l'article premier distinguent **trois catégories de lois de finances** :

1° la **loi de finances de l'année**, ou loi de finances initiale, discutée et votée dans les derniers mois de l'année précédente, et les **lois de finances rectificatives** qui, au cours de l'exercice, peuvent modifier les dispositions de la loi de finances initiale ;

2° la **loi de règlement** (voir *infra*) ;

3° les **lois prévues à l'article 45 de la LOLF**, c'est-à-dire dans le cas, prévu par le quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, où le Gouvernement n'aurait pas déposé le projet de loi de finances initiale assez tôt pour que la loi de finances soit promulguée avant le début de l'exercice auquel elle s'applique.

B. LA LOI DE RÈGLEMENT A UN CONTENU ET UNE FORME DISTINCTS DE CEUX DES AUTRES LOIS DE FINANCES

Si l'article premier de la LOLF rattache la loi de règlement à la catégorie des lois de finances, sa **forme** et son **contenu** sont définis par l'article 37 ainsi que, pour certains points, par d'autres articles relatifs aux lois de finances.

En premier lieu (article 8 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques), la loi de règlement présente dans un article liminaire un **tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques** résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte. Cet article permet de constater les écarts aux prévisions de solde faites par la loi de finances initiale et les lois de finances rectificatives dans leurs articles liminaires respectifs.

La plupart des dispositions suivantes de la loi de règlement sont limitées au **périmètre de l'État** :

- la loi de règlement **arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget** auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle (I du même article 37) ;

- elle **arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie** ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement (II du même article) ;

- elle **approuve le compte de résultat de l'exercice**, affecte le résultat comptable de l'exercice au bilan, constate l'établissement du bilan et approuve le compte général de l'État (III du même article).

Elle comporte également des **dispositions facultatives** (IV du même article) :

- si un **décret d'avance** a été pris depuis la dernière loi de finances, la loi de règlement **ratifie** les modifications qu'il a apportées aux crédits ouverts ;

- elle **ouvre**, le cas échéant, **les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés** pour chaque programme ou dotation du budget. Ces dépassements doivent résulter de circonstances de force majeure dûment justifiées ; il s'agit d'une circonstance assez rare, concernant généralement des programmes dotés de crédits évaluatifs¹. En outre elle **annule les crédits n'ayant été ni consommés, ni reportés**, ce qui concerne chaque année de nombreux programmes ;

- elle **majore**, pour chaque compte spécial concerné, le **montant du découvert autorisé** au niveau du découvert constaté ;

- elle **arrête les soldes des comptes spéciaux** non reportés sur l'exercice suivant ;

- enfin, elle **apure les profits et pertes** survenus sur chaque compte spécial.

L'ensemble de ces mesures sont des **dispositions de constatation**, puisqu'elles portent sur la gestion budgétaire et comptable de l'exercice passé.

La loi de règlement peut toutefois contenir certaines **mesures normatives** :

- elle peut comporter des dispositions relatives à **l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques**, ainsi qu'à la **comptabilité de l'État** et au régime de la **responsabilité pécuniaire des agents des services publics** (V du même article 37) ;

- elle **ratifie les décrets prévoyant la rémunération de services rendus par l'État**², si de tels décrets ont été pris depuis la dernière loi de finances rectificative (article 4 de la LOLF) ;

- elle **évalue et autorise les conséquences sur l'équilibre financier des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire** susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'État dans le courant de l'année, dans le cas où de telles dispositions auraient été prises depuis la dernière loi de finances rectificative (article 33 de la LOLF).

¹ La loi de règlement pour 2020 a ainsi ouvert 967,3 millions d'euros de crédits nouveaux sur le programme 355 « Charge de la dette de la SNCF Réseau reprise par l'État ».

² Voir infra le commentaire de l'article 3 ter A. La loi

La loi de règlement est donc un « miroir » des lois de finances initiale et rectificative en ce qu'elle permet de constater si l'autorisation parlementaire a été respectée formellement, c'est-à-dire en particulier que les crédits n'ont pas été consommés au-delà des enveloppes ouvertes à l'issue de la dernière loi de finances rectificative. Elle permet également de comparer l'exécution avec les prévisions concernant le solde public, l'équilibre budgétaire et financier et les recettes de l'État. La loi de règlement présente en effet les dépenses comme les recettes sous la forme d'états conçus pour pouvoir être facilement comparés avec ceux figurant dans les lois de finances initiale et rectificatives.

Son contenu porte également sur une **matière absente des autres lois de finances** puisqu'elle constate **l'exécution comptable**, telle que mesurée par la comptabilité générale de l'État au travers du compte de résultat et du bilan, éléments qui ne figurent pas dans les autres lois de finances.

Elle est très différente des autres lois de finances en ce que **son contenu normatif est extrêmement limité**. Elle ne comprend pas de dispositions fiscales et n'autorise en principe pas de dépenses nouvelles.

S'agissant de sa forme, elle n'est pas divisée en deux parties, car il n'y a pas de nécessité, dans un texte de constatation, de voter les recettes de l'année avant les dépenses.

C. LA LOI DE RÈGLEMENT A UN CALENDRIER MOINS CONTRAINT QUE CELUI DES AUTRES LOIS DE FINANCES

Le vote de la loi de règlement relative à un exercice intervenant après l'exécution de cet exercice, son calendrier ne fait pas l'objet de dispositions aussi strictes que pour les lois de finances initiale et rectificatives.

L'article 46 de la LOLF prévoit seulement que **le projet de loi de règlement**, y compris ses documents annexés, **est déposé et distribué avant le 1^{er} juin** de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.

Le vote de la loi de règlement ne peut toutefois pas être repoussé indéfiniment : en application de **l'article 41**, une assemblée qui n'aurait pas voté en première lecture le projet de loi de règlement de l'exercice précédent ne pourrait discuter le projet de loi de finances relatif à l'exercice ultérieur. Cette disposition correspond à une notion couramment désignée comme le **« chaînage vertueux des lois de finances »** : la discussion d'un projet de loi de finances initiale doit être éclairée par les constats résultant de l'examen de l'exécution budgétaire du dernier exercice clos.

D. LE NOM DE LA LOI DE RÈGLEMENT

Le terme « loi de règlement » est celui utilisé par la LOLF dans toutes les dispositions qui mentionnent cette catégorie de lois de finances, à savoir les articles 1^{er}, 37, 41, l'intitulé du chapitre II « Du projet de loi de règlement » du titre IV « De l'examen et du vote des projets de loi de finances », les articles 46, 54, 58, 61 et 64.

Cette désignation ne constitue toutefois pas une contrainte pour l'intitulé de la loi effectivement discutée. Les lois de règlement promulguées depuis 2006 ont ainsi eu des titres, variables selon les années, indiquant de manière plus complète leur contenu mais reprenant systématiquement le terme « règlement » au début de leur intitulé.

Évolution des titres des lois de règlement de 2006 à 2020

Loi de règlement du budget de l'année	2006
Loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année	2007, 2008, 2009, 2010, 2011
Loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année	2012, 2013, 2014, 2015, 2017, 2018, 2019, 2020

Source : commission des finances, à partir des intitulés des lois de règlement promulguées

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN RENOMMAGE DE LA LOI DE RÈGLEMENT ET L'INTRODUCTION D'UNE NOUVELLE CATÉGORIE DE LOIS DE FINANCES

A. LE TEXTE INITIAL DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Le présent article propose dans son I de renommer la « loi de règlement » mentionnée à l'article 1^{er} de la LOLF en « **loi d'approbation des comptes et de résultats de gestion** ».

L'objectif affiché dans l'exposé général est **d'accroître la visibilité des travaux d'évaluation** lors de l'examen de la loi de règlement. Il s'agit de la proposition n° 44 du rapport remis le 11 septembre 2019 par la mission d'information de l'Assemblée nationale relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF), qui la justifiait de la même

manière, invoquant en outre un motif de simplicité¹.

L'article propose donc de **modifier en ce sens l'ensemble des occurrences du terme « loi de règlement »** dans la loi organique, à l'exception des articles 61 et 64. Ces articles sont en effet abrogés par l'article 12 de la présente proposition de loi organique, car ils n'ont eu qu'une application transitoire lors de la mise en œuvre de la LOLF.

Pour mémoire, l'article premier de la proposition de loi organique (voir *supra*) retient également ce terme dans la rédaction proposée pour l'article 1^{er} H (nouveau) de la LOLF, résultant de l'article 8 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Le **II** modifie le même article premier de la loi organique afin :

- d'une part de **distinguer en deux catégories distinctes la loi de finances initiale et les lois de finances rectificatives**, ce qui constitue une clarification rédactionnelle ;

- d'autre part **d'ajouter la mention des lois de finances de fin de gestion**, nouvelle catégorie de lois de finances dont le contenu est décrit par l'article 6 (voir *infra*).

B. LES MODIFICATIONS DU TEXTE INITIAL PAR LA COMMISSION SPÉCIALE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a **adopté trois amendements** tendant :

- sur la proposition de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur, à **modifier également l'intitulé de la loi de règlement dans l'article L. O. 132-1 du code des juridictions financières**, relatif au rapport remis chaque année par la Cour des comptes sur la loi de règlement ;

- sur la proposition du rapporteur et de M. Éric Woerth, président, à retenir une **nouvelle désignation** pour les lois de règlement, à savoir « **loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année** », la proposition initiale étant jugée source d'ambiguïté car il ne s'agit pas pour le législateur d'approuver les résultats de gestion. La nouvelle appellation proposée, qui reprend une formulation suggérée par le Conseil d'État dans son avis relatif à la proposition de loi organique, met l'accent sur l'évaluation des résultats de la gestion et sur l'importance de la performance ;

- sur la proposition du rapporteur, de **rajouter un III prévoyant l'entrée en vigueur du II le 1^{er} janvier 2023**. Cette disposition était prévue par l'article 6 dans le texte initial.

¹ [Rapport d'information n° 2210](#) déposé par MM. Éric Woerth et Laurent-Saint-Martin au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, en conclusion des travaux de la MILOLF.

*

* *

Le présent article n'a pas été modifié par l'Assemblée nationale lors de l'examen de la proposition de loi organique en séance publique.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER LES DISPOSITIONS PROPOSÉES

La portée de cet article reste limitée dans la mesure où le **renommage** des lois de règlement n'a en effet **pas de véritable portée juridique** et **ne modifie pas par lui-même la nature de l'exercice**. Comme il a été vu *supra*, le nom effectif des lois discutées et promulguées peut différer de la désignation prévue par la loi organique, même si, en pratique, le nom retenu inclut systématiquement le terme « loi de règlement ».

Il n'en reste pas moins que **l'appellation « loi de règlement » peut être critiquée en ce qu'elle ne décrit pas complètement la portée actuelle de la loi de règlement**.

Si le contenu de la loi de règlement, qui est principalement de constatation, concerne l'exécution aussi bien budgétaire que comptable, son vote s'accompagne en effet, dans les deux assemblées, **de travaux importants de contrôle et d'évaluation des politiques financées par les crédits exécutés**. Ces travaux s'appuient notamment sur les **annexes au projet de loi de règlement**, dont les rapports annuels de performances qui présentent les résultats de chaque politique selon une forme analogue aux projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances initiale, ainsi que sur l'avis rendu par le Haut Conseil des finances publiques et les travaux importants menés par la Cour des comptes (rapport sur le budget de l'État et notes d'exécution budgétaire).

Cet accent mis sur l'appréciation des résultats pourrait donc être consacré par une nouvelle désignation dans le texte de la loi organique.

L'appellation choisie par l'Assemblée nationale présente donc l'avantage de **décrire de manière plus explicite** le contenu de la loi de règlement.

S'agissant du **II** et du **III**, la définition d'une catégorie de lois de finances spécifiques pour les lois de finances de fin de gestion répond à un souhait de « sanctuariser » la pratique, suivie depuis 2018, d'un collectif budgétaire de fin d'année limité aux opérations de fin de gestion, les mesures relatives aux ressources, en particulier fiscales, étant prises uniquement dans la loi de finances initiale. Le présent article ne fait toutefois que donner le nom de ces lois et n'a donc que peu d'effet normatif en tant que tel. Le contenu de ces lois fait en revanche l'objet de l'article 6 (voir *infra*).

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 3

Règles relatives à l'affectation de ressources

Cet article précise qu'un organisme bénéficiaire d'une taxe affectée doit avoir la personnalité morale et que l'imposition affectée doit être en lien avec les missions de service public confiées à l'organisme.

La commission a approuvé la première disposition. S'agissant de la seconde, elle a prévu seulement que l'organisme devait être chargé d'une mission de service public.

I. LE DROIT EXISTANT : LES RÈGLES D'AFFECTATION À UN TIERS DES IMPOSITIONS DE TOUTES NATURES

L'article 2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que les **impositions de toutes natures** ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des **missions de service public** confiées à lui.

Seule une loi de finances, en application de l'article 36 de la même loi organique, peut procéder à l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État.

Par ailleurs, les dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'État doivent figurer en première partie de la loi de finances (3° du I de l'article 34 de la loi organique).

A. L'IMPORTANCE DES TAXES AFFECTÉES

La première des annexes explicatives au projet de loi de finances de l'année mentionnée par l'article 51 de la LOLF concerne **la liste et l'évaluation des impositions de toutes natures affectées** à des personnes morales autres que l'État. Ce document fait partie du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances de l'année.

Il en ressort que le **montant total des recettes affectées** est en 2021, selon les prévisions associées au projet de loi de finances pour cette année, de **320,1 milliards d'euros**, dont une grande majorité concernant des organismes de sécurité sociale ou, dans une moindre mesure, des collectivités territoriales ainsi que leurs groupements.

Le montant des produits des taxes partiellement ou totalement affectées à des **organismes rattachés aux missions du budget général** est de **17,6 milliards d'euros**, dont 804,2 millions d'euros sont reversés au budget général par application du principe du **plafonnement**. Il s'agit ainsi de limiter le montant total d'affectation pour certaines taxes.

Plus de la moitié de ces affectations sont représentées par un seul organisme, France Compétences, bénéficiaire depuis 2020 du produit de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance à hauteur de 9,2 milliards d'euros par an.

B. LA DOCTRINE DES TAXES AFFECTÉES

L'article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 prévoit que, à compter du 1^{er} janvier 2018, l'affectation d'une imposition de toutes natures à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale ne peut être instituée ou maintenue que si elle répond à **l'un des critères suivants** :

- la ressource résulte d'un **service rendu par l'affectataire à un usager** et son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives : c'est le cas des « quasi-redevances » ;

- la ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des **actions d'intérêt commun**, dans une logique de **mutualisation** ou de **solidarité** ;

- la ressource finance des **fonds** nécessitant la **constitution régulière de réserves financières**. Il s'agit de fonds d'assurance ou d'indemnisation et présentant une logique de mutualisation du risque.

Cette doctrine de recours aux affectations d'impositions de toutes natures reprenait des propositions faites par le Conseil des prélèvements obligatoires dans un rapport de juillet 2013¹. Elle a fait l'objet de précisions dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques précitée.

Comme le souligne ce rapport, au contraire des dotations versées par le budget général de l'État qui font l'objet d'une présentation et d'une justification chaque année dans les documents budgétaires, **l'affectation directe** d'impositions de toutes natures **échappe au contrôle annuel du Parlement**, puisqu'elle n'est examinée en loi de finances que lors de son institution ou de sa modification.

Il s'agit également d'une **dérogation au principe d'universalité budgétaire**.

¹ Conseil des prélèvements obligatoires, [La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes](#), 4 juillet 2013.

Enfin, l'évolution dynamique des taxes affectées peut conduire à un **contrôle insuffisant de la dépense**. Si les ressources provenant d'une taxe peuvent être adaptées aux nécessités de la politique associée lors de la mise en place de l'affectation, rien ne garantit qu'il en sera toujours de même plusieurs années après.

C. L'AFFECTATION DE TAXES À DES FONDS DÉPOURVUS DE LA PERSONNALITÉ MORALE

L'article 2 de la LOLF prévoit dans son deuxième alinéa que « *Les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51* ».

Le Conseil des prélèvements obligatoires, dans le rapport précité de juillet 2013 sur la fiscalité affectée, considérait que cette disposition impliquait, en théorie, que l'affectataire soit une entité dotée de la personnalité morale. Il constatait toutefois que, en pratique, **l'affectation bénéficiait parfois à des entités sans personnalité morale**.

C'est le cas d'un organisme tel que l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), autorité administrative indépendante (AAI) non dotée de la personnalité morale placée auprès de la Banque de France, affectataire du produit des contributions pour frais de contrôle¹ pour un montant prévisionnel de 200 millions d'euros en 2021.

C'est aussi le cas de nombreux **fonds sans personnalité juridique**, gérés par différents organismes. Le fonds de solidarité pour le développement (FSD), géré par l'Agence française de développement (AFD) reçoit ainsi une fraction du produit de la taxe sur les transactions financières, pour un montant prévisionnel de 528 millions d'euros en 2021, et de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, pour un montant prévisionnel de 210 millions d'euros.

La Cour des comptes souligne dans ses rapports sur le budget de l'État, tout particulièrement depuis l'exercice 2017, la nécessité d'une « *remise en ordre* » des fonds sans personnalité juridique, en lesquels elle voit une « *source d'opacité et de contournement des règles* »².

Ces fonds, qui sont en principe gérés par des organismes tiers, sont souvent contrôlés en fait par l'État, lequel leur verse des sommes qui sortent immédiatement de son budget, alors qu'elles ne seront effectivement consommées qu'ultérieurement. La Cour souligne ainsi que **ces fonds publics ne sont véritablement retracés ni dans les comptes de l'État, ni dans ceux de l'organisme gestionnaire**.

¹ Article L. 612-20 du code monétaire et financier.

² Cour des comptes, rapport sur le budget de l'État en 2017, p. 147.

Leur existence permet par ailleurs de **s'affranchir de certains principes budgétaires** : les reliquats peuvent être reportés sur l'année suivante sans arrêté ministériel, les mesures de régulation budgétaire, notamment de mise en réserve, ne s'appliquent pas à ces crédits et l'annulation des crédits non consommés est impossible. Des crédits issus de ces fonds peuvent même être réintégrés dans le budget général en cours d'année par la voie des fonds de concours, ce qui permettrait d'accroître les dépenses au-delà des limites de crédits ouverts en loi de finances initiale¹.

La création de ces fonds correspond certes, bien souvent, à une **volonté de « sanctuariser » une politique publique**, mais la pertinence de leur création est difficile à évaluer au cours des années suivantes. La Cour des comptes a recensé 154 fonds dotés ou contrôlés par l'État lors d'une enquête menée en 2017, créés par des lois pour 45 % d'entre eux et par un décret pour 10 %, les autres fonds résultant d'une simple convention avec l'établissement gestionnaire. La plupart de ces fonds sont gérés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), la Banque publique d'investissement (BPI) et la Caisse centrale de réassurance (CCR).

Certains fonds sans personnalité juridique sont supprimés progressivement. L'article 85 de la loi de finances pour 2021 a ainsi ramené dans le budget de l'État, au programme 181 « Prévention des risques » de la mission « Écologie, mobilité et développement durables », le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRM), dit « fonds Barnier ». Ce fonds était affectataire d'une fraction, estimée à 137 millions d'euros en 2020, du prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles.

D. L'ARTICLE 36 DE LA LOLF ET LE MONOPOLE DES LOIS DE FINANCES POUR L'AFFECTATION DE RESSOURCES ÉTABLIES AU PROFIT DE L'ÉTAT

L'article 36 de la LOLF prévoit, comme indiqué *supra*, que **seule une disposition de loi de finances peut affecter à une autre personne morale, totalement ou partiellement, une ressource établie au profit de l'État.**

À titre d'exemple, l'affectation d'une imposition d'État à un organisme de sécurité sociale doit ainsi faire l'objet de deux dispositions législatives : l'une en loi de finances et l'autre en loi de financement de la sécurité sociale².

¹ Cour des comptes, rapport sur le budget de l'État en 2018, p. 158.

² Le transfert d'une fraction de TVA vers les organismes de sécurité sociale a ainsi été mis en œuvre de manière coordonnée par l'article 96 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et l'article 26 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour la même année.

L'obligation prévue par l'article 36 ne s'applique pas à l'affectation de ressources nouvellement créées, ou de ressources établies au profit d'autres personnes morales. Les lois de financement de la sécurité sociale disposent d'un monopole analogue pour l'affectation à d'autres personnes morales de ressources établies au profit des organismes de sécurité sociale¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA DÉFINITION DE DEUX CONDITIONS POUR L'AFFECTATION DE TAXES À UN TIERS, HORS COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

A. LE TEXTE INITIAL DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Le I du présent article, dans son texte d'origine, insérait dans l'article 2 de la LOLF un II qui **reprenait au niveau organique la doctrine des taxes affectées** inscrite actuellement dans l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, avec deux différences.

D'une part, étaient exclus de l'application de ces dispositions tous les établissements publics des collectivités territoriales, et non pas seulement les établissements publics de coopération intercommunale.

D'autre part, la première condition exprimait que la ressource assure le financement d'un service rendu par l'affectataire à un usage, et non qu'elle résultait d'un service rendu par l'affectataire à un usager.

Il insérait également, dans le même article 2 de la LOLF, un III qui reprenait les dispositions de l'article 36 concernant le monopole des lois de finances pour l'affectation de ressources établies au profit de l'État.

B. LES MODIFICATIONS DU TEXTE INITIAL ADOPTÉES PAR LA COMMISSION SPÉCIALE

Le Conseil d'État a formulé plusieurs **objections** à l'élévation au niveau organique de la doctrine des taxes affectées.

D'une part, cette doctrine est **difficilement compatible avec l'exigence**, fixée par l'article 2 de la LOLF et maintenue par le présent article, **selon laquelle une imposition de toute nature ne peut être directement affectée à un tiers qu'à raison des missions de service public qui lui sont confiées**. Le Conseil d'État vise à cet égard les deuxième (« *la ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des actions d'intérêt commun* ») et troisième (« *la ressource finance des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières* ») clauses de cette doctrine.

¹ III de l'[article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale](#).

D'autre part, s'agissant du deuxième critère, le Conseil d'État rappelle son opposition, déjà formulée en 2000, à ce qu'une imposition de toute nature soit affectée à une personne privée qui ne poursuit, conformément à son objet, qu'un intérêt propre à un secteur d'activité ou à une profession.

En conséquence, la commission spéciale de l'Assemblée nationale, sur la proposition de MM. Laurent Saint-Martin, rapporteur, et Éric Woerth, président, a réécrit largement le présent article, en retenant en partie une rédaction proposée par le Conseil d'État.

Le présent article prévoit désormais :

- d'une part, que **les impositions de toutes natures peuvent être directement affectées aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et aux organismes de sécurité sociale**, sans condition particulière ;

- d'autre part, que les impositions de toute nature **ne peuvent être affectées à un tiers autre** que les organismes précédemment mentionnés, et leur affectation maintenue, que s'il est **doté de la personnalité morale** et que ces impositions sont **en lien avec les missions de service public** qui lui sont confiées.

La condition relative à la personnalité morale tend à écarter les fonds sans personnalité juridique de l'affectation de taxes. Selon le rapport de la commission spéciale, cette disposition aurait pour conséquence la **rebudgétisation d'une quinzaine de fonds sans personnalité juridique**.

La condition du lien des impositions affectées à un tiers avec les missions de service public qui lui sont confiées est une initiative des auteurs de l'amendement, absente de la rédaction proposée par le Conseil d'État.

Le présent article déplace également à l'article 3 de la loi organique le contenu de l'article 36, qui dispose que seule une loi de finances peut affecter, totalement ou partiellement, à une autre personne morale une ressource établie au profit de l'État. Enfin, il repousse l'entrée en vigueur de l'article à 2025.

En conséquence, le **II** de l'article abroge l'article 36 de la loi organique.

Le **III** du présent article étend à l'ensemble des ressources affectées à des tiers l'information apportée par l'annexe « Voies et moyens », actuellement limitée aux impositions de toutes natures affectées.

Le **IV** repousse à 2025 l'application de ces dispositions, afin de laisser le temps nécessaire à la mise en œuvre des deux conditions introduites concernant l'affectation de taxes.

C. LES MODIFICATIONS DU TEXTE DE LA COMMISSION ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN SÉANCE PUBLIQUE

L'Assemblée nationale, lors de l'examen du texte en séance publique, a **adopté un amendement** présenté par le Gouvernement, avec l'accord de la commission, afin de **réserver aux lois de finances** la possibilité **d'affecter le produit d'une imposition de toutes natures à un tiers**.

Cette disposition ne s'applique pas aux impositions affectées aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et aux organismes de sécurité sociale, sauf lorsque l'imposition concernée est déjà, en tout ou partie, affectée au budget de l'État.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION: AMÉNAGER LES CONDITIONS RELATIVES À L'AFFECTATION DE TAXES

En premier lieu, s'agissant de **l'exclusion des affectations de taxes à des fonds sans personnalité juridique**, la Cour des comptes souligne que **ceux-ci correspondent à une forme avancée de débudgétisation**, car seul l'abondement initial du fonds est retracé dans les documents budgétaires, et non pas les opérations ultérieures.

La mesure tendant à restreindre le champ de l'affectation de taxe paraît de bon sens et explicite en fait les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), un « tiers » affectataire pouvant difficilement être dépourvu de la personnalité morale.

Si le rapport de la commission spéciale ne précise pas quels fonds et quelles taxes seraient concernées, il semble qu'on puisse citer, à titre d'exemple, le fonds de solidarité pour le développement (FSD, bénéficiant de la taxe sur les transactions financières et d'un prélèvement sur les jeux pour un montant de 738 millions d'euros) et le fonds national d'aide au logement (affectation du produit de trois taxes¹, pour un montant total de 2,6 milliards d'euros, à mettre en regard de la contribution budgétaire de l'État prévue à 12,5 milliards d'euros en 2021). **Ces deux exemples ne sont pas anodins et des solutions pérennes et adaptées devront dès lors être trouvées.**

En second lieu, **l'imposition devrait être en lien avec les missions de service public confiées à l'organisme**, alors que ce lien n'est pas exigé explicitement dans le droit existant. Selon le rapport de la commission spéciale, une dizaine d'affectations pourraient être remises en cause, dont le produit annuel s'élève à un peu moins de 3 milliards d'euros. Le

¹ Taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux perçue dans la région Île-de-France (produit affecté prévisionnel de 69,1 millions d'euros en 2021), taxe sur les plus-values immobilières autres que terrains à bâtir (72,7 millions d'euros) et cotisation des employeurs (2,4 milliards d'euros).

Conseil d'État soulignait toutefois, dans son avis, que l'introduction d'une condition de lien « *strict* » entre la mission de service public confiée à un tiers et la recette qui lui est affectée à ce titre « *emporterait des effets massifs sur un nombre important d'affectataires actuels* ».

Cette disposition nécessite en effet une **analyse**, pour chaque taxe affectée, **de l'existence d'une mission de service public liée à l'imposition**.

Or cette analyse paraît tout sauf simple et **les effets de la mise en œuvre de cette mesure ne sont pas actuellement connus**. Il pourrait donc être risqué, du point de vue du financement des missions exercées par les organismes affectataires, d'inscrire d'ores et déjà cette condition dans la loi organique.

En conséquence, **la commission a adopté un amendement COM-22 des rapporteurs, qui prévoit de retenir la rédaction proposée par le Conseil d'État** dans les projets d'amendements annexés à l'avis qu'il a rendu sur la proposition de loi organique, laquelle renforce l'exigence de personnalité morale pour l'organisme affectataire sans imposer de lien juridique entre l'imposition affectée et les missions de service public qu'il exerce.

En troisième lieu, la **condition d'exercice d'une charge de service public** disparaît pour les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale. La condition de mission de service public est en effet remplie implicitement pour ces organismes.

Enfin, seraient **réservées aux lois de finances** :

- d'une part, comme c'est le cas actuellement, l'affectation de toute ressource dont bénéficie l'État (ce qui a un impact sur l'équilibre budgétaire) ;

- d'autre part (disposition nouvelle) l'affectation à un tiers d'une imposition de toute nature qui est affectée à un tiers qui ne relève pas des collectivités territoriales ou de la sécurité sociale.

Ces mesures peuvent être approuvées en ce qu'elles clarifient le régime des taxes affectées et facilitent l'information du Parlement sur l'adoption de mesures tendant à modifier les affectations de taxes.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 3 bis

Distinction entre les fonds de concours finançant des dépenses d'investissement et les autres fonds de concours

Le présent article distingue, dans la définition des ressources budgétaires de l'État, les fonds de concours finançant des dépenses d'investissement des autres fonds de concours.

La commission a adopté cet article, modifié seulement par un amendement de précision.

I. LE DROIT EXISTANT : LES FONDS DE CONCOURS FORMENT L'UNE DES CATÉGORIES DE RESSOURCES BUDGÉTAIRES DE L'ÉTAT

L'article 3 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) définit les ressources budgétaires de l'État, dont font notamment partie les impositions de toutes natures et les recettes non fiscales.

Le 3° de cet article comprend les **fonds de concours**, ainsi que les dons et legs consentis au profit de l'État.

Les fonds de concours sont définis par l'article 17 de la LOLF. Il s'agit, d'une part, de **fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public** et, d'autre part, du **produit de legs et donations attribués à l'État**.

Les fonds de concours s'ajoutent, en dépenses, aux crédits ouverts par la loi de finances, par un simple arrêté du ministre chargé des finances.

Les **recettes** de fonds de concours sont **prévues et évaluées par la loi de finances**. Ces évaluations sont réparties au niveau des actions budgétaires dans les projets annuels de performances annexés au projet de loi de finances initial et leur utilisation effective est présentée dans les rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement.

Le montant total des fonds de concours versés tant au budget général qu'aux budgets annexes est indiqué dans le tableau qui présente l'équilibre général du budget en fin de première partie de la loi de finances, en prévision dans les lois de finances initiales et rectificatives, en exécution dans la loi de règlement.

Les fonds de concours n'ont habituellement pas de conséquence sur l'équilibre budgétaire, puisque les sommes versées par une partie tierce sont consommées à due concurrence.

Il n'en a toutefois pas été ainsi, à titre exceptionnel, en 2020 : un montant de 4,05 milliards d'euros a été versé en fin d'année sur un fonds de concours destiné à la régénération du réseau ferroviaire dans le cadre du programme 203 « Infrastructures et services de transport » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Cette somme n'ayant pas été dépensée en 2020, le solde budgétaire a été amélioré d'autant, la dépense étant reportée sur les années suivantes.

Les sommes issues d'un fonds de concours ne peuvent pas être utilisées par les ministères de manière libre : le quatrième alinéa du II de l'article 17 de la LOLF précise que **leur emploi doit être conforme à l'intention de la partie versante**.

Enfin, **les fonds de concours ne sont pas soumis aux règles relatives aux reports de crédits** applicables aux crédits ouverts en loi de finances. Les crédits ouverts par voie de fonds de concours et toujours disponibles à la fin de l'année sont reportés sans que s'applique la limite de 3 % de report concernant les crédits ouverts en loi de finances.

Le **montant total** des fonds de concours et des attributions de produits a été en 2020, sur le périmètre du budget général, de **13,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement** et de **11,9 milliards d'euros en crédits de paiement**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA DISTINCTION ENTRE LES FONDS DE CONCOURS FINANÇANT L'INVESTISSEMENT ET LES AUTRES FONDS DE CONCOURS

La **commission spéciale** de l'Assemblée nationale, sur la proposition de MM. Laurent Saint-Martin, rapporteur, et Éric Woerth, président, a **créé le présent article 3 bis**, qui distingue deux catégories de fonds de concours :

- d'une part, au 3^o précité de l'article 3 de la LOLF, les fonds de concours finançant des **dépenses autres que d'investissement** ;

- d'autre part, dans un 3^{o bis} (nouveau) du même article, les fonds de concours finançant des **dépenses d'investissement**.

Les dépenses d'investissement visées dans ces deux alinéas sont, selon la lettre du texte adopté, celles définies au « 5^o de l'article 5 » de la loi organique. La disposition visée est en réalité celle qui figure au 5^o du I de l'article 5, c'est-à-dire les dépenses d'investissement, dites de titre 5.

Pour mémoire, le I de l'article 5 de la LOLF définit les sept « titres » sous lesquels sont regroupées les charges budgétaires de l'État, à savoir les titres 1 (dotation des pouvoirs publics), 2 (dépenses de personnel), 3 (dépenses de fonctionnement), 4 (charges de la dette de l'État), 5 (dépenses d'investissement), 6 (dépenses d'intervention) et 7 (dépenses d'opérations financières).

*

* *

Lors de l'examen en séance publique, cet article n'a fait l'objet que d'un amendement rédactionnel.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ACCEPTER CETTE PRÉCISION

Cette disposition ne modifie pas le périmètre des ressources budgétaires de l'État, mais divise une catégorie de recettes en deux.

Elle n'a d'effet normatif que par la **référence qui est faite à cette classification des ressources budgétaires de l'État**, aussi bien dans l'article 5 de la présente proposition de loi organique, qui distingue les ressources et les charges de fonctionnement des recettes d'investissement, que dans la rédaction de l'article 10 adoptée par la commission, qui précise la présentation du budget en sections de fonctionnement et d'investissement (voir *infra*).

Elle peut donc être utile afin de mieux définir fonctionnement et investissement. Sa mise en œuvre pourrait toutefois être délicate dans certains cas, car il faudra déterminer, notamment en prévision, si l'intention de la partie versante porte sur des dépenses de fonctionnement ou d'investissement.

La commission a adopté un **amendement rédactionnel COM-23** précisant une référence faite au 5° de l'article 5 de la LOLF (voir *supra*).

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 3 ter A

Suppression de la ratification des décrets relatifs à la rémunération de services rendus

Le présent article supprime la nécessité de ratifier en loi de finances les décrets relatifs à la rémunération de services rendus.

La commission a adopté cet article qui constitue une mesure de simplification.

I. LE DROIT EXISTANT : L'INSTITUTION D'UNE RÉMUNÉRATION DE SERVICES RENDUS PAR L'ÉTAT DOIT ÊTRE RATIFIÉE EN LOI DE FINANCES

L'**article 4** de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que la **rémunération de services rendus par l'État** peut être établie et perçue sur la base de **décrets en Conseil d'État**, pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

Ces décrets doivent être **ratifiés** dans la **loi de finances suivante**.

À titre d'exemple, l'article 14 de la loi de finances rectificative du 19 juillet 2021 a autorisé la perception des rémunérations de services qu'avait instituées un décret relatif aux redevances versées à l'ADEME par les producteurs soumis à la responsabilité élargie du producteur (REP). Cette rémunération constitue une contrepartie aux missions de suivi et d'observation des filières REP confiées par la loi à cette agence.

Les ressources issues de la rémunération de service rendus sont comptabilisées dans le budget, notamment au titre de la rémunération des prestations assurées par les services du Trésor Public au titre de la collecte de l'épargne (ligne 2304, recouvrement de 34,2 millions d'euros en 2020) et du produit de la vente de divers services (ligne 2306, recouvrement de 3,4 millions d'euros en 2020).

II. DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA SUPPRESSION DE CETTE OBLIGATION DE RATIFICATION

Lors de l'examen de la proposition de loi organique en séance publique, l'Assemblée nationale a **adopté**, sur la proposition du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission spéciale, un **amendement qui supprime l'obligation de ratification des décrets** relatifs à la rémunération de services rendus.

Ces décrets seraient simplement joints en annexe au projet de loi de règlement afférent à l'année concernée.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER CETTE MESURE DE SIMPLIFICATION

La **procédure de ratification** des décrets relatifs à la rémunération de services rendus paraît **assez lourde** et **de portée limitée**.

D'une part, comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel dans sa décision relative à la LOLF¹, la ratification ne porte que sur les décrets en Conseil d'État instituant la rémunération et pas sur les actes qui fixent le niveau de rémunération en application de ces décrets. En outre, la ratification n'a pour objet que d'autoriser la perception de ces rémunérations au-delà de la date d'entrée en vigueur de la loi de finances assurant la ratification.

Il semble donc que cette ratification n'ait d'effet que pour la période séparant l'entrée en vigueur de la loi de finances rectificative ratifiant le décret de la fin de l'exercice, conformément au principe d'annualité budgétaire. La perception de cette rémunération serait autorisée au cours des exercices suivants par la loi de finances de l'année qui autorise de manière générale la perception des ressources de l'État².

La procédure de ratification semble donc avoir pour principale utilité **d'assurer l'information du Parlement**, ce que le présent article **préserve** en prévoyant que ces décrets sont joints en annexe au projet de loi de règlement.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

¹ Conseil constitutionnel, [décision n° 2004-448 DC](#) du 25 juillet 2001.

² Voir Michel Bermond, « Article 4 : la rémunération des services rendus par l'État », dans *Le budget de l'État : La LOLF, ouvrage coordonné par Jean-Pierre Camby et Gérald Sutter, LGDJ, 4^e édition, mai 2019.*

ARTICLE 3 *ter*

Subventions pour charges d'investissement

Le présent article rajoute, dans la définition des dépenses d'investissement, les subventions pour charges d'investissement, ce qui constitue une reprise de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

La commission a supprimé cet article, le rattachement de ces subventions aux dépenses de l'investissement ne s'imposant pas.

I. LE DROIT EXISTANT : LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT COMPRENNENT LES IMMOBILISATIONS CORPORELLES ET INCORPORELLES

L'article 5 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) définit, dans son I, les **charges budgétaires** de l'État, réparties en **sept titres**.

Il précise dans son II les dépenses relevant de certains de ces titres.

Les **dépenses d'investissement**, ou de titre 5, comprennent ainsi les dépenses pour **immobilisations corporelles** de l'État et les dépenses pour **immobilisations incorporelles** de l'État.

Les immobilisations corporelles et incorporelles sont définies respectivement par les normes n° 6 et 5 du recueil des normes comptables de l'État¹. Il s'agit **d'actifs** (physiques pour une immobilisation corporelle, non monétaires et sans substance physique pour les immobilisations incorporelles) dont l'utilisation s'étend **sur plus d'un exercice** et qui ont une **valeur économique positive pour l'État**. Cette valeur correspond à des avantages économiques futurs ou au potentiel de service attendu de l'utilisation du bien.

Une immobilisation doit être **contrôlée par l'État**, qui supporte les risques et les charges afférentes à la détention du bien. Son coût ou sa valeur doit pouvoir être **évaluée** avec une fiabilité suffisante.

¹ Recueil des normes comptables de l'État, édition de juillet 2018.

Dans le compte général de l'État pour l'exercice 2020, la valeur brute des immobilisations corporelles est de 587,3 milliards d'euros, dont 223,1 milliards d'euros pour les immobilisations mises en concession ou assimilées et 211,8 milliards d'euros pour les constructions. La valeur brute des immobilisations incorporelles est de 57,9 milliards d'euros, dont 28,2 milliards d'euros pour les coûts de développements militaires et 12,6 milliards d'euros pour le spectre hertzien.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA CRÉATION D'UNE CATÉGORIE SPÉCIFIQUE DE SUBVENTIONS POUR CHARGES D'INVESTISSEMENT

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a **adopté**, sur la proposition de MM. Laurent Saint-Martin, rapporteur, et Éric Woerth, président, un **amendement** qui **complète la liste des dépenses d'investissement** prévue au II précité de l'article 5 de la LOLF par une troisième catégorie de dépenses, à savoir les **subventions pour charges d'investissement**.

*

* *

Le présent article n'a pas été modifié lors de l'examen en séance publique.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : SUPPRIMER UNE DISPOSITION QUI PRÉSENTE DES DIFFICULTÉS TECHNIQUES D'APPLICATION

La **définition actuelle des dépenses d'investissement** n'inclut que les **dépenses faisant l'objet d'une immobilisation dans les comptes de l'État**.

La création d'une nouvelle catégorie de dépenses d'investissements, relative aux subventions pour charges d'investissement, pose des questions difficiles.

Pour mémoire, l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, qui a précédé la LOLF, distinguait dans son article 6, parmi les « *charges permanentes de l'État* », les **dépenses ordinaires**, les **dépenses en capital** et les **prêts et avances**.

Les **dépenses ordinaires** étaient regroupées selon quatre titres : les charges de la dette, la dotation des pouvoirs publics, les dépenses de personnel et de matériel applicables au fonctionnement des services et les interventions de l'État. Les **dépenses en capital** constituaient pour leur part

trois autres titres : les investissements exécutés par l'État (titre V), les subventions d'investissement accordées par l'État (titre VI) et les réparations des dommages de guerre¹.

Les **dépenses de transferts**, qui n'ont pas de contrepartie pour l'État, étaient alors classées soit dans les dépenses ordinaires, c'est-à-dire pour l'essentiel des dépenses de fonctionnement, soit parmi les dépenses en capital du titre VI².

La LOLF a retenu une **classification différente** de celle prévue par l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Les dépenses de transfert sont désormais regroupées dans une catégorie à part, celle des **dépenses d'intervention**, correspondant à l'action de l'État dans le domaine économique et social. Les dépenses d'investissement sont celles que réalise l'État « *pour son propre compte, qui affectent directement la valeur du patrimoine de l'État et obéissent à une logique spécifique quant à l'appréciation de leur rentabilité* »³.

La réintroduction de la catégorie des subventions d'investissement de l'ordonnance de 1959, ici dénommées subventions pour charges d'investissement, constituerait donc une **modification significative des choix retenus par la loi organique**. Elle nécessiterait en particulier, pour plus de clarté, de **retirer explicitement les subventions en question de la catégorie des dépenses d'intervention**, ce que ne propose pas le présent article.

Or **l'apport de cette modification n'apparaît pas avec évidence**. La volonté de mieux distinguer les dépenses d'investissement des dépenses de fonctionnement ne passe pas nécessairement par une identification des subventions d'investissement, car l'objectif est d'abord de **mieux apprécier le caractère soutenable des dépenses de l'État** : c'est donc d'abord **l'actif de l'État**, et non celui des tiers destinataires de subventions, qu'il convient de prendre en compte. À cet égard, l'ajout des subventions d'investissement au sein des dépenses d'investissement de l'État apparaît peu compréhensible car un investissement réalisé par un tiers n'accroît pas le patrimoine de l'État, même si ce tiers est bénéficiaire de subventions.

¹ Le titre des réparations des dommages de guerre n'était plus doté de crédits en loi de finances initiale à partir de 1988.

² « [Comment répartir les dépenses de l'État entre le fonctionnement et l'investissement ?](#) », Contributions de la Cour des comptes aux réflexions sur la révision de l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances, document annexé au rapport d'information n° 37 (2000-2001) d'Alain Lambert, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 19 octobre 2000.

³ Didier Migaud, [rapport n° 2908](#), fait au nom de la commission spéciale de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances, déposé le 31 janvier 2001.

Enfin, le **retrait des subventions d'investissement** de la catégorie des **transferts aux entreprises** réduirait la portée de cette dernière catégorie, qui permet d'apprécier le montant des dépenses de l'État dans le domaine économique.

La commission a donc adopté, sur la proposition des rapporteurs, un amendement COM-24 supprimant le présent article.

Décision de la commission : la commission des finances a supprimé cet article.

ARTICLE 4

Prélèvements sur recettes

Cet article supprime les critères prévus par la loi organique pour la définition des prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales et de l'Union européenne, interdit la création d'un prélèvement sur recettes dans un texte autre qu'une loi de finances et prévoit la remise d'un rapport sur la situation des finances publiques locales.

La commission a adopté un amendement tendant à préciser le contenu du rapport relatif à la situation des finances locales.

I. LE DROIT EXISTANT : LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES SONT PRÉVUS PAR LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'UNION EUROPÉENNE

L'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) définit, dans son quatrième et dernier alinéa, le principe des **prélèvements sur recettes**.

Il prévoit qu'un montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit soit des **collectivités territoriales**, soit des **Communautés européennes**.

Ces prélèvements ont pour objet :

- soit de **couvrir des charges** incombant à ces bénéficiaires ;
- soit de **compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts** établis au profit des **collectivités territoriales**.

Les prélèvements sur les recettes de l'État doivent être, dans leur destination et leur montant, **définis et évalués de façon précise et distincte**.

Cette évaluation prend habituellement la forme de deux articles de la première partie de la loi de finances, qui évaluent, d'une part, le montant de chacun des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales et, d'autre part, le montant du prélèvement effectué sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne.

Les prélèvements sur recettes sont apparus en 1969 pour compenser la suppression d'impôts locaux à des collectivités territoriales, puis en 1971 pour assurer une contribution au budget des Communautés européennes¹.

Ce mécanisme a été validé par le Conseil constitutionnel, notamment dans des décisions du 29 décembre 1982, du 29 décembre 1998 et du 25 juillet 2001².

Dans cette dernière décision, relative à la loi organique relative aux lois de finances, il indique que les prélèvements sur recettes constituent une dérogation au principe, posé par le premier alinéa de l'article 6 de la loi organique, selon lequel « *les ressources et les charges budgétaires de l'État sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses* ». Il admet la constitutionnalité de ces prélèvements sous plusieurs conditions :

- les bénéficiaires et l'objet des prélèvements doivent être précisément et limitativement définis. Il s'agit des collectivités territoriales d'une part, de l'Union européenne d'autre part ;

- les objectifs de clarté des comptes et d'efficacité du contrôle parlementaire doivent être satisfaits, ce qui doit être assuré par l'indication, dans les documents annexés au projet de loi de finances, de justifications aussi précises qu'en matière de recettes et de dépenses, ainsi que de l'analyse des prévisions de chaque prélèvement sur les recettes de l'État.

Le principe des prélèvements sur recettes est régulièrement critiqué par la Cour des comptes qui, malgré la jurisprudence constitutionnelle, y voit une dérogation aux principes d'unité et d'universalité. Elle souligne qu'ils représentent 14 % du total des recettes brutes de l'État, contre 5,5 % en 1969, et recommande de les transformer en crédits rattachés à des missions budgétaires, notamment pour ce qui concerne les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales³.

¹ Jean-Pierre Camby, « Le budget et les principes budgétaires », dans *Le budget de l'État : la LOLF*, 4^e édition, 2019, LGDG, p. 54.

² Décisions [n° 82-154 DC](#) du 29 décembre 1982 sur la loi de finances pour 1983, [n° 98-405 DC](#) du 29 décembre 1998 sur la loi de finances pour 1999 et [n° 2001-448 DC](#) du 25 juillet 2001 sur la loi organique relative aux lois de finances.

³ Cour des comptes, [Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance](#), rapport public thématique, novembre 2020.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE MODIFICATION LIMITÉE DU RÉGIME DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

A. LE TEXTE D'ORIGINE DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Le présent article, dans le texte d'origine de la proposition de loi organique, complète sur deux points, dans son **I**, la définition des prélèvements sur recettes au quatrième alinéa précité de l'article 6 de la LOLF.

D'une part, **les prélèvements sur recettes ne pourraient servir à couvrir des charges incombant à l'État ou être assortis d'un objectif déterminé que dans le cadre d'une politique dont il a la charge.**

D'autre part, un **rapport sur la situation des finances publiques locales**, dont la remise est prévue par le **III**, devrait comporter une évaluation de l'efficacité des prélèvements sur recettes établis au profit des collectivités territoriales.

En modifiant le 4° de l'article 34 de la LOLF, le **II** réserve la définition des prélèvements sur recettes **aux lois de finances**.

Enfin le **III**, comme indiqué *supra*, prévoit dans un article 51-1 nouveau¹ de la LOLF qu'un **rapport sur la situation des finances publiques locales** doit être joint au projet de loi de finances de l'année. Ce rapport pourrait faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

B. LE TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI TEL QU'ISSU DES TRAVAUX DE LA COMMISSION SPÉCIALE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À la suite des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis sur la présente proposition de loi organique, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a **sensiblement modifié cet article**, en adoptant trois amendements présentés par MM. Laurent Saint-Martin, rapporteur, et Éric Woerth.

Désormais, la définition des prélèvements sur recettes, au **I**, précise seulement qu'un **montant déterminé de recettes de l'État peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou de l'Union européenne**, et que ces prélèvements sur recettes sont, dans leur montant et leur destination, **définis et évalués** de façon précise et distincte dans la loi de finances.

¹ Si le numéro retenu dans le [texte de la proposition de loi organique](#) est « 51 bis », ce numéro a été remplacé par « 51-1 » dans le [texte adopté par la commission spéciale](#), conformément aux usages légistiques appliqués dans les textes de loi, à l'exception de certains textes créés anciennement comme le code général des impôts.

Par rapport au droit existant, **toute référence aux raisons pour lesquelles ces prélèvements sont institués**, à savoir pour couvrir des charges ou compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts, **est supprimée**.

Selon l'exposé des motifs de l'amendement, la définition incluse dans la loi organique relative aux lois de finances « *est datée, car de nouveaux PSR au profit des collectivités ne rentrent pas dans ce cadre organique* ». Est cité l'exemple des prélèvements sur recettes tendant à compenser des moindres pertes de recettes locales liées à la crise sanitaire, qui ne compensent pas une charge incombant aux collectivités, ni des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. La simple mention des bénéficiaires actuels des prélèvements sur recettes permet ainsi de ne pas remettre en cause les dispositifs existants.

La définition des prélèvements sur recettes se limite donc désormais à l'énumération des bénéficiaires actuels de ces prélèvements, à savoir les collectivités territoriales et l'Union européenne.

Le **II** prévoit, comme l'a suggéré le Conseil d'État, que la loi de finances de l'année, dans sa première partie, doit non seulement évaluer, mais aussi « *instaurer* » (et non « *définir* » comme dans le texte d'origine) les prélèvements sur recettes. Cette formulation préserve la possibilité de définir certaines modalités de ces prélèvements lors de l'examen en seconde partie de la loi de finances.

Enfin, la définition du **rapport sur la situation des finances publiques locales**, introduit par le **III**, est complétée afin qu'il comporte une évaluation de l'impact des prélèvements sur recettes établis au profit des collectivités territoriales en matière de péréquation.

*

* *

Le présent article n'a pas été modifié lors de l'examen en séance plénière.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER L'ARTICLE EN PRÉCISANT LE CONTENU DU RAPPORT RELATIF AUX FINANCES LOCALES

Le présent article procède à une modification limitée du régime des prélèvements sur recettes. Il **consacre la pratique actuelle de ces prélèvements et réserve aux lois de finances la possibilité d'instituer un prélèvement sur recettes.**

En outre il prévoit la remise, lors de la présentation du projet de loi de finances, d'un **rapport sur la situation des finances publiques locales**, qui pourrait faire l'objet d'un débat. Les documents annexés au budget ne comportent actuellement pas de rapport portant de manière générale sur les finances publiques locales, seul un « jaune budgétaire » étant consacré aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Il convient de noter que l'article 50 de la LOLF prévoit déjà que le rapport économique, social et financier (RESF), annexé à chaque projet de loi de finances initiale, présente *« les dépenses, les recettes, les soldes et l'endettement des collectivités territoriales et des autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques locales »*.

Le rapport prévu par le présent article aurait par ailleurs un apport précis, à savoir **l'évaluation de l'efficacité des prélèvements sur recettes** établis au profit des collectivités territoriales en matière de péréquation.

La mention prévue par le III, selon laquelle le nouveau **rapport sur la situation des finances publiques locales** peut faire l'objet d'un **débat** à l'Assemblée nationale et au Sénat, n'a pas de réelle portée juridique, puisque ces deux assemblées peuvent d'ores et déjà organiser des débats sur ces sujets. Elle est toutefois traditionnelle pour les autres rapports prévus dans la LOLF : cette possibilité est prévue tant pour le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (article 48) que pour celui sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (article 50) et pour le rapport annuel de la Cour des comptes (article 58).

Un débat sur les finances publiques locales pourrait, en tout état de cause, être utile et bienvenu avant d'aborder l'examen du projet de loi de finances.

La commission a adopté, sur la proposition des rapporteurs, un amendement COM-25 qui précise le contenu du rapport afin qu'il apporte au Parlement, dès le dépôt du projet de loi de finances, des informations utiles dans la perspective du débat. Le rapport devrait porter également sur :

- l'évolution des charges résultant des transferts de compétences entre l'État et les collectivités locales ;

- l'évolution et l'efficacité des transferts financiers entre l'État et les collectivités locales en attachant un regard particulier à ceux liés à la mise en œuvre des mécanismes de péréquation ;

- l'état de l'objectif d'évolution des dépenses publiques locales prévu en loi de programmation des finances publiques ;

- l'ensemble des mesures du projet de loi de finances relatives aux collectivités locales.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 4 bis

**Suppression de la mention des remboursements et dégrèvements
dans le tableau d'équilibre**

Cet article supprime, dans le tableau d'équilibre du budget, la mention des remboursements et dégrèvements et donc de la distinction entre les recettes fiscales et les dépenses brutes et nettes.

La commission l'a adopté sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA MENTION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS, DANS LE TABLEAU D'ÉQUILIBRE DE LA LOI DE FINANCES, CONDUIT À DISTINGUER LES RESSOURCES ET LES CHARGES BRUTES ET NETTES

A. LES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS SONT DES CRÉDITS ÉVALUATIFS

L'article 10 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) décrit les **crédits à caractère évaluatif**. Pour les programmes budgétaires portant des crédits évaluatifs, les dépenses peuvent s'imputer en exécution, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts.

Relèvent de cette catégorie les crédits relatifs :

- à la **charge de la dette de l'État** (programmes 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'État » et 355 « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État ») ;

- aux **remboursements, restitutions et dégrèvements** (programmes 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » et 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ») ;

- à la **mise en jeu des garanties accordées par l'État** (programme 114 « Appels en garantie de l'État »).

Selon le projet annuel de performances de la mission « Remboursements et dégrèvements », les **remboursements et dégrèvements d'État** sont des **dépenses en atténuation de recettes** ayant trait aux **impôts d'État**, telles que des dégrèvements d'impôt, des remboursements ou restitutions de crédits d'impôt ou encore des compensations prévues par des conventions fiscales internationales.

Les **remboursements et dégrèvements d'impôts locaux** résultent de **dégrèvements d'impôts locaux**, ainsi que d'opérations comptables diverses : remises gracieuses, annulations, admissions en non-valeur de recettes.

B. LES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS SONT MENTIONNÉS À LA FOIS EN RESSOURCES ET EN CHARGES DANS LE TABLEAU D'ÉQUILIBRE

En application du 7° du I de l'article 34 de la LOLF, le **tableau d'équilibre**, qui fait partie en pratique du dernier article de la première partie de la loi de finances, présente le **solde budgétaire** en le décomposant à partir des ressources et des charges du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

Les **recettes fiscales** et les **dépenses** du budget général sont présentées sur la première ligne de ce tableau en **valeur brute**, avec les montants résultant des états A et B annexés à la loi de finances, mais aussi en **valeur nette**, c'est-à-dire **après déduction du montant des remboursements et dégrèvements**, qui sont indiqués sur la ligne séparant les valeurs brute et nette.

Du point de vue du budget de l'État, les **remboursements et dégrèvements** s'analysent aussi bien comme une **diminution de ses ressources** que comme une **augmentation, à due concurrence, de ses charges**.

Extrait du tableau d'équilibre de la loi de finances initiale pour 2021

		Ressources	Charges	Solde
Recettes fiscales brutes / dépenses brutes	A	387 204	514 270	
À déduire : remboursements et dégrèvements	B	129 334	129 334	
Recettes fiscales nettes / dépenses nettes	C = A - B	257 870	384 936	
Recettes non fiscales	D	25 308		
Recettes totales nettes / dépenses nettes	E = C + D	283 179	384 936	
À déduire : prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne	F	70 600		
Montants nets pour le budget général	G = E - F	212 579	384 936	- 172 357
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants	H	5 674	5 674	
Montants nets pour le budget général y compris fonds de concours	I = G + H	218 252	390 610	

Source : commission des finances, à partir de l'article 93 de la loi de finances pour 2021. Les formules mathématiques ont une valeur explicative et ne font pas partie du texte de la loi de finances

Le niveau des remboursements et dégrèvements n'a donc pas, en soi, de conséquences sur le solde budgétaire.

La Cour des comptes a recommandé entre 2011 et 2019¹, de ne plus déduire les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux des recettes brutes, au motif que, s'agissant d'impôts locaux, ils ne correspondent pas à des encaissements pour l'État et ne sont donc pas comptabilisés dans les recettes fiscales brutes de l'État. L'administration s'y est longtemps opposée, notamment par la volonté de traiter de manière similaire les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux et les prélèvements sur recettes.

En 2020², la Cour a modifié sa recommandation en demandant plutôt que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux soit transformés en une dépense budgétaire, qui relèverait de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA SUPPRESSION DE LA DISTINCTION ENTRE RESSOURCES ET CHARGES BRUTES ET NETTES

Lors de l'examen de la proposition de loi organique en séance publique, l'Assemblée nationale a **adopté**, sur la proposition du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission spéciale, un **amendement** qui prévoit que les crédits relatifs aux **remboursements, restitutions et dégrèvements des impositions de toutes natures revenant à l'État ne sont pas pris en compte pour l'évaluation des recettes et la présentation du tableau d'équilibre**. Il ajoute ainsi un alinéa à la fin de l'article 10 précité de la loi organique relative aux lois de finances.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER LA SIMPLIFICATION PROPOSÉE

Il est important de noter que le présent article **n'a pas de conséquence sur le calcul du solde**, puisque les remboursements et dégrèvements s'imputent à la fois, en montants identiques, sur les recettes et sur les dépenses.

¹ Voir les notes d'exécution budgétaire de la mission « Remboursements et dégrèvements » pour les exercices 2018 et 2019.

² Voir la note d'exécution budgétaire de la mission « Remboursements et dégrèvements » pour l'exercice 2020 (p. 38 et suivantes).

Il entraînerait toutefois des **différences significatives** dans la présentation des lignes du tableau d'équilibre :

- les **recettes fiscales brutes et nettes** seraient remplacées par **une seule ligne « recettes fiscales »**, comprenant les recettes fiscales brutes (telles que résultant de l'état A) desquelles seraient soustraits les remboursements et dégrèvements d'État ;

- de même, les **dépenses fiscales brutes et nettes** seraient remplacées par **une seule ligne « dépenses »**, comprenant les dépenses brutes (telles que résultant de l'état B) desquelles seraient soustraits les mêmes remboursements et dégrèvements d'État.

Si la forme exacte du tableau d'équilibre relève de la responsabilité du Gouvernement en tant qu'auteur du projet de loi de finances, une simulation des effets du présent article peut être proposée en reprenant les données de la loi de finances pour 2021.

**Exemple de tableau d'équilibre de la loi de finances initiale pour 2021
avec simulation des effets du présent article**

(en millions d'euros)

		Ressources	Charges	Solde
Recettes fiscales / dépenses	A	264 761	391 827	
Recettes non fiscales	B	25 308		
Recettes totales / dépenses	C = A + B	290 069	391 827	
À déduire : prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne	D	70 600		
Montants nets pour le budget général	E = C - D	219 469	391 827	- 172 357
Évaluation des fonds de concours et crédits correspondants	F	5 674	5 674	
Montants nets pour le budget général y compris fonds de concours	G = E + F	225 143	397 500	

Source : commission des finances, à partir de l'article 93 de la loi de finances pour 2021, du présent article et des réponses du Gouvernement aux questions des rapporteurs

Comme on peut le constater dans le tableau, les montants nets pour le budget général seraient légèrement supérieurs aux montants actuels, car les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ne seraient plus soustraits des recettes fiscales, ni des dépenses, sans que cette différence ait un impact sur les soldes puisqu'elle s'applique sur les deux colonnes.

Le tableau serait significativement simplifié. En particulier, il ne comprendrait plus deux sortes de montants qualifiés de « nets » (l'un étant net par rapport aux remboursements et dégrèvements, l'autre étant net par rapport aux prélèvements sur recettes).

Il est vrai que les **montants inscrits sur la première ligne** du tableau d'équilibre **ne correspondraient plus directement** à ceux qui figurent dans le tableau de synthèse de l'état A (recettes fiscales brutes) et à la dernière ligne de l'état B (dépenses fiscales brutes, c'est-à-dire la somme des crédits de paiement ouverts sur l'ensemble des missions du budget général), mais ils **en dériveraient par un calcul simple** (soustraction des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, eux-mêmes inscrits dans l'état B au programme 200).

Au-delà de la simplification, cette modification répond à une critique récurrente de la Cour des comptes, qui fait valoir que **les remboursements et dégrèvements doivent être considérés comme des dépenses de l'État** et qu'il convient donc de présenter les dépenses sans soustraire ceux-ci.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 4 ter A (nouveau)

**Information sur la mise en œuvre de la dotation
pour dépenses accidentelles et imprévisibles**

Cet article additionnel, introduit par la commission, prévoit que le Gouvernement informe le président et le rapporteur général des commissions des chargées des finances lors de toute utilisation de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles pour un montant supérieur à 100 millions d'euros.

Il s'agit de pérenniser une mesure adoptée, à l'initiative du Sénat, dans la première loi de finances rectificative pour 2021 et tendant à assurer un suivi et un contrôle des principaux usages de cette dotation.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE MONTANT DE LA DOTATION POUR
DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES A ATTEINT UN
MONTANT EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉ EN 2020 ET EN 2021**

La **dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI)** est prévue par le 1^o du I de l'article 7 ainsi que par l'article 11 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Elle est destinée à **faire face à des calamités** ou à **financer des dépenses imprévisibles**.

La DDAI constitue une **exception au principe de spécialité des crédits**, puisque sa répartition entre les programmes budgétaires est décidée par décret en cours d'exercice, et non par la loi de finances initiale. Ses crédits sont inscrits au programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » de la mission « Crédits non répartis ».

Son montant, qui était de **24 millions d'euros** en crédits de paiements en loi de finances initiale pour **2017**, a été fixé à **124 millions d'euros** dans les lois de finances initiales pour **2018 à 2021**. En contrepartie, la réserve de précaution de la plupart des programmes budgétaires a été réduite à 3 % du niveau des crédits ouverts : les gestionnaires de programmes ont ainsi bénéficié d'une meilleure visibilité sur les crédits dont ils pouvaient disposer, tout en maintenant une « réserve » partagée pouvant faire face à des dépenses exceptionnelles.

Ces deux dernières années, toutefois, dans le contexte de crise sanitaire et économique, **le niveau de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles a été accru de manière considérable en cours d'exercice**, atteignant 1,7 milliard d'euros en 2020¹ et 1,6 milliard d'euros en 2021².

Le Gouvernement a mis en avant, dans les deux cas, la nécessité d'être en mesure de faire face à d'éventuelles dépenses imprévues pour pallier les effets économiques et sociaux de la crise. Cette augmentation de la dotation a également eu pour objectif en 2021, comme il l'a reconnu dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative pour 2021, de pallier l'impossibilité de recourir à un nouveau décret d'avance, car celui pris le 19 mai dernier a ouvert le montant maximal de crédits qu'autorise pour une année l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances³.

Au cours de l'année **2020, cinq décrets de répartition** des crédits de cette dotation ont été pris, tous concernant des dépenses liées à la crise sanitaire, pour un montant de **631,2 millions d'euros** au total, soit **36,2 %** du montant total des crédits ouverts.

Décrets pris en 2020 pour la répartition de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles

(en millions d'euros⁴)

Date	Montant	Programme destinataire
17 avril 2020	100	357 « Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire »
18 mai 2020	284,2	134 « Développement des entreprises et régulations »
14 octobre 2020	92	334 « Livre et industries culturelles »
	13	131 « Création »
27 novembre 2020	107	107 « Sport »
23 décembre 2020	27	334 « Livre et industries culturelles »
	8	131 « Création »
Total	631,2	

Source : rapport annuel de performances de la mission « Crédits non répartis » en 2020

¹ La loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 a ouvert 1,6 milliard d'euros supplémentaires sur ce programme. En fin d'année, la loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020 a annulé 1,0 milliard d'euros sur les crédits non consommés de ce programme.

² La loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 a ouvert 1,5 milliard d'euros supplémentaires sur ce programme.

³ Voir le [rapport d'information n° 576 \(2020-2021\)](#) de Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances sur le projet de décret d'avance présenté par le Gouvernement, déposé le 12 mai 2021

⁴ Le montant de chacun de ces crédits a été égal en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : UNE INFORMATION PRÉALABLE DES COMMISSIONS DES FINANCES EN CAS D'UTILISATION DE CETTE DOTATION POUR UN MONTANT SUPÉRIEUR À 100 MILLIONS D'EUROS

Compte tenu de l'utilisation faite depuis l'an passé de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, il paraît nécessaire **d'améliorer l'information du Parlement** en cas d'utilisation de cette dotation.

La commission a donc **adopté**, sur la proposition des rapporteurs, un **amendement COM-26 portant article additionnel**, qui tend à **pérenniser une disposition instituée au titre de l'année 2021, à l'initiative du Sénat**, par le II de l'article 29 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

Il prévoit une **information** du président et du rapporteur général des commissions chargées des finances dans les deux assemblées au moins **trois jours** avant la publication de tout décret de répartition des crédits inscrits sur cette dotation. Cette information doit préciser le **montant** réparti, le ou les **programmes destinataires** et le **motif** de cette répartition. Elle n'est due que lorsque les montants concernés sont **supérieurs à 100 millions d'euros**.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

ARTICLE 4 *ter*

Interdiction des reports sur les dépenses de personnel

Cet article, introduit en séance publique sur un amendement du Gouvernement, interdit tout report de crédits de paiement portant sur des dépenses de personnel.

La commission l'a adopté en lui adjoignant un mécanisme prévoyant, d'une part, un plafonnement global des reports de crédits de paiement et, d'autre part, une meilleure motivation des demandes de dérogation à la limitation des reports à 3 % des crédits initiaux.

I. LE DROIT EXISTANT : LES CRÉDITS DE PAIEMENT NON CONSOMMÉS EN FIN D'ANNÉE PEUVENT ÊTRE REPORTÉS DANS UNE LIMITE FIXÉE, SAUF DÉROGATION, À 3 % DES CRÉDITS INITIAUX

L'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) précise les règles relatives aux **reports de crédits**.

A. UN PRINCIPE : LA LIMITATION DES REPORTS DE CRÉDITS

En application du principe d'annualité budgétaire, le I pose le principe selon lequel **les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes**.

Le II apporte des **tempéraments** à ce principe pour les crédits ouverts en loi de finances, en prévoyant les conditions selon lesquelles certains crédits peuvent être reportés à l'année suivante.

En premier lieu, les **autorisations d'engagement** disponibles sur un programme à la fin de l'année **peuvent être reportées** par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, sans toutefois pouvoir majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel.

En second lieu, les **crédits de paiement** disponibles **peuvent également être reportés**, par arrêté conjoint des mêmes ministres, mais **dans la limite de 3 % des crédits initiaux** inscrits sur le même programme. Ce plafond s'apprécie d'une part pour les dépenses de personnel (1° du II précité), d'autre part pour les autres catégories de dépenses (2° du même II). Cette limitation ne s'applique ni aux crédits ouverts sur les comptes d'affectation spéciale, en application de l'article 21, ni à ceux ouverts par voie de fonds de concours, en application du III de l'article 15.

B. LA PRATIQUE : DES DÉROGATIONS DE PLUS EN PLUS NOMBREUSES À LA LIMITATION DES REPORTS ET UN EXERCICE 2020 EXCEPTIONNEL

Le **plafond de 3 %** applicable aux reports de crédits de paiement **peut être majoré** par une disposition de loi de finances.

Chaque loi de finances comprend ainsi un article qui autorise un certain nombre de programmes budgétaires à dépasser ce plafond. Plutôt que de fixer la majoration à un niveau propre à chaque programme concerné, il est choisi en pratique d'autoriser un report de la totalité des crédits ouverts sur le programme.

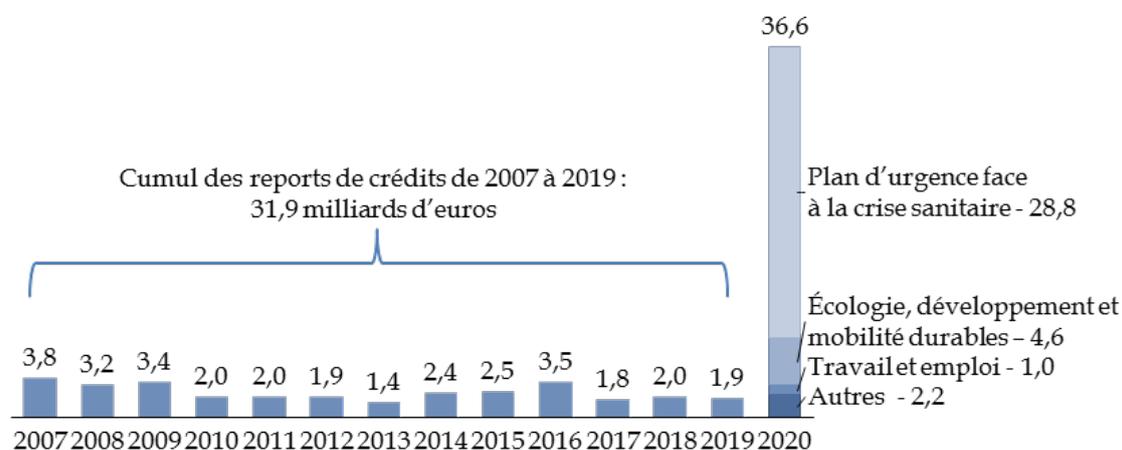
Cette pratique a connu une **évolution notable** depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Alors que le **nombre des programmes concernés** par une telle dérogation était inférieur à dix avant 2010, il était de vingt environ au cours des dernières années, antérieurement à la loi de finances pour 2021. Le **montant total des reports** effectivement réalisés n'a toutefois pas connu de croissance marquée avant l'exercice 2020, demeurant chaque année à un niveau compris entre 1,4 et 3,8 milliards d'euros.

La loi de finances pour 2021 et les arrêtés de report pris au début de l'exercice 2021 ont marqué une **rupture très nette** dans la pratique des reports de crédits. La dérogation au plafond des 3 % a en effet concerné 51 programmes et les reports effectivement réalisés ont atteint 36,6 milliards d'euros, dont 28,8 milliards d'euros sur les seuls programmes de la mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire ».

Reports de crédits à l'exercice suivant de 2007 à 2020 sur le périmètre du budget général

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des projets de loi de règlement

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE INTERDICTION TOTALE DES REPORTS DE CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS AU TITRE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Lors de l'examen de la proposition de loi organique en séance publique, l'Assemblée nationale a **adopté**, sur la proposition du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission spéciale, un **amendement** qui modifie le 1° précité du II de l'article 15 de la LOLF afin d'**interdire les reports de crédits sur les dépenses de personnel**.

Cette disposition ne s'applique pas aux crédits issus de fonds de concours.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : MIEUX ENCADRER LE MÉCANISME DES REPORTS DE CRÉDITS

A. *LE DISPOSITIF DE CET ARTICLE MET EN ŒUVRE UN PRINCIPE DE BONNE GESTION QUI DOIT ÊTRE APPROUVÉ*

Si le 1° du II de l'article 15 de la LOLF prévoit, dans le droit existant, que les crédits de personnel peuvent être reportés peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux, **cette disposition ne signifie pas**, même dans le droit existant, **que les crédits de personnel de l'exercice suivant peuvent être majorés par report de crédits non utilisés**.

En effet, le premier alinéa du même II interdit les reports d'autorisations d'engagement portant sur des dépenses de personnel et les autorisations de paiement portant sur d'autres titres ne peuvent pas, en application du II de l'article 7 (principe de fongibilité asymétrique), être reportés sur des dépenses de personnel. Aucune autorisation de paiement ne pouvant donc être ouverte au titre des dépenses de personnel par voie de reports, il en est de même des crédits de paiement, car ceux-ci doivent avoir pour contrepartie une ouverture d'autorisations d'engagement de même montant, en application de l'article 8 de la loi organique.

Le présent article a donc pour effet de **supprimer toute possibilité de report pour les crédits de personnel**, y compris à destination d'autres titres, sauf dans le cas où ces crédits proviendraient d'un fonds de concours. Cette dernière réserve résulte de la nécessité de respecter le principe selon lequel les fonds de concours ne peuvent être utilisés que conformément à l'intention de la personne qui verse les fonds (II de l'article 17 de la LOLF).

Les crédits de personnel non consommés en fin d'année seraient donc nécessairement annulés.

Selon les indications données par le Gouvernement en séance à l'Assemblée nationale, cette modification permettra d'éviter que les effets d'aubaine parfois constatés en fin de gestion sur les crédits de personnel conduisent à accroître la dépense l'année suivante. Il ressort toutefois des éléments recueillis par les rapporteurs que, en 2020 comme en 2021, il n'y a eu aucun report de crédits de personnel vers un autre titre. Au cours des quatre années précédentes, le montant de ces reports était variable, avec un niveau variant entre 1,9 million d'euros en 2017 et 28,7 millions d'euros en 2018, ce qui constitue des montants relativement faibles au regard de l'ensemble des reports de crédits.

B. LA COMMISSION A PROPOSÉ UN MÉCANISME PLUS GLOBAL DE PLAFONNEMENT DES REPORTS DE CRÉDITS

La mesure prévue par le présent article demeurant de portée très limitée, la commission, sur la proposition des rapporteurs, a introduit un mécanisme plus large, qui concerne les reports de crédits hors crédits de personnel, pour des montants beaucoup plus élevés. Les rapporteurs estiment nécessaire cet encadrement plus important au regard de la pratique observée entre 2020 et 2021.

La commission a donc **adopté un amendement COM-27** prévoyant un double mécanisme applicable aux reports de crédits, hors crédits de personnel.

D'une part, **le montant total des crédits de paiement reportés sur des programmes relevant du budget général ne pourrait être supérieur à 5 % des crédits de paiement ouverts sur l'ensemble de ces programmes.** Sur l'exercice 2020, le montant des crédits de paiement sur le budget général, en loi de finances initiale ou en loi de finances rectificatives, a été de 565,6 milliards d'euros. Un taux plafond de 5 % aurait donc limité le montant des crédits à 28,3 milliards d'euros, niveau très supérieur à celui habituellement atteint par les reports de crédits.

D'autre part, **une motivation plus précise serait demandée pour toute dérogation au plafond de report de 3 %** prévue par l'article 15 de la LOLF. La demande de dérogation fait aujourd'hui l'objet d'une présentation très succincte, qui présente un besoin de report sans en justifier le montant. Une meilleure motivation du report, y compris du niveau du plafond majoré, améliorerait l'information du Parlement et pourrait inciter le Gouvernement à ne pas demander une dérogation portant sur la totalité des crédits ouverts sur le programme, lorsqu'il apparaît que seule une partie de ces crédits aura lieu d'être reportée.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 4 quater

Raccourcissement du délai pour la publication des arrêtés de report

Cet article, introduit en séance publique sur la proposition du Gouvernement, ramène au 15 mars la date limite de publication des arrêtés de report, contre le 30 mars actuellement.

La commission l'a adopté sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LES ARRÊTÉS DE REPORT PEUVENT ÊTRE PUBLIÉS JUSQU'À LA FIN DU MOIS DE MARS

L'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) précise les règles relatives aux **reports de crédits**, déjà présentées *supra*¹.

Le IV de cet article prévoit que les arrêtés de report sont **publiés au plus tard le 31 mars** de l'année suivant celle à la fin de laquelle la disponibilité des crédits a été constatée.

Cette règle a été introduite en 2001 par la LOLF, sur une proposition du Sénat qui avait alors fixé une date limite au 15 mars, portée au 30 mars par l'Assemblée nationale lors de l'examen en deuxième lecture de la proposition de loi organique à l'origine du texte.

Il s'agissait d'**assurer l'information du Parlement** sur les crédits réellement disponibles, mais aussi d'**améliorer la visibilité des services gestionnaires** sur les crédits mis à leur disposition.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : RACCOURCIR DE QUINZE JOURS LE DÉLAI DE PUBLICATION DES ARRÊTÉS DE REPORT

Lors de l'examen en séance publique, l'Assemblée nationale a **adopté**, sur la proposition du Gouvernement et avec l'accord de la commission spéciale, un **amendement** qui **ramène au 15 mars** la date avant laquelle les arrêtés de report doivent être publiés.

¹ Voir le commentaire de l'article 4 ter.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER CETTE MESURE DE BONNE GESTION

Le présent article permet d'apporter au Parlement et aux services gestionnaires des crédits une **information plus rapide sur les crédits réellement disponibles**, ce qui favorise une **meilleure gestion des crédits**.

Cet article **entérine en fait une pratique** qui est d'ores et déjà presque généralisée : sur les 72 arrêtés qui ont reporté des crédits non consommés de 2020 vers 2021, trois seulement ont été publiés après le 15 mars, le dernier l'étant le 19 mars.

Le raccourcissement du délai est, en tout état de cause, presque imposé par l'article 8 de la présente proposition de loi, qui ramène au 1^{er} mai la date limite de dépôt du projet de loi de règlement, dont la préparation nécessite de connaître le montant des crédits reportés sur chaque programme.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 4 quinquies

**Évolution du champ d'application et de la présentation
des budgets annexes**

Issu d'un amendement du Gouvernement adopté à l'Assemblée nationale, le présent article prévoit d'étendre le périmètre des opérations pouvant être retracées dans un budget annexe et de modifier la présentation budgétaire de ces derniers.

La commission des finances a adopté deux amendements tendant à préciser respectivement les modalités de présentation des budgets annexes ainsi que l'extension du champ d'application afin d'améliorer la formulation retenue.

La commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

**I. LE DROIT EXISTANT : LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE DES
DEUX DERNIERS BUDGETS ANNEXES MONTRE CERTAINES
SPÉCIFICITÉS TANDIS QUE LEUR PÉRIMÈTRE, VOIRE LEUR
EXISTENCE MÊME, SUSCITENT DES QUESTIONS**

**A. ALORS QUE LA LOLF A RIGOREUSEMENT ENCADRÉ LEUR
CHAMP D'APPLICATION, IL NE SUBSISTE PLUS QUE DEUX
BUDGETS ANNEXES**

**1. L'article 18 de la LOLF encadre rigoureusement le champ
d'application des budgets annexes**

a) Une dérogation aux principes classiques du droit budgétaire

Parce qu'ils constituent une modalité d'affectation de recettes de l'État à des dépenses, les budgets annexes constituent une **exception au principe d'universalité budgétaire**.

Puisqu'ils se distinguent du budget général, ils sont également considérés comme **un aménagement au principe d'unité** du budget de l'État.

b) *La LOLF a entendu restreindre le champ d'application des budgets annexes*

L'article 20 de l'**ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959** relative aux lois de finances prévoyait que « *les opérations financières des services de l'État que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix, peuvent faire l'objet de budgets annexes* ».

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a entendu **restreindre le champ** des budgets annexes sans pour autant en supprimer le principe¹.

Aussi, le premier alinéa du I de son **article 18** dispose que les « *des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* ».

c) *Seule une disposition de loi de finances peut créer un budget annexe*

Le second alinéa du I de l'article 18 de la LOLF précise que **seule une disposition de loi de finances** est en mesure de **créer un nouveau budget annexe** ou d'**affecter une recette à un budget annexe** existant.

2. Il ne subsiste plus que deux budgets annexes

Autrefois au nombre de **six**², les budgets annexes n'étaient plus que trois lors de la mise en œuvre de la LOLF³. **Depuis 2007** et la transformation du budget des « Monnaies et médailles » en établissement public, ils ne sont **plus que deux** : les budgets annexes « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) et « Publications officielles et information administrative » (POIA).

Entre 2002 et 2006, **le volume de dépenses** retracé sur les budgets annexes **a diminué de 90 %**. **Aucun nouveau budget annexe** n'a été créé sous l'empire de la LOLF.

a) *Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)*

Le BACEA retrace l'ensemble des **missions exercées par la direction générale de l'aviation civile (DGAC)** qui vont de la **prestation de services à la navigation aérienne**, exercée par la direction des services de navigation aérienne (DSNA), aux **missions régaliennes** exercées par la direction du transport aérien (DTA) en passant par les **missions de surveillance et de**

¹ Afin de prévenir les risques de débudgétisations de la dépense.

² Journaux officiels, monnaies et médailles, aviation civile, ordre de la légion d'honneur, ordre de la libération et prestations sociales agricoles

³ Journaux officiels, monnaies et médailles, aviation civile.

certifications assurées par la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC).

Le BACEA rassemble **trois programmes** : le programme 613 « Soutiens aux prestations de l'aviation civile » (consacré aux fonctions supports de la DGAC), le programme 612 « Navigation aérienne » et le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification ».

En matière de dépenses le BACEA a consommé **2 089 millions d'euros de crédits de paiement (CP) en 2020¹**. Il avait perçu **2 195 millions d'euros de ressources en 2019** avant l'effondrement de ses recettes constaté en 2020 du fait des répercussions de la crise sanitaire sur le transport aérien.

b) Le budget annexe « Publications officielles et information administrative » (POIA)

Le budget annexe « Publications officielles et information administrative » (POIA) est **géré par la direction de l'information légale et administrative (DILA)** qui a pour principales missions la **diffusion légale, l'édition publique et l'information administrative**.

Le BAPOIA se compose de **deux programmes** : le programme 623 « Édition et diffusion » et le programme 624 « Pilotage et ressources humaines ».

En 2020, les recettes du BAPOIA se sont établies à 173 millions d'euros tandis qu'il a consommé **135 millions d'euros de crédits de paiement**.

B. LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE, LE PÉRIMÈTRE, VOIRE L'EXISTENCE MÊME DES BUDGETS ANNEXES SONT SUJETS À DÉBATS

1. Le périmètre du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) est questionné dans la mesure où les opérations qu'il retrace excèdent le champ d'application prévu par l'article 18 de la LOLF

Aujourd'hui, le périmètre des **opérations retracées par le BACEA**, qui épouse celui des missions exercées par la DGAC, **excède le champ d'application organique des budgets annexes** encadré de manière stricte par l'article 18 de la LOLF. En effet, outre les opérations de prestations de services à la navigation aérienne délivrées par la DANA donnant lieu à paiement de redevances par les compagnies aériennes, le BACEA retrace aussi **des opérations de nature régalienn**e financées par des recettes fiscales telles que la taxe d'aviation civile (TAC) ou une partie du rendement de la

¹ 2 125 millions d'euros en 2019.

taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA). Ces opérations relèvent notamment des **missions exercées par la DTA**¹.

Depuis 2008, dans ses notes d'exécution budgétaire, **la Cour des comptes dénonce chaque année cette situation.**

2. Une présentation budgétaire atypique et peu lisible qui a pu motiver la recommandation de suppression des budgets annexes par la MILOLF

a) Les spécificités de la présentation des budgets annexes

Le premier alinéa du II de l'article 18 de la LOLF précise que les budgets annexes constituent **des missions** du budget de l'État et qu'à ce titre, et à l'exception des règles particulières définies par ce même article, « *les opérations des budgets annexes sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général* ». Un budget annexe dispose de son propre plafond d'emploi².

La **présentation budgétaire** des budgets annexes présente **certaines spécificités**. Ainsi, le deuxième alinéa du II de l'article 18 de la LOLF prévoit que « *les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses de gestion courante. La section des opérations en capital retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement* ». Cette présentation prend la forme d'un **tableau d'équilibre**. La **présentation des crédits** des budgets annexes n'est **pas opérée par titres et catégories de dépenses** mais en vertu de **regroupements de comptes du plan comptable général (PCG)**.

Alors que pour le budget général les opérations qui concernent le capital de la dette sont considérées comme des opérations de trésorerie non budgétaires, **les remboursements en capital des emprunts font partie des crédits budgétaires** des budgets annexes. Ils sont par exemple retracés sur le programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile » du BACEA.

¹ Régulation économique et sociale du transport aérien, soutien à la recherche aéronautique, lutte contre les nuisances générées par le transport aérien, défense des positions de la France dans les instances internationales, etc.

² Troisième alinéa du II. de l'article 18 de la LOLF.

- b) *Le rapport d'information de la mission d'information de l'Assemblée nationale relative à la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF) proposait de supprimer des budgets annexes devenus « obsolètes »*

Le rapport d'information de **la mission d'information de l'Assemblée nationale relative à la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF)**¹ estimait en 2019 que désormais « *la complexité de ce dispositif prend le pas sur les avantages qu'il peut comporter* ».

Aussi, compte-tenu de l'exception au principe d'universalité budgétaire qu'ils constituent et parce qu'ils n'ont pas suffi à prévenir les phénomènes de débudgétisation, **la MILOLF proposait de supprimer les budgets annexes.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE EXTENSION DU CHAMP D'APPLICATION DES BUDGETS ANNEXES ET UNE ÉVOLUTION DE LEUR PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE

L'article 4 *quinquies* de la présente proposition de loi a été **introduit** et adopté **par l'Assemblée nationale** suite au **dépôt d'un amendement du Gouvernement**². Comme en dispose son II, les dispositions qu'il prévoit entreraient en vigueur pour les **lois de finances afférentes à l'année 2023.**

En juillet 2021, une mission commune de l'inspection générale des finances (IGF) et du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a rendu **un rapport sur la « trajectoire du BACEA »**. Comme le précise l'objet de l'amendement, **l'article 4 quinquies** de la présente proposition de loi **vient notamment traduire certaines de ses recommandations.**

¹ Rapport d'information déposé par la commission des finances de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF, 11 septembre 2019.

² Amendement n° 105.

A. L'ARTICLE 4 QUINQUIES PROPOSE D'ÉTENDRE LE PÉRIMÈTRE DES OPÉRATIONS POUVANT ÊTRE RETRACÉES DANS UN BUDGET ANNEXE

Premièrement, afin de **que le périmètre actuel du BACEA** soit conforme au champ d'application des budgets annexes prévu par le texte organique, deux dispositions du I de l'article 4 *quinquies* entendent **modifier le premier alinéa du I de l'article 18 de la LOLF** qui définit de manière stricte les opérations pouvant être retracées dans un budget annexe.

À ce titre, le a) du 1° du I du présent article propose de modifier la première phrase du premier alinéa du I de l'article 18 de la LOLF en **supprimant le qualificatif « seules » qui visait à limiter de façon stricte le périmètre des budgets annexes** aux « seules opérations de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances ».

Par ailleurs, le b) du 1° du I de l'article 4 *quinquies* propose d'ajouter **une phrase** au premier alinéa du I de l'article 18 de la LOLF qui **entend préciser et encadrer l'extension du périmètre des budgets annexes** pour la limiter aux « *dépenses inséparables* » des opérations de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances. Cette extension du champ des opérations susceptibles d'être retracées dans un budget annexe a pour **vocation d'inclure les activités régaliennes portées par le BACEA** dans le périmètre autorisé par la loi organique.

B. PLUSIEURS DISPOSITIONS VISENT À ASSURER UNE MEILLEURE LISIBILITÉ BUDGÉTAIRE

Le c) du 1° du I de l'article 4 *quinquies* supprime le deuxième alinéa du II de l'article 18 de la LOLF. Ce faisant, **il fait disparaître les références au plan comptable général** dans la présentation des budgets annexes.

Le d) du 1° du I du présent article prévoit que « *les ressources et les charges de trésorerie ne sont pas retracées sur les budgets annexes* ». Cette disposition a vocation à **abolir la spécificité des budgets annexes selon laquelle les opérations concernant le capital de la dette étaient considérées comme des opérations budgétaires** et non comme des opérations de trésorerie.

Ce même d) du I de l'article 4 *quinquies* prévoit que **la « dette nette »** des budgets annexes fasse l'**objet d'un « suivi dédié »**. La notion de « *dette nette* », si elle n'est pas précisée au niveau organique, doit s'entendre comme **la dette nette de la situation de trésorerie** du budget annexe.

Le 2° du I du présent article propose par ailleurs de **modifier le II de l'article 34 de la LOLF** qui précise **le contenu de la seconde partie des lois de finances**. Il prévoit de compléter l'alinéa qui indique que la seconde partie des lois de finances fixe les crédits et autorisations de découvert des budgets annexes et des comptes spéciaux en ajoutant qu'elle fixe également **le montant du plafond de variation de leur dette nette**.

Les 4° et 5° du I de l'article 4 *quinquies* modifient quant-à-eux **les articles 51 et 54 de la LOLF** qui portent notamment sur **le contenu des projets et rapports annuels de performances**. Il est proposé la création, dans chacun de ces deux articles, d'un **alinéa dédié aux budgets annexes** qui précise notamment que les projets et rapports annuels de performances de ces derniers seront assortis d'un **tableau de financement**. Ce tableau de financement a notamment vocation à faire apparaître « *les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier* » du budget annexe.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : DES MODIFICATIONS JUSTIFIÉES QUI DOIVENT NÉANMOINS ÊTRE PRÉCISÉES

A. UNE ÉVOLUTION DU CHAMP D'APPLICATION DES BUDGETS ANNEXES QUI NE DOIT PAS AVOIR POUR EFFET INDIRECT DE CONSACRER LE PÉRIMÈTRE ACTUEL DE LA DGAC

En première analyse, la méthode consistant à **modifier la norme organique pour l'adapter à une situation de fait qui l'enfreignait** peut apparaître **contestable**. Néanmoins, force est de constater que dans sa note d'exécution budgétaire sur l'exécution 2020, face aux difficultés qui lui ont été opposées par les administrations pour réintégrer à brève échéance les opérations de régulations portées par le BACEA dans le giron du budget général, **la Cour des comptes elle-même en est venue à considérer que la modification de la LOLF pourrait être une solution** par défaut : « *si le Gouvernement estime que la réintégration des activités régaliennes de la DGAC dans le budget général, conformément à l'article 18 de la LOLF, causerait à cette direction générale des difficultés de gestion trop importantes, il lui appartient de proposer au législateur organique une modification de la LOLF* »¹.

Néanmoins, alors que les **règlements européens** relatifs au « **ciel unique** » exigent *a minima* une **séparation fonctionnelle entre les activités de régulation du transport aérien** (exercées par la DTA) et les **opérations de prestations de services à la navigation aérienne** (DSNA), l'évolution, sur mesure pour le BACEA, du champ d'application des budgets annexes prévue par le présent article ne doit **pas laisser penser que le périmètre actuel de**

¹ Note d'exécution budgétaire 2020 du BACEA, p 45.

la DGAC serait figé de façon définitive. D'autant que, comme notre collègue rapporteur spécial **Vincent Capo-Canellas** l'a souligné dans un **rapport d'information en 2018¹, à terme, une séparation plus rigoureuse** entre les directions de la DGAC **pourrait constituer un levier de performance** si les réformes d'organisation de la DSNA ne portaient pas leurs fruits. À ce titre, **la formule « dépenses inséparables »** retenue pour étendre le périmètre des budgets annexes **n'apparaît pas adaptée puisque les opérations régaliennes du BACEA qu'elle vise, non seulement sont séparables des opérations de prestations de service à la navigation aérienne, mais doivent même être séparées au regard du droit dérivé européen.** Aussi, il n'est pas exclu que cette formulation soit inopérante et ne permette pas de mettre le périmètre actuel du BACEA en conformité avec la LOLF.

B. DES ÉVOLUTIONS BIENVENUES DE LA PRÉSENTATION DES BUDGETS ANNEXES QUI DEVRONT SE TRADUIRE PAR UNE MEILLEURE INFORMATION DU PARLEMENT

En termes de présentation et de lisibilité budgétaire, **la référence au plan comptable général n'a pas de véritable plus-value**, d'autant que lui-même **ne prévoit pas de distinction entre une section des opérations courantes et une section des opérations en capital.** Cette présentation atypique **ne semble pas de nature à améliorer l'information du Parlement** sur les prévisions et l'exécution des budgets annexes. En revanche, **une présentation des dépenses des budgets annexes par nature alignée sur la nomenclature utilisée pour les autres missions** (en titres et catégories) pourrait **améliorer la lisibilité** des annexes budgétaires. Par ailleurs, pour renforcer le contrôle du Parlement, il apparaît nécessaire que les comptes certifiés de la DSNA soient communiqués à la représentation nationale.

S'il est pertinent de mettre les budgets annexes **en conformité avec le droit commun de la LOLF en distinguant leurs charges et ressources de trésorerie**, y compris les opérations concernant le capital de la dette, **de leurs ressources et charges budgétaires, la formulation adoptée par l'article 4 quinquies pourrait être clarifiée.** Cette clarification devrait passer par **une référence explicite aux articles de la LOLF** qui définissent, d'une part, les opérations budgétaires et, d'autre part, les opérations de trésorerie.

¹ Voir le rapport d'information n° 568 (2017-2018) « Retards du contrôle aérien : la France décroche en Europe » de M. Vincent Capo-Canellas, fait au nom de la commission des finances, déposé 13 juin 2018.

Un suivi de la dette nette de la trésorerie des budgets annexes, permettant de neutraliser l'impact des stratégies de refinancement, semble de nature à donner une vision **plus transparente** de leur endettement. Il est notamment important que ce suivi se traduise par **une évolution du dispositif de performance** de la mission « Contrôle et exploitation aériens ». L'indicateur 4.1 relatif à la maîtrise de l'endettement du BACEA devra notamment être optimisé.

Si le suivi de la dette nette de trésorerie doit permettre d'assurer une meilleure transparence de l'information financière relative aux budgets annexes, il n'est **pas évident que la fixation, en loi de finances initiale, d'un niveau de variation de la dette nette de trésorerie des budgets annexes soit une formule optimale**. Il pourrait notamment être **complexe** à déterminer ex-ante, notamment, en ce qui concerne le BACEA du fait de la difficulté à prévoir précisément son niveau de trésorerie au 31 décembre¹.

C. LA COMMISSION A PRÉCISÉ DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 4 QUINQUIES ET CORRIGÉ LA FORMULATION QUI EMPORTE L'EXTENSION DU PÉRIMÈTRE DES BUDGETS ANNEXES

L'article 10 de la présente proposition de loi prévoit de modifier l'article 51 de la LOLF afin d'enrichir l'information budgétaire en prévoyant **une vision triennale des crédits** inscrits dans les projets annuels de performance. Il propose que le montant des crédits de chaque programme soit désormais développé « *pour l'année en cours, l'année considérée et, à titre prévisionnel, les deux années suivantes* ». L'article 4 *quinquies* ayant créé **un nouvel alinéa dédié aux budgets annexes au sein de l'article 51, ce nouvel alinéa n'est pas visé par l'article 10**. Pour réparer cette omission, la commission a adopté, à l'initiative des rapporteurs, l'amendement de coordination COM-28.

La commission a également adopté l'**amendement COM-16 déposé par M. Vincent Capo-Canellas**, rapporteur spécial des crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». Cet amendement apporte plusieurs modifications et précisions au texte voté par l'Assemblée nationale.

Il **modifie la formulation qui vise à étendre le périmètre des budgets annexes**. Ainsi, plutôt qu'aux « *dépenses inséparables* » aux activités de « *production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances* », le périmètre des budgets annexes pourra être étendu aux « *opérations associées* » à ces activités.

L'amendement **précise également les notions de ressources et charges de trésoreries** portées par les budgets annexes en faisant référence aux articles 3,5 et 25 de la LOLF qui les définissent.

¹ Des flux financiers pour compte de tiers transitent actuellement par la trésorerie du BACEA.

Enfin, en raison des difficultés posées par la fixation, en loi de finances initiale d'un niveau de variation de la dette nette de trésorerie, l'amendement COM-16 lui substitue **la fixation, en première partie de loi de finances** et pour chaque budget annexe, **d'un « *plafond de l'encours total de dette autorisé* »**.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 4 *sexies*

Instauration d'une comptabilité analytique

Cet article, introduit en séance publique sur un amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale, prévoit que l'État met en œuvre une comptabilité analytique des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

La commission l'a adopté sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES A PRÉVU LA MISE EN ŒUVRE D'UNE COMPTABILITÉ D'ANALYSE DES COÛTS, QUI N'EST PLUS APPLIQUÉE

L'article 27 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a prévu la mise en œuvre d'une **comptabilité destinée à analyser les coûts** (CAC) des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

Cette disposition, selon M. Alain Lambert dans son rapport sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances en 2001, devait conduire à la mise en œuvre d'instruments de comptabilité analytique, afin de connaître les coûts complets des actions, ce qu'il justifiait ainsi : « *une telle information facilitera en effet les comparaisons, tant d'une année sur l'autre que vis-à-vis des autres pays, et doit s'avérer un outil puissant d'évaluation des politiques publiques et de réforme des structures administratives* ». L'ambition était de parvenir à des normes homogènes sur l'ensemble des services de l'État.

En pratique, **la comptabilité d'analyse des coûts** conduisait à une présentation des crédits en « coûts complets » dans les projets annuels de performances, qui donnait par exemple des informations sur les coûts de personnel associés à une politique publique portée par un programme, lorsque ces coûts sont imputés budgétairement sur un autre programme.

Jugée de qualité insuffisante, et ayant fait l'objet d'une faible appropriation par le Parlement comme par les services gestionnaires, cette comptabilité d'analyse des coûts a été **supprimée de fait en 2018**, dans le cadre du programme « Action publique 2022 », au profit de la comptabilité analytique, celle-ci devant être mise en œuvre « *en fonction des besoins, reposant sur le choix d'objets de coûts significatifs (structure, fonction, projets, prestations...) et non de manière uniforme et globale (tous les services)* »¹.

¹ « [La comptabilité analytique](#) », site [budget.gouv.fr](#), 1^{er} octobre 2019.

Une modification du décret GBCP¹ a subordonné la comptabilité d'analyse des coûts prévue par la loi organique relative aux lois de finances à la mise en œuvre d'une comptabilité analytique « *selon les besoins propres* » des administrations publiques.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : FIXER UN OBJECTIF DE DÉPLOIEMENT D'UNE VÉRITABLE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE

Lors de l'examen du texte en séance publique, l'Assemblée nationale a **adopté**, sur la proposition du Gouvernement et avec l'accord de la commission spéciale, un **amendement** qui **remplace**, à l'article 27 précité de la LOLF, la mention de la **comptabilité d'analyse des coûts** par celle d'une **comptabilité analytique**.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : ADOPTER CET ARTICLE SANS MODIFICATION

Le présent article **entérine la suppression de la comptabilité d'analyse des coûts** et affirme surtout **une volonté de développer une comptabilité analytique**, dont la mise en place est en pratique complexe et demande des travaux approfondis.

Sa mise en œuvre, pour laquelle aucun calendrier n'est fixé, dépendra surtout des efforts menés dans les différents ministères. Le ministère des Armées a ainsi lancé une démarche de comptabilité analytique depuis plusieurs années et peut être considéré comme pilote en la matière. L'amélioration constante de la qualité de la comptabilité générale de l'État devrait toutefois faciliter le déploiement de la comptabilité analytique dans un nombre plus important de services.

Cet article doit donc être approuvé, non pour ses conséquences immédiates, mais en ce qu'il fixe un objectif dont la réalisation pourra améliorer les décisions de gestion en les fondant sur une meilleure connaissance des coûts des actions menées.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

¹ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, article 55, modifié par le [décret n° 2018-803 du 24 septembre 2018](#) modifiant le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et autorisant diverses expérimentations.

ARTICLE 5

Domaine des lois de finances

Le présent article, qui modifie l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), introduit plusieurs modifications notables dans le domaine et la structure des lois de finances. D'une part, la première partie de la loi de finances :

- pourrait comporter des dispositions relatives aux ressources de l'État qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire, lesquelles sont actuellement discutées en seconde partie ;
- récapitulerait la liste des taxes affectées à des personnes morales autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale ;
- distinguerait, dans le tableau d'équilibre du budget, les ressources et les charges d'investissement et de fonctionnement.

D'autre part, la seconde partie :

- fixerait le plafond d'autorisations d'emplois des opérateurs de l'État, des établissements à autonomie financière et des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale, ce qui est déjà le cas mais sans être imposé par la loi organique ;
- définirait les objectifs et indicateurs de performance, qui pourraient donc être amendés par les parlementaires ;
- préciserait la décomposition des crédits de chaque mission en distinguant les subventions aux opérateurs ou finançant des dépenses d'investissement, les dépenses fiscales, les ressources affectées et les prélèvements sur recettes ;
- comporterait des dispositions relatives à l'affectation des taxes à des personnes morales autres que l'État ;
- comporterait des dispositions relatives à des dépenses portant uniquement sur des années ultérieures, sans impact sur l'année à laquelle se rapporte la loi de finances ;
- définirait les modalités de répartition entre les collectivités territoriales des recettes qui leur sont affectées ;
- comporterait toutes dispositions relatives à la comptabilité publique, et non du seul État ;
- comporterait des dispositions autorisant le transfert de données fiscales ;
- pourrait autoriser la ratification de conventions internationales fiscales.

Outre des modifications de nature rédactionnelle, la commission des finances a :

- prévu que l'ensemble des dispositions relatives à des taxes affectées à des tiers seraient, comme celle des ressources de l'État, discutées en première partie de la loi de finances ;

- supprimé la présentation en investissement et en fonctionnement des ressources et des charges au tableau d'équilibre ;
- supprimé la possibilité pour la loi de finances de comporter des dispositions relatives à des dépenses portant uniquement sur des années ultérieures, sans impact sur l'année à laquelle se rapporte la loi de finances ;
- supprimé la possibilité pour les lois de finances d'autoriser la ratification de conventions internationales fiscales.

I. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Le présent article modifie l'article 34 de la LOLF, qui définit la **structure** et le **contenu**, obligatoire ou facultatif, **de la première et de la deuxième parties de la loi de finances**. Il concerne plusieurs sujets qui seront abordés de manière distincte :

- la discussion des ressources de l'État affectant ou non l'équilibre budgétaire (2° du I du présent article¹) ;
- la discussion des mesures relatives aux affectations de taxes à des tiers (3°, *a* et *c* du 9° du I) ;
- la distinction entre fonctionnement et investissement dans le tableau d'équilibre (4° du I) ;
- la fixation du plafond d'autorisation des emplois des opérateurs de l'État et des autorités publiques indépendantes dotées de la personnalité morale (7° du I)² ;
- l'intégration du dispositif de performance des missions budgétaires dans le texte de la loi de finances (deuxième alinéa du 8 *bis* du I)³ ;
- la création d'un nouvel état relatif aux crédits liés à chaque mission du budget général (troisième alinéa du même 8 *bis*) ;
- la possibilité de disposer des dépenses relatives à des exercices ultérieurs (*b* du 9° du I) ;
- les dispositions relatives à la comptabilité publique (*d* du même 9°) ;

¹ Le 1° du I correspond à une mesure de coordination proposée par la proposition de loi organique dans son texte d'origine, mais supprimé lors de l'examen en commission spéciale de l'Assemblée nationale car devenue sans objet.

² Le 5° et le 6° du I contenaient, dans le texte d'origine de la proposition de loi organique, des dispositions qui ont été réécrites et déplacées dans d'autres alinéas au cours de la discussion à l'Assemblée nationale.

³ Le 8° correspond à une disposition de la proposition de loi organique qui a été repris dans un autre alinéa au cours de la discussion à l'Assemblée nationale.

- la possibilité pour la loi de finances d'autoriser le transfert de données fiscales (deuxième alinéa du *e* du 9°) ;
- la possibilité pour la loi de finances d'autoriser la ratification des conventions internationales fiscales (troisième alinéa du même *e*) ;
- les dispositions de coordination et d'entrée en vigueur (10° du I et II).

A. LA DISCUSSION DES RESSOURCES DE L'ÉTAT AFFECTANT OU NON L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Le 2° du I de l'article 34 de la LOLF prévoit que la **première partie de la loi de finances** de l'année comporte les **dispositions relatives aux ressources de l'État** qui **affectent l'équilibre budgétaire**. Celles qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire de l'année, soit qu'elles n'aient pas d'effet sur le niveau des ressources, soit que cet effet porte uniquement sur les exercices ultérieurs, sont discutées dans le cadre de la seconde partie de la loi de finances, en application du *a* du 7° du II du même article.

Le 2° du I du présent article supprime la mention « *qui affectent l'équilibre budgétaire* », ce qui a pour effet de **déplacer en première partie de la loi de finances la discussion des ressources de l'État**, que celles-ci aient ou non un effet sur l'équilibre budgétaire de l'exercice. Le *a* du 9° du présent article (voir *infra* la discussion des dispositions relatives aux taxes affectées), qui réécrit le *a* précité du 7° du II de l'article 34 de la LOLF, retire par coordination la mention de la discussion en seconde partie des dispositions relatives aux ressources de l'État qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire.

Cette disposition, présente dans le texte d'origine de la proposition de loi, a été adoptée sans modification par la commission spéciale puis par l'Assemblée nationale en séance publique.

Il s'agit d'une **modification significative** de la répartition des dispositions entre la première et la seconde parties de la loi de finances.

La **discussion en première partie des ressources de l'État qui affectent l'équilibre budgétaire** est **l'un des principes les plus importants de la procédure budgétaire**. Les votes sur les crédits ne peuvent intervenir qu'après la fixation d'un équilibre budgétaire, qui dépend du montant estimatif des ressources. Cet équilibre détermine un plafond de crédits que la discussion de la deuxième partie doit respecter.

Ce principe n'est certes pas absolu, puisqu'il est toujours possible d'adopter, lors de la discussion de la deuxième partie, des amendements accroissant les crédits, ce qui implique de rappeler l'article d'équilibre « pour coordination » à la fin de la discussion.

Toutefois, **la modification de l'équilibre au cours de la discussion de la deuxième partie est généralement limitée**, dans la mesure où seuls les amendements d'origine gouvernementale peuvent, en application de l'article 40 de la Constitution, accroître les charges de l'État. La modification de l'équilibre au cours de l'examen en seconde partie à l'Assemblée nationale a ainsi été de - 421 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2019, - 17 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2020 et - 104 millions d'euros seulement dans le projet de loi de finances pour 2021, soit toujours moins de 0,1 % des crédits ouverts¹.

S'il est donc **nécessaire**, dans un esprit de bonne gestion des deniers publics, de **discuter en première partie les dispositions affectant l'équilibre budgétaire de l'année**, aucun principe majeur n'impose de limiter la discussion de la première partie à ces dispositions.

C'est déjà le cas, de fait, pour des articles comportant à la fois des dispositions affectant l'exercice et des dispositions relatives aux exercices ultérieurs. À titre d'exemple, l'article 16 de la loi de finances pour 2020, qui avait pour objet la suppression, à compter de 2023, de la taxe d'habitation afférente à la résidence principale ainsi que la mise en œuvre d'un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales, a été discuté en première partie en raison de certains effets portant sur les ressources de l'État au cours de l'année 2020.

Par ailleurs, les **modalités actuelles de bipartition** des lois de finances **posent en pratique des difficultés d'organisation de la discussion**, constatées chaque année par la commission des finances comme par les auteurs d'amendements.

Il est fréquent que des amendements soient déposés en première partie alors qu'ils n'ont pas d'effet sur les ressources de l'année, ou au contraire qu'ils soient déposés en seconde partie alors qu'ils impactent, même de manière mineure, l'équilibre budgétaire de l'année. Les auteurs des amendements risquent alors de voir leur amendement déclaré irrecevable, à moins qu'ils ne modifient le dispositif de l'amendement.

Cette bipartition entraîne également des **doublons de discussion**. Deux amendements portant sur une même disposition fiscale peuvent en effet être discutés, pour l'un en première partie parce qu'il porte des effets dès l'exercice suivant, pour l'autre en deuxième partie parce qu'il prévoit une date d'application ultérieure.

¹ Lors de la discussion au Sénat, le rejet des crédits de certaines missions a eu pour effet, les mêmes années, de modifier de manière importante le solde budgétaire inscrit à l'article d'équilibre.

Au total, la discussion en première partie de l'ensemble des dispositions relatives aux ressources de l'État, qu'elles aient ou non un impact sur l'équilibre budgétaire, paraît bienvenue car elle devrait permettre de donner plus de cohérence aux débats, voire de mettre fin à certains cas de discussions redondantes.

B. LA DISCUSSION DES MESURES RELATIVES AUX AFFECTATIONS DE TAXES À DES TIERS

1. Le droit existant : la discussion des dispositions relatives aux taxes affectées dans la loi de finances

Dans le droit existant, la discussion des dispositions relatives aux taxes affectées peut avoir lieu en première ou en seconde parties, selon qu'elles ont ou non un impact sur l'équilibre du budget de l'État.

Sont discutées en première partie les dispositions tendant à plafonner, ou modifier le niveau de plafonnement, d'une taxe affectée à un tiers : la modification du plafond a en effet des conséquences sur la fraction du produit de l'imposition qui est susceptible de revenir à l'État.

Le plafonnement des taxes affectées

Le II de l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 prévoit que les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale font l'objet d'un plafonnement, c'est-à-dire que le produit excédant un certain montant, défini pour chaque taxe et chaque affectataire, revient au budget général de l'État.

En pratique, le I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 recense l'ensemble des taxes affectées faisant l'objet d'un plafonnement, avec le fondement juridique de la taxe, la personne affectataire et le montant du plafond.

Le vote du Parlement porte donc, chaque année, sur les modifications apportées à ce tableau et non sur les taxes dont le montant et l'affectation reste constants.

Ce tableau comporte actuellement 70 lignes, correspondant à autant de taxes plafonnées. L'article 82 de la loi de finances pour 2021 a modifié, créé ou supprimé 32 lignes.

Source : commission des finances

Sont discutées en seconde partie les dispositions relatives à des taxes non plafonnées, puisqu'elles n'ont pas d'effet sur les ressources de l'État.

À titre d'exemple, l'article 193 de la loi de finances pour 2020, qui a modifié le taux de deux taxes affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), figurait en seconde partie de la loi de finances, parce que cette taxe n'est pas plafonnée.

Cette répartition conduit, dans certains cas, à discuter d'une même taxe dans les deux parties de la loi de finances.

Dans la même loi de finances pour 2020, la fraction de TVA affectée aux départements a été modifiée par la première partie (article 16), car de son niveau dépend la fraction de TVA qui revient à l'État, mais les modalités de répartition entre les départements de cette fraction supplémentaire de TVA affectée ont été précisées en seconde partie par l'article 208.

2. Le texte adopté par l'Assemblée nationale : la présentation en première partie de la loi de finances de l'ensemble des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale

Le 3° du I du présent article 5, dans sa rédaction initiale, insère un 5° *bis* dans le I de l'article 34 de la LOLF, qui prévoit que la loi de finances de l'année présente, dans sa première partie, **l'ensemble des impositions de toute nature dont le produit est affecté** à une personne morale autre que les collectivités territoriales et leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale, ainsi que **leur produit prévisionnel pour l'année**.

Cette disposition n'est pas ajoutée au III du même article 34 de la LOLF, tel que modifié par le 10° du présent article 5, et ne fait donc pas partie du domaine obligatoire des lois de finances de l'année.

À l'Assemblée nationale, la **commission spéciale a adopté**, sur la proposition de MM. Laurent Saint-Martin, rapporteur, et Éric Woerth, président, un **amendement** qui, outre des améliorations de rédaction, précise que la loi de finances, toujours dans sa première partie, décide, le cas échéant, l'attribution, totale ou partielle, de ce produit à l'État.

Cette formulation permet d'introduire un plafonnement pour une taxe non plafonnée, mais aussi de modifier le niveau de ce plafonnement ou de le supprimer, voire de rebudgétiser une taxe en supprimant complètement son affectation à un tiers. L'ensemble des opérations actuellement réalisées par modification du I de l'article 46 précité de la loi de finances pour 2012 pourraient donc être réalisées en modifiant le tableau inséré dans chaque loi de finances.

Par ailleurs, le *a* du 9° du I du présent article modifie le 7° du II de l'article 34 précité de la LOLF afin de :

- retirer la possibilité de discuter en deuxième partie de la loi de finances les dispositions relatives aux impositions de toutes natures affectées à l'État, par coordination avec le 2° du I du présent article (voir *supra*) ;

- préciser que, s'agissant des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État, la deuxième partie de la loi de finances peut comporter des dispositions relatives non seulement à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement, comme c'est le cas actuellement, mais aussi à l'affectation. La loi de finances pourrait ainsi comporter des dispositions qui concernent uniquement l'affectation d'une imposition de toutes natures affectée à un tiers, ce qui n'est pas le cas actuellement en application d'une jurisprudence du Conseil constitutionnel¹.

Enfin, le *c* du même 9°, introduit par la commission spéciale sur la proposition de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur, prévoit, au *c* du 7° précité du II de l'article 34 de la LOLF, que **les dispositions relatives à la péréquation entre collectivités territoriales peuvent être discutées en seconde partie de la loi de finances**, conformément à la pratique actuelle².

En séance publique, l'Assemblée nationale n'a adopté qu'un **amendement rédactionnel** sur ces dispositions.

3. La position de la commission des finances : adopter la mesure tout en ramenant en première partie de la loi de finances l'ensemble des dispositions relatives aux taxes affectées

L'apport de la disposition ici proposée est principalement que **chaque loi de finances confirmerait explicitement les affectations de taxes à des tiers** autres que les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les organismes de sécurité sociale, alors que, actuellement, seules les modifications aux affectations sont explicitement inscrites dans le texte de la loi.

Le tableau présentant les taxes affectées permettrait de **mieux mettre en évidence le nombre et l'importance des taxes affectées** en regroupant des informations qui figurent actuellement dans l'article 46 de la loi de finances pour 2012 pour ce qui concerne les taxes affectées plafonnées, et dans les documents budgétaires pour l'ensemble des taxes affectées.

¹ Dans sa décision n° [2019-796 DC](#) du 27 décembre 2019, considérants 119 à 122, le Conseil constitutionnel a censuré pour ce motif une disposition tendant à instituer, au profit de la Société du Grand Paris, un prélèvement sur les droits de mutation à titre onéreux perçus par certains départements d'Île-de-France.

² Voir « La répartition des fonds de péréquation » dans le [rapport d'information n° 263](#) (2013-2014) de Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances sur la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat, déposé le 7 janvier 2014.

Cette disposition doit donc être approuvée en ce qu'elle améliore les conditions d'examen des affectations de taxes, qui sont certes parfois nécessaires pour améliorer le consentement à l'impôt ou sécuriser le financement de certains organismes, mais dont l'usage excessif réduit la lisibilité du budget de l'État et contrevient au principe d'universalité du budget.

Toutefois, cette disposition ramène en première partie de loi de finances des dispositions relatives à des taxes affectées non plafonnées, qui n'ont pas d'impact sur l'équilibre budgétaire et dont les règles de discussion figurent donc actuellement en seconde partie de la loi de finances.

Les mêmes taxes non plafonnées pourraient aussi faire l'objet d'une discussion à la fois en première partie, lors de l'examen de ce tableau récapitulatif, et en seconde partie pour modifier, le cas échéant, leurs modalités.

En outre, **les estimations** figurant dans le tableau **deviendraient obsolètes** si, lors de l'examen de la seconde partie, des dispositions relatives à certaines taxes conduisaient à supprimer ou modifier le produit estimé de ces taxes. Il serait donc nécessaire dans ce cas, comme l'indiquent aussi bien le Conseil d'État dans son avis sur la proposition de loi organique que le rapport de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, de **revenir sur ce tableau, par coordination**, en fin d'examen de la seconde partie de la loi de finances, comme c'est déjà le cas pour le tableau d'équilibre de la loi de finances. Or ce rappel pour coordination s'exerce dans des conditions de temps très contraintes, à la toute fin de la discussion du projet de loi de finances.

L'introduction de ce tableau **accroît donc la complexité** de la répartition des discussions relatives aux taxes affectées, qui se font déjà, dans le droit existant, soit en première partie pour une taxe plafonnée, soit en deuxième partie pour une taxe non plafonnée.

Afin de pallier ces difficultés, les rapporteurs proposent d'**examiner en première partie de la loi de finances l'ensemble des dispositions relatives aux impositions de toutes natures affectées, quels que soit le ou les bénéficiaires. La commission a adopté un amendement COM-29 en ce sens.**

Cette solution présente également l'intérêt de **simplifier l'examen de la recevabilité des amendements** : un amendement d'origine parlementaire ayant pour conséquence une perte de recettes pour les collectivités doit être gagé, le plus souvent par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF), et donc une perte de recettes de l'État si le gage n'est pas levé. Ce type d'amendement, s'il est accepté en

seconde partie¹, trouverait toutefois sa place plus naturellement en première partie, même s'il ne modifie pas le solde (l'augmentation de la DGF étant elle-même compensée par l'augmentation d'une autre ressource de l'État), puisqu'il a pour effet une modification de lignes de l'état A. De même, doivent être déposés en seconde partie des projets de loi de finances les amendements qui modifient les critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF), alors que ceux relatifs au montant global de la DGF doivent figurer en première partie.

Un regroupement en première partie de la loi de finances de l'ensemble des dispositions relatives aux taxes affectées, que l'affectataire soit une collectivité territoriale, un organisme de sécurité sociale ou une autre personne morale, permettrait donc à la fois de **répondre à des difficultés existantes** et de **faciliter la mise en œuvre du nouveau tableau des taxes affectées** proposé par le présent article.

Enfin cette évolution se place **dans l'esprit de la disposition**, introduite par l'Assemblée nationale (voir *supra*), **consistant à discuter en première partie les dispositions relatives aux ressources de l'État**, qu'elles affectent ou non l'équilibre budgétaire.

C. LA PRÉSENTATION DU TABLEAU D'ÉQUILIBRE EN SECTIONS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

1. Le droit existant : une classification par titres des charges budgétaires et une présentation indicative du budget de l'État en sections de fonctionnement et d'investissement jointe au projet de loi de finances

Le I de l'article 5 de la LOLF répartit les **charges budgétaires** de l'État en **sept titres** : titres 1 (dotations des pouvoirs publics), 2 (dépenses de personnel), 3 (dépenses de fonctionnement), 4 (charges de la dette de l'État), 5 (dépenses d'investissement), 6 (dépenses d'intervention) et 7 (dépenses d'opérations financières).

Cette classification est reprise dans la présentation des crédits des missions dans les projets annuels de performances, ainsi que dans les tableaux d'évolution des dépenses joints au texte du projet de loi de finances.

¹ Voir le [rapport d'information n° 263](#) (2013-2014) de Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances sur la recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat, déposé le 7 janvier 2014, p. 139.

Par ailleurs, le budget de l'État fait actuellement l'objet d'une **présentation en sections de fonctionnement et d'investissement**, qui est jointe au projet de loi de finances de l'année en application du 3° de l'article 51 de la LOLF.

Cette présentation découle notamment de la volonté exprimée par un groupe de travail présidé en 1999 par M. Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale¹, de disposer d'une vision globale et stratégique des finances publiques et de présenter les comptes de l'État en s'inspirant des règles en vigueur pour les collectivités territoriales, même si le Parlement a, lors des débats relatifs à la LOLF, refusé d'interdire les déficits de la section de fonctionnement.

Cette présentation est annexée au texte du projet de loi de finances, immédiatement après les états législatifs A à E, et comprend un **regroupement des charges et des produits** en une **section de fonctionnement** et une **section d'investissement**.

L'ensemble des recettes fiscales et non fiscales figurent en section de fonctionnement, alors que les ressources de la section d'investissement consistent principalement en émissions nettes de dette à moyen et long terme. La définition de ces deux sections repose ainsi sur le principe selon laquelle seuls les investissements devraient être financés par l'emprunt².

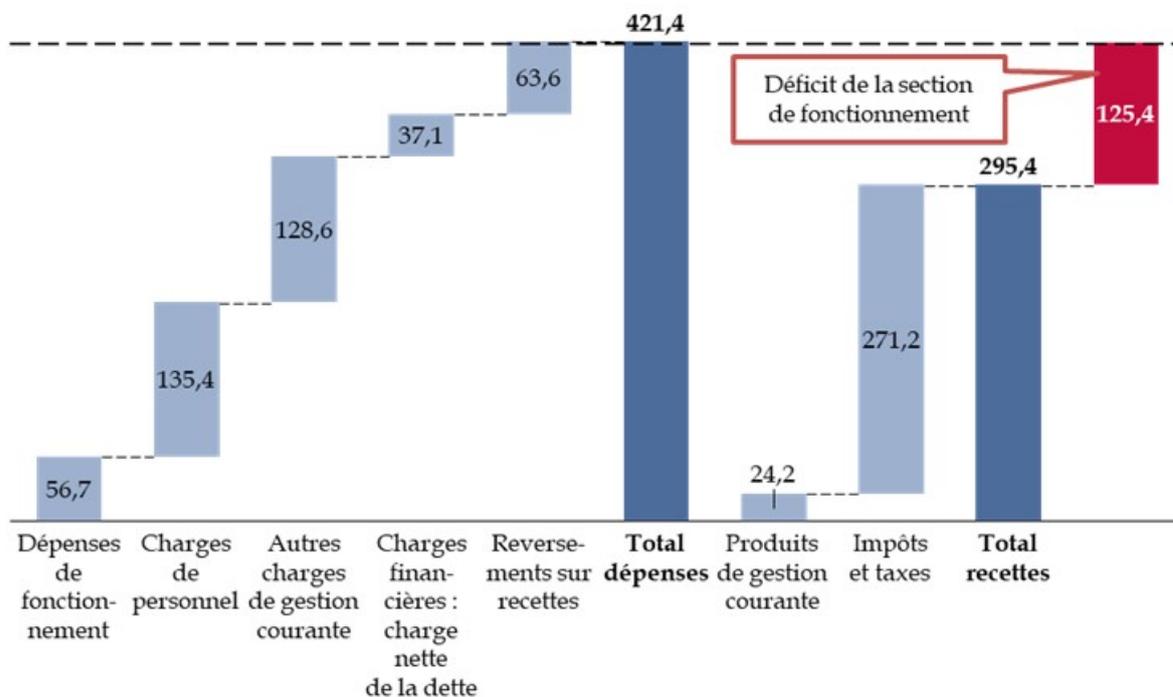
En pratique, année après année, **les recettes fiscales et non fiscales ne parviennent pas à équilibrer les charges de fonctionnement**, conduisant à un déficit chronique de cette section.

¹ [*Rapport du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*](#), déposé le 27 janvier 1999.

² Voir le [*rapport n° 343 \(2000-2001\)*](#) d'Alain Lambert, fait au nom de la commission des finances sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances, déposé le 29 mai 2001, page 10.

Déficit de la section de fonctionnement dans le projet de loi de finances pour 2021

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de finances pour 2021

En fait, l'information apportée est assez proche de celle donnée par l'équilibre général du budget :

- les recettes de fonctionnement correspondent pratiquement aux recettes totales nettes figurant dans le tableau d'équilibre ;

- les dépenses de fonctionnement correspondent, à peu de choses près, aux dépenses nettes du budget général, desquelles sont retirées les dépenses d'investissement et auxquelles sont ajoutés les reversements sur recettes (eux-mêmes égaux aux prélèvements sur recettes, hors FCTVA).

Dans la mesure où les dépenses d'investissement de l'État sont d'un montant limité et assez constant autour de 20 milliards d'euros par an, le solde de la section de fonctionnement évolue donc de manière similaire, année après année, à celui du budget de l'État.

2. Le texte adopté par l'Assemblée nationale: l'introduction d'une présentation des ressources et des charges d'investissement dans le tableau d'équilibre de la loi de finances

Le 7° du I du présent article 5 modifie la présentation du **tableau d'équilibre du budget**, afin d'y inclure une **présentation distinguant les ressources de fonctionnement et d'investissement et les charges d'investissement et de fonctionnement**.

Les ressources et charges de fonctionnement et d'investissement sont définies de manière précise par renvoi aux articles 3, 5 et 6 de la LOLF, dans la rédaction résultant de la présente proposition de loi.

Cette classification reprend l'ensemble des ressources et des charges de l'État, à l'exception des prélèvements sur recettes.

Lors de **l'examen en commission spéciale**, la classification a été **modifiée**, sur la proposition de MM. Laurent Saint-Martin, rapporteur, et Éric Woerth, président, afin notamment **d'intégrer** aux ressources de fonctionnement les **remboursements d'emprunts** et **certaines fonds de concours** définis à l'article 3 *bis* (voir *supra*), et de **déduire les prélèvements sur recettes de ces ressources**. Les **émissions d'obligations et de bons de Trésor** ont également été **retirées des ressources d'investissement**, sur la recommandation du Conseil d'État qui faisait valoir dans son avis qu'il ne s'agit pas d'une ressource budgétaire.

Cette classification n'a pas été modifiée lors de l'examen en séance publique.

**Les ressources et les charges de fonctionnement et d'investissement
selon le texte de la proposition de loi organique adopté
par l'Assemblée nationale**

Fonctionnement	
<i>Ressources</i>	<i>Charges</i>
Impositions de toute nature (art. 3, 1° de la LOLF) + revenus courants de ses activités industrielles et commerciales et autres ressources non fiscales (art. 3, 2°) + fonds de concours finançant d'autres dépenses que les dépenses d'investissement (art. 3, 3°) ¹ + revenus courants divers (art. 3, 4°) + produits exceptionnels divers (art. 3, 7°) - prélèvements sur recettes (art. 6)	Dotations des pouvoirs publics (titre 1) + dépenses de personnel (titre 2) + dépenses de fonctionnement (titre 3) + charges de la dette de l'État (titre 4) + dépenses d'intervention (titre 6)
Investissement	
<i>Ressources</i>	<i>Charges</i>
Fonds de concours finançant des dépenses d'investissement (art. 3, 3° bis) + remboursements des prêts et avances (art. 3, 5°) + produits de cession (art. 3, 6°)	Dépenses d'investissement (titre 5) + dépenses d'opérations financières (titre 6)

Source : commission des finances, à partir du texte transmis au Sénat

Cette présentation se distingue des sections actuelles de fonctionnement et d'investissement, telles que présentées dans le projet de loi de finances pour 2021, sur plusieurs points :

- les prélèvements sur recettes ne sont pas ajoutés aux charges de fonctionnement, mais déduits des ressources de fonctionnement ;
- les fonds de concours sont pris en compte, en les distinguant selon leur destination ;
- les emprunts ne figurent pas parmi les ressources d'investissement, ce qui constitue également une différence majeure par rapport à la présentation des budgets des collectivités locales.

¹ Le texte de la proposition de loi organique, tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, intègre également le 3° bis de l'article 3 de la LOLF parmi les ressources de fonctionnement, ce qui constitue une simple erreur de rédaction puisque la même ressource figure explicitement parmi les ressources d'investissement.

3. La position de la commission des finances : retenir les améliorations proposées pour la définition de l'investissement et du fonctionnement, mais en maintenant cette présentation hors du dispositif normatif de la loi de finances

La **présentation proposée** des ressources et des charges de fonctionnement et d'investissement présente d'abord l'intérêt de **définir de manière beaucoup plus précise** ces notions que l'actuelle présentation du budget en sections de fonctionnement et d'investissement.

Cette disposition présente toutefois des **difficultés importantes**, d'une part **sur le fond**, d'autre part s'agissant de la **procédure budgétaire**.

S'agissant de la classification proposée, **l'exclusion des emprunts des ressources d'investissement est paradoxale**, car, même dans le cas d'un budget en équilibre, un emprunt peut être pertinent pour financer des dépenses d'investissement ou de transfert de l'État, qui rapporteront ultérieurement des recettes directes (revenus du domaine de l'État...) ou indirectes (recettes fiscales).

Cette exclusion a pour effet de réduire la pertinence de la comparaison entre ressources et charges d'investissement, de sorte que **l'amélioration semble donc surtout porter sur la présentation des ressources et des charges de fonctionnement**.

En outre :

- dans la partie du tableau concernant le **budget général**, **les charges de fonctionnement ici décrites ne se distingueront probablement que peu des dépenses totales brutes du budget général** inscrites dans le tableau d'équilibre. La différence entre ces deux notions correspond en effet aux dépenses d'investissement et aux dépenses d'opérations financières, soit 21,3 milliards d'euros¹ sur un total de 504,8 milliards d'euros de dépenses totales brutes², ainsi qu'aux fonds de concours (5,7 milliards d'euros). Il est vrai que l'inclusion, proposée par l'article 3 *ter*, des subventions d'investissement dans les dépenses d'investissement tendrait à accroître le montant des dépenses d'investissement, mais les difficultés liées à cette modification de la nomenclature ont été présentées à l'occasion de l'examen de cet article, notamment en ce que ces dépenses ne correspondent pas réellement à un investissement de l'État ;

¹ Si le rapport de la commission spéciale de l'Assemblée nationale indique que le montant des dépenses d'opérations financières est de 146,5 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2021, il convient de faire observer que ce montant est quasiment entièrement constitué par des dépenses de comptes spéciaux (avances aux collectivités territoriales pour 112,2 milliards d'euros, participations financières de l'État pour 14,5 milliards d'euros, avances à divers services de l'État pour 11,7 milliards d'euros...)

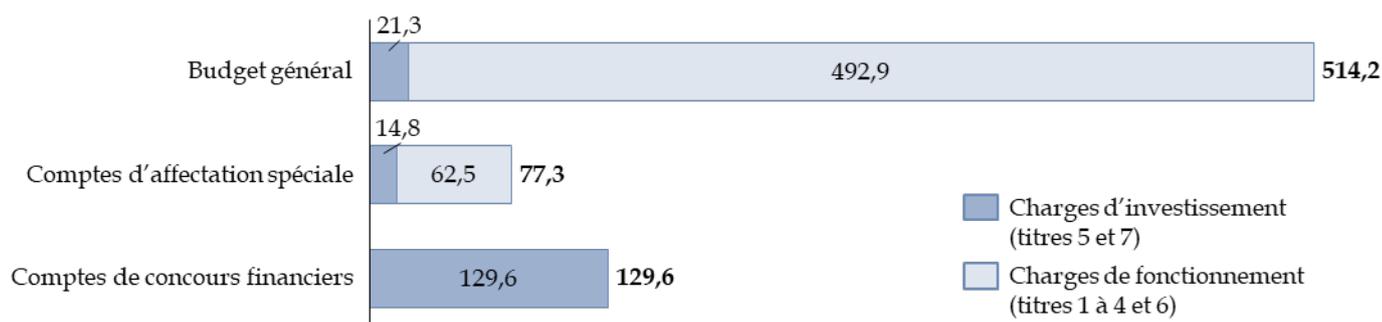
² Calculs de la commission des finances du Sénat, à partir des données ouvertes associées à la loi de finances initiale pour 2021.

- de même, **il peut être prévisible que le montant des ressources de fonctionnement**, sur le périmètre du budget général, **sera proche du montant des recettes nettes**, déduction faite des prélèvements sur recettes, qui figure dans le tableau d'équilibre. Les trois catégories de ressources d'investissement présentées *supra* ne représentent en effet des montants importants que sur les comptes spéciaux¹ ;

- les **comptes spéciaux** sont constitués principalement de **charges d'investissement** (liées notamment aux avances faites aux collectivités territoriales, qui sont des mouvements techniques infra-annuels pratiquement sans effet sur le solde budgétaire). En conséquence, la présentation en termes de fonctionnement et d'investissement risque d'avoir un intérêt très faible pour ces comptes spéciaux.

Décomposition des crédits ouverts en loi de finances pour 2021 en charges d'investissement et de fonctionnement

(en milliards d'euros)



Nota : cette présentation ne prend pas en compte les fonds de concours, pour lesquels la répartition entre investissement et fonctionnement n'est pas actuellement disponible.

Source : estimation commission des finances, à partir des données ouvertes associées à la loi de finances pour 2021

Au total, **on peut craindre que cette présentation n'ait qu'une valeur ajoutée limitée par rapport à celle déjà faite dans le tableau d'équilibre.**

Il est d'ailleurs permis de se demander si ce n'est pas précisément pour cette raison que la présentation du budget en sections de fonctionnement et d'investissement jointe chaque année au projet de loi de finances n'a pas recueilli jusqu'à présent l'attention que prévoyaient les auteurs de la LOLF. **Un déplacement des informations au sein du tableau d'équilibre risquerait dans ce cas de n'avoir que des effets limités.**

¹ C'est le cas notamment pour les remboursements d'avances consenties au titre du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

En second lieu, l'insertion de cette présentation dans le tableau d'équilibre, qui est d'ailleurs à l'origine de l'exclusion des emprunts¹, pose une **difficulté technique certaine**.

Le tableau d'équilibre est en effet mis à jour, en général par l'adoption d'un amendement présenté par le Gouvernement, à la fin de l'examen de la première partie, puis à la fin de la seconde partie du projet de loi de finances, afin de prendre en compte l'effet sur les ressources, puis sur les charges, des votes émis par chaque assemblée.

Or **ces votes**, qu'ils portent sur les ressources (en première partie) ou sur les dépenses (en seconde partie), **ne précisent pas s'ils concernent l'investissement ou le fonctionnement**, tels que définis par la présente disposition.

Cette difficulté est particulièrement importante pour les amendements portant sur les crédits, l'unité de l'autorisation parlementaire étant le programme budgétaire et non pas la nature de la dépense.

La mise à jour du tableau d'équilibre paraît donc à la fois impossible, si celui-ci comporte une décomposition des ressources et des charges en investissement et en fonctionnement, **et pourtant nécessaire** dès lors que cette décomposition figure dans le dispositif normatif de la loi de finances et non, comme aujourd'hui, dans un tableau joint au projet de loi de finances.

La seule solution serait, semble-t-il, d'imposer à tout amendement portant sur les crédits de **préciser dans quelle mesure il porte sur des crédits de fonctionnement ou d'investissement**, ce qui constitue une contrainte certaine pour les parlementaires, s'ajoutant à celles existant déjà sur la rédaction de ces amendements. En outre la conclusion de la discussion sur chacune des deux parties de la loi de finances devrait très probablement être retardée afin de prendre en compte de manière exacte les conséquences des votes émis non seulement sur le tableau d'équilibre des ressources et des charges, mais aussi sur la répartition de ces ressources et charges en section de fonctionnement et d'investissement.

Au regard de ces difficultés, la commission a, sur la proposition des rapporteurs, **adopté un amendement COM-30 qui supprime de l'article d'équilibre la présentation en termes d'investissement et de fonctionnement** au profit :

- d'une part, d'une **amélioration de la présentation en sections d'investissement et de fonctionnement**, introduite en retenant les améliorations proposées par le présent article à la classification comptable (voir *infra*, article 10) ;

¹ Le Conseil d'État a en effet fait valoir, à juste titre, que les emprunts constituent une ressource du tableau de financement et non du tableau d'équilibre du budget.

- d'autre part, d'une introduction, au niveau de la **programmation pluriannuelle**, d'un **objectif relatif aux dépenses d'avenir**. Celles-ci poursuivent en effet un objectif proche de la distinction entre investissement et fonctionnement mais en laissant la place à un véritable débat sur la pertinence de chaque dépense au regard des enjeux de long terme (voir *supra*, article premier).

D. LA FIXATION DU PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS POUR DIFFÉRENTS ORGANISMES

Le 7° du I du présent article 5 prévoit que la première partie de la loi de finances fixe le **plafond d'autorisation des emplois** :

- des **opérateurs de l'État**, par mission ;
- des **établissements à autonomie financière** ;
- des **autorités publiques indépendantes** dotées de la personnalité morale.

Il s'agit de porter au niveau organique des dispositions qui résultent de la pratique actuelle des lois de finances.

Le plafond des autorisations d'emplois des **opérateurs de l'État** est fixé chaque année par la loi de finances par application de l'article 64 de la loi de finances pour 2008 et celui des **établissements à autonomie financière** en application de l'article 76 de la loi de finances pour 2009.

Les établissements à autonomie financière

Les établissements à autonomie financière sont définis à l'article 66 de la loi de finances initiale pour 1974, qui prévoit que « *l'autonomie financière pourra être conférée à des établissements et organismes de diffusion culturelle ou d'enseignement situés à l'étranger et dépendant du ministère des affaires étrangères* ».

Ces établissements font partie du réseau d'action culturelle de la France à l'étranger.

Depuis la loi de finances initiale pour 2011, l'ensemble des crédits alloués aux établissements à autonomie financière sont regroupés au sein du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ». Seuls les agents expatriés affectés dans ces établissements sont comptabilisés dans le plafond des emplois rémunérés par le ministère des Affaires étrangères. Les agents de droit local en sont exclus. Ces établissements ne relèvent pas de la catégorie des opérateurs de l'État car ils n'ont pas la personnalité morale.

C'est pourquoi la loi de finances prévoit un plafonnement spécifique pour les autorisations d'emplois des agents de droit local des établissements à autonomie financière. Ce plafond est exprimé en équivalents temps plein (ETP) et non en équivalents temps plein travaillés (ETPT) comme les autres plafonds d'autorisations d'emploi. Il s'applique uniquement aux agents de droit local recrutés à durée indéterminée.

Source : commission des finances

Enfin, un article de loi de finances fixe également le plafond des autorisations d'emploi de **diverses autorités publiques indépendantes** dotées de la personnalité morale.

Cette disposition a fait l'objet d'une modification de nature rédactionnelle lors de l'examen en commission spéciale et n'a pas été modifiée lors de l'examen en séance publique à l'Assemblée nationale.

Elle permet de sanctuariser une pratique suivie depuis de nombreuses années, ce à quoi les rapporteurs ne voient pas d'objection.

E. L'INCLUSION DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE DANS LA PARTIE NORMATIVE DE LA LOI DE FINANCES

Le **8 bis** du I de l'article 5 introduit, dans un **4° bis** (nouveau) du II de l'article 34 de la LOLF, une nouvelle disposition qui, en application du III du présent article, figurerait dans le domaine obligatoire des lois de finances.

La seconde partie de la loi de finances devrait ainsi définir, pour chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial, des **objectifs de performance et des indicateurs associés à ces objectifs**.

Cette disposition permettrait au Parlement de **débattre** et, le cas échéant, **d'amender le dispositif de performance des missions**, qui est actuellement présenté dans les projets annuels de performances ne pouvant pas faire l'objet d'amendements. Cette mesure tend à **répondre à des critiques** formulées de façon récurrente à propos du **dispositif de performance**. En particulier, le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, également co-rapporteur de la présente proposition de loi organique, préconisait de confier des marges de manœuvre plus importantes aux parlementaires dans la définition des indicateurs de performance¹.

Elle paraît de nature à **revaloriser les objectifs de performance** et à **favoriser leur prise en compte dans le débat budgétaire**. Toutefois, la compréhension précise et l'interprétation des objectifs et des indicateurs requerrait toujours la consultation des projets annuels de performances qui expliquent leurs modalités de calcul et parfois leurs limites techniques.

En outre, il est important de noter que **le Parlement fixerait ainsi les indicateurs, mais pas les cibles chiffrées** qui continueraient à relever de la compétence du Gouvernement.

¹ [Rapport n° 743 \(2020-2021\)](#) de Jean-François Husson, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement pour 2020, déposé le 7 juillet 2021.

F. LA CRÉATION D'UN NOUVEL ÉTAT RELATIF AUX CRÉDITS LIÉS À CHAQUE MISSION DU BUDGET GÉNÉRAL

Le 4° ter du I de l'article 5 prévoit également, dans un 4° ter (nouveau) du II de l'article 34 de la LOLF, que la seconde partie de la loi de finances **récapitulerait, dans chaque mission du budget général** :

- le montant des crédits de paiement, en distinguant les crédits de subventions aux opérateurs et ceux finançant des dépenses d'investissement ;

- les montants respectifs des dépenses fiscales, des ressources affectées, des prélèvements sur recettes et des crédits des comptes spéciaux qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques financées par cette mission.

Cette seconde disposition a pour objet de fournir une vision d'ensemble des moyens consacrés à une politique publique.

Comme l'indique le terme « récapitule », elle n'aurait pas en elle-même de portée normative. En conséquence, ces informations n'auraient pas à être mises à jour en cours d'examen du texte, en fonction des votes intervenus, mais seraient regroupées pour être plus accessibles qu'actuellement, même si elles figurent déjà dans les projets annuels de performances.

La commission a approuvé cette disposition, **adoptant un amendement de précision COM-31.**

G. LA POSSIBILITÉ DE DISPOSER DES DÉPENSES RELATIVES À DES EXERCICES ULTÉRIEURS

Le b du 7° du II de l'article 34 de la LOLF prévoit actuellement que la seconde partie de la loi de finances peut comporter des dispositions relatives aux dépenses budgétaires de l'année. Cette disposition, en application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, s'oppose à ce que la loi de finances dispose des dépenses relatives à des exercices ultérieurs.

Ainsi, lorsque la loi de finances pour 2019 a prévu, dans son article 210, de modifier le taux de revalorisation de certaines prestations pour les années « 2019 et 2020 », le Conseil constitutionnel, considérant que la loi organique relative aux lois de finances ne permet d'inclure dans la loi de finances que des dispositions « affectant directement les dépenses budgétaires de l'année », a censuré les mots « et 2020 ».

Le **b** du 9° du I du présent article 5, introduit par la commission spéciale sur la proposition de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur, propose en conséquence de modifier le **b** précité du 7° du II de l'article 34 de la LOLF afin que la loi de finances puisse comporter des dispositions affectant directement :

- les dépenses de l'année, comme dans le droit existant ;
- ou des dépenses portant à la fois sur l'année et sur une ou plusieurs années ultérieures ;
- ou des dépenses portant uniquement sur des années ultérieures, tout en présentant un caractère permanent.

Les deux premières branches de l'alternative peuvent être approuvées.

La possibilité de disposer pour les dépenses qui portent sur l'année et sur une ou plusieurs années ultérieures présente un intérêt pour la mise en œuvre de mesures temporaires, mais de portée pluriannuelle.

La troisième branche de l'alternative, qui permet d'inclure dans la loi de finances des dépenses à caractère permanent ne portant pas sur l'exercice auquel se rapporte la loi de finances, **présente en revanche de sérieuses difficultés** du point de vue du principe d'annualité budgétaire.

S'il est parfois utile, lorsqu'une réforme fiscale est engagée, de l'inscrire dans la loi une ou plusieurs années avant son entrée en vigueur, afin de permettre aux acteurs concernés de s'y préparer, la même nécessité paraît difficile à percevoir pour des dépenses.

En outre, **la fixation plusieurs années à l'avance de dispositions entraînant de nouvelles dépenses risque de ne pas aller dans le sens de la maîtrise des finances publiques**, qui devra pourtant devenir une priorité dès que la crise actuelle sera achevée. Il serait certes possible de prévoir des économies plusieurs années à l'avance, mais dans les deux cas, la portée normative serait faible puisqu'une loi de finances ultérieure pourrait revenir facilement sur ces mesures.

Il convient enfin de **limiter le champ des lois de finances aux dispositions nécessaires**, en raison du temps limité prévu pour son examen.

Le Conseil d'État estime d'ailleurs préférable, dans son avis, de ne pas étendre le champ de ces dispositions au-delà de celles qui ont un impact sur les crédits de l'année.

La commission a donc, sur la proposition des rapporteurs, adopté un amendement COM-32 qui supprime la possibilité de prendre des dispositions concernant des dépenses portant uniquement sur des années ultérieures.

H. LA POSSIBILITÉ POUR LA SECONDE PARTIE DE DISPOSER EN MATIÈRE DE COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Le *d* du 7° précité du II de l'article 34 de la LOLF prévoit actuellement que la seconde partie de la loi de finances peut comporter toutes dispositions relatives à la **comptabilité de l'État**.

Le *d* du 9° du I du présent article 5, introduit par la commission spéciale sur la proposition de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur, propose d'étendre la portée de cette disposition à la comptabilité publique.

Selon l'exposé des motifs de l'amendement adopté en commission spéciale, les lois de finances pourraient ainsi disposer non seulement sur les questions liées au régime de responsabilité des comptables publics, mais aussi sur leur cadre juridique d'intervention, dans la mesure où les comptables publics, agents de l'État, sont habilités à tenir les comptes non seulement de l'État mais aussi des autres organismes publics.

I. LA POSSIBILITÉ POUR LA SECONDE PARTIE D'AUTORISER LE TRANSFERT DE DONNÉES FISCALES

Le *e* du 9° du I du présent article 5, dans un alinéa adopté par la commission spéciale sur la proposition de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur, prévoit, dans un *g* nouveau du 7° du II de l'article 34 de la LOLF, que la seconde partie de la loi de finances peut **autoriser le transfert de données fiscales**, lorsqu'un tel transfert est de nature à limiter les charges ou accroître les ressources de l'État.

Il s'agit par exemple de permettre à l'administration fiscale de transmettre à d'autres administrations des informations permettant de vérifier le respect de critères d'accès à certains avantages ou aides publiques.

La portée de cette disposition paraît limitée, mais elle **clarifie l'appartenance de ce type de disposition au domaine des lois de finances** et tend ainsi à éviter des décisions de censure de la part du Conseil constitutionnel.

J. LA POSSIBILITÉ POUR LA LOI DE FINANCES DE RATIFIER DES CONVENTIONS INTERNATIONALES EN LOI DE FINANCES

Le *e* précité du 9° du I du présent article 5 prévoit, dans un *h* nouveau du 7° du II de l'article 34 de la LOLF, que la loi de finances peut **autoriser la ratification ou l'approbation des conventions internationales** visant à éviter les doubles impositions, à lutter contre la fraude ou l'évasion fiscales ou à organiser l'assistance administrative en matière fiscale.

Cet alinéa résulte d'un amendement déposé par M. Alexandre Holroyd, retiré par ce même député lors de l'examen en séance publique, puis repris par Mme Valérie Rabault et finalement adopté par l'Assemblée nationale.

Or une **ratification de conventions internationales fiscales en loi de finances** présenterait des **inconvenients** qui semblent dépasser le principal avantage qui consiste, semble-t-il, en une adoption accélérée.

En effet, certaines de ces conventions présentent des enjeux particuliers dont l'examen nécessite un **temps d'analyse** et un **véritable débat**, aussi bien en commission qu'en séance publique¹.

Il paraît préférable de ne pas introduire l'examen de ces conventions internationales dans le domaine, déjà chargé, des lois de finances.

La commission a donc adopté, sur la proposition des rapporteurs, un amendement COM-33 qui supprime cette disposition.

K. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE CES DISPOSITIONS ET LES DISPOSITIONS DE COORDINATION

Le 10° du I ajuste par coordination la liste des dispositions faisant partie du domaine obligatoire des lois de finances.

La commission a adopté un amendement rédactionnel COM-34.

Le II de l'article 5 prévoit que ces dispositions sont applicables à compter du projet de loi de finances pour 2023.

Cette date paraît nécessaire compte tenu du nombre et de l'importance des changements apportés au domaine des lois de finances ainsi qu'à la répartition des matières entre les deux parties de celles-ci.

¹ Pour mémoire, le Sénat avait ainsi rejeté en décembre 2011, après son examen approfondi, le projet de loi autorisant la convention fiscale France-Panama. Il s'était également opposé en décembre 2016 à la ratification d'un avenant à la convention fiscale entre la France et le Portugal réalisée par voie d'amendement gouvernemental au PLFR 2016. Cette disposition avait ensuite été censurée par le Conseil constitutionnel.

II. SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

La commission des finances, ayant **approuvé** l'essentiel des dispositions du présent article, en particulier la discussion en première partie des dispositions relatives aux ressources de l'État, a **adopté**, outre deux amendements rédactionnels **COM-31** et **COM-34**, les amendements suivants :

- **COM-29**, prévoyant l'examen en première partie de la loi de finances des dispositions relatives aux impositions de toutes natures affectées à une autre personne morale que l'État ;

- **COM-30**, supprimant la distinction, dans le tableau d'équilibre de la loi de finances, entre ressources de fonctionnement et d'investissement ainsi qu'entre charges d'investissement et de fonctionnement ;

- **COM-32**, supprimant la possibilité, pour une loi de finances, de disposer pour des dépenses portant uniquement sur des années ultérieures à l'exercice sur lequel elle porte ;

- **COM-33**, supprimant la possibilité, pour une loi de finances, d'autoriser la ratification ou l'approbation des conventions internationales fiscales.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 6

Lois de finances de fin de gestion

Cet article définit les lois de finances de fin de gestion, qui se distingueraient des lois de finances rectificatives principalement par l'impossibilité de contenir des dispositions de nature fiscale. Il consacre la pratique, suivie depuis 2018, consistant à limiter le contenu de la loi de finances rectificative de fin d'année à des mesures de fin de gestion.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES ONT UN DOMAINE PROCHE DE CELUI DES LOIS DE FINANCES INITIALES

L'article 35 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) définit les lois de finances rectificatives qui font partie, en application de l'article premier de la même loi, de la catégorie des lois de finances.

A. LE DOMAINE DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

La LOLF ne limite pas le domaine dans lequel peuvent intervenir les **lois de finances rectificatives**, par rapport à celui de la loi de finances initiale. Elles peuvent notamment, comme cette dernière, contenir des dispositions relatives aux ressources et aux dépenses de l'État.

Elles comportent toutefois un **domaine obligatoire** et un **domaine réservé**, c'est-à-dire dans lequel elles sont seules habilitées, avec la loi de finances initiale, à intervenir. Ces dispositions sont définies par référence à celles qui, à l'article 34, peuvent ou doivent être inscrites dans la loi de finances initiale :

Les lois de finances rectificatives **doivent** ainsi obligatoirement :

- **fixer les plafonds des dépenses** du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État (6° du I de l'article 34) ;

- **arrêter les données générales de l'équilibre budgétaire**, présentées dans un tableau d'équilibre (7° du même I).

S'agissant du domaine réservé, seule une loi de finances rectificative peut, en cours d'année, modifier les deux dispositions précitées, ainsi que les dispositions de la **première partie de la loi de finances de l'année** relatives :

- à l'**autorisation de perception des ressources** de l'État (1° du I) ;
- aux **affectations de recettes** au sein du budget de l'État (3° du I) ;
- à l'évaluation des **prélèvements sur recettes** (4° du I) ;
- à l'évaluation de **chacune des recettes budgétaires** (5° du I) ;
- aux **autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État** et à l'évaluation des ressources et des charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans le tableau de financement (8° du I) ;
- au **plafond de la variation nette**, appréciée en fin d'année, **de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an** (9° du I) ;
- aux **modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus**, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État (10° du I) ;

S'agissant de la **seconde partie** de la loi de finances, seule une loi de finances rectificative peut modifier les dispositions de cette partie relatives :

- à la fixation, pour le **budget général**, par mission, du montant des **autorisations d'engagement et des crédits de paiement** (1° du II du même article 34 de la LOLF) ;
- à la fixation, par ministère et par budget annexe, du **plafond des autorisations d'emplois** (2° du même II) ;
- à la fixation, par **budget annexe** et par **compte spécial**, du montant des **autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts** ou des **découverts autorisés** (3° du II) ;
- à la fixation, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du montant du **plafond des reports de crédits**, par programme (4° du II) ;
- à l'**octroi des garanties de l'État** et à leur régime (5° du II) ;
- à l'**autorisation de prise en charge des dettes de tiers**, à la constitution de tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et au régime de cette prise en charge ou de cet engagement (6° du II).

Enfin, les lois de finances rectificatives peuvent, comme les lois de règlement, **ratifier** les modifications apportées par **décret d'avance** aux crédits ouverts par la dernière loi de finances, comme l'a fait récemment la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 dans son article 31.

B. LA FORME ET LA PROCÉDURE D'ADOPTION DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

Le **troisième alinéa** de l'article 35 de la LOLF prévoit que **la procédure d'adoption de la loi de finances de l'année s'applique également aux lois de finances rectificatives.**

Comme pour le projet de loi de finances initial, la loi de finances rectificative est présentée en **deux parties**, la seconde partie ne pouvant, en application de l'article 42 de la LOLF, être mise en discussion avant l'adoption de la première partie.

En outre, conformément à l'article 55, chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'État fait l'objet d'une **évaluation chiffrée** de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes.

Enfin, l'article 53 précise la liste des **documents** qui doivent être joints à tout projet de loi de finances rectificative :

- un **rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire** justifiant les dispositions qu'il comporte ;

- une annexe explicative détaillant les **modifications de crédits proposées** ;

- des **tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire** et relatifs aux crédits de l'année en cours ;

- une **étude d'impact** pour les dispositions relatives aux ressources aux dépenses budgétaires de l'État, ainsi qu'à d'autres dispositions relevant du domaine facultatif des lois de finances relevant du 7° du II de l'article 34.

L'ensemble de ces documents sont rassemblés dans le même document que le texte même du projet de loi de finances rectificative.

Enfin, dès la promulgation de la loi, le Gouvernement prend, en application de l'article 44 de la LOLF, des **décrets répartissant les crédits** par programme ou par dotation.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE CATÉGORIE DE LOIS DE FINANCES, DONT LE DOMAINE EST LIMITÉ PRINCIPALEMENT À LA FIN DE GESTION

Le présent article, dans le texte initial de la proposition de loi, modifie dans son I l'article 35 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) afin de **définir le domaine et le régime des lois de finances de fin de gestion**, dont le principe et l'appartenance à la catégorie des lois de finances sont prévus par le II de l'article 2, modifiant l'article premier de la LOLF (voir *supra*).

Le *a* du 1° précise que **les lois de finances de fin de gestion peuvent intervenir dans le domaine réservé des lois de finances** décrit *supra*, comme les lois de finances rectificatives.

Les *b* et *c* du 1°, qui dans le texte initial de la proposition de loi organique excluaient du domaine des lois de finances de fin de gestion l'octroi des garanties de l'État (5° du II de l'article 34 de la LOLF) et la prise en charge des dettes de tiers (6° du même II), ont été supprimés par la commission spéciale, sur la proposition de MM. Laurent Saint-Martin, rapporteur, et Éric Woerth, président, afin, selon l'exposé des motifs de l'amendement, de permettre de traiter l'hypothèse de circonstances exceptionnelles exigeant l'utilisation de telles dispositions en fin d'année.

Le *d* du 1° et le 2° précisent que les lois de finances de fin de gestion peuvent, comme les lois de finances rectificatives, **ratifier les modifications apportées par décret d'avance** aux crédits ouverts par la dernière loi de finances.

Le 3° indique que les lois de finances de fin de gestion doivent comporter les **mêmes dispositions obligatoires** que les lois de finances rectificatives, à savoir :

- la fixation du **plafond des dépenses** du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le **plafond d'autorisation des emplois rémunérés** par l'État (6° du I de l'article 34 de la LOLF) ;

- la détermination des **données générales de l'équilibre budgétaire**, présentées dans un tableau d'équilibre (7° du même I).

Le 4° **limite le domaine des lois de finances de fin de gestion**. Elles ne peuvent en effet pas :

- comporter des dispositions relatives aux **ressources de l'État** (2° du I de l'article 34, tel que modifié par l'article 5 de la présente proposition de loi organique) ;

- **comporter les dispositions** relevant du 7° du II de l'article 34 de la LOLF, notamment (dans le texte résultant de l'article 5 de la proposition de loi organique) celles relatives aux taxes affectées et aux dépenses budgétaires des années ultérieures. Les lois de finances de fin de gestion **pourraient toutefois comporter** des dispositions relatives aux **dépenses budgétaires de l'année en cours**.

Dans le texte d'origine de la proposition de loi organique, le 4° prévoyait également que la loi de finances de fin de gestion ne peut pas évaluer chacune des recettes budgétaires (5° du même I de l'article 34 de la LOLF) et fixer le plafond des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État (6° du I). Ces deux éléments, dont la présence est difficilement dissociable de l'objectif des lois de finances de fin de gestion, ont été réintégrés dans le domaine des lois de finances par la commission spéciale, sur la proposition de MM. Laurent Saint-Martin, rapporteur, et Éric Woerth, président.

Le 4° apporte également, dans le texte d'origine de la proposition de loi organique, une précision qui concerne aussi bien les lois de finances rectificatives que les lois de finances de fin de gestion, à savoir qu'elles ne peuvent comporter que des dispositions qui sont prévues aux I et II de l'article 34 de la LOLF. Cette disposition a toutefois été **supprimée** par la commission spéciale, sur la proposition de MM. Laurent Saint-Martin, rapporteur, et Éric Woerth, président, au motif que les dispositions de l'article 34 la rendent superfétatoire.

Enfin, le 5° précise que les lois de finances rectificatives de fin de gestion, comme les lois de finances rectificatives, sont présentées en totalité ou en partie dans les mêmes formes que les lois de finances de l'année.

Le I *bis* et le I *ter*, créés par la commission spéciale sur la proposition de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur, apportent des modifications de coordination.

*

* *

Au total, **le domaine des lois de finances de fin de gestion est plus restreint que celui des lois de finances rectificatives**.

Elles ne pourraient pas comporter de mesures fiscales et devraient se limiter pour l'essentiel au « schéma de fin de gestion », c'est-à-dire à l'ajustement, en fin d'exercice, des crédits alloués afin d'éviter des impasses budgétaires.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER LA CRÉATION DES LOIS DE FINANCES DE FIN DE GESTION ET LA DÉFINITION DE LEUR DOMAINE

Cet article consacre une pratique suivie depuis 2018, que la commission des finances a approuvée et qui avait été proposée par les anciens président et rapporteur général de la commission.

Auparavant, le projet de loi de finances rectificative de fin d'année, examiné au mois de décembre, comportait de nombreuses mesures, notamment fiscales, portant sur un domaine partagé avec celui du projet de loi de finances initiale discuté en parallèle, alors même que son temps d'examen était particulièrement contraint.

Cette nouvelle catégorie de lois de finances ne constitue toutefois qu'une **contrainte limitée pour le Gouvernement**, dans la mesure où le dépôt du projet de loi de finances de fin de gestion n'est pas une obligation : si la nécessité apparaissait de présenter des dispositions de nature fiscale, le Gouvernement pourrait déposer un projet de loi de finances rectificative à la place, voire même après le projet de loi de finances de fin de gestion.

Le Gouvernement pourrait également présenter un projet de loi ordinaire, les mesures fiscales n'appartenant pas au domaine réservé des lois de finances. C'est ce qu'il a fait en 2018 en réaction au mouvement dit des « gilets jaunes », en présentant un projet de loi d'urgence contenant des mesures fiscales le 19 décembre, soit neuf jours après la promulgation de la loi de finances rectificative de fin d'année.

La limitation apparaît donc lorsque le Gouvernement a fait le choix de déposer un projet de loi de fin de gestion, les amendements déposés par les parlementaires comme par le Gouvernement devant alors en respecter le domaine, c'est-à-dire principalement ne pas comporter de dispositions de nature fiscale.

Au total il convient d'approuver cette création, qui institutionnalise une pratique des lois de finances rectificatives assurant une meilleure cohérence des débats que par le passé, tout en demeurant attentif à la pratique gouvernementale.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 7

Avancement de la date limite de dépôt des annexes générales au projet de loi de finances de l'année

Cet article prévoit que le projet de loi de finances est déposé, mais non pas distribué, au plus tard le premier mardi d'octobre. Il ramène également à cette date la limite de publication des annexes générales au projet de loi de finances (« jaunes budgétaires » et documents de politique transversale).

La commission a adopté cet article en supprimant également l'obligation de distribution pour les projets de loi de règlement.

I. LE DROIT EXISTANT : LE PROJET DE LOI DE FINANCES ET LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES SONT SOUMIS À DES CONTRAINTES DE DÉLAI POUR LEUR DÉPÔT ET LEUR DISTRIBUTION

L'article 39 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit dans son **premier alinéa** que le **projet de loi de finances**, ainsi que les **documents annexés** prévus par les articles 50 et 51 de la LOLF, est **déposé** et **distribué** au plus tard le **premier mardi d'octobre** de l'année qui précède celle de l'exécution du budget.

Le **second alinéa** tempère cette exigence en précisant que chaque **annexe générale** destinée à l'information et au contrôle du Parlement est déposée et distribuée au moins **cinq jours avant l'examen**, par l'Assemblée nationale en première lecture, **des recettes ou des crédits** auxquels elle se rapporte.

Le document prévu par l'article 50 de la LOLF est le **rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (RESF)**.

Les documents prévus par l'article 51 peuvent être regroupés en trois catégories :

- les **annexes explicatives**, qui explicitent des dispositions contenues dans le projet de loi : elles prennent la forme d'un document intitulé « Voies et moyens » (évaluation des impositions affectées, analyse des prévisions de recettes budgétaires et des dépenses fiscales) ou de rapports spécifiques à chaque mission dénommés « bleus » en raison de la couleur de leur couverture (projets annuels de performances) ;

- les **annexes générales**, destinées à l'information et au contrôle du Parlement. Le 7° de l'article 51 prévoit seulement que ces annexes sont prévues par les lois et règlements. Il s'agit des « jaunes » budgétaires, ainsi nommés, là encore, en raison de la couleur de leur couverture, et des documents de politique transversale¹. L'article 176 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a regroupé l'ensemble de ces documents, aussi appelés « jaunes » budgétaires en raison, là encore, de la couleur de leur couverture. Les documents de politique transversale sont énumérés, pour leur part, à l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 ;

- des **informations diverses**, telles que l'évaluation préalable de certains articles du projet de loi de finances ou la présentation du budget en section de fonctionnement et d'investissement déjà présentée *supra*.

L'ensemble de ces documents et informations sont donc soumis à l'obligation de dépôt et de distribution au plus tard le premier mardi d'octobre, à l'exception des « jaunes » budgétaires et des documents de politique transversale, dont la publication peut être retardée, tout en précédant nécessairement d'au moins cinq jours la discussion des recettes ou crédits correspondants par l'Assemblée nationale, première assemblée saisie.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : SUPPRIMER L'OBLIGATION DE DISTRIBUTION DES DOCUMENTS ET RACCOURCIR LE DÉLAI DE DÉPÔT DES ANNEXES GÉNÉRALES

Le 1° du I du présent article 7 a été introduit par la commission spéciale de l'Assemblée nationale, sur la proposition de MM. Laurent Saint-Martin, rapporteur, et Éric Woerth, président. Modifiant le premier alinéa de l'article 39 précité de la LOLF, il **supprime l'obligation de distribution** du projet de loi de finances, qui devrait toujours être déposé au plus tard le premier mardi d'octobre. Cette disposition permettra de réduire de manière progressive le volume des documents imprimés.

Le 2° du I, qui résulte du texte d'origine de la proposition de loi organique, supprime le second alinéa de l'article 39 de la LOLF, c'est-à-dire qu'il **fixe le même délai pour le dépôt des annexes générales** que pour les autres annexes et pour le projet de loi de finances lui-même, soit le **premier mardi d'octobre**.

¹ Pour une présentation plus détaillée de ces annexes, voir le [commentaire par le rapporteur général de l'article 59 quinquies](#) dans le rapport général n° 140 (2019-2020) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2020, déposé le 21 novembre 2019.

Le **II**, qui résulte également du texte d'origine de la proposition de loi organique, prévoit que le I entre en vigueur lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2023.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ADOPTER CET ARTICLE SANS MODIFICATION

La **suppression de l'obligation de distribution physique** des documents annexés au projet de loi de finances **doit être approuvée**, car cette distribution entraîne, chaque année, **l'impression d'un nombre excessif de documents**. Comme l'indique l'exposé des motifs de l'amendement adopté par la commission spéciale, cette réduction devra toutefois être réalisée de manière concertée avec les deux assemblées. Cette mesure ne devrait avoir que peu d'incidence sur les travaux des assemblées, l'accès à ces documents étant d'ores et déjà très largement dématérialisé.

En outre le **raccourcissement du délai de dépôt des annexes générales**, plus important que la distribution proprement dite, permettra **d'améliorer l'information du Parlement** et tout particulièrement de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie.

La sanction d'un éventuel manquement à cette obligation n'est toutefois pas précisée.

La commission, sur la proposition des rapporteurs, a adopté un amendement COM-35 qui, par cohérence, prévoit la même disposition pour les projets de loi de règlement, renommés par la présente proposition de loi organique en projets de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 7 bis A (nouveau)

Mention de la procédure d'urgence dans le texte de la loi organique relative aux lois de finances

Cet article additionnel de nature rédactionnelle, introduit par la commission, remplace, dans le texte de la loi organique relative aux lois de finances, la mention de la procédure d'urgence par celle de la procédure accélérée, conformément à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

La **loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008** de modernisation des institutions de la Cinquième République a **remplacé**, à l'article 45 de la Constitution, la **procédure d'urgence** par la **procédure accélérée**.

Pour mémoire, la procédure accélérée permet notamment au Gouvernement ou aux présidents des deux assemblées, agissant conjointement, de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire après une seule lecture d'un projet ou d'une proposition de loi. Lorsqu'elle est engagée, le délai minimum posé par l'article 42 de la Constitution entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi ordinaire et sa discussion en séance ne s'applique pas.

La commission a **adopté**, sur la proposition des rapporteurs, **un amendement COM-36 portant création du présent article additionnel**, afin de **remplacer**, au cinquième alinéa de l'article 40 et à la fin des deuxième à quatrième alinéas de l'article 45 de la loi organique relative aux lois de finances, la **mention de la procédure d'urgence** par celle de la **procédure accélérée**.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

ARTICLE 7 bis

Limitation du contenu des décrets de répartition à la désignation des ministères bénéficiaires des crédits

Le présent article prévoit que les décrets de répartition ne préciseraient plus le montant des crédits, mais seulement les ministères bénéficiaires.

La commission a approuvé cette disposition, qui permet de retirer des informations redondantes avec le contenu de la loi de finances.

I. LE DROIT EXISTANT : LE GOUVERNEMENT PREND, LORS DE LA PUBLICATION DE LA LOI DE FINANCES, UN DÉCRET RÉPARTISSANT SES CRÉDITS ENTRE LES PROGRAMMES

L'article 44 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que le Gouvernement prend des **décrets répartissant les crédits** ouverts par programme ou par dotation et **fixant**, pour chaque programme, le **montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel**.

Ces décrets doivent être pris **conformément aux projets annuels de performances**, modifiés le cas échéant par les votes du Parlement puisque les montants en question sont également inscrits dans les états des dépenses joints au projet de loi de finances. Les crédits ouverts par les décrets de répartition ne peuvent être modifiés que dans les conditions prévues par la loi organique.

Le Gouvernement a ainsi pris, le 29 décembre 2020, un décret portant répartition des crédits et des découverts autorisés par la loi de finances pour 2021, promulguée le même jour. Ce décret présente les crédits ouverts sur les missions du budget général, les budgets annexes, les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers, ainsi que les autorisations de découvert accordées sur les comptes de commerce et les comptes d'opération monétaire.

Les **informations inscrites dans ce décret** sont, pour chaque programme, compte ou section :

- les **montants** d'autorisations d'engagement, de crédits de paiements ou de découverts autorisés, qui sont inscrits dans les états A à E, annexés à la loi de finances ;

- le **nom du ministre** disposant des crédits ou des découverts. Cette information est la seule qui n'est pas prévue par la loi de finances.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : SUPPRIMER DES DÉCRETS DE RÉPARTITION LES INFORMATIONS DÉJÀ PRÉSENTES DANS LA LOI DE FINANCES

Lors de l'examen de la proposition de loi organique en séance publique, l'Assemblée nationale a **adopté un amendement** présenté par le Gouvernement, avec l'accord de la commission spéciale, tendant à **limiter le contenu des décrets** prévus par l'article 44 de la LOLF à la seule **désignation des ministres** bénéficiaires des crédits ouverts sur chaque programme, dotation ou compte spécial.

Il procède ainsi à une réécriture complète de la portée de ces décrets, car la désignation des ministres n'est pas prévue explicitement par l'article 44 de la LOLF dans sa rédaction actuelle.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER CETTE SIMPLIFICATION

Les montants inscrits dans le décret de répartition, tel que le prévoit l'article 44 de la LOLF dans sa rédaction actuelle, **sont en fait contraints par le contenu des états annexés à la loi de finances**, qui font l'objet du vote du Parlement. Le seul apport de ce décret est donc la mention du ministre, non prévue explicitement par la LOLF. Si le nom du ministre responsable figure dans les projets annuels de performances, une mention explicite dans les décrets de répartition demeure utile en cas, notamment, de modification des attributions des ministres dans l'intervalle séparant le dépôt du projet de loi de finances et sa promulgation.

Il convient donc d'approuver cette mesure de simplification, qui réduira quelque peu la charge administrative de rédaction de ce décret sans réduire l'information du Parlement.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 8

Dépôt des projets de loi de règlement et contrôle en séance publique de l'exécution des lois de finances

Le présent article avance au 1^{er} mai la date limite de dépôt du projet de loi de règlement et prévoit que chaque assemblée peut organiser un débat sur l'exécution des lois de finances selon les modalités pratiquées par l'Assemblée nationale dans le cadre de son « Printemps de l'évaluation ».

La commission a approuvé le raccourcissement du délai du projet de loi de règlement, qui correspond à une pratique récente. Elle a proposé la suppression de l'inscription du Printemps de l'évaluation dans la loi organique, notamment parce que l'organisation de débats en séance publique relève de l'initiative de chaque assemblée.

I. LE DROIT EXISTANT : LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DOIT ÊTRE DÉPOSÉ AVANT LE 1^{ER} JUIN DE L'ANNÉE SUIVANTE

L'article 46 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dispose, dans un alinéa unique, que **le projet de loi de règlement est déposé et distribué avant le 1^{er} juin** de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.

Cette règle s'applique également aux documents qui lui sont annexés.

Jusqu'à l'exercice budgétaire 1997, le projet de loi de règlement était couramment déposé au mois de décembre de l'année suivante, voire plusieurs mois plus tard encore.

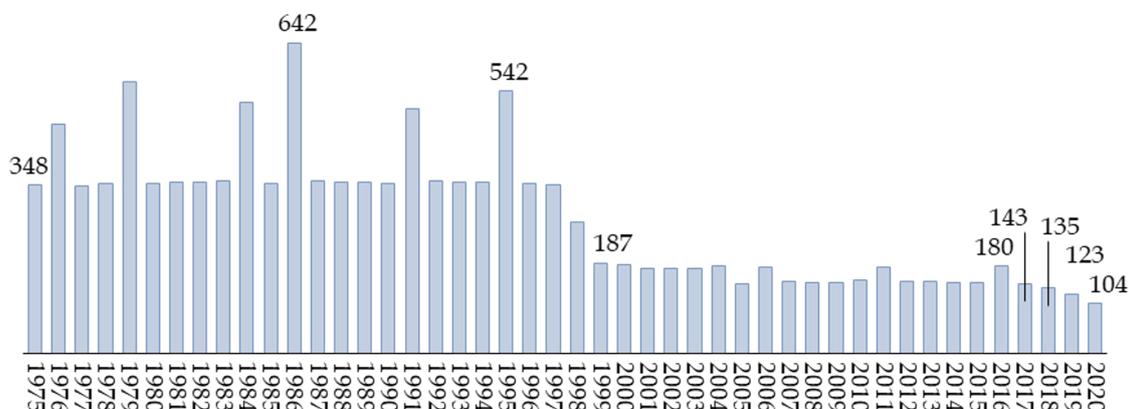
La date de dépôt a ensuite été avancée progressivement et s'effectue, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, dans les derniers jours du mois de mai, sauf les années d'élection présidentielle lors desquelles le dépôt a plutôt lieu vers la fin du mois de juin. La règle fixée par l'article 46 de la LOLF n'a donc pas été respectée en 2007, 2012 et 2017¹.

Depuis 2018, la date de dépôt a été encore avancée chaque année : le 23 mai 2018 pour l'exercice 2017, le 15 mai 2019 pour l'exercice 2018, le 2 mai 2020 pour l'exercice 2019 et enfin le 14 avril 2021 pour l'exercice 2020.

¹ Cette règle n'a pas non plus été respectée pour le projet de loi de règlement de l'année 2010, qui a été déposé le 1^{er} juin et non pas « avant le 1^{er} juin » de l'année suivante.

Délai de publication du projet de loi de règlement

(en nombre de jours séparant la fin de l'exercice
du dépôt du projet de loi de règlement)



Lecture : le projet de loi de règlement pour 2020 a été déposé 104 jours après le 31 décembre 2020.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données des dossiers législatifs du Sénat (data.senat.fr)

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : RACCOURCIR LE DÉLAI DE DÉPÔT DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT ET INSCRIRE DANS LA LOI ORGANIQUE LE « PRINTEMPS DE L'ÉVALUATION » DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article 8 résulte du texte d'origine de la proposition de loi organique et a été adopté sans modification par la commission spéciale, puis par l'Assemblée nationale réunie en séance publique.

Il prévoit dans son 1^o que la **date limite** de dépôt du projet de loi de règlement est avancée au **1^{er} mai**.

Son 2^o rajoute un alinéa dans l'article 44 de la LOLF, aux termes duquel la **Conférence des présidents** de chaque assemblée peut décider qu'une **semaine de l'ordre du jour** peut être **consacrée prioritairement au contrôle de l'exécution des lois de finances**. Cette semaine doit être l'une de celles, qui, en application du quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution, est consacrée, par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée, au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

Il s'agit d'inscrire dans la loi organique le « **Printemps de l'évaluation** » pratiqué à l'Assemblée nationale depuis 2019.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER LE RACCOURCISSEMENT DU DÉLAI DE DÉPÔT DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT, MAIS LAISSER À CHAQUE ASSEMBLÉE LE SOIN DE DÉFINIR LES MODALITÉS DE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCES

Le raccourcissement du délai de dépôt du projet de loi de règlement consacre une pratique récente, qu'il convient d'approuver car elle permet de consacrer plus de temps au contrôle de l'exécution des lois de finances.

S'agissant de la possibilité de prévoir qu'une semaine est consacrée prioritairement au contrôle de l'exécution des lois de finances, la Conférence des présidents de chacune des deux assemblées peut d'ores et déjà décider qu'une semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution est consacrée prioritaire au contrôle de l'exécution des lois de finances.

Cette disposition figure d'ailleurs, depuis juin 2019, dans le règlement de l'Assemblée nationale, en application de la résolution n° 281 du 4 juin 2019, validée par le Conseil constitutionnel¹. **La nécessité ou l'utilité d'une inscription de cette disposition dans la loi organique n'apparaît donc pas clairement.**

Le Conseil d'État considère également, dans l'avis qu'il a rendu sur la présente proposition de loi organique, que cette disposition ne fait pas partie du domaine de la loi organique relative aux lois de finances, tel qu'il est délimité par la Constitution. **Cette disposition présente donc un risque d'inconstitutionnalité.**

Sur le fond, on peut s'interroger sur l'inscription de cette disposition dans l'article 46 de la loi organique relative aux lois de finances, qui est consacré aux modalités de dépôt de la loi de règlement. Si l'Assemblée nationale a choisi de faire coïncider ses activités de contrôle, dans le cadre du « Printemps de l'évaluation », avec l'examen du projet de loi de règlement, la commission des finances du Sénat, pour sa part, a dissocié depuis longtemps ces deux exercices.

En effet, le projet de loi de règlement n'apporte des éléments que sur certaines dimensions de l'exécution des lois de finances. La mission de contrôle de l'action du Gouvernement, confiée par l'article 24 de la Constitution au Parlement et tout particulièrement à la commission des finances pour l'exécution du budget, peut également passer par des travaux de plus longue durée dont l'achèvement ne coïncide pas nécessairement avec le cadre limité dans le temps de l'examen de la loi de règlement.

¹ [Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009](#) « Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale ».

De même, les **travaux de contrôle** portent globalement sur **plusieurs années** et dépassent donc largement le cadre du projet de loi de règlement.

Les rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat conduisent ainsi des **travaux de contrôle budgétaire** qui, annoncés en début d'année¹, se poursuivent souvent jusqu'à l'automne, voire se terminent en début d'année suivante. La commission des finances du Sénat use à cet égard pleinement de sa capacité à faire réagir le Gouvernement à ses recommandations en application de l'article 60 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Elle fait également appel à la Cour des comptes, en application de l'article 58, alinéa 2, pour des enquêtes dont la réalisation peut prendre jusqu'à huit mois.

Tel est le choix porté par la commission des finances du Sénat pour l'organisation des **travaux de contrôle** et le **respect du calendrier de l'examen de la loi de règlement**. L'absence de « Printemps de l'évaluation » n'empêche pas qu'un **travail approfondi** sur **l'exécution des lois de règlement** soit par ailleurs mené, ce qui se reflète dans les contributions des rapporteurs spéciaux, en complément au rapport général adopté par la commission sur cette loi².

En conséquence, la commission a **approuvé** le **raccourcissement du délai de dépôt** du projet de loi de règlement mais a **adopté**, sur la proposition des rapporteurs, un **amendement COM-37** tendant à **supprimer** le 2° du présent article relatif au Printemps de l'évaluation.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

¹ Voir le [programme des contrôles budgétaires de la commission des finances pour 2021](#), adopté par la commission des finances le 27 janvier 2021.

² Le rapport général adopté par la commission des finances sur le projet de loi de règlement pour 2020 est ainsi complété de 38 rapports spéciaux (<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-699.html>).

TITRE III

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

ARTICLE 9 A

Ajout de l'évaluation dans certains intitulés de la loi organique

Cet article ajoute au terme « contrôle » le terme « évaluation » dans l'intitulé d'un titre et d'un chapitre de la loi organique relative aux lois de finances.

La commission a adopté cet article modifié par un amendement rédactionnel.

Le **titre V** de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) porte l'intitulé « *De l'information et du contrôle sur les finances publiques* ».

Il comprend les articles 48 à 60, répartis en deux **chapitres** ayant respectivement pour titres « *De l'information* » (articles 48 à 56) et « *Du contrôle* » (articles 57 à 60).

Le présent article résulte de deux **amendements** adoptés par la commission spéciale de l'Assemblée nationale, présentés, pour l'un, par Mme Véronique Louwagie et plusieurs de ses collègues et, pour l'autre, par M. Jean-Noël Barrot et plusieurs de ses collègues.

Il ajoute le terme « évaluation » :

- dans l'intitulé du titre V, qui serait désormais « *De l'information, de l'évaluation et du contrôle sur les finances publiques* ». En séance publique, sur la proposition de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur, l'Assemblée nationale a modifié l'ordre des mots, l'intitulé devenant « *De l'information, du contrôle et de l'évaluation sur les finances publiques* » ;

- dans celui du chapitre II de ce titre, qui serait désormais « *Du contrôle et de l'évaluation* ».

Selon les exposés des motifs de ces amendements, la modification tend à **affirmer la fonction d'évaluation du Parlement**.

La modification proposée a une portée symbolique, les intitulés de section n'ayant pas de valeur normative. En tout état de cause, l'article 24 de la Constitution prévoit déjà dans son premier alinéa que le Parlement évalue les politiques publiques.

Elle présente l'intérêt de mettre en cohérence les intitulés des sections concernées avec le contenu des articles qui les composent. L'article 57, qui ouvre le chapitre II, prévoit ainsi que « *Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques* ». Les articles suivants mentionnent systématiquement la mission d'évaluation au même titre que celle de contrôle, qu'il s'agisse de solliciter l'assistance de la Cour des comptes (1° de l'article 58), de faire cesser une entrave à l'exercice de ces missions (article 59) ou d'imposer au Gouvernement de répondre à des observations qui lui sont notifiées (article 60).

L'intitulé proposé pour le titre V présente toutefois une difficulté sur le plan syntaxique, dans la mesure où il devrait être question de l'évaluation « des » finances publiques et non de l'évaluation « sur » les finances publiques. Cette difficulté existe d'ailleurs également dans le droit existant avec le substantif « contrôle ». **La commission a donc adopté, sur la proposition des rapporteurs, un amendement rédactionnel COM-38** qui supprime la mention « sur les finances publiques », qui est implicite compte tenu de l'objet de la loi organique comme du contenu des articles du titre V. L'intitulé du titre V serait donc « *De l'information, du contrôle et de l'évaluation* ».

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 9

**Rapports sur les plafonds de crédits envisagés pour l'année à venir
et rapport sur la dette publique**

Le présent article prévoit que le Gouvernement remet :

- avant le 15 juillet, un rapport comprenant notamment les plafonds de crédits par mission envisagés pour l'année à venir, consacrant le « tiré-à-part » complétant actuellement le rapport préalable au débat sur l'orientation des finances publiques ;
- avant le début de la session ordinaire, un rapport sur la dette publique.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LE GOUVERNEMENT REMET, EN MILIEU D'ANNÉE, UN RAPPORT SUR L'ORIENTATION DES FINANCES PUBLIQUES DONNANT GÉNÉRALEMENT LIEU À UN DÉBAT

L'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que le Gouvernement remet, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un **rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques**. Ce rapport donne généralement lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat, dit « débat sur l'orientation des finances publiques » (DOFP).

Ce rapport comprend **quatre éléments** :

- une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (RESF) annexé au précédent projet de loi de finances initiale ;

- une description des grandes orientations de la politique économique et budgétaire du Gouvernement au regard des engagements européens de la France ;

- une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ;

- la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante.

En outre, le Gouvernement **transmet au Parlement**, avant l'organisation du débat en séance publique, un document intitulé « **tiré-à-part** » qui indique les **plafonds de crédits par mission** ou par ministère prévus en vue de la prochaine loi de finances.

Le contenu du « tiré-à-part » varie selon les années. Il contient parfois les prévisions d'évolution des emplois de l'État et la présentation des plafonds de crédits est donnée tantôt par ministère et tantôt par mission.

La transmission du « tiré-à-part » est souvent tardive. En 2021, il a été transmis aux commissions des finances des deux assemblées dans la nuit du 14 au 15 juillet, alors que le débat d'orientation des finances publiques se tenait le 15 juillet dans la matinée à l'Assemblée nationale, et dans l'après-midi au Sénat. En 2017, le Gouvernement n'a pas transmis ce document aux deux assemblées.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'INSCRIPTION DU « TIRÉ-À-PART » DANS LA LOI ORGANIQUE ET L'INTRODUCTION D'UN NOUVEAU RAPPORT SUR LA DETTE

Le présent article prévoit une **nouvelle rédaction de l'article 48 de la LOLF**, en **modifiant le périmètre et le calendrier du rapport** remis en application de cet article et en prévoyant la remise d'un **nouveau rapport sur la dette publique**.

A. LA DÉFINITION D'UN RAPPORT REPRENANT LE « TIRÉ-À-PART » AVANT LE 15 JUILLET

Pour mémoire, l'article premier de la présente proposition de loi organique prévoit **l'intégration**, au sein du **rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques**, publié désormais au mois d'avril, **des deux premiers éléments prévus actuellement à l'article 48 précité de la LOLF**, à savoir l'analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du dernier RESF et la description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France.

Le I du présent article retire en conséquent ces deux éléments du rapport prévu à l'article 48 de la LOLF et modifie la définition des deux autres composantes.

Il prévoit ainsi que le Gouvernement présente, **avant le 15 juillet** et non plus avant le 30 juin, un **rapport** comprenant :

- les **plafonds de crédits** envisagés pour l'année à venir pour chaque mission du budget général, ce qui correspond à l'actuel « tiré-à-part » ;

- l'état de la prévision de croissance de la dépense des administrations publiques exprimée en volume et de la prévision de dépense de l'ensemble des administrations publiques exprimée en milliards d'euros courants, chacune déclinée par sous-secteur d'administration publique. La commission spéciale a remplacé cet élément du rapport, sur la proposition de MM. Laurent Saint-Martin, rapporteur, et Éric Woerth, président, et par coordination avec l'article premier, par celle de **l'état de la prévision de l'objectif, exprimé en volume, d'évolution de la dépense des administrations publiques** et de la **prévision**, exprimée en milliards d'euros courants, **de cette dépense en valeur**, chacun décliné par sous-secteur d'administration publique ;

- les **montants prévus des concours aux collectivités territoriales** ;

- la **liste des missions, des programmes et des indicateurs de performance** associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante. Il s'agit du quatrième des éléments actuellement inclus dans le rapport DOFP. Cet élément, absent du texte d'origine de la proposition de loi organique, a été ajouté par la commission spéciale sur la proposition de MM. Laurent Saint-Martin, rapporteur, et Éric Woerth, président.

Le « tiré-à-part » serait donc désormais prévu par la loi organique.

Le troisième élément, à savoir une **évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions**, ne figurerait ni dans le rapport présenté au mois d'avril, ni dans celui remis au mois de juillet.

B. LE RAPPORT RELATIF À LA DETTE PUBLIQUE

Le **II** du présent article, introduit par la proposition de loi organique dans son texte d'origine et non modifié par l'Assemblée nationale, prévoit que **le Gouvernement présente, avant le début de la session ordinaire, un rapport analysant la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette** de l'ensemble des administrations publiques et de leurs sous-secteurs.

Il indique que ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER CES DISPOSITIONS

A. LE RAPPORT REMIS AVANT LE 15 JUILLET, CONSÉCRATION DU « TIRÉ-À-PART »

S'agissant du I, par l'application conjointe de l'article premier et du présent article de la proposition de loi organique, le **débat d'orientation des finances publiques** qui se tient au mois de juillet, serait désormais regroupé avec celui prévu au printemps, sur le programme de stabilité au printemps. En revanche, le « tiré-à-part » ne serait pas encore communiqué à cette occasion.

La **réduction du nombre des « rendez-vous » relatifs à l'appréciation générale de l'état des finances publiques peut être approuvée**, dans la mesure où les données macroéconomiques disponibles au milieu de l'année ne diffèrent pas toujours fondamentalement de celles qui servent de fondement au programme de stabilité.

Par ailleurs, **l'inscription dans la loi organique du « tiré-à-part »**, qui apporte des informations certes partielles, mais nécessaires, sur les grandes lignes du budget de l'État, **est bienvenue** car ce document n'est pas toujours présenté, ou l'est avec un contenu de nature variable. En particulier, la présentation des crédits par mission, plutôt que par ministère, est plus utile pour permettre au Parlement de disposer des premiers éléments sur le futur projet de loi de finances.

B. LE RAPPORT RELATIF À LA DETTE PUBLIQUE

Le rapport relatif à la dette publique, dont la remise serait prévue par le II de l'article 48 de la LOLF dans la rédaction prévue par le présent article, constituerait un nouveau rendez-vous budgétaire annuel, cette fois à la rentrée parlementaire d'octobre. **Il devrait permettre** d'apporter aux parlementaires des **informations utiles** au sujet de la dette publique.

L'utilité de l'organisation, chaque année au moment du début de la session ordinaire, **d'un débat sur les éléments figurant dans ce rapport** paraît en revanche plus relative. La dette publique fait déjà l'objet de débats en loi de finances au moment de la discussion générale et surtout de l'examen des crédits de la mission « Engagements financiers de l'État », qui porte la charge d'intérêts de l'État.

Le présent article n'impose toutefois pas la tenue d'un tel débat, qui relève en tout état de cause de la décision de chaque assemblée, mais prévoit simplement sa possibilité, comme c'est déjà le cas d'autres débats prévus par la loi organique.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 9 bis

Présentation d'un « compteur des écarts » au sein du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances

Le présent article prévoit de compléter le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances afin d'y faire figurer un « compteur des écarts » entre l'objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques institué par l'article 1^{er} de la proposition de loi organique, d'une part, et la réalité de l'exécution ou de la prévision pour l'année à venir, d'autre part.

La commission propose d'adopter cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : L'ABSENCE DE NORMATIVITÉ DES ORIENTATIONS PLURIANNUELLES EN MATIÈRE DE DÉPENSES PUBLIQUES

Ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, les orientations pluriannuelles des finances publiques relevant du domaine exclusif et obligatoire des LPFP ne présentent qu'un caractère programmatique. À cet égard, elles ne s'imposent pas en droit au contenu des lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'INSTITUTION D'UN « COMPTEUR DES ÉCARTS » EN DÉPENSE

Dans ce contexte, les auteurs de la proposition de loi organique ont, toutefois, souhaité introduire, à l'article 1^{er} de la présente proposition de loi organique, un objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques (ODAP) pour chaque année couverte par l'exercice de programmation. Celui-ci serait exprimé comme le taux de croissance annuel en volume des dépenses mais, également, comme une prévision en euros courants.

En complément, le présent article prévoit d'intégrer, au sein du rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances un « *compteur des écarts* » entre, d'une part, le niveau de dépenses, en milliards d'euros courants, exécutées (pour l'exercice N-1), autorisées

(pour l'exercice N) et demandées (pour l'exercice N+1) et, d'autre part, la trajectoire de l'ODAP.

Il résulte de l'adoption par la commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée d'examiner la proposition de loi organique d'un amendement n°140, portant article additionnel, à l'initiative des co-rapporteurs MM. Laurent Saint-Martin et Éric Woerth.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE INFORMATION UTILE AU DÉBAT BUDGÉTAIRE

La création d'un « compteur des écarts » vise à permettre au Parlement de constater le respect, en exécution et en prévision, des orientations définies, en matière de dépenses publiques, en loi de programmation. Elle est ainsi bienvenue dans la mesure où, à cadre constitutionnel constant, il n'est pas envisageable de rendre contraignants les objectifs définis en loi de programmation.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 10

Annexes explicatives au projet de loi de finances

Le présent article précise le contenu des annexes au projet de loi de finances concernant les mesures fiscales adoptées depuis le dépôt du dernier projet de loi de finances et les dépenses fiscales. Il prévoit également la présentation d'un budget triennal prévisionnel dans les projets annuels de performances.

La commission a approuvé ces modifications, en les complétant par une amélioration de la présentation du budget en section de fonctionnement et en section d'investissement.

I. LE DROIT EXISTANT : L'ARTICLE 51 DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DRESSE UNE LISTE D'ANNEXES DEVANT ÊTRE JOINTES AU PROJET DE LOI DE FINANCES DE L'ANNÉE

L'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que sont joints au projet de loi de finances un ensemble de documents qui ont été présentés plus en détails *supra*, lors de la présentation de l'article 7 qui modifie les modalités de dépôt et de distribution de certains d'entre eux.

Pour mémoire, ces documents peuvent être regroupés en trois catégories :

- les **annexes explicatives**, qui explicitent des dispositions contenues dans le projet de loi de finances ;

- les **annexes générales**, destinées à l'information et au contrôle du Parlement, couramment désignées sous le nom de « jaunes » budgétaires et de documents de politique transversale ;

- des **informations diverses** jointes au projet de loi de finances, telles que l'évaluation préalable de certains articles du projet de loi de finances et la présentation du budget en section de fonctionnement et d'investissement.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN ENRICHISSEMENT DE CERTAINES ANNEXES AU PROJET DE LOI DE FINANCES

Outre des modifications de nature rédactionnelle au 2° du I du présent article, l'**article 10** de la proposition de loi organique, dans son I, modifie l'article 51 précité de la LOLF afin de **créer ou modifier plusieurs annexes au projet de loi de finances**.

A. UNE NOUVELLE ANNEXE EXPLICATIVE RELATIVE AUX DISPOSITIONS FISCALES

Le 1° du I du présent article prévoit, dans un 1° *bis* (nouveau) de l'article 51 de la LOLF, la remise par le Gouvernement d'une **nouvelle annexe explicative** récapitulant les **dispositions relatives aux règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, adoptées depuis le dépôt du projet de loi de finances de l'année précédente**.

L'annexe explicative prévue par le présent article porterait non seulement sur les recettes de l'État, mais aussi sur celles des **collectivités territoriales** et des **tiers autres que les organismes de sécurité sociale, bénéficiaires de taxes affectées**.

Cette disposition reprend le contenu de l'article 12 de la loi n° 2008-759 du 1^{er} août 2008 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007, dont l'abrogation est prévue par l'article 4 de la proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, discutée conjointement avec la présente proposition de loi organique.

B. L'ENRICHISSEMENT DE L'ANNEXE EXPLICATIVE RELATIVE AUX DÉPENSES FISCALES

Le 3° du I du présent article **précise** le contenu de l'annexe explicative analysant les **prévisions de chaque recette budgétaire** et présentant les **dépenses fiscales**, prévue par le 4° de l'article 51 de la LOLF. Cette annexe fait partie du document « Évaluation des voies et moyens » annexé à chaque projet de loi de finances initiale.

Ce 3° a été modifié par la commission spéciale, sur la proposition de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.

Les informations figurant dans cette annexe seraient ainsi, pour les dépenses fiscales :

- l'évaluation de leur montant et le nombre de bénéficiaires ;
- la liste de celles qui feront l'objet d'une évaluation dans l'année ;
- pour chaque mission, l'évaluation de l'écart entre le montant exécuté au titre d'une année et la prévision correspondant à cette année inscrite en projet de loi de finances ainsi que les éléments d'explication de cet écart ;
- la présentation, par mission, du ratio entre le montant prévisionnel des dépenses fiscales et le montant des crédits budgétaires.

C. L'INTRODUCTION D'UNE PRÉSENTATION TRIENNALE DES PROGRAMMES

Le 4° du I du présent article modifie, au 5° de l'article 51 de la LOLF, la définition, sur le périmètre du budget général, des **projets annuels de performances**, aussi appelés couramment « bleus » budgétaires.

Pour mémoire, les projets annuels de performances contiennent, pour chaque programme, plusieurs sections dont une section comportant uniquement des tableaux de crédits et de dépenses fiscales (« *Présentation des crédits et des dépenses fiscales* ») et une section décrivant de manière développée les politiques publiques conduites à l'aide de ces crédits (« *Justification au premier euro* »).

La section comprenant **les montants des crédits** présentés par titre et les estimations de fonds de concours **serait présentée non seulement pour l'année** sur laquelle porte la loi de finances, mais aussi, à titre prévisionnel, **sur les deux années ultérieures**. La section décrivant et justifiant les crédits présenterait elle aussi les crédits alloués à titre prévisionnel pour les deux années suivant l'année considérée.

Par ailleurs, le texte d'origine du même 4° du I du présent article, dans le texte d'origine de la proposition de loi organique, prévoyait que les projets annuels de performances présentent les dépenses de fonctionnement et d'investissement des actions. La commission spéciale a toutefois choisi, sur la proposition de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur, de ne pas inclure cette information dans les projets annuels de performances, par coordination avec l'article 5 de la proposition de loi organique qui prévoit un tableau récapitulatif de ces éléments, dont la production serait inscrite à l'article 34 de la LOLF (voir *supra* le commentaire de l'article 5).

Enfin, le 5° du I du présent article prévoit également une présentation sur trois ans des crédits dans les projets annuels de performances des comptes spéciaux.

D. LA LIMITATION AUX LOIS DE FINANCES DE LA CRÉATION D'ANNEXES GÉNÉRALES AU PROJET DE LOI DE FINANCES

Le 6° du I du présent article **réserve aux lois de finances**, au 7° de l'article 51, la possibilité de prévoir des **annexes générales** (« jaunes » budgétaires et documents de politique transversale).

Dans le droit existant, ces annexes générales peuvent être prévues par des lois ordinaires ou des règlements, ce qui était effectivement le cas avant que l'ensemble de ces documents ne soient regroupés à l'article 176 de la loi de finances pour 2020.

E. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ARTICLE

Le II du présent article prévoit une entrée en vigueur en 2023 du présent article.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER LES DISPOSITIONS PROPOSÉES TOUT EN PRÉCISANT LA DÉFINITION DE LA PRÉSENTATION DU BUDGET EN SECTIONS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

Le présent article apporte des précisions bienvenues aux annexes prévues par l'article 51 de la LOLF.

S'agissant de l'annexe explicative relative aux dépenses fiscales, l'évaluation du montant et du nombre des bénéficiaires de celles-ci, ainsi que de l'écart entre le montant exécuté et la prévision figurent déjà dans le tome II de l'annexe « Voies et moyens », même si les chiffres ne sont souvent pas renseignés par manque de données.

La présentation par mission risque toutefois d'être d'un intérêt limité dans certains cas, en raison de la faible qualité des données à la disposition de l'administration concernant les dépenses fiscales, qui nuit à la fiabilité des regroupements.

Au total, cette disposition ajoutera des informations utiles dans l'annexe « Voies et moyens », dont la liste des dépenses fiscales qui feront l'objet d'une évaluation dans l'année et les éléments d'explication des écarts entre prévision et exécution.

Il est donc proposé d'approuver ces précisions.

La présentation, dans les projets annuels de performances, des crédits prévisionnels des deux années ultérieures permettrait de disposer d'un **budget triennal pour chaque programme** du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

Si elle demeure de nature indicative, **l'information complèterait utilement celle déjà mise à disposition du Parlement** sur les perspectives de la politique publique soutenue par chaque programme budgétaire. Elle s'inscrit dans le développement d'une **vision pluriannuelle du budget de l'État**, qui sous-tend plusieurs dispositions de la présente proposition de loi organique.

Cette disposition n'a toutefois pas d'effet, en l'état, sur les budgets annexes, en raison des modifications apportées à l'article 51 de la LOLF par l'article 4 *quinquies* de la présente proposition de loi organique. Les rapporteurs proposent en conséquence, dans le cadre de ce dernier article, une modification de coordination avec le présent article.

Il convient enfin d'**approuver** l'introduction dans le **domaine réservé** des lois de finances de la **création de nouvelles annexes générales** au projet de loi de finances, afin de mieux assurer la cohérence de ces documents.

Enfin, en cohérence avec la position prise à l'article 5 (voir *supra*), **la commission a adopté**, sur la proposition des rapporteurs, **un amendement COM-39** qui précise la définition du budget en section de fonctionnement et en section d'investissement, en retenant la définition du fonctionnement et de l'investissement proposée par l'Assemblée nationale à l'article 5.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 11

Pouvoirs des rapporteurs spéciaux et des commissions des finances

Le présent article limite le contenu des questionnaires budgétaires aux questions qui portent exclusivement sur des demandes de renseignement d'ordre financier ou budgétaire ou ayant trait aux dépenses fiscales.

Il prévoit également que les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes peuvent être sollicitées par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, sur toute question relative aux finances publiques.

La commission a approuvé le second point, tout en rejetant en revanche la limitation des contenus des questionnaires budgétaires jugée trop restrictive.

I. LE DROIT EXISTANT : L'INFORMATION DES COMMISSIONS PASSE NOTAMMENT PAR LES QUESTIONNAIRES BUDGÉTAIRES, SOURCE D'INFORMATION ESSENTIELLE EN VUE DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES, ET LEURS ÉCHANGES AVEC LES ACTEURS ET GESTIONNAIRES DES FINANCES PUBLIQUES

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit que, en vue de l'examen du projet de loi de finances de l'année, les **commissions** de l'Assemblée nationale et du Sénat **chargées des finances** et les **autres commissions** concernées **adressent des questionnaires** au Gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Le contenu des questionnaires n'est pas défini par le texte.

Le Gouvernement répond par écrit à ces questionnaires au plus tard le 10 octobre.

En pratique, il est rare qu'un ministère ait répondu à la totalité des questions à cette date. Le taux de réponses au 10 octobre, qui est indiqué dans la plupart des rapports spéciaux de la commission des finances, varie considérablement entre 50 % et 60 %, pour certaines missions, et plus de 90 % pour d'autres.

Le contenu des réponses est toutefois extrêmement important pour les rapporteurs spéciaux de la commission des finances, ainsi que pour les rapporteurs pour avis des autres commissions. Ils apportent des **informations factuelles** absentes des documents budgétaires, ainsi qu'une **description des politiques menées** propre à aider les parlementaires à

mieux évaluer la portée des autorisations de crédits et des mesures diverses contenues dans le projet de loi de finances.

Comme l'indique l'article 49 précité de la LOLF, cette disposition est complémentaire des **autres moyens** dont disposent les commissions pour leur information et le contrôle sur la gestion des finances publiques.

Ainsi, l'**article 57** de la LOLF permet au président, au rapporteur général et, dans leurs domaines d'attribution, aux rapporteurs spéciaux de la commission des finances de procéder à toutes investigations sur pièces et sur place et à toutes auditions qu'ils jugent utiles et d'obtenir tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent.

Cet article prévoit également, dans son troisième et dernier alinéa que les **commissions des finances** des deux assemblées, dans le cadre de leur mission de contrôle et d'évaluation des questions relatives aux finances publiques, peuvent **recevoir en audition toute personne dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général**. Ces personnes ont l'obligation de se soumettre à l'audition. Elles sont déliées du secret professionnel, sous réserve des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical.

Enfin l'**article 58** précise le contenu de la **mission d'assistance** au Parlement que l'article 47-2 de la Constitution confie à la **Cour des comptes** : en particulier, celle-ci doit répondre à toute demande d'assistance formulée par le président et le rapporteur général de la commission et les commissions chargées des finances peuvent demander à la Cour la réalisation d'enquêtes sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA LIMITATION DU CONTENU DES QUESTIONNAIRES BUDGÉTAIRES ET UNE NOUVELLE POSSIBILITÉ DE SOLLICITATION DES AUTORITÉS EXTÉRIEURES

Le I du présent article définit le **contenu des questionnaires budgétaires** prévus par l'article 49 précité de la LOLF.

Ceux-ci devraient comporter exclusivement des **demandes de renseignement d'ordre financier ou budgétaire ou relatifs aux dépenses fiscales**.

Le II modifie dans son 1^o l'article 57 de la LOLF pour indiquer que les **domaines d'attribution des rapporteurs spéciaux** sont **définis par les commissions** chargées des finances auxquels ils appartiennent.

Le 2° du II insère un alinéa nouveau dans le même article 57 de la LOLF afin de prévoir que **les autorités administratives indépendantes** et les **autorités publiques indépendantes** peuvent être **sollicitées** par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, **sur toute question relevant de leurs compétences** pour l'obtention d'informations entrant dans le champ des finances publiques.

Les AAI et les API

Les autorités administratives indépendantes (AAI) et autorités publiques indépendantes (API) sont des institutions créées par la loi, dotées d'une autonomie et chargées d'une mission de régulation dans un domaine économique ou social.

Certaines possèdent un pouvoir de contrôle et d'enquête ou un pouvoir de décision, sans pour autant constituer de véritables juridictions.

Les autorités publiques indépendantes disposent de la personnalité morale, ce qui les distingue des autres autorités administratives indépendantes¹.

La loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes a fixé leur statut. Un « jaune budgétaire » est consacré chaque année aux AAI et API.

Source : commission des finances

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : MAINTENIR LA DÉFINITION ACTUELLE DES QUESTIONNAIRES BUDGÉTAIRES DANS LA LOI ORGANIQUE

En premier lieu, la définition proposée des **questionnaires budgétaires** résulte d'une volonté de limiter la taille des questionnaires budgétaires adressés chaque année à l'administration.

Elle paraît toutefois **excessivement restrictive** et risquerait de **priver les commissions permanentes**, aussi bien celle chargée des finances que les commissions qui se saisissent pour avis, **des éléments permettant d'apprécier la nécessité des crédits demandés et la performance des politiques publiques financées par ces crédits**.

La **commission** a donc **adopté deux amendements identiques COM-13**, présenté par Mme Vanina Paoli-Gagin et plusieurs de ses collègues, et **COM-40**, présenté par les rapporteurs, qui **suppriment cette disposition**.

¹ Rapport n° 332 (2015-2016) de M. Jacques Mézard sur la proposition de loi de loi portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 27 janvier 2016.

S'agissant en second lieu de la **définition des domaines d'attribution** des rapporteurs spéciaux, la mention selon laquelle ils sont déterminés par les commissions est **une simple clarification qui n'appelle pas d'objection**.

Enfin, la **faculté de sollicitation des autorités administratives indépendantes** et des **autorités publiques indépendantes doit être approuvée** en ce qu'elle peut apporter aux commissions des finances des informations ponctuelles, sans nécessairement avoir à procéder à des auditions qui sont déjà possibles.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 11 bis

Informations transmises avec les projets de loi de finances rectificatives

Cet article prévoit qu'un état des crédits consommés, par programme et par titre, serait annexé aux projets de loi de finances rectificative et aux projets de loi de finances de fin de gestion.

La commission a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : LES DOCUMENTS ANNEXÉS AU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

L'article 53 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) précise la liste des documents qui sont joints au projet de loi de finances rectificative ou, dans la rédaction résultant de l'article 6 de la présente proposition de loi organique, au projet de loi de finances de fin de gestion.

Comme il a été indiqué lors de la présentation du même article 6, ces documents, qui sont rassemblés dans un document unique avec le texte même du projet de loi de finances rectificative, sont :

1° un **rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire** justifiant les dispositions qu'il comporte ;

2° une annexe explicative détaillant les **modifications de crédits proposées** ;

3° des **tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire** et relatifs aux crédits de l'année en cours ;

4° une **étude d'impact** pour les dispositions relatives aux ressources aux dépenses budgétaires de l'État, ainsi qu'à d'autres dispositions relevant du domaine facultatif des lois de finances relevant du 7° du II de l'article 34.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : PRÉVOIR LA REMISE D'UN ÉTAT DES CRÉDITS CONSOMMÉS ANNEXÉ AU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Le présent article, créé par la commission spéciale sur la proposition de MM. Éric Woerth, président, et Laurent Saint-Martin, rapporteur, prévoit que seraient **annexés** aux projets de loi de finances rectificative et de fin de gestion un **état des crédits consommés** à la date de leur transmission au Conseil d'État.

Cet état récapitulerait, pour chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial, par programme et par action, ainsi qu'en fonction des sept titres dans lesquels les dépenses sont classifiées à l'article 5 de la LOLF, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement consommés et disponibles. Ces montants s'apprécieraient au jour de la transmission du projet de loi au Conseil d'État.

Lors de l'examen en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par M. Laurent Saint-Martin et supprimant la présentation par action.

Les crédits consommés seraient donc présentés au niveau des **programmes budgétaires**, qui correspondent à l'unité de vote budgétaire.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER CETTE PRÉSENTATION DES CRÉDITS CONSOMMÉS

Le présent article apporte une **information utile** à l'examen des projets de loi de finances examinés en cours d'exercice. Elle permettra de comparer le montant des crédits dont l'ouverture est demandée par un collectif budgétaire au montant des crédits encore disponibles.

Comme l'a fait observer le Gouvernement lors des débats à l'Assemblée nationale, le Parlement dispose certes d'un accès partiel au système d'information Chorus, lui permettant d'obtenir à tout instant un état des crédits consommés. Cet accès est toutefois soumis à des modalités particulières, notamment à l'emploi d'un certificat électronique et à la prise en main d'un logiciel spécifique, ce qui ne rend pas aisée l'obtention des informations.

De manière plus importante, il paraît utile de faire figurer dans le projet de loi de finances rectificative ou de fin de gestion lui-même, ou dans les documents qui lui sont annexés, les informations les plus importantes à l'appréciation de la nécessité d'ouvrir des crédits nouveaux.

Ainsi, cette disposition enrichit les données mise à disposition de tous les parlementaires mais aussi de l'ensemble des citoyens.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 11 ter A (nouveau)

**Publication de tableaux récapitulant le nombre d'emplois
rémunérés par l'État par ministère**

Le présent article, créé par la commission, prévoit que des tableaux récapitulant le nombre d'emplois rémunérés par l'État, ainsi que sa variation par rapport aux deux exercices budgétaires précédents, sont joints au projet de loi de finances de l'année.

La commission propose d'adopter cet article additionnel ainsi rédigé.

La loi de finances de l'année fixe, dans sa première partie, le **plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État** (6° du I de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances) et, dans sa seconde partie, le plafond des autorisations d'emplois **par ministère et par budget annexe** (2° du II même article).

L'information relative aux emplois est précisée dans les projets annuels de performances de chaque mission. En application du e du 5° de l'article 51 de la même loi organique, ces documents présentent, par catégorie, par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'État et la justification des variations par rapport à la situation existante.

Une **information relativement précise** est donc apportée pour **chaque programme**. Elle est toutefois **dépourvue de dimension pluriannuelle et ne fait pas l'objet de document synthétique pour l'ensemble du budget de l'État**.

C'est pourquoi **la commission a adopté l'amendement COM-1** déposé par Mme Sylvie Vermeillet, portant **article additionnel** pour prévoir la remise, parmi les annexes au projet de loi de règlement prévues par l'article 51 précité de la loi organique relative aux lois de finances, de **tableaux récapitulant le nombre d'emplois rémunérés par l'État**, ainsi que sa **variation** par rapport aux **deux exercices budgétaires précédents**. Ces tableaux seraient spécialisés **par ministère**.

Le nombre d'emplois s'apprécierait au jour de la transmission du projet de loi au Conseil d'État.

Ces tableaux **amélioreraient l'information** disponible pour le Parlement et lui permettraient **d'apprécier**, dans un **document unique** pour l'ensemble des ministères, **l'évolution récente des emplois de l'État**.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté un article additionnel ainsi rédigé.

ARTICLE 11 *ter*

Cadre normatif de référence de la certification des comptes de l'État

Cet article prévoit que les vérifications opérées par la Cour des comptes en vue de la certification des comptes de l'État s'effectuent au regard des règles de la comptabilité générale.

La commission l'a adopté en la complétant par une mesure de coordination.

I. LE DROIT EXISTANT : LA COUR DES COMPTES A POUR MISSION DE CERTIFIER LES COMPTES DE L'ÉTAT

L'un des apports importants de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est la mise en place d'une **comptabilité générale** de l'ensemble des opérations de l'État, en application de l'article 27 de cette loi.

Le même article précise que les comptes de l'État « *doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ».

Cette comptabilité générale, contrairement à la comptabilité budgétaire qui se limite aux encaissements et aux décaissements, se fonde sur la **constatation des droits et obligations**, en application de l'article 30 de la même loi. Ses règles sont, pour l'essentiel, celles applicables aux entreprises, dont elle reprend d'ailleurs en grande partie le plan comptable général.

Afin de garantir l'effectivité de ces règles, l'**article 58** de la loi organique prévoit dans son 5° que, dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement, la **Cour des comptes certifie** la régularité, la sincérité et la fidélité des **comptes de l'État**.

Cette certification est **annexée au projet de loi de règlement**. Elle est accompagnée du **compte rendu des vérifications opérées**.

Comme l'indique la Cour dans son rapport, la certification consiste à **collecter les éléments nécessaires** à l'obtention d'une **assurance raisonnable sur la conformité des comptes** aux règles et principes applicables.

Cette certification est assortie de **réserves** dont le nombre varie selon les années. Pour l'exercice 2020, la Cour des comptes a ainsi certifié que, au regard des règles et principes comptables qui lui sont applicables, le compte général de l'État « *est régulier et sincère, et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État sous quatre réserves* ». Ces réserves portent sur :

- des limites générales dans l'étendue des vérifications : la Cour souligne ici les limitations du système d'information Chorus ;

- des anomalies relatives dans l'évaluation des stocks militaires et des immobilisations corporelles, notamment les infrastructures civiles et militaires ;

- des anomalies relatives aux immobilisations financières (la Cour exprime son incertitude ou son désaccord sur la valeur de certains actifs appartenant au patrimoine financier de l'État) ;

- des anomalies relatives aux charges et aux produits régaliens : des insuffisances affectent la comptabilisation de certaines données (charges de personnel, charges d'intervention et produits régaliens).

Ces réserves ont été jugées « substantielles », mais pas au point de conduire la Cour à refuser de certifier les comptes de l'État.

Le nombre de ces réserves a d'ailleurs diminué progressivement depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, puisqu'il est passé de 13 en 2006 à 7 en 2010, 5 en 2013, 4 en 2016 et 4 également en 2020¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : PRÉCISER L'ARTICULATION ENTRE LA DÉFINITION DES OPÉRATIONS DE CERTIFICATION ET LES RÈGLES DE LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE

Lors de l'examen de la proposition de loi en séance publique, l'Assemblée nationale a **adopté**, sur la proposition du Gouvernement et avec l'accord de la commission, un **amendement** insérant le présent article 11 *ter*, afin de préciser que **les vérifications** opérées par la Cour des comptes dans sa mission de certification des comptes de l'État **suivent le cadre normatif fixé par l'article 30 de la loi organique**, c'est-à-dire celles **de la comptabilité générale de l'État**.

¹ Cour des comptes, Rapport de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2020.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : APPROUVER CETTE DISPOSITION DE CLARIFICATION ET PROPOSER UNE COORDINATION

Le présent article apporte une **clarification** sur l'articulation entre les opérations de certification des comptes de l'État et la définition, à l'article 30, de la comptabilité générale de l'État. Il n'appelle pas d'observation particulière.

La commission a adopté, sur la proposition des rapporteurs, **un amendement de coordination COM-41**.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 12

Haut Conseil des finances publiques et mécanisme de correction

Au surplus d'intégrer plusieurs des dispositions de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques au sein de la LOLF, le présent article prévoit d'élargir les missions du Haut Conseil des finances publiques en lui permettant de se prononcer sur :

- le réalisme des prévisions de croissance, de recettes et de dépenses des projets de lois financières ;
- les conséquences financières, à la demande exclusive du Gouvernement, des dispositions des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

La commission propose de substituer à la notion de « réalisme » celle de « cohérence », déjà connue dans le droit en vigueur, et de supprimer les dispositions tendant à confier au Haut Conseil une mission de « contre-chiffrage ».

Toutefois, elle souhaite voir la compétence du Haut Conseil étendue en lui confiant un rôle de « comité d'alerte » de l'exécution des dépenses en cours d'exercice, à l'occasion des avis qu'il rend.

Enfin, elle a estimé nécessaire de prévoir explicitement le droit des présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances et des affaires sociales de se voir communiquer, à leur demande, les documents transmis par le Gouvernement au Haut Conseil en vue de l'élaboration de ses avis.

I. LE DROIT EXISTANT : LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES, UN ORGANISME INDÉPENDANT CRÉÉ POUR SATISFAIRE AUX OBLIGATIONS RÉSULTANT DU TSCG

A. LA CRÉATION DU HCFP : UNE RÉPONSE AUX EXIGENCES DU TSCG

Ainsi que cela est rappelé au commentaire de l'article 1^{er} de la proposition de loi organique, l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la Gouvernance (TSCG) du 2 mars 2012 impose aux États parties qu'ils :

- présentent un solde structurel des administrations publiques supérieur à - 0,5 point de PIB si l'endettement public excède 60 % du PIB et à - 1 point de PIB en cas contraire ;

- à défaut, respectent une trajectoire d'ajustement du solde structurel vers cet « *objectif de moyen terme* » proposée par la Commission européenne en tenant compte des risques pesant sur la soutenabilité des finances publiques ;

- instituent un mécanisme de correction mis en œuvre automatiquement pour corriger les « *écarts importants* » à l'objectif de moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement en tenant compte, le cas échéant, de la survenue de « *circonstances exceptionnelles* » ;

- assurent l'observance des règles du traité « *au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles* » ;

- chargent une ou des institutions au niveau national de vérifier en toute indépendance le respect des règles d'équilibre et de correction des écarts précisés ci-avant.

Afin de satisfaire cette dernière exigence, l'article 11 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (LOPGFP) a institué un Haut Conseil des finances publiques, organisme indépendant, placé auprès de la Cour des comptes et présidé par son Premier président.

B. LE MANDAT ET LES PRÉROGATIVES DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Les missions confiées aux HCFP sont précisées par les dispositions des articles 13 à 23 de la loi organique du 17 décembre 2012.

1. Un avis sur les différents textes et documents financiers

À titre principal et en application des dispositions des articles 13 à 17 de la loi organique du 17 décembre 2012, le HCFP rend des avis portant sur les avant-projets de lois financières et les documents programmatiques produits dans le cadre de nos engagements européens.

Ces avis contribuent, notamment, à éclairer le débat parlementaire mais servent, également, au Conseil constitutionnel pour apprécier la sincérité des textes financiers¹.

En premier lieu, l'article 13 de la LOPGFP prévoit que le HCFP rend un avis sur les prévisions macroéconomiques, l'estimation du niveau du PIB potentiel retenues pour élaborer la loi de programmation des finances

¹ « Considérant, en premier lieu, que la sincérité de la loi de programmation des finances publiques devra s'apprécier notamment en prenant en compte l'avis du Haut Conseil des finances publiques ; qu'il en ira de même de l'appréciation de la sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale », cons. 52 in décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012.

publiques et la cohérence de la programmation envisagée au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France.

En deuxième lieu, l'article 14 de la LOPGFP prévoit que le HCFP rend un avis unique portant sur :

- les prévisions macroéconomiques retenues pour l'élaboration du projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale ;

- la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances de l'année au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

En troisième lieu, l'article 15 de la LOPGFP prévoit que le HCFP est informé par le Gouvernement des prévisions macroéconomiques retenues pour l'élaboration des projets de loi de finances ou de financement rectificatives. Il rend un avis appréciant la cohérence du projet de loi, notamment de son article liminaire, au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

En quatrième lieu, l'article 16 de la LOPGFP prévoit que le HCFP est informé de la révision des prévisions macroéconomiques retenues pour l'élaboration d'un projet de loi de programmation des finances publiques, d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale en cours d'examen. Il rend un avis sur ces nouvelles prévisions avant l'adoption du projet de loi.

En cinquième lieu, l'article 17 de la LOPGFP prévoit que le HCFP rend un avis, quinze jours avant la transmission du document, sur les prévisions macroéconomiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité mentionnée à l'article 3 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

2. L'avis sur le projet de loi de règlement et le cas du mécanisme de correction

Si en application des dispositions de l'article 23 de la LOPGFP, le HCFP rend, également, un avis sur le projet de loi de règlement, celui-ci présente une dimension particulière dans la mesure où il constitue, par ailleurs, l'un des supports du mécanisme de correction prévu par le TSCG.

En effet, pour mémoire, le TSCG dispose que les États parties doivent instituer un mécanisme de correction mis en œuvre automatiquement pour corriger les « *écarts importants* » à l'objectif de moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement de solde structurel.

À cette fin, l'article 23 de la LOPGFP prévoit qu'il revient au HCFP, à l'occasion de l'avis qu'il rend sur le projet de loi de règlement, de constater l'existence d'écarts importants - c'est-à-dire supérieurs à 0,5 % du PIB ou à 0,25 % par an en moyenne sur une période de deux ans - entre, d'une part, les résultats de solde structurel constaté en exécution et, d'autre part, la prévision inscrite en loi de programmation des finances publiques.

Le cas échéant, il appartient au Gouvernement de justifier ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement, d'indiquer, dans le rapport d'orientation des finances publiques (DOFP), les mesures de correction envisagées et de rendre un rapport annexé au projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale de l'année comportant une analyse des mesures de correction envisagées.

Dans ce cadre, l'avis rendu par le HCFP sur le projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale en application de l'article 13 de la LOPGFP comporte une appréciation de ces mesures de correction.

3. Le rôle du Haut Conseil dans l'activation de la clause de sauvegarde prévue par le TSCG

L'article 3 du TSCG précise que les États membres peuvent s'écarter temporairement de leurs objectifs respectifs en cas de « *circonstances exceptionnelles* ».

Ces circonstances sont définies, au même article, comme des « *faits inhabituels, indépendants de la volonté (des États) et ayant des effets sensibles sur la situation financières des administrations publiques* » ou encore comme « *des périodes de graves récessions économiques* ».

L'article 23 de la LOPGFP prévoit que le Gouvernement peut demander au HCFP de constater la survenue de telles circonstances exceptionnelles. Le Haut Conseil rend alors un avis sans délai.

Le cas échéant, l'article liminaire du premier projet de loi de finances - à l'exception de la loi de règlement - peut déclarer la situation de circonstances exceptionnelles.

L'existence de circonstances exceptionnelles est, par la suite, pris en compte par le Haut Conseil à l'occasion de son avis portant sur la loi de règlement en support duquel il lui revient de constater d'éventuels écarts importants entre les orientations pluriannuelles et les résultats d'exécution.

4. Les moyens et prérogatives du HCFP

Pour lui permettre d'exercer ses missions, la loi organique du 17 décembre 2012 reconnaît au HCFP plusieurs prérogatives, notamment :

- le droit de procéder à l'audition des représentants de l'ensemble des administrations compétentes dans le domaine des finances publiques, de la statistique et de la prévision économique ;

- la faculté de faire appel à des organismes ou des personnalités extérieures à l'administration ;

- la compétence d'adresser toute demande d'information au Gouvernement auxquelles ce dernier doit déférer ;

- la garantie, également accordée au Parlement, d'être informé à chaque examen du projet de loi de finances des engagements financiers de l'État significatifs nouvellement autorisés n'ayant pas d'implication immédiate sur le solde structurel.

Enfin, l'article 22 de la LOPGFP prévoit que les crédits du HCFP sont retracés au sein d'un programme dédié de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN ÉLARGISSEMENT DES COMPÉTENCES DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

A. LE TRANSFERT AU SEIN DE LA LOLF DES DISPOSITIONS DE LA LOI ORGANIQUE DU 17 DÉCEMBRE 2012

À l'instar de l'article 1^{er} de la proposition de loi organique, le présent article transfère dans le corps de la loi organique du 1^{er} août 2001 les dispositions relatives au HCFP.

Certaines de ces dispositions ayant été regardées comme dépourvues d'une nature organique par le Conseil constitutionnel à l'occasion de sa décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012, il est proposé par l'Assemblée nationale de les inscrire dans la proposition de loi ordinaire portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, qui fait l'objet d'un examen conjoint.

B. LA RÉVISION DU MANDAT ET DES MOYENS DU HCFP

1. Concernant les lois de programmations des finances publiques, les lois de finances, de financement de la sécurité sociale, de finances rectificative et de financement rectificatives de la sécurité sociale

Les alinéas 23 à 26 et 28 du présent article¹ élargissent le champ des compétences dont dispose le HCFP lorsqu'il rend un avis sur les lois de finances, de financement de la sécurité sociale, de finances rectificatives et de financement rectificatives de la sécurité sociale.

En effet, au surplus des éléments déjà prévus par la loi organique du 17 décembre 2012, il appartiendrait au Haut Conseil de se prononcer sur :

- la cohérence de l'article liminaire du projet de loi de finances à l'objectif de dépenses des administrations publiques introduit à l'article 1^{er} de la proposition de loi ;

- le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses inscrites aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale ;

- le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances de l'année.

Par ailleurs, les alinéas 27 et 32 du présent article prévoit que le HCFP pourrait, au stade de l'examen de l'avant-projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale et de leurs éventuels textes rectificatifs, se prononcer sur les conséquences financières des dispositions des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale que le Gouvernement lui demanderait d'évaluer.

La commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique a adopté **quatre amendements n°97, 127, 128, 130** concernant les dispositions décrites ci-avant, à l'initiative des co-rapporteurs MM. Laurent Saint-Martin et Éric Woerth.

L'amendement n°97 prévoit que le HCFP est saisi au minimum quinze jours avec l'examen de l'avant-projet de loi de programmation des finances publiques par le Conseil d'État. Actuellement, ce délai est limité à une semaine.

Les amendements n° 127 et 130 prévoient que le HCFP rend également un avis sur les projets de loi de finances de fin de gestion, nouvelle catégorie de loi de finances introduite à l'article 2 de la proposition de loi organique.

¹ Sauf mention contraire, les alinéas mentionnés correspondent à ceux du texte initialement déposé.

L'amendement n° 128 prévoit que le HCFP rend deux avis distincts portant respectivement sur le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Actuellement, un avis unique est rendu sur ces deux textes dont les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes sont identiques, compte-tenu du fait qu'ils sont déposés à des dates très rapprochées.

2. Sur les lois de règlement

L'alinéa 59 du présent article prévoit que le HCFP complète l'avis qu'il rend sur le projet de loi d'approbation des comptes et des résultats de gestion d'une analyse du respect, en exécution, de l'objectif d'évolution de la dépense des administrations publiques institué à l'article 1^{er} de la proposition de loi.

Par ailleurs, au moins une fois tous les quatre ans, l'avis porterait, également, sur les éventuels écarts entre les prévisions en matière macroéconomique, de dépenses et de recettes des lois de financement de la sécurité sociale et l'exécution.

D'après les rapporteurs de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, cette disposition doit permettre au HCFP d'identifier des « *biais de projection* » en travaillant sur une période suffisante pour enrichir son analyse.

3. Sur les lois de programmation sectorielle

L'alinéa 37 du présent article propose que le HCFP soit saisi et rende un avis sur toute disposition d'un projet de loi de programmation sectorielle ayant une incidence sur les finances publiques.

Il lui appartiendrait d'évaluer la compatibilité des dispositions de la loi de programmation sectorielle avec l'objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques inscrit en LPFP. À cette fin, le HCFP serait saisi 15 jours au plus tard avant la présentation de l'avant-projet de loi en Conseil d'État.

4. Sur la gestion budgétaire du HCFP

Par un amendement n° 7 adopté à l'initiative de notre collègue député M. Daniel Labaronne, rapporteur spécial des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État », la commission spéciale a supprimé la disposition selon laquelle les crédits du HCFP devait être retracés au sein d'un programme dédié.

L'intention exprimée par l'auteur est de permettre le suivi de ces crédits comme une action du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : ACCEPTER L'ÉVOLUTION DES MISSIONS DU HAUT CONSEIL TOUT EN APPORTANT CERTAINES CORRECTIONS ET AJOUTS

La commission des finances prend acte du souhait de l'Assemblée nationale de voir évoluer le mandat et les conditions de gestion financière du Haut Conseil des finances publiques.

Toutefois, elle exprime des réserves sur certaines des dispositions et, à l'inverse, estime que les missions du Haut Conseil devraient être élargies à d'autres aspects.

A. L'APPRÉCIATION DU « RÉALISME » DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES APPARAÎT ÊTRE UNE NOTION DÉLICATE À MANIER

La commission des finances n'estime pas souhaitable de faire évoluer la mission du Haut Conseil en lui confiant l'appréciation du « réalisme » des prévisions de recettes et de dépenses.

D'une part, cette notion n'existe pas en droit, à l'inverse de celles de « cohérence » et de « sincérité » et son usage dans le texte organique sans que ne soit, du reste, proposé aucune définition, ce qui apparaît comme une source de confusion.

D'autre part, il apparaît souhaitable de préciser la nature et la portée des avis du HCFP.

On peut, en effet, se demander sur quelles bases et au recours de quelles ressources et compétences techniques, le Haut Conseil pourrait se trouver en situation de dire si une prévision de recettes et de dépenses présente un caractère « réaliste » ou « irréaliste ».

En matière de prévisions économiques et financières, le fort niveau d'incertitude mais aussi le caractère évolutif des modèles et des connaissances, invite à une grande prudence.

À cet égard, le Haut Conseil avait, dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2017, estimé que le prévision de croissance du Gouvernement (+ 1,5 %) le conduisait « à s'écarter du principe de prudence qui permet d'assurer au mieux le respect des objectifs et des engagements pris en matière de finances publiques ». La croissance en 2017 avait finalement atteint + 2,2 %.

Plutôt que d'engager le Haut Conseil dans la voie d'un exercice de contre-prévision qui comporte un risque d'erreur élevé, il apparaît plus utile au débat budgétaire de bénéficier d'un éclairage de la part du Haut Conseil quant à la « *cohérence* » des prévisions de recettes et de dépenses au regard des données macro-économiques dont le Haut Conseil peut disposer.

À cette fin, la commission des finances a adopté **un amendement COM-42** substituant la notion d'analyse de la cohérence des prévisions à celle de réalisme et précisant la portée de cette notion.

B. LA COMMISSION DES FINANCES NE SOUHAITE PAS CONFIER AU HAUT CONSEIL UNE MISSION DE CHIFFRAGE DES MESURES FINANCIÈRES

La commission des finances estime, également, qu'il n'est pas souhaitable de prévoir que le HCFP se prononce, à la demande du Gouvernement, sur les « *conséquences financières de toute disposition du projet de loi* » de finances ou de financement de la sécurité sociale.

D'une part, il n'apparaît **pas pertinent qu'une telle prérogative de saisine du HCFP ne porte que sur les seuls exercices de chiffrage que le Gouvernement accepte de voir soumis à une contre-expertise**, ce qui contreviendrait à l'indépendance de l'institution.

D'autre part, la commission des finances **s'interroge sur les moyens et les compétences dont dispose le HCFP** pour remplir le rôle qui lui serait confié par la loi organique alors que le Parlement peut déjà recourir à la compétence d'instituts de recherche indépendants en mesure de renforcer ses capacités de contre-expertise.

En cohérence, la commission des finances a adopté **un amendement COM-43** qui supprime les dispositions instituant cette nouvelle compétence.

C. LE HAUT CONSEIL POURRAIT JOUER LE RÔLE DE « COMITÉ D'ALERTE » EN CAS DE RISQUE DE DÉRAPAGE DE L'EXÉCUTION DES DÉPENSES

A l'inverse, il serait utile de confier au Haut Conseil un rôle de « comité d'alerte » sur l'exécution des dépenses en cours d'exercice.

Ainsi, et afin de renforcer l'information du Parlement et le suivi de l'exécution des dépenses en cours d'année, la commission des finances a adopté un **amendement COM-44** prévoyant que le Haut Conseil des finances publiques complète les avis qu'il rend sur le projet de loi de finances de l'année à venir et sur le projet de loi d'approbation des comptes de l'année passée d'une analyse du risque que les résultats en matière de

solde s'écartent de la prévision pour l'année en cours inscrite à l'article liminaire de la loi de finances en vigueur.

D. UN RENFORCEMENT DE L'INFORMATION DU PARLEMENT EST SOUHAITABLE

La commission des finances considère qu'il est utile de prévoir explicitement dans la loi organique le droit dont doivent disposer les commissions financières de se voir communiquer les documents transmis par le Gouvernement au Haut Conseil.

À cette fin, la commission des finances a adopté un **amendement COM-45** prévoyant que tous les éléments d'information et documents transmis par le Gouvernement au Haut Conseil des finances publiques en vue de l'élaboration d'un des avis mentionnés au présent article sont communiqués, sur leur demande, aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des affaires sociales.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 12 bis (nouveau)

Désignation des impositions de toutes natures

Cet article additionnel de nature rédactionnelle, introduit par la commission, harmonise la désignation des impositions de toutes natures dans le texte de la loi organique relative aux lois de finances.

L'expression « *impositions de toute nature* » apparaît **tantôt au singulier, tantôt au pluriel** dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a **adopté**, sur la proposition de M. Charles de Courson et Mme Jeanine Dubié, un **amendement** qui harmonise cette appellation au **pluriel** au sein de l'article 10 de la présente proposition de loi organique. L'appellation figure ainsi au pluriel chaque fois qu'elle est utilisée dans le texte transmis au Sénat, sauf lorsque le terme « imposition » est lui-même au singulier au 3° de l'article 3.

L'usage ne semble pas constant et il serait possible de débattre, sur le plan linguistique, de l'opportunité de retenir le singulier ou le pluriel. Constatant toutefois que la Constitution utilise cette expression au pluriel dans ses articles 34 et 72-2, **la commission a adopté, sur la proposition des rapporteurs, un amendement COM-46** tendant à **uniformiser le texte de la loi organique en retenant un intitulé au pluriel.**

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article additionnel.

ARTICLE 13

Modalités d'exécution de la loi organique relative aux lois de finances

Cet article, rajouté par l'Assemblée nationale lors de l'examen en séance publique, rétablit un article de la loi organique relative aux lois de finances supprimé par la proposition de loi organique dans son texte d'origine, prévoyant que les modalités d'exécution de la loi organique relative aux lois de finances sont fixées par décret en conseil d'État.

La commission a adopté cet article sans modification.

Le **titre VI** « Entrée en vigueur et application de la loi organique » de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) contient huit articles, à savoir les articles 61 à 68.

Les articles 61 à 67 contiennent des dispositions transitoires qui n'ont plus d'objet.

L'**article 68** prévoit que des décrets en Conseil d'État pourvoient, en tant que de besoin, à l'exécution de la loi organique.

Or l'**article 12** de la présente proposition de loi organique **réécrit entièrement le titre VI** de la loi organique en le remplaçant par des dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et au mécanisme de correction. Le contenu actuel des articles 61 à 68 n'est donc pas repris.

En conséquence, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a **adopté un amendement**, présenté par M. Charles de Courson, tendant à **rétablir l'article 68**, qui porterait désormais le numéro 63, à l'intérieur d'un titre VII (nouveau) intitulé « Application de la loi organique ».

Lors de l'examen en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel sur cet article.

Il convient d'approuver ce rétablissement des modalités d'application de la loi organique.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

**PROPOSITION DE LOI PORTANT DIVERSES
DISPOSITIONS RELATIVES AU HAUT CONSEIL
DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION
DU PARLEMENT SUR LES FINANCES PUBLIQUES**

EXAMEN DES ARTICLES

**TITRE 1^{ER}
DISPOSITIONS RELATIVES
AU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES**

ARTICLE 1^{er}

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

Le présent article prévoit d'intégrer dans une loi ordinaire certaines dispositions relatives à la nomination et à la parité au sein du Haut Conseil des finances publiques. La commission a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT

D'une part, l'article 11 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que quatre des membres du Haut Conseil des finances publiques sont nommés, respectivement, par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macroéconomiques et des finances publiques. Il est prévu que ces nominations fassent suite à des auditions par les commissions des finances et des affaires sociales.

Cette dernière disposition a été jugée comme ne relevant pas du domaine des lois organiques par le Conseil constitutionnel à l'occasion de sa décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012.

D'autre part, ce même article 11 prévoit les modalités de nomination des membres du Haut Conseil qui permettent d'assurer la parité de nombre entre les femmes et les hommes.

Ces dispositions ont, également, été jugées comme ne relevant pas du domaine des lois organiques par le Conseil constitutionnel à l'occasion de sa décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article reprend sans les modifier, et afin de les inscrire dans le corps d'une loi ordinaire, les dispositions précitées dont il a été jugé par le Conseil constitutionnel qu'elles ne présentaient pas de caractère organique.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Estimant que les dispositions visées demeurent inchangées par rapport au droit existant, la commission a adopté cet article sans modification.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 2

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

Le présent article prévoit d'intégrer dans une loi ordinaire les dispositions relatives à l'audition par les commissions parlementaires du président du Haut Conseil des finances publiques.

La commission a adopté cet article sans modification.

L'article 20 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que le président du Haut Conseil des finances publiques est entendu à tout moment et à la demande des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Cette disposition a été jugée comme ne relevant pas du domaine des lois organiques par le Conseil constitutionnel à l'occasion de sa décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012.

Le présent article reprend sans les modifier, et afin de les inscrire dans le corps d'une loi ordinaire, les dispositions précitées dont il a été jugé par le Conseil constitutionnel qu'elles ne présentaient **pas de caractère organique**.

Estimant que les dispositions visées demeurent inchangées par rapport au droit existant, la commission a adopté cet article sans modification.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 3

Règlement intérieur du Haut Conseil des finances publiques

Le présent article prévoit d'intégrer dans une loi ordinaire les dispositions relatives à la publication du règlement du Haut Conseil des finances publiques. La commission a adopté cet article sans modification.

L'article 21 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que le règlement du Haut Conseil des finances publiques est rendu public et prévoit les modalités par lesquelles son président peut déléguer ses attributions.

Cette disposition a été jugée comme ne relevant pas du domaine des lois organiques par le Conseil constitutionnel à l'occasion de sa décision n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012.

Le présent article reprend sans les modifier, et afin de les inscrire dans le corps d'une loi ordinaire, les dispositions précitées dont il a été jugé par le Conseil constitutionnel qu'elles ne présentaient pas de caractère organique.

Estimant que les dispositions visées demeurent inchangées par rapport au droit existant, la commission propose **d'adopter cet article sans modification.**

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

ARTICLE 3 bis

Remise d'un rapport précisant les mesures permettant de corriger les biais de projection affectant les prévisions en finances publiques

Le présent article prévoit que lorsque le Haut Conseil a identifié l'existence de biais de projection dans les prévisions fournies par le Gouvernement à l'occasion de l'examen des textes financiers, celui-ci remet un rapport annexé au projet de loi de finances pour préciser les corrections envisagées.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

L'article 4.6 de la directive européenne n° 2011/85/UE dispose que *« les prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de la programmation budgétaire sont soumises à une évaluation régulière, non biaisée et globale, reposant sur des critères objectifs, y compris à une évaluation ex post. Le résultat de cette évaluation est rendu public et dûment pris en compte dans les prévisions macroéconomiques et budgétaires ultérieures. Si l'évaluation met au jour une importante distorsion affectant les prévisions macroéconomiques sur une période d'au moins quatre années consécutives, l'État membre concerné prend les mesures nécessaires et les rend publiques. »*.

L'article 12 de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques prévoit que l'avis rendu par le Haut Conseil des finances publiques sur le projet de loi d'approbation des comptes et de résultats de gestion comporte, au moins une fois tous les quatre ans, une analyse des écarts entre la prévision de croissance, les dépenses et recettes inscrites dans les textes financiers et la réalisation.

Cette analyse doit permettre de mettre à jour les « biais de projection » qui affecteraient, éventuellement, les prévisions gouvernementales.

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale lors de l'examen de la proposition de loi en séance publique à l'initiative du Gouvernement avec un avis favorable de la commission spéciale.

Il prévoit que lorsque l'avis du Haut Conseil identifie des écarts résultant de biais de projection dans l'exercice de prévision, le Gouvernement remette un rapport annexé au prochain projet de loi de finances précisant et analysant les mesures de correction envisagées.

Le présent article **assure la transposition en droit interne des exigences d'une directive européenne**. Il introduit une **obligation de rendre compte** des mesures envisagées pour améliorer les capacités de prévision du Gouvernement en matière économique, **ce qui est bienvenu**.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

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 relative aux mesures fiscales prises dans l'année,
jointe au projet de loi de finances**

Cet article abroge l'article 12 de la loi de règlement pour 2007, qui prévoit la remise d'une annexe au projet de loi de finances relative aux mesures fiscales prises dans l'année, par coordination avec la proposition de loi organique qui inscrit cette disposition dans la loi organique relative aux lois de finances.

La commission a adopté sans modification cet article de coordination.

I. LE DROIT EXISTANT : LA LOI DE RÈGLEMENT POUR 2007 PRÉVOIT LA PUBLICATION, CHAQUE ANNÉE, DE LA LISTE DES MESURES FISCALES PRISES DEPUIS LE PRÉCÉDENT PROJET DE LOI DE FINANCES

Le I de l'article 12 de la loi n° 2008-759 du 1^{er} août 2008 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007 prévoit la **publication**, conjointement au projet de loi de finances de l'année, d'une annexe récapitulant les **mesures prises en matière fiscale depuis le dépôt du projet de loi de finances de l'année précédente**.

Cette annexe dresse la liste de **toutes les dispositions** relatives aux règles concernant **l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures**, adoptées au cours de cette période.

Elle doit préciser la **loi qui a créé** chacune de ces dispositions, son **objet**, la **période** pendant laquelle il est prévu de l'appliquer et son **effet**, pour l'année de son entrée en vigueur et les trois années suivantes, **sur les recettes de l'État, des collectivités territoriales et des autres personnes morales** bénéficiaires d'une ou de plusieurs impositions de toute nature affectées.

Cette annexe doit être déposée sur le bureau des assemblées parlementaires et distribuée **au moins dix jours francs** avant que l'Assemblée nationale examine en première lecture l'article du projet de loi de finances de l'année qui autorise la perception des ressources de l'État. Il s'agit de l'article premier du projet de loi de finances.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE SUPPRESSION PAR COORDINATION AVEC LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Le contenu du I précité de l'article 12 de la loi de règlement pour 2007 a été repris, en substance, par l'article 10 de la proposition de loi **organique** relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, discutée conjointement à la présente proposition de loi.

Cet article 10 inscrit l'annexe relative aux mesures fiscales parmi celles énumérées à l'article 50 de la loi organique relative aux lois de finances. Elle devrait donc être publiée au plus tard le premier mardi d'octobre, conformément aux dispositions introduites par l'article 7 de la même proposition de loi organique.

Le présent article **abroge** en conséquence cette disposition. L'entrée en vigueur est prévue, comme pour l'article 10 de la proposition de loi organique, lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2023.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER UNE DISPOSITION DE SIMPLE COORDINATION

Cet article étant de **simple coordination** avec des dispositions approuvées par la commission dans la proposition de loi organique, il convient de l'approuver également.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

TITRE III DISPOSITIONS DIVERSES

ARTICLE 5

Intitulé de la loi relative aux résultats de gestion et portant approbation des comptes de l'année

Cet article adapte, dans la législation existante, le nom de la loi de règlement à l'intitulé prévu par la proposition de loi organique portant modernisation de la gestion des finances publiques.

La commission a adopté sans modification cet article de simple coordination.

La proposition de loi organique portant modernisation de la gestion des finances publiques, discutée conjointement à la présente proposition de loi, prévoit au I de son article 2 le **renommage**, dans la loi organique relative aux lois de finances, de la **loi de règlement** en « *loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année* ».

En conséquence, **le présent article procède au même renommage dans deux dispositions de lois ordinaires**, à savoir l'article L. 132-2 du code des juridictions financières et le dernier alinéa du I de l'article 53 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Il a été introduit par la commission spéciale chargée de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, sur la proposition de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.

Il convient d'**approuver** cette disposition de simple coordination.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

ARTICLE 6

Composition et saisine du Conseil des prélèvements obligatoires

Cet article comprend plusieurs mesures relatives au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) :

- le CPO pourrait être saisi sur des modifications législatives ;
- la durée du mandat de ses membres serait étendue de deux à trois ans ;
- un poste de vice-président serait créé, désigné par le Premier président de la Cour des comptes ;
- le président du CPO pourrait désigner de nouvelles personnalités qualifiées, pour une durée d'un an ;
- plusieurs personnalités nouvelles pourraient participer aux délibérations du CPO à la demande de son président.

La commission a adopté cet article, moyennant trois précisions : le vice-président serait nécessairement un président de chambre à la Cour des comptes, en activité ou honoraire ; le nombre des personnalités qualifiées désignées par le président serait au maximum de quatre ; enfin, le secrétaire général du Haut Conseil des finances publiques ne ferait pas partie des personnalités pouvant participer aux délibérations à la demande du président.

I. LE DROIT EXISTANT : LE CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES APPRÉCIE L'ÉVOLUTION ET L'IMPACT DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Le **Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)**, en application des articles L. 331-1 et suivants du code des juridictions financières, est un organisme consultatif chargé d'apprécier **l'évolution et l'impact** économique, social et budgétaire de l'ensemble des **prélèvements obligatoires**, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires.

Il peut être **saisi** par le **Premier ministre** ou par les **commissions** de l'Assemblée nationale et du Sénat **chargées des finances ou des affaires sociales**, pour la réalisation d'**études relatives à toute question relevant de sa compétence** (article L. 331-3 du même code).

À titre d'exemple, il a remis en juillet 2018 un rapport sur les taxes affectées demandé par la commission des finances du Sénat.

Le CPO est **présidé** par le **Premier président de la Cour des comptes**, qui a voix prépondérante en cas de partage des votes (article L. 331-4 du code des juridictions financières).

Il comprend également (article L. 331-5 du même code) :

- **huit magistrats ou fonctionnaires** choisis à raison de leur expérience professionnelle et **désignés par leur institution ou ministère d'origine** : à savoir un membre du Conseil d'État, un magistrat de l'ordre judiciaire, un magistrat de la Cour des comptes, un inspecteur général des finances, un inspecteur général des affaires sociales, un inspecteur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et deux professeurs agrégés des facultés de droit et de sciences économiques ;

- **huit personnalités qualifiées** choisies à raison de leur expérience professionnelle et **désignées respectivement par** le ministre chargé de l'économie et des finances, le ministre chargé des affaires sociales, le ministre chargé de l'intérieur, le président de l'Assemblée nationale (deux personnalités qualifiées), le président du Sénat (deux personnalités qualifiées) et le président du Conseil économique, social et environnemental.

La **durée du mandat** de ces membres est de deux ans, renouvelable (article L. 331-6 du même code).

Le **secrétariat du CPO** est assuré par la Cour des comptes (article L. 331-7 du même code).

Le CPO peut **faire appel à toute compétence extérieure** de son choix et **désigner des rapporteurs** (article L. 331-8 du même code). En outre, **à la demande de son président**, le directeur de la sécurité sociale, le directeur du budget, le directeur général du Trésor et le directeur de la législation fiscale **assistent à ses réunions**, sans voix délibérative (article L. 331-9 du même code).

Enfin les membres du CPO et les rapporteurs disposent d'un **libre accès aux services et institutions** entrant dans leur champ de compétences (article L. 331-10 du même code), ainsi que **d'un droit d'accès à tous documents** pour réaliser leurs études (article L. 331-11 du même code).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE NOUVELLE POSSIBILITÉ DE SAISINE DU CPO ET UNE FACILITÉ POUR ÉTENDRE LE NOMBRE DES PERSONNALITÉS PARTICIPANT À SES RÉUNIONS

Le présent article a été introduit par la commission spéciale de l'Assemblée nationale, sur la proposition de M. Éric Woerth, président, et de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.

Le 1^o du I procède à un ajustement des compétences du CPO en précisant qu'il apprécie « *les incidences économiques, sociales, budgétaires et financières* », et non « *l'impact économique, social et budgétaire* » des prélèvements obligatoires.

Le 2^o du même I prévoit, dans son *a*, un **nouveau cas de saisine** du CPO : le Premier ministre et les commissions des finances ou des affaires sociales des deux assemblées pourraient lui demander une **appréciation a priori de toute modification législative** en matière d'impositions de toutes natures ou de cotisations sociales.

Le *b* du même 2^o précise que les études et avis rendus par le CPO sont **rendus publics**, ce qui relève aujourd'hui d'un simple usage.

Le 3^o prévoit que le **Premier président** de la Cour des comptes, qui préside le CPO, **nomme en qualité de vice-président du CPO un magistrat de la Cour des comptes**, en activité ou honoraire, qui participe à toutes ses séances et n'a voix délibérante qu'en l'absence du Premier président. En conséquence, la possibilité pour le Premier président de se faire représenter par un président de chambre de la Cour des comptes est supprimée.

Le 4^o **élargit le périmètre des qualifications des universitaires** susceptibles d'être nommés au CPO. Alors que deux professeurs agrégés des facultés de droit et de sciences économiques peuvent aujourd'hui en faire partie, pourraient y être nommés à l'avenir des professeurs des universités ou directeurs de recherche des disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion. En application du II du présent article, cette modification s'appliquerait à compter du prochain renouvellement de ces mandats.

Le 5^o porte à **trois ans**, contre deux ans actuellement, la **durée du mandat** des membres du CPO. En application du II du présent article, cette extension s'appliquerait aux mandats en cours à la publication de la présente loi ordinaire.

Le 6^o prévoit que le président du CPO peut **élargir le collège à de nouvelles personnalités qualifiées** afin d'éclairer les délibérations du Conseil, **pour une durée d'un an**. Ces personnalités assistent aux réunions du Conseil, sans voix délibérative.

Le 7° élargit le cercle des personnalités qui assistent, à la demande du président du CPO, aux réunions du Conseil, sans voix délibérative : outre le directeur de la sécurité sociale, le directeur du budget et le directeur général du Trésor, pourraient désormais y assister le directeur général des finances publiques, le directeur général des collectivités locales, le directeur général des entreprises, le directeur général de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et le secrétaire général du Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER LES DISPOSITIONS PROPOSÉES MOYENNANT DES AJUSTEMENTS

En premier lieu, l'élargissement des possibilités de saisine du CPO doit être approuvé en ce qu'il permettrait au Gouvernement comme au Parlement d'obtenir l'expertise du Conseil non seulement sur des prélèvements obligatoires existants, mais aussi sur des modifications du cadre législatif fiscal.

S'agissant de la création du poste de vice-président, elle devrait jouer un rôle particulièrement important dans l'activité du CPO, compte tenu du poids des activités du président, par ailleurs Premier président de la Cour des comptes.

C'est pourquoi la commission a adopté, sur la proposition des rapporteurs, un amendement COM-4 qui prévoit que cette charge revient à un président de chambre de la Cour des comptes, en activité ou honoraire, et non à un simple magistrat.

Pour mémoire, en application des articles L. 121-1 et L. 121-2 du code des juridictions financières, les présidents de chambre sont nommés, comme le Premier président lui-même et les conseillers maîtres, par décret pris en Conseil des ministres. Les autres magistrats de la Cour des comptes sont nommés par décret du Président de la République.

S'agissant de la possibilité, pour le président du CPO, de nommer des personnalités qualifiées, cette disposition peut certes aider le CPO à recourir à l'expertise de personnalités extérieures sur certaines questions dont il est saisi.

Elle se distingue toutefois assez fortement des conditions habituelles de nomination des personnalités qualifiées dans les organismes consultatifs. Elle risquerait, en cas de nomination d'un nombre trop élevé de personnalités qualifiées, de réduire le poids dans les débats des personnalités qualifiées nommées, au nombre de huit, par des autorités extérieures. La disposition ne pose d'ailleurs pas de condition explicite sur la compétence ou l'expérience professionnelle de ces nouvelles personnalités qualifiées, contrairement à l'article L. 331-5 précité du code des juridictions

financières pour les personnalités qualifiées désignées par des autorités extérieures.

La commission a donc adopté, sur la proposition des rapporteurs, **un amendement COM-6 qui limite à quatre** le nombre des personnalités qualifiées dont la nomination serait réservée au choix du Président, soit la moitié du nombre des personnalités qualifiées disposant d'une voix délibérative.

S'agissant enfin de **l'accroissement de la liste des personnalités qui assistent aux réunions du CPO à la demande de son président**, la **commission a adopté**, sur la proposition des rapporteurs, **un amendement COM-7 qui retire** la mention du **secrétaire général du Haut Conseil des finances publiques (HCFP)**.

L'article 61 de la LOLF énonce en effet que le HCFP est un **organisme indépendant**, placé auprès de la Cour des comptes, ce qui invite à garantir son autonomie. En outre, cette fonction n'est prévue que dans le règlement intérieur du HCFP et le président du HCFP, sous l'autorité duquel exerce le secrétaire général, préside déjà le CPO. Enfin, la commission a adopté un amendement rédactionnel **COM-5**.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 7

Abrogation de la doctrine des taxes affectées

Cet article abroge l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, qui introduit une doctrine des taxes affectées et précise les règles relatives au plafonnement des taxes affectées.

La commission a modifié cet article afin de maintenir en vigueur les dispositions relatives au plafonnement des taxes affectées, dont le dispositif n'est pas repris par la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

I. LE DROIT EXISTANT : LA « DOCTRINE » DES TAXES AFFECTÉES

Comme l'ont indiqué plus en détail les rapporteurs lors de la présentation de l'article 3 de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, l'**article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022** définit dans son I la « **doctrine** » des taxes affectées, aux termes de laquelle l'affectation d'une imposition de toutes natures à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale ne peut être instituée ou maintenue que si elle répond à certains critères.

Le **II** du même article rappelle le principe selon lequel les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale font l'objet d'un **plafonnement**. Il s'agit en fait d'un rappel du mécanisme prévu à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Enfin le **III**, introduit sur l'initiative du Sénat, prévoit que **le niveau du plafonnement** ainsi institué **ne peut excéder de plus de 5 % le rendement de l'imposition pour l'année considérée**. En effet, comme l'indiquait alors le rapporteur général du Sénat dans son rapport, « *la fixation d'un plafond très au-delà du produit prévisionnel de la ressource affectée prive de toute portée pratique le dispositif en ne permettant pas au Parlement d'appréhender, à travers le niveau du plafond, les ressources réelles dont bénéficie l'opérateur, de façon comparable aux crédits d'une subvention* »¹.

¹ [Rapport n° 56 \(2017-2018\)](#) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, déposé le 31 octobre 2017.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE ABROGATION JUSTIFIÉE PAR UNE COORDINATION AVEC LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE RELATIVE À LA MODERNISATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Le présent article, introduit par la commission spéciale de l'Assemblée nationale sur la proposition de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur, **abroge l'article 18 précité de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022**. Selon son exposé des motifs, cet amendement a pour objet une **simple coordination avec les articles 3 et 5 de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques**, discutée conjointement à la présente proposition de loi.

Pour mémoire, ces articles contiennent notamment des dispositions relatives aux conditions selon lesquelles des taxes peuvent être affectées à des personnes morales autres que l'État.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : APPROUVER CETTE DISPOSITION DE CONSÉQUENCE MOYENNANT UNE CORRECTION DE COORDINATION

L'abrogation du I de l'article 18 précité de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 **doit être approuvée**, en ce que les dispositions relatives aux conditions d'affectation de taxe sont désormais précisées dans la loi organique relative aux lois de finances, telle que modifiée par la proposition de loi organique relative à la modernisation de gestion des finances publiques.

En revanche, les **II** et **III** du même article, qui portent sur les **règles de plafonnement** de ces taxes, ne sont pas reprises par la proposition de loi organique précitée, alors qu'il ressort de l'exposé des motifs de l'amendement qu'il avait pour vocation à procéder à une **simple coordination**.

En conséquence, **la commission a adopté**, sur la proposition des rapporteurs, **un amendement COM-8 qui limite l'abrogation au I de l'article 18 précité** de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article ainsi modifié.

ARTICLE 8

Rapport sur la possibilité de présenter un projet de loi de programmation des investissements dans les secteurs de la culture et du patrimoine

Cet article prévoit la remise au Parlement d'un rapport examinant la possibilité de présenter un projet de loi de programmation des investissements dans les secteurs de la culture et du patrimoine.

Dans la mesure où cette question paraît éloignée du cadre de la présente proposition de loi, la commission a supprimé cet article, indépendamment de la pertinence ou non du dispositif proposé.

L'article 8 prévoit que le Gouvernement **remet au Parlement**, dans les trois mois suivant la promulgation de la présente loi, **un rapport examinant la possibilité de présenter un projet de loi de programmation des investissements dans les secteurs de la culture et du patrimoine**.

Il résulte d'un amendement adopté par la commission spéciale sur la proposition de Mme Dominique David. L'auteur de l'amendement à l'origine de cet article souligne, comme le font régulièrement les rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat¹, le niveau élevé des restes à payer liés aux projets en cours. Il convient toutefois de faire observer que les crédits de cette mission font l'objet principalement de subventions et correspondent donc à des investissements des opérateurs et non de l'État lui-même.

En tout état de cause et **sans remettre en cause les besoins d'investissements, par l'État ou par des opérateurs, dans les secteurs de la culture et du patrimoine**, il convient de faire observer que **la présente proposition de loi** est consacrée au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques. Elle **ne constitue pas le cadre le plus approprié pour aborder cette question**, qui pourrait trouver sa place par exemple dans les débats relatifs au prochain projet de loi de finances.

¹ Voir par exemple le [rapport spécial de MM. Vincent Éblé et Didier Rambaud](#) relatif aux crédits de la mission « Culture », fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement pour 2020, déposé le 7 juillet 2021.

La commission a donc adopté, sur la proposition des rapporteurs, un amendement COM-9 qui supprime le présent article.

Décision de la commission : la commission des finances a supprimé cet article.

ARTICLE 9

Présentation des conséquences environnementales des recettes et des dépenses du budget

Cet article prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard le premier mardi d'octobre de chaque année, une présentation des conséquences environnementales des recettes et des dépenses du budget.

La commission a supprimé cet article, au motif que la remise d'un rapport contenant ces informations est déjà prévue par l'article 179 de la loi de finances pour 2020.

Le présent article 9 prévoit que le Gouvernement **remet au Parlement**, au plus tard le premier mardi d'octobre de chaque année, une **présentation des conséquences environnementales des recettes et des dépenses du budget**.

Or le 6° de l'article 179 de la loi de finances pour 2020 prévoit la remise du rapport contenant ces informations, qui est présenté sous l'appellation de « budget vert » par le Gouvernement (rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État). Il est défini en termes précis.

La définition du rapport « budget vert »

« I.- Le Gouvernement présente sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année prévues au 7° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : (...)

« 6° Un rapport sur l'impact environnemental du budget. Ce rapport présente :

« a) L'ensemble des dépenses du budget général de l'État et des ressources publiques, y compris les dépenses fiscales présentées dans le projet de loi de finances de l'année, ayant un impact favorable ou défavorable significatif sur l'environnement ;

« b) Un état évaluatif des moyens financiers publics et privés mis en œuvre pour financer la transition écologique et énergétique ainsi que de leur adéquation avec les volumes financiers nécessaires au respect des engagements européens, de l'accord de Paris et de l'agenda 2030 du développement durable ;

« c) La stratégie poursuivie en matière de fiscalité écologique et énergétique, ainsi que les données permettant d'évaluer la part de cette fiscalité dans les prélèvements obligatoires, le produit des recettes perçues, les acteurs économiques concernés, les mesures d'accompagnement mises en œuvre et l'efficacité des dépenses fiscales en faveur de l'environnement. Ce rapport précise les impacts de la fiscalité écologique et énergétique, d'une part, sur le pouvoir d'achat des ménages en fonction de leur composition, de leur revenu fiscal de référence et de leur lieu de résidence et, d'autre part, sur les coûts de production et les marges des entreprises, selon leur taille et leur secteur d'activité ;

« d) Un état évaluatif des moyens de l'État et de ses établissements publics qui seraient nécessaires à la mise en œuvre des objectifs déterminés par la loi prévue à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie.

« Ce rapport dresse, notamment, le bilan des actions de maîtrise de la demande d'énergie, de l'évolution des charges de service public de l'énergie, des mesures de promotion des énergies renouvelables et de l'évolution de l'impact sur l'environnement de la consommation d'énergie, notamment de l'évolution des émissions de gaz à effet de serre.

« Il présente l'ensemble des instruments fiscaux incitant les acteurs économiques à prévenir les atteintes portées à l'environnement, en application de l'article 3 de la Charte de l'environnement, et leur efficacité globale. Il contribue ainsi à la performance et à la lisibilité de la fiscalité environnementale et à la cohérence de la réforme fiscale ; »

Source : article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020

Comme il s'agit d'un « jaune » budgétaire, **la publication** du rapport prévu par l'article 179 précité **devrait être assurée au plus tard le premier mardi d'octobre**, conformément au 2° du I de l'article 7 de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, qui prévoit un raccourcissement du délai de publication de ces documents.

L'an dernier, le « budget vert » a d'ailleurs été présenté en même temps que le projet de loi de finances initiale pour 2021, soit le 28 septembre 2020.

Dans un objectif de clarté de la loi, la présente loi n'ayant pas de force juridique supérieure à la loi de finances pour 2020, **il ne paraît pas utile d'y reprendre cette prescription** et il est préférable de privilégier la définition de ce rapport inscrite dans l'article 179 précité de la loi de finances pour 2020. La commission a donc **adopté**, sur la proposition des rapporteurs, un **amendement COM-10** qui **supprime** le présent article.

Décision de la commission : la commission des finances a supprimé cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 septembre 2021 sous la présidence de Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidente, la commission a examiné le rapport sur 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.

M. Claude Raynal, rapporteur. – La révision du cadre des lois de finances et des lois de programmation des finances publiques (LPFP) a été proposée par l'Assemblée nationale à partir des travaux menés en 2019 par une mission d'information – la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (Milolf) –, dont le président était Éric Woerth et le rapporteur Laurent Saint-Martin.

La crise sanitaire et économique a conduit à différer d'une année la présentation de ces textes par rapport à l'intention des auteurs. Ainsi, ils n'ont été adoptés que le 19 juillet dernier en première lecture. Ils ne trouveraient à s'appliquer que pour le projet de loi de finances (PLF) pour 2023, soit au début du prochain quinquennat ; mais le Gouvernement a souhaité les inscrire dès ce mois de septembre à l'ordre du jour du Sénat. Il nous reviendra d'ailleurs peut-être d'analyser, à cet égard, les intentions du Gouvernement : le vote de ces textes présentait-il réellement un caractère d'urgence ?

La proposition de loi organique (PPLO) contient trois titres relatifs, respectivement, à la programmation des finances publiques, aux lois de finances et, enfin, à l'information du Parlement ainsi qu'au contrôle sur les finances publiques.

Actuellement, les règles applicables en matière de programmation des finances publiques sont prévues par la loi organique du 17 décembre 2012 adoptée, notamment, pour permettre à la France de transposer les dispositions du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG).

L'article 1^{er} a d'abord pour objet d'insérer les dispositions de la loi organique du 17 décembre 2012 au sein de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), alors même qu'elles concernent des lois de programmation qui portent sur l'ensemble des finances publiques. À notre sens, cette insertion n'était pas indispensable, mais elle ne pose pas non plus de difficulté.

Avant de présenter les autres modifications proposées *via* cet article 1^{er}, je rappelle que les orientations pluriannuelles des finances publiques sont purement programmatiques et que, sans révision de la

Constitution, elles ne peuvent pas s'imposer au législateur financier. Gardons toujours cette idée à l'esprit.

En premier lieu, l'article 1^{er} institue, au sein du domaine obligatoire des lois de programmation, un objectif d'évolution de la dépense des administrations publiques (ODAP), décliné par sous-secteurs. Cela n'est pas nouveau en soi, puisque les LPFP peuvent déjà comporter un objectif de ce type, mais ce n'était pas obligatoire.

S'y ajoute une plus grande nouveauté : la présentation d'un « compteur des écarts » entre cet objectif de dépenses et la réalisation, qui figurerait dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au PLF, comme le précise l'article 9 *bis* de la proposition de loi. Ce compteur permettrait de comparer les différences en euros courants entre l'ODAP et le niveau des dépenses exécutées ou prévues au titre du PLF. Dans la mesure où la Constitution ne permet pas de donner un caractère contraignant aux trajectoires de soldes ou de dépenses fixées en LPFP, il s'agit surtout de renforcer l'information du Parlement. J'ajoute, à titre personnel, que c'est aussi le moyen d'exercer une certaine pression sur les assemblées, notamment en présentant à la presse quelques éléments d'information en milliards d'euros.

En deuxième lieu, l'article 1^{er} propose que le Gouvernement remette au Parlement le rapport sur l'orientation des finances publiques non plus à la fin de la session ordinaire, comme actuellement, mais au plus tard le 30 avril. L'objectif est de fusionner le débat sur le programme de stabilité et le débat sur le rapport d'orientation des finances publiques, dont notre commission a souvent relevé les redondances.

En troisième lieu, il est proposé de compléter le contenu des articles liminaires des différentes lois de finances.

En résumé, la réforme de la programmation des finances publiques tient en trois éléments : rendre obligatoire la définition d'un objectif de dépenses, rapprocher le débat sur le programme de stabilité et le débat sur l'orientation des finances publiques et ajouter des éléments aux articles liminaires.

En tant que corapporteurs, nous avons veillé à adopter une attitude constructive par rapport à ces propositions, ne serait-ce qu'au nom du consensus dont la LOLF avait bénéficié, à l'origine, au sein des assemblées. Cependant, avant de vous préciser ce que nous souhaitons améliorer et ajouter, il me semble nécessaire de donner notre sentiment sur l'opportunité même de la démarche engagée.

En réalité, cette révision du cadre de la programmation pluriannuelle nous semble à contretemps : elle arrive à la fois trop tard et trop tôt. Elle arrive trop tard puisque, depuis maintenant quelques années, nous avons identifié des lacunes dans la pratique de la programmation pluriannuelle dans notre pays. En témoigne notamment le fait que le

Gouvernement n'a, jusqu'ici, ressenti aucune difficulté à laisser en vigueur une loi de programmation reposant sur des hypothèses totalement dépassées - c'était déjà vrai avant la crise sanitaire... - et décrivant des objectifs déjà abandonnés à leur sort.

Elle arrive trop tôt puisque, à la suite de la crise sanitaire, nous sommes au cœur d'une réflexion à l'échelle européenne sur la réforme du pacte de stabilité, qui pourrait aboutir au cours de l'année 2022. Sans doute aurait-il été plus utile d'adopter, une loi de programmation reposant sur des hypothèses et des objectifs actualisés et d'attendre les conclusions de cette réflexion européenne pour réformer, en profondeur s'il le faut, le cadre organique relatif à la programmation des finances publiques.

Ces précautions étant apportées, voici les pistes d'amélioration que nous avons identifiées. Certaines sont traduites dans un amendement que nous vous soumettons dès ce matin. D'autres le seront probablement dans d'autres amendements, qui seront présentés en séance ; elles doivent encore être affinées et travaillées.

Premièrement, nous estimons que la définition de l'ODAP doit s'accompagner de l'identification des « dépenses d'avenir », que notre commission, comme le comité Arthuis, appelle de ses vœux. À cette fin, nous vous proposons un amendement en vertu duquel le montant et la croissance des dépenses « durablement favorables à la croissance économique, au progrès social et environnemental » sont indiqués en LPFP et détaillés dans le rapport annexé.

Deuxièmement, la visibilité en matière de dépenses doit s'accompagner d'une même visibilité du côté des recettes. Nous proposons donc d'instituer un objectif d'évolution des recettes des administrations publiques (ORAP).

Troisièmement, la transmission du rapport sur l'orientation des finances publiques prévue « au plus tard le 30 avril » n'est pas compatible avec l'organisation en temps utile d'un débat portant sur le rapport et sur le programme de stabilité, à moins que l'on ne demande au Parlement de débattre d'un document qui aura déjà été envoyé à la Commission européenne. En effet, le 30 avril constitue une date butoir pour la transmission du programme de stabilité. En conséquence, nous vous proposons un amendement tendant à ce que le rapport sur l'orientation des finances publiques soit transmis au Parlement, comme le programme de stabilité, au moins quinze jours avant que ce document ne soit remis à la Commission européenne, soit au plus tard le 15 avril.

Au-delà, il nous apparaît que l'article 1^{er} pourrait être complété sur deux points.

Tout d'abord, rien n'est proposé pour éviter, à l'avenir, de laisser en vigueur des lois de programmation manifestement dépassées - c'est un grand sport national. Nous regardons actuellement les solutions techniques

qui pourraient y remédier, comme la transformation des lois de règlement en « lois de règlement et de révision des orientations pluriannuelles des finances publiques ». Chaque année, on constaterait les résultats et modifierait la loi de programmation en conséquence, dans la logique d'un chaînage vertueux entre exécution et programmation.

Ensuite, la clarté de la discussion et de la présentation des lois de programmation pour ce qui concerne chacune des administrations publiques, notamment les administrations publiques locales, devrait être renforcée. Nous devrions également vous proposer une initiative en ce sens.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Au-delà de la programmation proprement dite, la loi organique du 17 décembre 2012, qui transpose en droit interne les exigences découlant du TSCG, traite également du Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Cet organisme indépendant, placé auprès de la Cour des comptes, est chargé de rendre des avis sur les différents textes financiers. Il intervient également dans la mise en œuvre du mécanisme de correction prévu par le TSCG en cas d'écart à la trajectoire pluriannuelle.

Tout en transférant au sein de la LOLF les dispositions organiques relatives au HCFP, l'article 12 apporte plusieurs modifications visant à étendre le mandat de cette instance.

Tout d'abord, le HCFP serait désormais appelé à se prononcer sur le « réalisme » des prévisions de recettes et de dépenses inscrites au sein des PLF et des projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Cette appréciation du « réalisme » en recettes et en dépenses nous paraît une mission pour le moins délicate. Il nous semble plus opportun de lui confier la mission d'exposer si les prévisions du Gouvernement sont en « cohérence » avec l'ensemble des données macroéconomiques dont il dispose.

Ensuite, l'article 12 propose de reconnaître au HCFP une compétence pour réaliser un contre-chiffrage des mesures du PLF et du PLFSS à la demande du Gouvernement, et ce au stade de l'avant-projet de loi. Il nous semble, d'une part, qu'il n'appartient pas au Gouvernement de choisir lui-même les mesures qui pourraient faire l'objet d'un contre-chiffrage et, d'autre part, que le Parlement peut mobiliser ses propres moyens et des instituts indépendants pour assumer ce rôle de contre-expertise.

Enfin, il est proposé de confier au HCFP la mission de rendre un avis sur le volet financier des lois de programmation sectorielle. Il s'agit, à nos yeux, d'une évolution utile.

Dans le même temps, nous avons considéré qu'il serait opportun de renforcer le mandat du HCFP en lui confiant la tâche d'intervenir comme un « comité d'alerte » de l'exécution des dépenses sur l'année en cours. Tel est l'objet d'un amendement que nous vous soumettons, visant à permettre

au HCFP de rendre un avis sur ce point, à l'occasion du PLF. S'il constatait que cette prévision laisse apparaître un risque d'écart par rapport à ce qui est prévu dans la dernière loi de finances, le HCFP pourrait alors détailler les principaux risques qu'il identifie dans son avis.

Les mesures relatives au contenu et à l'examen des lois de finances comprennent de nombreuses dispositions de nature technique. Je concentre volontairement mon propos sur les principales mesures du texte et celles sur lesquelles nous présentons des amendements substantiels. Nous pourrions revenir sur les autres mesures de simplification ou de précision que je n'aurais pas mentionnées.

Tout d'abord, l'article 2 rebaptise les lois de règlement « lois relatives aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année », nom sans doute mieux adapté à leur contenu et à leur fonction.

L'article 3 précise qu'un organisme bénéficiaire d'une taxe affectée doit respecter deux conditions : il doit avoir la personnalité morale et l'imposition affectée doit être en lien avec les missions de service public confiées à l'organisme. Nous vous proposerons de supprimer la seconde condition, dont l'interprétation juridique est incertaine et qui risque de remettre en cause le financement de certains organismes, sachant qu'aucune étude précise de l'impact de cette définition ne nous a été fournie.

L'article 3 *ter* ajoute, dans la définition des dépenses d'investissement, les subventions pour charges d'investissement. Nous vous proposerons de supprimer cet article, car il s'agit d'investissements réalisés par des tiers, et non par l'État, de sorte que cette disposition fausserait l'examen de l'évolution du patrimoine de l'État.

L'article 4 supprime les critères prévus par la LOLF pour la définition des prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Il interdit la création d'un prélèvement sur recettes dans un texte autre qu'une loi de finances et prévoit la remise d'un rapport sur la situation des finances publiques locales, qui peut donner lieu à un débat. Au total, les modifications sont assez limitées par rapport au droit existant. Néanmoins, nous pensons qu'un débat sur la situation des finances locales avant le début de l'examen des lois de finances serait une bonne chose. En conséquence, nous vous proposerons de compléter le contenu du rapport du Gouvernement afin qu'il y apporte tous les éléments d'information utiles.

L'article 4 *ter* interdit tout report de crédits de paiement portant sur des dépenses de personnel : son effet est très limité, car ces reports étaient déjà très encadrés. Nous proposons une mesure de plus grande ampleur, à savoir, d'une part, le plafonnement des reports de crédits de paiement à 5 % des crédits ouverts et, d'autre part, l'exigence d'une meilleure motivation préalable des demandes de dérogation déjà permises par la LOLF.

L'article 4 *quinquies* modifie les règles relatives aux budgets annexes. En particulier, un budget annexe pourrait aussi retracer les « dépenses inséparables » des opérations de production de biens et de services, ce qui revient à s'adapter à la pratique effective du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». L'article modifie également les conditions de comptabilisation en loi de finances des ressources et charges de trésorerie. Nous défendons un amendement rédactionnel, mais Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, a déposé un amendement complémentaire.

L'article 5 modifie la définition des dispositions qui relèvent de la première ou de la seconde partie de la loi de finances. C'est un article important pour ce qui concerne l'organisation de nos débats lors de l'examen des lois de finances. La discussion des ressources aura lieu uniquement en première partie, même pour les dispositions sans effet sur l'équilibre : c'est une simplification importante et bienvenue pour nos débats.

Nous vous proposons d'aller plus loin et de faire de même pour la discussion des taxes affectées. En effet, les taxes affectées plafonnées sont actuellement discutées en première partie et les taxes affectées non plafonnées en seconde partie. La situation est encore complexifiée par une disposition qui, sur l'initiative de l'Assemblée nationale, ajoute un tableau récapitulatif toutes les affectations de taxes en première partie. Il sera plus simple de réunir ces discussions dans la première partie. Ainsi, cette dernière sera consacrée aux ressources et la seconde partie essentiellement aux dépenses de l'État.

L'article 5 modifie aussi le tableau de l'équilibre budgétaire, en ajoutant une présentation en investissement et en fonctionnement des ressources et des charges. Cette disposition n'aurait qu'une valeur ajoutée limitée : en réalité, les dépenses de l'État sont pour l'essentiel des dépenses de fonctionnement et d'intervention à destination d'autres acteurs, toutes comptées en charges de fonctionnement. Cette distinction comptable pourrait rejoindre l'objectif porté par l'identification des dépenses d'avenir au niveau de la loi de programmation, laquelle notion nous paraît particulièrement utile. En outre, la distinction entre fonctionnement et investissement à l'article d'équilibre rendrait très difficile, voire impossible, la construction correcte et précise du tableau d'équilibre, qui est en quelque sorte le pivot de la loi de finances. Nous proposons donc de supprimer cette présentation. En contrepartie, nous proposons, à l'article 10, d'améliorer la présentation en section de fonctionnement et en section d'investissement qui est déjà jointe au projet de loi de finances.

Par ailleurs, l'article 5 consacre la pratique des lois de finances qui fixent le plafond d'autorisation des emplois pour certains organismes : opérateurs de l'État, établissements à autonomie financière et autorités publiques indépendantes.

Il permet aussi - c'est une nouveauté importante - d'amender les objectifs de performance et les indicateurs associés aux missions budgétaires.

En outre, il octroie à la loi de finances la possibilité de prendre des mesures en dépenses, non seulement pour l'année à venir, mais aussi pour les années suivantes. En soi, ce choix ne nous pose pas de difficulté. En revanche, nous nous opposons au fait que la loi de finances puisse comporter des dispositions permanentes affectant uniquement des années ultérieures à celle sur laquelle porte la loi de finances. Cette dernière possibilité nous paraît en effet contestable au regard du principe d'annualité budgétaire. Nous vous proposons un amendement qui tend à la supprimer.

Enfin, nous ne nous opposons pas à ce que la loi de finances puisse autoriser le transfert de données fiscales, comme le prévoit également l'article 5. En revanche, nous proposons de supprimer la possibilité d'y ratifier des conventions internationales en matière fiscale. Nous considérons que le temps d'analyse nécessaire et l'espace du débat doivent être préservés pour ces textes, ce que ne permet pas toujours l'examen des articles non rattachés en seconde partie.

Quant à l'article 6, il définit le contenu des lois de finances de fin de gestion, une nouvelle catégorie de lois de finances rectificatives qui ne pourront pas comporter de dispositions fiscales. Il s'agit de consacrer la pratique des trois dernières années, ce qu'il convient d'approuver. C'est toutefois une contrainte limitée pour le Gouvernement, puisque les mesures fiscales peuvent, elles, toujours faire l'objet d'un projet de loi de finances rectificative ou figurer dans un projet de loi ordinaire.

L'article 7 prévoit que le projet de loi de finances est déposé, et non distribué, au plus tard le premier mardi d'octobre. Cela signifie qu'il ne sera plus obligatoire de distribuer sous forme papier la totalité des documents annexés, évolution qui devra bien sûr être graduelle en fonction des besoins. Nous vous proposons, par cohérence, de prévoir la même mesure pour les projets de loi de règlement.

Enfin, l'article 8 avance au 1^{er} mai la date limite de dépôt du projet de loi de règlement, entérinant de fait une évolution récente qui laisse plus de place à l'examen parlementaire. L'article prévoit également que chaque assemblée peut organiser un débat sur l'exécution des lois de finances, selon les modalités pratiquées par l'Assemblée nationale dans le cadre de son « Printemps de l'évaluation ». Cette mesure, qui sanctuarise dans la LOLF la seule pratique de l'Assemblée nationale, ne nous paraît pas nécessaire, puisque celle-ci la met déjà en œuvre depuis trois ans. En outre, elle nous paraît restrictive et ne tient pas compte de la pratique du Sénat, pour qui le contrôle budgétaire s'effectue tout au long de l'année, comme en témoignent une nouvelle fois nombre des travaux que nous restituerons dans les prochaines semaines. Par cohérence, nous vous proposons donc de la supprimer.

Par-delà les mesures adoptées par l'Assemblée nationale, nous vous proposons un amendement tendant à traiter dans un article additionnel la question de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI). Pour mémoire, cette dotation, approuvée de manière globale en loi de finances, permet ensuite de financer des dépenses imprévisibles relevant d'autres missions budgétaires. Son montant, qui s'élevait à 100 millions d'euros ces dernières années, a significativement augmenté, pour dépasser 1,5 milliard d'euros en 2020 et en 2021, le Gouvernement invoquant l'incertitude née de la crise sanitaire. En conséquence, la dernière loi de finances rectificative a prévu, sur l'initiative de notre commission, une information préalable pour toute utilisation de cette dotation supérieure à 100 millions d'euros. Nous proposons de pérenniser cette mesure au-delà de la fin de l'année.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Les derniers articles de la proposition de loi organique concernent l'information du Parlement et le contrôle des finances publiques.

Sans revenir sur les articles déjà évoqués précédemment ni sur ceux de faible portée et qui n'appellent pas de remarques particulières, je mentionnerai tout d'abord l'article 9, qui consacre le « tiré à part » en prévoyant la remise, avant le 15 juillet, d'un rapport comprenant notamment les plafonds de crédits par mission envisagés pour l'année à venir. Le même article prévoit que soit remis au Parlement, avant le début de la session ordinaire, un rapport sur la dette publique, qui peut donner lieu à un débat. Un amendement déposé sur le sujet nous permettra de discuter de l'utilité de prévoir la tenue d'un débat sur ce thème avant le PLF.

L'article 10 précise le contenu des annexes au projet de loi de finances concernant les mesures fiscales adoptées depuis le dépôt du dernier projet de loi de finances. Il prévoit également la présentation d'un budget triennal prévisionnel dans les projets annuels de performances. Comme indiqué précédemment, nous vous proposons de compléter cet article au moyen d'un amendement améliorant la présentation en section de fonctionnement et en section d'investissement.

L'article 11 limite le contenu des questionnaires budgétaires aux questions qui portent exclusivement sur des demandes de renseignement d'ordre financier ou budgétaire ou ayant trait aux dépenses fiscales. Nous considérons que cette définition trop restrictive risque de limiter l'information des rapporteurs spéciaux : nous vous proposons donc de la supprimer.

S'agissant de la proposition de loi ordinaire, nous serons plus brefs.

Elle porte d'abord sur le HCFP. Les articles 1^{er} à 3 proviennent, en réalité, de la loi organique du 17 décembre 2012 et concernent le fonctionnement du HCFP. Ils ont été jugés comme ne relevant pas du domaine organique par le Conseil constitutionnel, à l'occasion de sa décision

du 13 décembre 2012. Les auteurs de la proposition de loi ont donc préféré inscrire ces dispositions à leur bonne place, c'est-à-dire au sein d'une loi ordinaire. Nous approuvons cette démarche.

L'article 3 *bis* a quant à lui été introduit sur l'initiative du Gouvernement lors de l'examen en séance à l'Assemblée nationale. Pour mémoire, les dispositions organiques prévoient que le HCFP rende au moins tous les quatre ans un avis portant sur les écarts constatés entre les prévisions de croissance, de solde, de recettes et dépenses et la réalisation effective. Cet exercice doit permettre de mettre au jour d'éventuels « biais de projection » qui appelleraient un ajustement des méthodes de prévisions mobilisées par Bercy. L'article 3 *bis* se borne à indiquer que, lorsque l'avis du HCFP a révélé de tels biais, le Gouvernement devra présenter dans un rapport annexé au PLF les mesures de correction qu'il entend prendre. Cet article contribue à assurer une meilleure transposition de la directive du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

Si les articles 4 et 5 assurent de simples coordinations avec la proposition de loi organique, l'article 6 modifie le cadre de fonctionnement et la composition du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), organisme rattaché à la Cour des comptes.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Cet article crée ainsi une possibilité de saisine de la part du Premier ministre ou des commissions parlementaires chargées des finances et des affaires sociales, complémentaire à celle qui existe déjà, sur des projets ou propositions de modifications législatives relatives aux prélèvements obligatoires. De plus, il étend de deux à trois ans la durée du mandat de ses membres. Cet allongement ne pose pas problème.

L'article 6 crée également un poste de vice-président, confié à un magistrat en activité ou honoraire de la Cour des comptes. Comme ce magistrat suppléerait le président du CPO, qui est aussi le Premier président de la Cour des comptes, nous vous proposons de préciser qu'il devra s'agir d'un président de chambre.

L'article donne au président du CPO la possibilité de désigner lui-même et librement de nouvelles personnalités qualifiées, en complément de celles déjà prévues par la loi, pour une durée d'un an et sans voix délibérative. Cette disposition est assez inhabituelle. Nous vous proposons de limiter à quatre le nombre des personnalités qu'il pourrait ainsi désigner, soit la moitié du nombre des personnalités qualifiées désignées par des autorités extérieures, comme les présidents des deux assemblées parlementaires.

Enfin, plusieurs personnalités nouvelles pourraient participer aux réunions du CPO à la demande du président : principalement des directeurs d'administrations centrales, mais aussi le secrétaire général du HCFP. Cette

dernière mention nous a paru contestable, notamment au regard de l'indépendance et du rôle institutionnel particulier du HCFP. Nous vous proposons donc de la supprimer.

L'article 7 assure une coordination en supprimant les dispositions de la loi de programmation des finances publiques relatives aux taxes affectées, qui sont reprises dans la LOLF. Mais il va trop loin en ce qu'il supprime également des dispositions relatives aux plafonnements de taxes, qui ne sont pas reprises par la proposition de loi organique. Nous vous proposons donc une correction en ce sens.

L'article 8 prévoit la remise au Parlement d'un rapport examinant la possibilité de présenter un projet de loi de programmation des investissements dans les secteurs de la culture et du patrimoine. Sans remettre en cause la nécessité de tels investissements, il faut reconnaître que le présent texte n'est pas le lieu approprié pour en discuter. Enfin, l'article 9 prévoit la remise d'une présentation des conséquences environnementales des recettes et des dépenses du budget. Or c'est précisément déjà l'objet du « budget vert », annexe au projet de loi de finances définie en détail par l'article 179 de la loi de finances pour 2020. Nous vous proposons donc de supprimer les articles 8 et 9.

Au total, vous constatez que ces deux textes ne vont pas transformer en profondeur la gestion et la gouvernance des finances publiques. Nous ne sommes pas convaincus non plus qu'il s'agissait là de propositions de loi suffisamment urgentes pour justifier leur inscription à l'ordre du jour de notre assemblée dans le contexte actuel, *a fortiori* en session extraordinaire.

Pour autant, ils contiennent quelques dispositions utiles, de nature notamment à améliorer la programmation pluriannuelle, l'organisation des débats parlementaires sur la loi de finances et l'information du Parlement. C'est également l'occasion pour nous de présenter un certain nombre d'améliorations supplémentaires, que nous vous proposerons d'adopter au même titre que ces deux propositions de loi ainsi modifiées.

Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidente. – En vue de l'application de l'article 45 de la Constitution et du dépôt des amendements de séance, un périmètre des textes vous a été distribué : s'il n'y a pas d'observation d'ici à la fin de notre examen, je vous proposerai de l'adopter.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Nous saluons le travail de nos éminents rapporteurs et nous soutenons un certain nombre de leurs propositions d'amélioration, notamment pour l'information du Parlement et le respect de ses prérogatives. Mais, globalement, comme l'a souligné M. Raynal, ces deux textes arrivent à contretemps. Ils sont même anachroniques : nous sommes au cœur d'une crise qui a réhabilité la dépense publique, dont, en l'occurrence, on cherche une nouvelle fois à faire un problème. Nous nous battons au quotidien contre cette logique conduisant à corseter à la fois la dépense publique et le débat parlementaire, en limitant

celui-ci à la question de la dette financière. L'enjeu, aujourd'hui, c'est le défi climatique et, à cet égard, avec l'article 9 de la proposition de loi ordinaire, nous perdons une occasion majeure. L'exercice est complètement manqué.

On cherche à donner des gages à la Commission européenne. Or il nous faut donner un autre message politique que le retour à la situation antérieure. Je m'interroge notamment au sujet des dépenses d'avenir. Qu'en sera-t-il des autres dépenses, en particulier des dépenses sociales, qui peuvent être très utiles dans le présent ? Prenons garde à ne pas créer une double contrainte.

M. Marc Laménie. – À mon tour, je salue l'important travail d'expertise accompli par nos rapporteurs.

On parle sans cesse de simplification, mais que signifie la « modernisation de la gestion des finances publiques » ?

Les débats budgétaires en séance publique sont extrêmement contraints : on le constate loi de finances après loi de finances, nous sommes engagés dans une véritable course contre la montre, qu'il s'agisse des PLF ou des PLFSS, pour examiner des masses financières considérables. Or, au sujet des moyens humains par exemple, on examine les ministères un à un, mais on n'identifie pas toujours tous les opérateurs de l'État.

Enfin, qu'en est-il des relations avec les collectivités territoriales, sujet que MM. Raynal et Guené connaissent particulièrement bien ? La masse financière dont il s'agit n'est pas si importante, rapportée aux prélèvements sur recettes. Cela étant, l'ensemble de nos collectivités dépendent majoritairement des dotations de l'État.

M. Vincent Delahaye. – Faut-il attendre une évolution des règles européennes avant de discuter de ces textes ? Non ! Il est nécessaire d'en discuter dès aujourd'hui, car nous ne nous satisfaisons pas de la façon dont se déroulent les discussions budgétaires et le contrôle de l'exécution du budget. En outre, je ne suis pas d'accord, Mme Taillé-Polian : on n'envoie aucun message en examinant ces textes, auxquels je pense que les Français ne s'intéressent pas du tout.

Cela dit, il faut que nous disions ce que nous souhaitons et, pour ma part, je reste sur ma faim avec ces dispositions. Certaines évolutions me semblent intéressantes, mais il faudrait simplifier davantage. La fusion du débat d'orientation des finances publiques et de celui sur le programme de stabilité est intéressante et je suis favorable à ce que l'on avance cet examen de quinze jours, avant l'envoi à la Commission européenne, afin que le Parlement serve à quelque chose.

Toutefois, nous nous plaignons souvent du manque de temps pour les évaluations et pour l'examen des lois de règlement. Je souhaite donc que l'on fasse des propositions plus fortes afin de dégager du temps pour travailler sur le réel, l'exécuté, plutôt que sur le budget, le virtuel. Par

ailleurs, je suis favorable au changement de l'intitulé de ces lois : « loi de règlement » ne veut rien dire ! « Loi d'approbation des comptes » me semble plus clair.

Par ailleurs, Mme Taillé-Polian, la dépense publique n'est un problème pour personne. Ce sont son niveau et son évolution qui posent problème.

Je souhaite que l'on renforce les moyens du Parlement et regrette tout renforcement des moyens des organismes extérieurs. J'étais contre la création du HCFP et je suis encore plus opposé au renforcement des missions de cet organisme, car cela implique, pour celui-ci, des moyens supplémentaires qui pourraient être affectés au Parlement. Ces organismes prétendument indépendants sont principalement chargés d'un travail rhétorique.

Par conséquent, s'il me semble utile de discuter de ces textes, ceux-ci ne renforcent pas suffisamment les pouvoirs du Parlement, notamment en matière d'évaluation.

Mme Christine Lavarde. – Heureusement que le Sénat est là pour remettre un peu de bon sens et de simplicité dans ces textes ! Ce qui nous a été dit sur les taxes affectées était édifiant...

L'Assemblée nationale s'est voulue en pointe sur l'évaluation, avec le « Printemps de l'évaluation », ainsi que sur la promotion du budget vert et la comptabilisation des dépenses environnementales. Or ces deux dimensions me paraissent absentes de ces textes, malgré les efforts importants de communication de la part de l'Assemblée nationale sur cette thématique. Qu'en pensez-vous ?

M. Vincent Capo-Canellas. – La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a tout de même vingt ans... Il n'est pas courant que l'on puisse se pencher sur ces questions ; ne nous en privons pas.

Vos suggestions de modification vont dans le bon sens, messieurs les rapporteurs. Nous sommes souvent confrontés, lors de l'examen du budget ou des comptes, à des difficultés ou à des contradictions. Certes, nous ne modifions pas la Constitution, nous ne changeons pas toute la pratique budgétaire, mais les évolutions proposées vont dans le bon sens. En vingt ans, les finances publiques ont dérivé, et la question de la dette et du niveau de dépenses est devenue centrale. Une plus grande lisibilité, une meilleure distinction entre investissement et fonctionnement et un temps accru d'examen de la loi de règlement me semblent positifs, mais j'ai une question relative aux délais : pourra-t-on arriver à une version commune tenant compte de vos propositions ? Un accord entre les chambres est-il possible ?

M. Claude Raynal, rapporteur. – Ces textes sont assez techniques et je me réjouis de vos nombreuses questions.

Deux prises de parole ont été très politiques : celles de Mme Taillé-Polian et de M. Delahaye, qui défendent des positions opposées et que nous connaissons bien. Si ce texte est très technique, il a effectivement une vocation politique, qu'il faut bien saisir. Pourquoi cette proposition de loi organique intervient-elle maintenant, alors qu'elle n'était pas urgente ?

Ces textes s'inscrivent dans un contexte européen sensible ; la position de la France parmi ses pairs est, en matière financière, quelque peu compliquée. Ils procèdent d'une volonté de communication du Gouvernement auprès de ses partenaires, dans le sens d'un renforcement du contrôle des finances publiques.

Par ailleurs, ces textes traitent de deux thèmes : la dépense publique et la dette. D'abord, on ne peut parler de dépense publique sans parler de recettes ; or ces textes ne les mentionnent pas. Ensuite, s'il est nécessaire de débattre de la dette lors de l'examen des lois de programmation, il me semble excessif de prévoir un tel débat lors de chaque PLF, d'autant que rien n'interdit d'en organiser un dès aujourd'hui.

Cela dit, je crois que Vincent Delahaye a raison : ce débat ne franchira sans doute pas les portes du Sénat... Certaines dispositions me paraissent assez naïves, voire inutiles, comme le compteur des écarts : qui dans la population va s'y intéresser ? Au reste, ces deux textes ne simplifient pas nécessairement les choses, d'où nos propositions.

Monsieur Laménie, nous ne souhaitons pas toucher aux prélèvements sur recettes. La Cour des comptes dit depuis longtemps que c'est une dépense et que celle-ci devrait, à ce titre, figurer en deuxième partie du PLF. Une telle évolution poserait deux problèmes. D'abord, cela réécrirait l'histoire, car ce prélèvement remplace d'anciennes recettes fiscales des collectivités territoriales. S'il devenait une dépense budgétaire pour l'État, il serait examiné selon la procédure normale et serait moins visible. En outre, il serait moins facile à amender pour un parlementaire, les dépenses budgétaires tombant sous le coup de l'article 40 de la Constitution contrairement aux mesures en recettes qui peuvent être gagées.

Nous avons supprimé la distinction entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement dans le tableau d'équilibre, car l'État n'est pas une collectivité territoriale. C'est vrai, il faut préserver les dépenses d'avenir, mais celles-ci ne comprennent pas uniquement des dépenses d'investissement au sens des collectivités territoriales. À mon sens, les salaires des enseignants, par exemple, sont des dépenses de fonctionnement, mais peuvent aussi être considérées comme des dépenses d'avenir. Nous avons donc supprimé cette distinction dangereuse, tout en introduisant la notion de dépense d'avenir.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Ces textes, arrivés au forceps, cachent, derrière un côté technique, voire aride, une ambition politique. Nous devons ne pas en être dupes et prendre toute notre place

dans le débat, car on sent bien la difficulté qu'a le Parlement à exercer pleinement ses missions. Les chambres doivent, certes, faire la loi, mais aussi évaluer et contrôler l'exécutif. Mme Taillé-Polian trouve ces textes anachroniques. Ils poseront surtout un problème de calendrier, car, lorsque les règles européennes évolueront, nous pourrions être à contretemps.

Néanmoins, dès lors que ces textes nous sont soumis, autant tenter de les améliorer ! Vous évoquiez les dépenses environnementales mentionnées à l'article 9 de la proposition de loi ordinaire, ma chère collègue, mais, il existe déjà un exercice de budget vert en cours, voyons ses résultats puisqu'il est présenté comme constituant une ambition plus forte. .

Vous avez également évoqué les dépenses d'avenir. Nous en avons proposé une définition. Il faut avoir un débat pour protéger de telles dépenses.

La proposition de loi organique devrait simplifier la discussion tant en première qu'en deuxième parties, mais les délais d'examen du projet de loi de finances initiale resteront courts. Quant aux opérateurs de l'État, nous disposons des « jaunes budgétaires », mais notre information en la matière est plus limitée que pour le budget de l'État.

Concernant l'évaluation et le contrôle de l'exécution, la proposition de loi organique prévoit de se caler sur le « Printemps de l'évaluation » de l'Assemblée nationale, alors que, au Sénat, ces travaux de contrôle sont menés tout au long de l'année, sans que nous soyons assujettis à un exercice imposé de huit jours de contrôle. Chaque chambre ayant sa manière de travailler, le Sénat souhaite revenir sur ces dispositifs.

Monsieur Delahaye, en effet, le dépôt du projet de loi de règlement est avancé au 1^{er} mai. Cela donnera plus de temps pour l'examiner.

M. Victorin Lurel. – J'attendais beaucoup de cette révision et je suis déçu du résultat. Il y a vingt ans, Alain Lambert et Didier Migaud avaient travaillé main dans la main. Aujourd'hui, cette révision semble être l'affaire de la seule Assemblée nationale et le Sénat en est écarté. C'est regrettable ; nous sommes condamnés à un examen classique, avec beaucoup d'amendements et il faudra du temps pour faire adopter ces textes. D'où la question du calendrier : ces textes pourront-ils être adoptés ?

Par ailleurs, je souhaite renforcer les moyens de contrôle du Parlement. Le texte comporte des dispositions intéressantes, mais je n'y trouve pas la proposition qu'avait faite Vincent Éblé sur la mise à disposition des codes source. Aujourd'hui, nous recevons une quantité colossale de documents de la part du Gouvernement ; on ne peut pas tout lire et on ne peut pas faire de contre-propositions. Pourquoi le Parlement ne reçoit-il pas les éléments de modélisation ? Le président Larcher avait annoncé des moyens supplémentaires, des modèles permettant de mieux approuver ou de mieux contester, mais je ne vois rien dans ces textes en la matière. Vincent Éblé fera-t-il une proposition permettant d'obtenir les codes source

du budget ? Cela nous permettrait de mieux argumenter et d'éviter les propos fantaisistes lors des discussions budgétaires.

M. Rémi Féraud. - Nous n'attendions pas ces textes en session extraordinaire. En outre, nous aurions dû être, avec nos collègues députés, à l'origine de cette révision.

Le « Printemps de l'évaluation » de l'Assemblée nationale est plus lourd qu'utile pour les députés. Notre amendement de suppression de cette mesure sera donc bienvenu.

Les textes répondent-ils à l'objectif de meilleure information du Parlement ? Non, à l'évidence. Nous sommes noyés sous les informations. Il y a quelques améliorations dans le texte, mais on se contente d'ajouter quelques éléments, et pas forcément les bons...

L'alinéa 12 de l'article 5 de la PPLO dispose que la loi de finances « définit, pour chaque mission du budget général, chaque budget annexe et chaque compte spécial, des objectifs de performance et des indicateurs associés à ces objectifs ». Nous pourrions donc amender ces objectifs, qui figurent aujourd'hui dans les annexes. Est-ce positif ? Comment cela pourra-t-il fonctionner ? Quelles seront les conséquences de cette disposition ?

M. Christian Bilhac. - La proposition de loi organique relève de l'affichage gouvernemental et ne répond pas à nos attentes en matière de renforcement du rôle du Parlement.

Je suis surpris, car l'État impose aux collectivités territoriales, pour chaque dépense, d'en calculer l'impact. Or une baisse de dépenses pour une mission peut entraîner une augmentation des dépenses pour les collectivités territoriales. Des dépenses d'avenir peuvent aussi entraîner une hausse des recettes de l'État et favoriser les finances publiques du pays. Même si l'article 5 est important, il convient d'utiliser intelligemment l'argent public.

M. Pascal Savoldelli. - La question de la pluriannualité contraignante me semble intéressante, mais, au-delà, ces textes ont une vocation politique.

Bruno Le Maire souhaite même limiter, dans la Constitution, l'évolution des dépenses publiques pendant cinq ans, à chaque quinquennat... Au reste, le Premier président de la Cour des comptes nous rappelle à l'ordre dans la presse.

Cela dit, je suis confiant dans la capacité de la commission des finances à mener les débats techniques. La PPLO conforte le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, conserve l'indicateur de solde structurel, soulève la question de la soutenabilité de la dette... Elle est donc éminemment politique.

Notre groupe ne partage pas la volonté politique qui sous-tend ces textes et vise à nous enserrer dans certaines contraintes. Nous voterons pour certains amendements techniques, mais le texte dans son ensemble ne recueillera pas notre assentiment. On insère le terme d'« évaluation » dans la LOLF ; qui peut y être opposé ? Le problème de fond est la LOLF elle-même !

M. Vincent Éblé. – Ce travail a débuté bien avant la crise sanitaire, mais le contexte est éclairant. Le débat public sur la dette a été très présent durant toute la crise. On nous a dit pendant longtemps qu'il fallait être vigilant sur la dette et que tout dépassement était très grave, puis on nous a dit au plus haut niveau de l'État qu'il fallait faire face « quoi qu'il en coûte » à la crise. Enfin, à peine la crise passée, on nous répète qu'il faut empêcher tout dépassement des dépenses pour ainsi dire « quoi qu'il arrive ». J'admire la souplesse de ceux qui savent tenir des propos aussi contradictoires, mais je suis circonspect sur le fond...

Nous avons tenté d'introduire dans un projet de loi de finances initiale un dispositif permettant aux parlementaires de disposer de l'ensemble des éléments concourant à l'élaboration de la loi de finances : les codes source. Si nous en disposions, nous pourrions faire des simulations de façon autonome, sans demander à Bercy de les réaliser. Je proposerai donc un amendement en ce sens. Je rappelle qu'un amendement similaire avait été adopté de façon quasi unanime par le Sénat.

M. Gérard Longuet. – Je remercie les rapporteurs d'avoir pris ces textes au sérieux et de vouloir les améliorer.

Ces mesures ont une double paternité. La première est notre incapacité à respecter le pacte budgétaire européen. Nous bénéficions de l'intégration européenne, en particulier, au plan monétaire, sans en respecter le pacte budgétaire. Il fallait donc sauver les apparences. À cet égard, la proposition de loi organique vise, à la veille de l'élection présidentielle, à faire croire qu'il se passera quelque chose. C'est évidemment faux.

La seconde paternité des mesures est le quinquennat. L'Assemblée nationale, élue, depuis 2002, dans le sillage de l'élection présidentielle, a perdu l'habitude de la responsabilité et de la libre expression de ses convictions, notamment en matière budgétaire. Les dépassements que nous connaissons aujourd'hui sont liés au fait qu'il n'y a pas d'appréciation de l'utilité des dépenses publiques. Il en sera toujours ainsi, car l'Assemblée nationale n'assume plus la fonction première du Parlement, qui est d'examiner la dépense publique. Puisqu'elle ne fait pas son métier, essayons de faire le nôtre...

Je veux faire deux remarques plus précises. Tout d'abord, les dépenses d'avenir me semblent une illusion. L'avenir appartient à Dieu... La Vilette était-elle une dépense d'avenir ? Pour ses concepteurs, oui ; en réalité, non. Le Concorde était-il une dépense d'avenir ? Pour le transport

aérien, non ; pour la technologie, oui. Le nucléaire était-il une dépense d'avenir ? Grâce au choc pétrolier, oui ; sans cela, il eût été absurde.

Ensuite, parler d'un budget vert n'a pas de sens. La priorité est de décarboner, non de verdir. Pour cela, le plus simple est le nucléaire. Or l'Union européenne écarte le nucléaire dans le cadre du verdissement de la politique énergétique, ce qui nous éloigne de la décarbonation, et l'Allemagne carbone à tour de bras...

La proposition de loi organique est un argument politique pour faire croire que l'on va régler les problèmes, mais elle ne réglera rien. Il faudra, tôt ou tard, que le Sénat ait le courage de faire en sorte que le Parlement retrouve ses responsabilités en matière de dépense publique.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Rémi Féraud et d'autres collègues sont intervenus sur l'origine des textes. La LOLF a été une coconstruction beaucoup plus intégrée entre le Sénat et l'Assemblée nationale.

Le Sénat n'a pas été très allant, car nous avons été quelque peu refroidis par la façon dont le sujet nous a été présenté. À l'époque, Vincent Éblé et Albéric de Montgolfier s'étaient montrés très prudents. Était-il nécessaire d'ouvrir un tel débat ? Nous n'y avons pas vu que des avantages... Bref, on ne peut pas faire le reproche d'un défaut de construction commune.

Les indicateurs de performance sont fixés par le Gouvernement et nous ne pouvons les modifier. La disposition proposée est une demi-mesure puisque, s'il sera possible de demander par voie d'amendement des indicateurs de performance supplémentaires, voire le remplacement de certains indicateurs par d'autres plus opportuns, le Gouvernement garde la main sur les niveaux à atteindre.

Christian Billhac a conclu en disant qu'il fallait utiliser au mieux l'argent public : on ne peut que le suivre sur cette ligne ! Pascal Savoldelli a indiqué la position de son groupe de manière très claire. Vincent Éblé s'est exprimé sur le code source, dont nous reparlerons avec Jean-François Husson.

Gérard Longuet a mis en cause le concept des dépenses d'avenir. Il est très important que le Parlement s'exprime sur cette question et que chaque Gouvernement indique sa vision. Comment nos partenaires européens vont-ils juger la chose ? Je reste prudent... Il faut faire attention, en limitant la dépense publique, à ne pas se priver de ce qui fera la croissance de demain. Combien de plans considérés comme des dépenses d'avenir de la Nation n'ont pas abouti à la croissance espérée ? Quoi qu'il en soit, il s'agit d'un débat fondamental.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Pour répondre à la question de Rémi Féraud, oui, il sera possible au Parlement d'amender la définition des indicateurs de performance, mais pas les objectifs chiffrés qui relèvent

du Gouvernement. On risque, notamment la première année, d'enregistrer un afflux d'amendements, mais cela peut aussi constituer une opportunité pour les rapporteurs spéciaux, qui mesurent la performance chaque année, pour avoir un espace et du temps pour apporter des corrections.

Sur la question des codes source et de l'accès aux données, je propose à Vincent Éblé que nous nous rapprochions les uns des autres pour travailler à un amendement ambitieux, qui fasse l'unanimité au sein de la commission des finances.

Je veux réagir à la réflexion de Gérard Longuet sur la question du verdissement. Un article existe aussi dans la proposition de loi ordinaire sur les dépenses culturelles. Il existe peut-être un manque de cohérence et de vision sur l'objet même du texte, qui semble traiter de sujets qui occupent l'actualité politique du moment. Au regard de l'ambition, il faudrait d'abord s'entendre sur le périmètre des dépenses du budget vert. Il importe que nous ayons une analyse et des éléments tangibles afin que tout cela fasse l'objet d'un accord.

J'ai entendu les remarques de Vincent Delahaye sur les efforts de vocabulaire et de sémantique. Ce n'est pas faux ! Nous sommes le Parlement, et non le Haut Conseil. Nous devons être attentifs à livrer nos points de vue. À défaut, nous serions perdants face à l'opinion publique. Il faut vraiment associer la rigueur et les convictions, et éviter les effets de manche.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'ODAP présente une fonction davantage politique que juridique, qui doit, d'après les auteurs de la proposition de loi organique et les rapporteurs de la commission spéciale de l'Assemblée nationale, permettre de « renforcer le contrôle de la dépense publique afin d'en freiner la progression ».

Si la question des moyens propres à assurer une stabilisation ou une réduction de la dépense publique peut être débattue, il apparaît nécessaire de s'interroger sur les dépenses publiques qui seraient concernées par cette approche afin d'éviter de sacrifier certains types de dépenses porteuses d'avenir.

L'amendement **COM-18** a ainsi pour objet de prévoir que la présentation de l'ODAP distingue, pour chacun des exercices concernés, la part des dépenses ou de la croissance en volume des dépenses correspondant aux dépenses d'avenir.

Par ailleurs, l'amendement propose une définition générale de ces dépenses, à savoir celles qui, au regard de l'état des connaissances scientifiques et techniques, sont considérées comme particulièrement et

durablement favorables à long terme à la croissance économique, au progrès social et environnemental.

L'ODAP ayant avant tout pour objectif d'alimenter et d'éclairer le débat budgétaire et le débat public, il est ainsi proposé que le Gouvernement présente et justifie devant le Parlement les dépenses dont il estime, à l'appui d'une expertise scientifique et technique, qu'elles constituent bien des dépenses d'avenir.

L'amendement COM-18 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'article 1^{er} de la proposition de loi organique institue un « objectif d'évolution de la dépense des administrations publiques » qui doit permettre de mieux identifier les engagements pris en matière de maîtrise des dépenses publiques, d'une part, et de constater les écarts au fur et à mesure des exercices, d'autre part.

Toutefois, la soutenabilité de nos finances publiques au regard, notamment, de la dynamique de notre endettement, dépend également de l'évolution du solde public et, par suite, de celle des recettes.

Dans ce contexte et afin de renforcer la prévisibilité des évolutions de la fiscalité qui s'impose aux ménages et aux entreprises, l'amendement **COM-19** propose d'introduire un objectif d'évolution des recettes des administrations publiques.

L'amendement COM-19 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement **COM-2** propose que la durée minimale d'une loi de programmation des finances publiques soit portée de trois à cinq ans et que l'article liminaire des lois de finances et de financement de la sécurité sociale rappelle les prévisions pour différents agrégats (soldes, dépenses, recettes, endettement) et pour chacune des années couvertes par la loi de programmation des finances publiques en vigueur. La PPLO prévoit que cette information serait présentée pour l'année en cours.

L'amendement ne pose pas de difficultés sur le plan technique. On peut relever qu'en pratique les LPFP portent déjà, le plus souvent, sur une période de cinq ans.

Toutefois, si une LPFP devait être adoptée en cours de quinquennat, la porter à titre obligatoire sur une durée de cinq ans la ferait empiéter sur un autre quinquennat. En définitive, son abrogation avant terme serait presque toujours certaine, ce qui pose la question du sens des orientations discutées au-delà du quinquennat. À l'inverse, une période minimale de trois ans est plus susceptible de laisser au Parlement la possibilité de définir des orientations qui couvrent la durée restante du quinquennat. Nous sommes plutôt réservés sur l'opportunité de cette mesure.

Sur la mention des données de programmation pour l'ensemble des années couvertes, la PPLO accroît déjà sensiblement le volume

d'informations retracées aux articles liminaires. L'ajout de la mention des agrégats pour l'ensemble des années couvertes par la LPFP n'apparaît pas nécessaire, dans la mesure où la PPLO prévoit que ce soit le cas pour l'exercice en cours et où l'information est facilement accessible. Par ailleurs, il ne faut pas négliger le risque que l'article liminaire soit rendu illisible.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous sommes défavorables à cet amendement.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement **COM-6** rectifié vise à introduire une comparaison avec les autres pays de l'Union dans le rapport annexé à la LPFP. Nous y sommes favorables.

L'amendement COM-6 rectifié est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – La proposition de loi organique propose de rapprocher la transmission au Parlement du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques de celle, aux institutions européennes, du programme de stabilité, dans l'objectif de rationaliser le calendrier budgétaire. Le rapport pourrait désormais être transmis au plus tard le 30 avril de l'année, c'est-à-dire au moment où la France doit transmettre son programme de stabilité à la Commission européenne.

En retenant ce calendrier, le débat au Parlement se tiendrait très probablement après le 30 avril, soit après l'envoi du programme de stabilité aux institutions européennes, alors qu'il intervient systématiquement aujourd'hui en amont de cette transmission.

L'amendement **COM-20** prévoit de l'avancer de quinze jours.

L'amendement COM-20 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement **COM-9** rectifié vise à ce que le Parlement soit tenu d'organiser un débat sur le rapport d'orientation des finances publiques. D'une part, cela n'est pas possible sur le plan constitutionnel. D'autre part, cela n'est pas souhaitable, le Parlement devant, alors même que son ordre du jour est largement déterminé par le Gouvernement, rester libre de l'organisation de ses travaux. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-9 est retiré.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement **COM-7** rectifié vise à rétablir les items 3° et 4° qui font figurer dans le rapport remis par le Gouvernement au Parlement au moment du « Printemps de l'évaluation », d'une part, l'évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions, d'autre part, la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de

l'année suivante. Ces informations ne sont toutefois pas disponibles en avril. Avis défavorable.

L'amendement COM-7 rectifié n'est pas adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement **COM-8** rectifié propose de compléter le rapport d'orientation des finances publiques du mois d'avril d'une analyse de la situation financière des administrations publiques locales.

C'est un complément qui peut être intéressant, même s'il convient de rappeler que le rapport présente une dimension assez sommaire et que cette présentation pourrait avoir un caractère succinct en pratique. Néanmoins, cela ne coûte rien d'essayer. Avis favorable.

L'amendement COM-8 rectifié est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Le 3° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, dans la rédaction résultant du présent article, prévoit le dépôt par la Cour des comptes, dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement, d'un rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques.

Il convient de préciser la date de dépôt de ce rapport, comme c'est déjà le cas pour les autres rapports dont la réalisation est prévue par le même article 58. Tel est l'objet de l'amendement **COM-21**.

L'amendement COM-21 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 2

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement **COM-3** demande la disponibilité du montant des crédits non consommés et des crédits reportés au niveau de l'action, et non du seul programme. Cela paraît toutefois difficile, dans la mesure où les ouvertures de crédit, comme les reports, sont réalisées au niveau des programmes budgétaires, et non des actions. Il semble donc que cet amendement soit, pour une partie, satisfait et, pour une autre partie, difficile à mettre en œuvre. Demande de retrait.

L'amendement COM-3 est retiré.

Article 3

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement **COM-22** porte sur la question des taxes affectées, qui a été développée dans mon propos introductif.

L'amendement COM-22 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 bis (nouveau)

*L'amendement de précision **COM-23** est adopté.*

L'article 3 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 ter A

L'article 3 ter A est adopté sans modification.

Article 3 ter (nouveau)

*L'amendement de suppression **COM-24** est adopté.*

L'article 3 ter est supprimé.

Article 4

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'article 4 prévoit qu'un rapport est annexé au projet de loi de finances de l'année et porte sur la situation des finances publiques locales et sur l'évaluation de l'efficacité des prélèvements sur recettes établis en matière de péréquation au profit des collectivités territoriales. Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. L'objectif de l'amendement **COM-25** est de compléter et de préciser le contenu de ce rapport, en prévoyant, notamment, que ce document devra porter également sur : l'évolution des charges résultant des transferts de compétences entre l'État et les collectivités locales ; l'évolution et l'efficacité des transferts financiers entre l'État et les collectivités locales en attachant un regard particulier à ceux liés à la mise en œuvre des mécanismes de péréquation ; l'état de l'objectif d'évolution des dépenses publiques locales prévu en loi de programmation des finances publiques ; l'ensemble des mesures du projet de loi de finances relatives aux collectivités locales.

M. Bernard Delcros. – Il s'agit d'un amendement important. Il est essentiel de sécuriser le contenu du rapport en l'absence d'une loi de financement des collectivités locales, difficile à mettre en œuvre.

L'amendement COM-25 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement **COM-10** rectifié propose d'indiquer, dans le rapport sur les finances publiques

locales, l'évolution du montant des prélèvements sur recettes au cours des cinq dernières années. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-10 rectifié n'est pas adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement **COM-11** rectifié prévoit l'obligation de tenir un débat sur le rapport relatif à la dette publique. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-11 est retiré.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4 bis (nouveau)

L'article 4 bis est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 4 bis (nouveau)

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement **COM-26** , **que je vous ai déjà présenté dans mon intervention initiale**, porte sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles.

L'amendement COM-26 est adopté et devient article additionnel.

Article 4 ter (nouveau)

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement **COM-27** vise notamment à fixer le plafond des reports de crédits de paiement à 5 % des crédits ouverts.

L'amendement COM-27 est adopté.

L'article 4 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4 quater (nouveau)

L'article 4 quater est adopté sans modification.

Article 4 quinquies (nouveau)

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement **COM-16** rectifié *bis* résulte d'un travail approfondi de Vincent Capocanellas, rapporteur spécial des crédits relatifs au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». Il précise de manière utile la rédaction du texte adopté par l'Assemblée nationale concernant les dépenses pouvant être comptabilisées dans les budgets annexes, ainsi que la présentation des ressources et des charges de trésorerie. Il prévoit également un vote sur les plafonds d'encours de dette. Avis favorable.

L'amendement COM-16 rectifié bis est adopté.

L'amendement de coordination COM-28 est adopté.

L'article 4 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4 sexies (nouveau)

L'article 4 sexies est adopté sans modification.

Article 5

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement COM-29 prévoit que la première partie de la loi de finances peut comprendre toutes dispositions relatives aux impositions de toutes natures affectées à une autre personne morale que l'État, ce qui relève aujourd'hui de la seconde partie de la loi de finances.

L'amendement COM-29 est adopté.

L'amendement COM-30 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement COM-12 rectifié, outre des modifications rédactionnelles, prévoit que les crédits sont présentés, dans l'état B annexé à la loi de finances, en distinguant les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement.

Cette distinction était prévue dans le texte d'origine de la proposition de loi organique, mais elle a été supprimée par l'Assemblée nationale, sur la proposition du Conseil d'État, car elle avait pour conséquence de plafonner les crédits d'investissement, alors que l'intention des auteurs de la proposition de loi organique était seulement de mieux les mettre en avant.

Introduire une possibilité d'amender les crédits d'investissement constituerait une complexité certaine, pour une valeur ajoutée incertaine. La distinction comptable entre investissement et fonctionnement, appliquée à l'État, ne donne qu'une information limitée sur la qualité réelle de la dépense.

C'est pourquoi nous pensons plus important de faire porter le vote du Parlement sur les dépenses d'avenir, qui pourront être définies après un véritable débat politique, dans le cadre des lois de programmation des finances publiques, qui sont certainement l'échelle temporelle à laquelle il faut fixer les lignes directrices en la matière. Demande de retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-12 rectifié est retiré.

L'amendement de précision COM-31 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement COM-32 vise à supprimer la possibilité, pour une loi de finances, de comporter des

dispositions relatives aux dépenses qui s'appliqueraient non pas au cours de l'exercice concerné par la loi de finances, mais seulement au cours d'exercices ultérieurs. J'ai bien entendu la remarque de Pascal Savoldelli.

L'amendement COM-32 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement **COM-33** propose de supprimer la possibilité d'autoriser en loi de finances la ratification ou l'approbation des conventions internationales, en raison de la limitation du temps disponible pour la discussion de la loi de finances, afin de pouvoir consacrer le temps nécessaire à l'examen de ces conventions internationales, tout particulièrement en matière fiscale.

L'amendement COM-33 est adopté.

L'amendement de coordination COM-34 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

L'article 6 est adopté sans modification.

Article 7

L'amendement de coordination COM-35 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 7

L'amendement COM-36 est adopté et devient article additionnel.

Article 7 bis (nouveau)

L'article 7 bis est adopté sans modification.

Article 8

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement **COM-37** vise à supprimer la mention selon laquelle la conférence des présidents de chaque assemblée peut décider qu'une semaine prévue au quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution est consacrée prioritairement au contrôle de l'exécution des lois de finances.

L'amendement COM-37 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 8

M. Claude Raynal, rapporteur. – Le statut des établissements à autonomie financière (EAF) à l'étranger n'est consacré par aucun texte et la

pratique actuelle est contraire à la LOLF dans la mesure où ces établissements, indistincts des ambassades en pratique, perçoivent directement des recettes.

L'amendement **COM-5** propose d'introduire à leur profit un statut dérogatoire au sein de la LOLF. La problématique est juste et elle a d'ailleurs été soulevée par les rapporteurs spéciaux de la mission « Action extérieure de l'État ». Nous souhaitons néanmoins disposer du temps nécessaire pour expertiser pleinement l'option proposée et nous vous proposons de redéposer cet amendement en séance. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

Article 9 A (nouveau)

L'amendement rédactionnel COM-38 est adopté.

L'article 9 A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement **COM-4** vise à supprimer la mention du débat relatif à la dette publique.

En application de l'article 48 de la Constitution, chaque assemblée est libre d'organiser des débats sur les sujets qu'elle juge importants. Cette mention dans la loi organique n'a donc pas de réelle portée juridique : c'est une manière de mettre, un peu lourdement, l'accent sur certains sujets.

M. Husson et moi-même avons débattu de l'utilité d'un tel débat. Au total, nous n'avons pas proposé de supprimer cette mention, par parallélisme avec celle qui, à l'article 4, prévoit la possibilité d'organiser un débat sur les finances publiques locales.

Pour ma part, je considère néanmoins qu'un débat relatif à la dette publique n'a pas à être prévu dans la LOLF, en particulier s'il doit se dérouler chaque année lors de l'examen du PLF – ce débat se justifierait davantage certaines années que d'autres. Personnellement, je suis favorable à l'amendement COM-4, mais, en tant que rapporteurs, nous demandons son retrait.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je conçois que l'on discute de l'opportunité de maintenir un tel débat, en particulier lors de l'examen du PLF : il pourrait aussi avoir lieu plus tôt dans l'année, par exemple au moment où nous débattons des grandes orientations de nos finances publiques. Cela étant, on ne peut pas occulter le sujet de la dette et il faut assurer un parallélisme des formes avec le débat relatif aux finances locales. D'ailleurs, au cours des dernières années, le Sénat ne s'est pas privé de consacrer un débat spécifique à la question de la dette lorsqu'il le jugeait utile. Je demande le retrait de cet amendement.

M. Vincent Capo-Canellas. – Étant donné que l'on discute de la LOLF tous les vingt ans, on peut admettre que, pour les vingt prochaines années, la dette constituera un sujet. Il n'est pas illégitime de mettre cette question en exergue.

M. Victorin Lurel. – Au sujet de la dette, les divergences idéologiques entre nos deux rapporteurs apparaissent clairement.

Pour ma part, je comprends le souci de parallélisme avec le débat sur les finances locales, mais ce dernier se justifie par le fait que les collectivités territoriales sont, dans la pratique, les subordonnées de l'État. Il s'agit de compenser l'asymétrie d'information qu'elles subissent.

En outre, pourquoi insister ainsi sur le « Printemps de l'évaluation », alors que, en vertu de l'article 24 de la Constitution, le Parlement est libre d'évaluer et de contrôler toute l'année durant et que la notion de printemps n'a rien de juridique ?

Enfin, cette mention est redondante, d'autant que le PLF permet déjà de discuter de la dette. Vous l'aurez compris : je suis partagé.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Nous sommes face à un enjeu purement politique. Techniquement, ces dispositions ne changent rien. Certes, il faut tenir compte du risque de redondance – les assemblées peuvent déjà organiser un débat relatif à la dette ou aux finances locales quand elles le veulent –, mais nous souhaitons aussi inciter l'Assemblée nationale à s'intéresser un peu plus aux finances des collectivités territoriales. Nous traiterons plus longuement de cette question en séance.

M. Rémi Féraud. – C'est justement parce qu'il s'agit d'un sujet politique que je ne retire pas mon amendement ! Il ne nous semble pas judicieux de mettre ainsi en exergue le seul sujet de la dette.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

L'article 9 est adopté sans modification.

Article 9 bis (nouveau)

L'article 9 bis est adopté sans modification.

Article 10

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement **COM-39** améliore la présentation du budget en sections d'investissement et de fonctionnement.

L'amendement COM-39 est adopté.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

M. Claude Raynal, rapporteur. – Les amendements identiques **COM-13** rectifié et **COM-40** suppriment la limitation du contenu des questionnaires budgétaires à des questions comportant exclusivement des demandes de renseignements d'ordre financier ou relatifs aux dépenses fiscales.

Les amendements COM-13 rectifié et COM-40 sont adoptés.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11 bis (nouveau)

L'article 11 bis est adopté sans modification.

Article additionnel après l'article 11 bis

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement **COM-1** prévoit que le Gouvernement présente des tableaux récapitulant le nombre d'emplois par ministère et la variation de ce nombre par rapport aux deux exercices précédents.

Les projets annuels de performances contiennent déjà une présentation des emplois rémunérés par programme budgétaire, mais il s'agit ici d'en présenter la variation par ministère et dans un document unique plutôt que dans de nombreux documents différents. Espérons que cela soit possible...

L'amendement COM-1 est adopté et devient article additionnel.

Article 11 ter (nouveau)

L'amendement de coordination COM-41 est adopté.

L'article 11 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Comme annoncé, l'amendement **COM-42** vise à substituer la notion de « cohérence » à celle de « réalisme », qui ne nous paraît pas adaptée.

L'amendement COM-42 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Au travers de l'amendement **COM-43**, nous proposons de supprimer les alinéas relatifs à l'élargissement des compétences du HCFP à l'évaluation des conséquences financières de certaines dispositions du PLF et du PLFSS. J'ai indiqué précédemment les difficultés que ces dispositions posaient.

L'amendement COM-43 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Selon l'article 12 de la présente proposition de loi organique, le Gouvernement peut demander au HCFP de rendre public un avis sur l'existence ou non de circonstances exceptionnelles au sens du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Aussi, l'amendement **COM-14** rectifié *bis* rend systématique la constatation par le HCFP de l'existence ou non de circonstances exceptionnelles afin de rendre plus sincère le débat public en la matière. Dans la mesure, où le Gouvernement est responsable des engagements de la France au plan international il nous apparaît cohérent qu'il soit juge de l'opportunité ou non de demander au HCFP s'il peut considérer, pour l'élaboration du budget, que le pays connaît une situation relevant des circonstances exceptionnelles. Le HCFP demeure libre, quant à lui, de déclarer que tel n'est pas le cas, ce qui constitue une garantie suffisante pour éviter le risque d'un abus d'usage de cette clause de sauvegarde. Nous sommes donc défavorables à cet amendement.

L'amendement COM-14 rectifié bis n'est pas adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement **COM-15** rectifié insère dans le texte de la proposition de loi organique une disposition qui y a déjà été intégrée à l'Assemblée nationale, sur l'initiative du Gouvernement. Néanmoins, nous souhaitons que le Gouvernement justifie sa position quant au rattachement de cette mesure au domaine de la loi organique. Nous vous proposons donc de retirer votre amendement, Mme Paoli-Gagin, et de le redéposer en séance pour en débattre avec le Gouvernement.

L'amendement COM-15 rectifié est retiré.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Nous proposons, au travers de l'amendement **COM-44**, que le HCFP joue un rôle de comité d'alerte.

L'amendement COM-44 est adopté.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement **COM-45** prévoit que les présidents et rapporteurs généraux des commissions de finances et des affaires sociales des deux chambres puissent obtenir du Gouvernement les documents transmis au HCFP. Cela correspond à une pratique ; nous proposons de la consacrer dans les textes.

M. Victorin Lurel. – Ne serait-ce pas opportun de demander par la même occasion la transmission des codes source ?

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Comme je l'ai indiqué, nous sommes en train de travailler à un texte intégrant cette question et susceptible de recueillir une large majorité rapidement.

L'amendement COM-45 est adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 12

L'amendement rédactionnel **COM-46** est adopté et devient article additionnel.

Article 13 (nouveau)

L'article 13 est adopté sans modification.

La proposition de loi organique est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORDINAIRE

Article 1^{er}, 2 et 3

Les articles 1^{er}, 2 et 3 sont successivement adoptés sans modification.

Article 3 bis (nouveau)

M. Claude Raynal, rapporteur. -L'amendement **COM-1** rectifié vise à transférer vers la proposition de loi organique une disposition actuellement incluse dans la proposition de loi ordinaire, prévoyant que, lorsque le HCFP a constaté des biais de projection de la méthodologie sur les prévisions du Gouvernement au cours des quatre exercices précédents, ce dernier remet un rapport annexé au PLF précisant les mesures de correction envisagées.

Le rattachement de cette mesure, introduite dans le texte par les députés sur l'initiative du Gouvernement, au domaine des lois organiques est incertain. Nous souhaiterions que le ministre justifie le choix de ce rattachement, raison pour laquelle nous vous proposons, chère collègue Paoli-Gagin, de retirer votre amendement et de le redéposer en séance, afin d'avoir la réponse du Gouvernement.

L'amendement COM-1 rectifié est retiré.

L'article 3 bis est adopté sans modification.

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 5 (nouveau)

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 6 (nouveau)

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement **COM-4** propose que le vice-président du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) soit un président de chambre et pas simplement un magistrat.

L'amendement COM-4 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement **COM-2** rectifié propose de remplacer quatre personnalités qualifiées existantes au sein du CPO, dont un magistrat de l'ordre judiciaire et trois personnalités nommées par les ministères chargés de l'économie et des finances, des affaires sociales et de l'intérieur, par des représentants des quatre catégories d'entreprises prévues par la loi de modernisation de l'économie.

Il s'agit d'une modification importante de la nature des personnalités qualifiées, qui actuellement ne représentent pas des secteurs économiques ou professionnels. Si l'impact des prélèvements obligatoires sur le monde de l'entreprise doit faire partie des questions sur lesquelles le Conseil des prélèvements obligatoires doit être pleinement informé, il en est de même de l'impact sur les personnes physiques, en tant que contribuables ou usagers des services publics. La composition du collège du CPO doit rester équilibrée. Demande de retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-2 rectifié n'est pas adopté.

*L'amendement rédactionnel **COM-5** est adopté.*

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'article 6 prévoit que le président du Conseil des prélèvements obligatoires peut nommer, pour une durée d'un an, des personnalités qualifiées afin d'éclairer les délibérations du Conseil. Ces personnalités qualifiées assistent aux réunions du Conseil, mais n'ont pas voix délibérative.

L'amendement **COM-6** propose de limiter à quatre le nombre des personnalités qualifiées dont la nomination serait réservée au choix du président, soit la moitié du nombre des personnalités qualifiées disposant d'une voix délibérative.

L'amendement COM-6 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – L'amendement **COM-7** vise à retirer de la liste des personnalités du CPO sans voix délibérative le secrétaire général du Haut Conseil des finances publiques. En effet, cette fonction n'est prévue que dans le règlement intérieur du HCFP. Par ailleurs, le président du HCFP, sous l'autorité duquel exerce le secrétaire général, préside également le CPO. En conclusion, il convient de rappeler que le CPO peut entendre à sa demande toute personne selon ce qu'il juge utile.

L'amendement COM-7 est adopté.

M. Claude Raynal, rapporteur. – Le parallélisme entre le CPO et le Haut Conseil des finances publiques, évoqué dans l'objet de l'amendement **COM-3** rectifié, doit prendre en compte la nature fondamentalement

différente de ces deux institutions, puisque le HCFP répond à une obligation européenne tandis que le CPO est un organe consultatif plus classique.

Je rappelle que, s'agissant du HCFP, les membres ne sont effectivement pas rémunérés, comme le rappelle l'article 12 de la proposition de loi organique que nous examinons. Les rapporteurs, eux, reçoivent une rémunération sur le programme 340.

Quant au CPO, en application des articles D. 330-6 et suivants du code des juridictions financières, ses membres reçoivent non pas une rémunération, mais des indemnités forfaitaires pour chaque présence effective aux séances du conseil. Les rapporteurs, de même, reçoivent des indemnités forfaitaires mensuelles fixées en fonction de l'importance du travail à accomplir.

Le droit existant paraît donc satisfaisant sur ce point. Demande de retrait.

L'amendement COM-3 rectifié n'est pas adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7 (nouveau)

L'amendement de précision COM-8 est adopté.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8 (nouveau)

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'article 8 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, dans les trois mois suivant la promulgation de la présente loi, un rapport examinant la possibilité de présenter un projet de loi de programmation des investissements dans les secteurs de la culture et du patrimoine.

L'amendement COM-9 vise à supprimer cet article.

L'amendement COM-9 est adopté.

L'article 8 est supprimé.

Article 9 (nouveau)

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement COM-10 propose de supprimer l'article 9, qui est satisfait par le droit existant puisque c'est l'objet du budget vert.

L'amendement COM-10 est adopté.

L'article 9 est supprimé.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Mme Sylvie Vermeillet, vice-présidente. – En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la conférence des présidents, sur proposition des rapporteurs, je vous propose comme indiqué en début de réunion d'arrêter le périmètre indicatif des deux propositions de loi.

Pour la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, ce périmètre inclut des dispositions relatives :

- aux conditions et aux réserves selon lesquelles les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État ;
- au contenu ainsi qu'aux modalités d'examen et de vote des lois de finances ;
- à l'information du Parlement et au contrôle relatif aux finances publiques ;
- à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Le périmètre de la proposition de loi organique est adopté.

Pour la proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, ce périmètre inclut des dispositions relatives :

- au Haut Conseil des finances publiques ;
- à l'information du Parlement sur les finances publiques ;
- au Conseil des prélèvements obligatoires.

Le périmètre de la proposition de loi est adopté.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des finances a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 15 septembre 2021, le **périmètre indicatif de la proposition de**

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

loi organique n° 780 rect. (2020-2021) relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, et de la proposition de loi n° 781 (2020-2021) portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques.

Pour la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, elle a considéré que ce périmètre incluait des dispositions relatives :

- aux conditions et aux réserves selon lesquelles les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État ;
- au contenu ainsi qu'aux modalités d'examen et de vote des lois de finances ;
- à l'information du Parlement et au contrôle relatif aux finances publiques.
- à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Pour la proposition de loi portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques, elle a considéré que ce périmètre incluait des dispositions relatives :

- au Haut Conseil des finances publiques ;
- à l'information du Parlement sur les finances publiques ;
- au Conseil des prélèvements obligatoires.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS

1. Auditions

Direction du budget

- Mme Amélie VERDIER, directrice ;
- M. Thibaud FOURNALES, chef du bureau des lois de finances.

Professeurs et universitaires

- M. Aurélien BAUDU, professeur de droit public à l'Université de Lille et secrétaire général adjoint de la Société française de finances publiques ;
- M. François ECALLE, chargé d'enseignement à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne et président de l'association Fipeco.

2. Contributions

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

- M. Andrew BLAZEY, directeur adjoint de la division gestion publique et budgétisation ;
- Mme Margaux-Lucrèce LELONG, policy analyst ;
- M. Scott CAMERON, policy analyst.

Universitaires

- Mme Sophie de CACQUERAY, maître de conférences en droit public et vice-présidente de l'Université d'Aix-Marseille ;
- M. Éric OLIVA, professeur des universités à l'Université d'Aix-Marseille et directeur de l'académie de droit.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives des textes, les tableaux synoptiques de la loi en construction sont disponibles sur le site du Sénat aux adresses suivantes :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-780.html>

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp120-781.html>