

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

– Audition de M. Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes, sur le rapport public thématique « Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance » 2

Mardi

19 janvier 2021

Séance de 17 heures 15

Compte rendu n° 32

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

**Présidence de
Mme Fadila Khattabi,
Présidente**



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 19 janvier 2021

La séance est ouverte dix-sept heures vingt-cinq.

La commission procède à l'audition de M. Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes, sur le rapport public thématique « Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance ».

Mme la présidente Fadila Khattabi. Monsieur le premier président, je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation de venir nous présenter le rapport thématique intitulé *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, que la Cour des comptes a adopté le 10 novembre 2020.

Nous ne rappellerons jamais assez que le volume des dépenses sociales, même au sens relativement étroit des lois de financement, est plus important que celui des dépenses des administrations publiques centrales. Notre commission doit donc, plus que jamais, continuer à se mobiliser sur les questions de gouvernance des finances publiques.

La publication de votre rapport est intervenue dans un nouveau contexte, d'abord marqué par une dégradation considérable des comptes sociaux consécutive à la crise sanitaire. Je n'oublie pas non plus l'événement historique que représente la création d'une cinquième branche pour la prise en charge de l'autonomie.

Le temps est également à la réflexion sur la gouvernance des finances publiques. Je pense ici aux travaux de la commission sur l'avenir des finances publiques présidée par M. Jean Arthuis. Je précise, à cet égard, que le rapporteur général et moi-même avons été auditionnés jeudi dernier par cette commission.

Notre assemblée prend pleinement sa part à ces débats. La commission des finances a proposé une réforme de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). De son côté, notre rapporteur général travaille sur le pendant social de la LOLF, à savoir la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS).

Vous aurez donc compris, monsieur le premier président, que nous sommes très attentifs aux conclusions de la Cour sur ce sujet, et tout particulièrement sur les aspects intéressants les finances sociales.

M. Pierre Moscovici, premier président de la Cour des comptes. Madame la présidente, monsieur le rapporteur général, mesdames et messieurs les députés, je vous remercie de m'avoir invité à vous présenter le rapport public thématique de la Cour des comptes sur le cadre organique et la gouvernance des finances publiques. Avant de l'aborder, et dans la mesure où la période des vœux n'est pas encore terminée, je tiens à vous transmettre, au nom des juridictions financières de la Cour et des chambres régionales des comptes, ainsi qu'en mon nom personnel, mes vœux les plus sincères pour cette nouvelle année 2021 qui, je l'espère, nous offrira des occasions d'échange et de coopération. C'est en tout cas le souhait de la Cour, et j'ai grand plaisir à vous retrouver en son nom en ce début d'année.

Le rapport qui nous réunit aujourd'hui est le fruit d'un long et important travail, qui a mobilisé une équipe de nombreux contributeurs. Nous l'avons publié au mois de novembre 2020 et présenté à vos collègues de la commission des finances. Nous sommes très heureux de pouvoir désormais le présenter devant la commission des affaires sociales, car ses conclusions sont durables, et parce que son champ d'analyse couvre aussi les compétences de votre commission. Vous rappeliez l'ampleur de la dépense sociale, et il est naturel que vous vous préoccupiez de ce sujet, tout autant que la commission des finances.

Ce rapport compte beaucoup pour nous, comme il compte beaucoup pour moi. Dès l'origine, nous avons à cœur de le partager avec le Parlement, y compris dans son volet social, qui est bien sûr un volet structurant. Plusieurs membres de la Cour sont présents à mes côtés, issus non pas de la sixième chambre, avec qui vous avez l'habitude d'échanger, mais de la première chambre, qui a élaboré ce rapport : son président M. Christian Charpy, qui s'y connaît quelque peu en matière d'affaires sociales ; Mme Cécile Fontaine, rapporteure générale ; M. Cyprien Canivenc, auditeur ; M. Jean-Pierre Laboureix, contre-rapporteur. En raison des limitations liées au contexte sanitaire, d'autres membres de l'équipe de contrôle n'ont pu se joindre à nous, ainsi que notre rapporteure générale. Mme Justine Boniface, auditrice et chargée de mission pour le premier président, est également à mes côtés. Je tiens à souligner la contribution de chacun et souhaite à nouveau les remercier pour ce travail de grande qualité et d'une certaine importance.

Ce rapport public thématique intervient près de vingt ans après la LOLF, adoptée en 2001. À plusieurs reprises, la Cour a eu l'occasion de s'exprimer sur le bilan de la LOLF. Elle s'est exprimée sur le sujet en 2011, pour les dix ans de la LOLF, tout en en débattant régulièrement dans le cadre des travaux sur le budget de l'État. Notre projet initial consistait à publier, en 2021, un rapport portant sur les vingt ans de la LOLF. Au préalable, la commission des finances de l'Assemblée avait décidé, en 2019, de reconstituer la mission d'information sur la LOLF (MILOLF), qui a réalisé un important travail sur le sujet, accompagné de quarante-cinq propositions. Pour sa part, la Cour a souhaité avancer et élargir ces travaux sur la LOLF pour soutenir cet élan, pour l'anticiper – d'une certaine manière – et pour contribuer, à son niveau, au renforcement du cadre de gouvernance des finances publiques dans leur ensemble.

La crise – vous l'avez mentionnée – nous a naturellement conduits à modifier de nouveau nos travaux. Nous savons désormais, tout comme vous, qu'elle laissera une empreinte forte et durable sur nos finances publiques, et notamment sur celles des administrations de sécurité sociale. Nous avons donc décidé d'intégrer les conséquences de la crise à notre réflexion, afin de publier un rapport thématique tenant compte de ce nouveau paysage de finances publiques.

Ce nouveau paysage ne rend pas obsolète, au contraire, la réflexion sur l'évolution du cadre organique et de la gouvernance des finances publiques. Je sais que la commission Arthuis, qui m'a également auditionné, travaille notamment sur ce sujet. La crise vient même souligner l'actualité et la nécessité de ce travail, dans la mesure où elle met en évidence les limites du cadre en vigueur et renforce la nécessité d'ancrer la soutenabilité de la dette publique – je parle bien de soutenabilité – et d'améliorer l'efficacité des politiques publiques, la qualité de la dépense publique, le service rendu pour chaque euro et le rapport qualité-prix de chaque prestation, notamment dans le domaine de la protection sociale.

Comme nous avons eu l'occasion de le rappeler à plusieurs reprises, une trajectoire de redressement structurel des finances publiques devra être élaborée et engagée au travers

d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques, dès que les conditions économiques et sanitaires le permettront. Si je puis me permettre une annotation personnelle, je me suis déjà exprimé à plusieurs reprises, en tant que président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), pour souhaiter que cela puisse être le cas – si possible – au printemps. Aujourd'hui, je pense pouvoir affirmer devant vous que cette échéance sera compliquée à tenir, car nous ne disposons pas de la stabilité, de la visibilité et de la lisibilité nécessaires. Malgré l'absence de délibération du HCFP, je me permets non pas de corriger, mais de différer ce diagnostic. Cela dit, ce diagnostic devra nécessairement être établi en temps voulu, même si nous le différons dans le temps, car il s'agit bien d'une trajectoire qui doit s'inscrire dans un cadre rénové.

Pour dresser le bilan de la stratégie pluriannuelle existante et contribuer à dessiner ce futur cadre, notre rapport s'est appuyé sur plusieurs travaux : des enquêtes spécifiques, des audits, des comparaisons internationales. Il s'organise en trois parties, que je vous présenterai successivement. D'abord, la première partie du rapport aborde les modalités de pilotage et de programmation des finances publiques en vue d'assurer leur soutenabilité. La deuxième partie du rapport examine ensuite l'excessive fragmentation de l'architecture d'ensemble des finances publiques et formule des propositions pour y remédier. Enfin, la troisième partie du rapport – elle concerne sans doute moins directement votre commission, mais je ne peux la passer sous silence – se concentre sur l'État et sur l'efficacité de ses politiques et recommande un nouveau cadre pour revenir à l'esprit de la LOLF.

Au total, notre rapport formule seize propositions pour renforcer le cadre organique et la gouvernance des finances publiques, qui s'articulent avec un grand nombre de propositions déjà formulées par la Cour par le passé. À cet égard, je me permets de préciser – il s'agit d'une précision méthodologique importante – que nous avons choisi de ne proposer que des orientations susceptibles d'être mises en œuvre sans modification constitutionnelle. S'il est évidemment tentant de proposer des modifications constitutionnelles, vous n'ignorez pas que réformer le texte suprême prend du temps et consomme beaucoup d'énergie. De fait, dans la mesure où la présente situation appelle des mesures rapides et opérationnelles, nous avons privilégié la rapidité et l'opérationnalité. Nous avons ainsi prioritairement centré nos réflexions sur la bonne articulation des lois financières soumises au Parlement, incluant bien entendu les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), sans approfondir le sujet d'une réforme de la loi organique de 2005. En effet, à l'exception de cette troisième partie centrée sur l'État, le rapport porte bien sur l'ensemble des administrations publiques.

Abordons à présent le contenu du rapport en tant que tel, en débutant par la première partie, consacrée à la programmation et au pilotage des finances publiques. Dans son préambule, notre rapport souligne l'intérêt d'une vision pluriannuelle des finances publiques. Rappelons ici que la démarche de programmation à moyen terme vise à assurer la cohérence et la soutenabilité de l'action publique dans la durée. Ces impératifs sont encore plus indispensables dans le contexte actuel, étant entendu que le creusement massif du déficit et de la dette imposent un redressement graduel, adapté aux besoins, mais néanmoins ferme.

C'est aussi essentiel pour préparer et mener des réformes. Depuis plus de dix ans, l'horizon du temps long s'est progressivement imposé en France dans la gouvernance des finances publiques. Comme vous le savez, la révision constitutionnelle de 2008 a donné naissance aux lois de programmation des finances publiques (LPFP) au sein de l'article 34 de la Constitution. Le contenu de ces lois de programmation a ensuite été précisé par la loi organique relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques, que j'ai eu

l'occasion de présenter devant le Parlement lorsque j'étais ministre de l'économie et des finances, et qui a également institué le HCFP – je m'en souviens comme si c'était hier.

Le cadre de programmation a donc été considérablement renforcé et structuré depuis 2008. Néanmoins, notre rapport montre aussi que ce cadre très complet sur le papier revêt, dans la pratique, une portée trop limitée. Dix ans après, nous pouvons convenir que le bilan de mise en œuvre de ces stratégies pluriannuelles s'avère plutôt mitigé, pour ne pas dire décevant. Je tâcherai de m'en expliquer.

Depuis 2008, cinq LPFP ont été votées. Cependant, leur mise en œuvre a été marquée par des dérapages ou décalages répétés, tandis que leurs objectifs ont rarement été atteints, qu'il s'agisse de la variation du déficit structurel, des objectifs de dépenses, de recettes ou de dette publique. Par exemple, la LPFP 2014-2019 prévoyait que la progression en volumes de la dépense publique soit contenue à moins de 0,3 % sur la période. En réalité, la progression a atteint près de 1,2 %. Concernant la dette, il me paraît inutile d'insister sur le fait que les objectifs de stabilisation puis de réduction n'ont jamais été respectés. Bien entendu, je parle de la situation d'avant-crise. La Cour a déjà rappelé cet état de fait et aura sans doute l'occasion de s'exprimer à nouveau sur ce sujet.

Comment expliquer un tel décalage entre le cadre juridique existant et sa portée effective ? Dans ce domaine, nous avons identifié deux principales faiblesses. La première faiblesse concerne l'inefficacité des forces de rappel prévues par les textes. La loi organique de 2012 a bien institué un mécanisme de correction censé être déclenché en cas d'écart de trajectoire. Néanmoins, ce mécanisme est assorti de flexibilités importantes, qui ont empêché de prévenir et de corriger les écarts répétés qui ont été constatés. Dans les faits, plutôt que d'adopter des mesures de correction, le choix s'est plutôt porté sur la présentation d'une nouvelle LPFP se contentant de décaler la trajectoire de retour à l'équilibre. Ce fut notamment le cas en 2014, après que le HCFP – qui a montré son utilité – a déclenché le mécanisme.

La seconde faiblesse a trait à l'articulation entre les différents textes financiers, que nous jugeons défailante, principalement pour une raison de hiérarchie des normes. Comme vous le savez, les LPFP ne peuvent pas s'imposer aux lois de finances et de financement. Cette défailance s'explique aussi pour des raisons de calendrier, puisque les exercices pluriannuels organisés au printemps et à l'automne sont largement déconnectés. Les programmes de stabilité – vous examinerez prochainement le programme élaboré pour l'année qui vient – présentent ainsi presque systématiquement des trajectoires financières distinctes de celles de la loi de programmation adoptée quelques mois en amont. La logique voudrait pourtant que la loi de programmation soit l'exercice moteur. Cette faible portée des mécanismes actuels de pluriannualité entame considérablement la crédibilité des exercices de finances publiques. Ce n'est malheureusement pas son seul inconvénient, puisqu'elle affaiblit aussi la pertinence de l'allocation des moyens financiers à des politiques publiques par essence pluriannuelles. À cet égard, je tiens à rappeler que l'actuelle loi de programmation est totalement caduque, considérant les impacts de la crise. Or nous ne pouvons pas éternellement demeurer sans boussole ou sans cap.

Le renforcement du cadre pluriannuel indispensable doit donc nous permettre d'améliorer notre capacité à faire des choix et à nous y tenir, sachant que cette capacité sera plus essentielle que jamais dans les années à venir. Dans ce rapport figurent d'ailleurs des comparaisons internationales qui montrent que ce renforcement est possible et qui mettent en évidence quelques éléments clés de succès enregistrés par nos principaux partenaires européens. J'en citerai quelques exemples particulièrement éclairants. D'abord, dans un

certain nombre de pays, le pilotage des finances publiques bénéficie d'un engagement politique soutenu. Aux Pays-Bas, c'est l'accord de coalition au sein de la formation gouvernementale qui fixe les plafonds pluriannuels de dépenses pour la durée de la législature. C'est aussi le cas en Finlande. Ensuite, les cibles de dépenses sont stables et couvrent un large périmètre. Aux Pays-Bas, le pilotage des finances publiques s'organise autour d'un plafond global représentant près de 85 % de la dépense des administrations publiques, et qui est divisé en sous-objectifs. Le Danemark s'appuie quant à lui sur une enveloppe pluriannuelle couvrant 75 % des dépenses publiques.

Disons-le tout de suite, comparaison n'est pas raison. Bien évidemment, je n'ometts pas les différences qui nous séparent de ces pays, et notamment celles qui ont trait à la structure des régimes de protection sociale. Il ne m'aura pas non plus échappé qu'il s'agit plutôt de pays catégorisés comme « frugaux » selon la terminologie européenne. Cela dit, ces pays sont frugaux parce qu'ils estiment avoir consenti des efforts que d'autres n'ont pas entamés. À cet égard, relevons que les dépenses publiques couvertes par une norme représentent, dans notre pays, à peine plus du tiers du total des dépenses publiques, à comparer aux 75 ou 85 % affichés par nos voisins. Notre marge de progrès demeure donc significative, quel que soit le jugement porté sur tel ou tel pays voisin et ami. Enfin, ces différents pays ont instauré des mécanismes de flexibilité permettant de respecter les enveloppes préalablement définies, y compris en cas d'imprévu. Concrètement, cela passe par un système de provisionnement, comme en Suède, ou par des redéploiements, comme aux Pays-Bas. En France, deux de nos cinq LPFP avaient prévu des réserves de programmation, mais les enveloppes définies étaient faibles et concentrées sur le seul budget de l'État.

Une fois prises toutes les précautions d'usage, que nous révèlent ces exemples étrangers ? D'abord, ils nous montrent qu'il est possible d'élaborer et de respecter une trajectoire pluriannuelle crédible en matière de finances publiques, à condition de respecter deux prérequis : un engagement politique affirmé et aussi consensuel que possible ; des procédures de qualité.

En l'occurrence, notre rapport formule plusieurs recommandations sur le second point, puisque le premier n'est pas de notre ressort. D'abord, nous proposons de fixer une trajectoire financière soutenable, réaliste et transparente, avec une enveloppe de dépenses qui pourrait être déclinée en composantes reflétant les sous-secteurs de l'administration publique. Un sous-objectif de dépenses de protection sociale obligatoires couvrirait le périmètre actuel des LFSS et les régimes obligatoires de retraite complémentaire et d'assurance chômage. Il pourrait également inclure le solde des hôpitaux, qui peut constituer un point de fuite des objectifs de dépense en cas de déficit. En revanche, dans la mesure où nous nous inscrivons dans le cadre constitutionnel actuel, nous n'avons pas recommandé d'imposer la primauté des LPFP sur les lois financières. Cela dit, nous recommandons de renforcer l'article liminaire des lois financières en y incluant un « compteur des écarts » par rapport aux trajectoires fixées en loi de programmation, en dépenses comme en recettes, afin d'accroître la transparence. De même, nous suggérons de clarifier les modalités de prise en compte des aléas, avec une provision de programmation fixée en LPFP. Par ailleurs, nous conseillons de réaliser des revues de dépenses pour garantir l'atteinte de la trajectoire, selon un calendrier défini en loi de programmation. Je sais notamment que nos partenaires européens recourent à ce dispositif de manière générale et systématique, et que nous sommes loin d'être en avance sur ce terrain. Enfin, nous recommandons de présenter le budget de l'État sur trois années glissantes pour qu'il s'articule mieux avec la programmation, comme l'a d'ailleurs aussi proposé la MILOLF.

Considérant par ailleurs qu'une bonne trajectoire doit être surveillée, nous formulons deux recommandations en la matière. D'abord, nous proposons d'élargir le mandat du HCFP, notamment pour lui permettre d'apprécier le réalisme des prévisions de recettes et de dépenses et d'identifier les risques d'écarts à la trajectoire. Je sais que le Parlement a longuement débattu au sujet de cette instance. Je le comprends et je le respecte, puisque le Parlement est souverain. Néanmoins, j'insisterai sur le fait que le Haut Conseil n'est pas un auxiliaire, mais un allié du Parlement, dans la mesure où il permet de mettre en question les prévisions de recettes et de dépenses du Gouvernement, d'identifier des risques d'écarts à la trajectoire et de débattre de la dette publique et de sa soutenabilité. Il est donc dans l'intérêt du Parlement, comme du citoyen, de s'appuyer sur un HCFP renforcé. J'y suis très attaché. Enfin, nous suggérons d'instaurer un débat annuel sur la dette publique et sa soutenabilité. Cette proposition que nous portons depuis plusieurs années nous semble plus que jamais d'actualité, voire massivement d'actualité, sachant que la dette publique française atteint désormais 120 %, comme évoqué dans le rapport Arthuis.

La deuxième partie de notre rapport, qui porte sur la nécessité de rétablir la vision globale, est sans doute celle qui concerne le plus votre commission, dans la mesure où elle pose la question de la coordination entre la LFSS et les autres lois financières. Le cadre de déploiement de la dépense publique est fondamental, puisqu'il détermine à la fois les choix de l'action publique, les conditions de vote du Parlement, les modalités de contrôle et la clarté de l'information transmise, notamment en citoyen. Or, en France, ce cadre est morcelé et fragmenté, à l'image de notre système institutionnel, en raison de plusieurs facteurs.

D'abord, et contrairement à de nombreuses idées reçues, le poids de l'État dans la dépense publique est plus modeste en France qu'à l'étranger. Il représente 35 % de notre dépense publique, contre 38 % en moyenne dans l'Union européenne, et près de 80 % au Royaume-Uni. Toutefois, cela ne signifie pas que le poids de la dépense d'État est faible. C'est une question de pourcentages, au sein d'une dépense publique qui est elle-même plus élevée qu'à l'étranger. Cela dit, si l'on se compare au Royaume-Uni., vous comprenez bien ce que cela dit sur le système de dépenses sociales.

Ensuite, les recettes publiques sont réparties entre les différentes administrations publiques sans cohérence d'ensemble. Je prendrai l'exemple de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), qui est à la fois affectée au budget général de l'État, à un compte d'affectation spéciale, aux régions, aux départements et à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France. Quant à la sécurité sociale, vous savez mieux que moi qu'elle n'est plus financée qu'à 50 % par les cotisations sociales. En effet, un peu plus du quart de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est désormais affecté au régime général de la sécurité sociale, en compensation de l'allègement de prélèvements sociaux. Par ailleurs, en 2019, la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi en réduction pérenne de cotisations a conduit à transférer plus de 31 milliards d'euros de TVA supplémentaire de l'État aux administrations de sécurité sociale. Les collectivités locales bénéficiant désormais de l'affectation d'une part croissante de TVA dans le cadre des mécanismes de compensation, vous comprendrez que ce que j'exprimais au sujet de la TICPE n'est pas beaucoup plus simple pour la TVA, dont le montant est en revanche beaucoup plus élevé. *In fine*, cette situation génère des risques de confusion nuisant à la lisibilité de l'action publique et à la bonne compréhension de l'utilisation de nos ressources.

Enfin, le dernier élément majeur de fragmentation tient à l'insuffisance de la gouvernance d'ensemble et du pilotage global. En théorie, la trajectoire de finances publiques

devrait, au vu de notre organisation nationale, découler de l'addition des trajectoires financières de tous les secteurs d'administrations publiques. Pourtant, cette méthode ne fonctionne pas, parce que les textes financiers sont disparates et insuffisamment coordonnés, mais aussi parce que les lois financières annuelles ne couvrent que les trois quarts de notre dépense publique. Signalons également l'absence de mécanisme ou d'instance de coopération entre les différentes catégories et strates d'administration publique, contrairement à ce qui existe en Allemagne ou en Espagne. Une Conférence nationale des finances publiques a bien été instituée, mais celle-ci ne s'est réunie qu'à trois reprises depuis sa création.

Cette fragmentation caractérisant nos finances publiques n'est pas qu'une simple gêne cosmétique qui viendrait contrarier je ne sais quel goût pour les jardins à la française. Elle emporte des inconvénients concrets et majeurs.

D'abord, au niveau financier, le cadre est si complexe qu'il affecte la capacité à lire et comprendre les équilibres entre les recettes et les dépenses de ces administrations publiques. De plus, la répartition des recettes et des règles de compensation des allègements de charges – s'agissant du financement de la sécurité sociale – et des transferts de compétences ou d'allègements d'impôts – pour les collectivités territoriales – conduit à concentrer sur l'État la plus grande partie du déficit et de la dette des administrations publiques. Nous pourrions dire que cette situation résulte logiquement du rôle d'assurance collective rempli par l'État, qui s'avère décisif dans le contexte de crise que nous traversons, de la même manière qu'il s'était révélé décisif en 2008. Le risque est donc grand, au sortir de la crise, que la majeure partie de l'effort de redressement soit supporté par le budget de l'État. Or un partage équitable de l'effort entre les différents niveaux d'administration publique – qui est souhaitable – exige de disposer d'une vision globale des finances publiques, dont nous sommes aujourd'hui dépourvus.

Le second inconvénient que présente la fragmentation des finances publiques a trait à la transparence de l'action publique. Il s'agit d'un inconvénient majeur. En effet, le consentement à l'impôt – et plus généralement aux prélèvements obligatoires – exige l'adhésion aux dépenses qu'il autorise. Cela suppose que le budget soit lisible et qu'il soit possible de comprendre aisément à quoi serviront les recettes publiques. Ainsi, afin de redresser nos finances publiques dans les prochaines années, en procédant aux bons choix, nous devons disposer d'une information globale, fiable et compréhensible par toutes et tous.

Pour y parvenir, notre rapport formule plusieurs recommandations, qui peuvent également être mises en œuvre sans modifier la Constitution. D'abord, afin d'associer la sécurité sociale et les collectivités locales à l'objectif de soutenabilité des finances publiques, nous suggérons de créer cette instance de concertation pérenne que j'évoquais, mais aussi de fixer en LPPF les règles de partage des impôts et de garantie des ressources entre administrations. Un renforcement du dialogue entre les sous-secteurs de l'administration publique nous semble encore plus nécessaire en cette période de crise, tant les politiques publiques de sortie de crise sont elles-mêmes croisées et mobilisent tous les acteurs. Nous recommandons aussi de simplifier et de stabiliser les règles de partage des impôts. Les lois de programmation pourraient ainsi fixer, pour leur durée, les règles d'attribution des impôts et taxes et, lorsqu'un partage s'avère nécessaire, en stabiliser les modalités. Nous proposons également d'étendre et de clarifier les lois financières, notamment pour la LFSS, qui devrait être élargie aux régimes de retraite complémentaire obligatoires et à l'assurance chômage. Cette proposition déjà formulée par la Cour par le passé permettrait une meilleure compréhension des enjeux financiers de la protection sociale.

Par ailleurs, nous suggérons d’instaurer, dans chaque assemblée, une discussion générale préalable à l’examen du projet de loi de finances (PLF) et du projet de loi de finances de la sécurité sociale (PLFSS), portant sur l’évolution, la composition et le partage des prélèvements obligatoires dont bénéficient l’État et les organismes de sécurité sociale. Ces discussions portant également sur les conditions de l’équilibre des deux lois financières impliqueraient, selon nous, que les deux projets de loi soient adoptés par le même conseil des ministres, afin d’assurer la cohérence des calendriers.

Enfin, nous considérons nécessaire de créer une « loi de résultat » de la sécurité sociale présentée au printemps, qui constituerait, en quelque sorte, le pendant de la loi de règlement du budget de l’État. La Cour a déjà insisté à plusieurs reprises sur l’importance qu’elle accordait à cette loi de règlement, qui est parfois le parent pauvre de notre débat public. Cette loi serait distincte de la loi de financement présentée à l’automne, qui porterait sur l’exercice en cours et à venir, afin de respecter le séquençage et le calendrier.

S’agissant enfin des collectivités locales, l’option d’une loi de financement des collectivités envisagée par la Cour par le passé n’a pas été retenue cette fois-ci, précisément parce qu’elle aurait nécessité de réviser la Constitution – nous sommes cohérents dans nos choix. Nous proposons plutôt la création d’une nouvelle mission budgétaire, qui rassemblerait l’ensemble des concours versés par l’État aux collectivités territoriales, crédits budgétaires, prélèvements sur recettes, mais aussi remboursements et dégrèvements d’impôts locaux.

J’aborderai plus brièvement la troisième partie du rapport, qui se concentre sur le cadre budgétaire de l’État. Il s’agit de s’intéresser de près aux dispositifs mis en place par la LOLF, sachant que ce texte est avant tout consacré à l’État. Vous évoquiez précédemment la LOLFSS, mais nous constatons que la LOLF en tant que telle concerne surtout l’État.

Dans ce domaine, nous formulons un certain nombre de constats. D’abord, l’émiettement croissant du budget de l’État s’avère tout aussi préoccupant que la fragmentation des dépenses publiques. Par ailleurs, malgré le dynamisme des dispositifs dérogatoires, l’autorisation parlementaire reste concentrée – vous le savez mieux que nous – sur les dépenses du budget général. Ceci présente un double inconvénient budgétaire, dans la mesure où de nombreux dispositifs de financement échappent aux règles de contrôle, de pilotage et de transparence en vigueur, qui relèvent pourtant du pouvoir du législateur, sans compter que les sommes en jeu sont très significatives. Nous souhaitons aussi rétablir l’unité et l’universalité budgétaires, qui constituent de grands principes. À cette fin, nous proposons de compléter les missions budgétaires actuelles en élargissant l’information qu’elles fournissent. Y figureraient désormais non seulement les crédits budgétaires, mais aussi les dépenses fiscales, les prélèvements sur recettes, les taxes affectées, et plus largement l’ensemble des moyens déployés par l’État pour financer ou soutenir une politique publique. Dans ce cadre, les comptes spéciaux et budgets annexes devraient faire l’objet d’une attention publique.

Enfin, le rapport s’intéresse à l’ambition initiale de la LOLF, qui visait à favoriser l’efficacité de la dépense publique. C’est également l’ambition de la LOLFSS et des lois de financement, avec les programmes de qualité et d’efficacité, qui sont riches, mais qui sont aussi – vous le savez – insuffisamment exploités. Trop souvent, cette recherche de l’efficacité demeure quelque peu marginale par rapport à la préoccupation du maintien ou de l’augmentation des enveloppes budgétaires. Je suis persuadé, et c’est la conviction de la Cour, que les bouleversements que nous traversons nous imposent, plus que jamais, de nous concentrer sur la qualité et l’efficacité de la dépense publique.

À cet effet, nous proposons d'abord d'appliquer la démarche de performance à l'ensemble des moyens des politiques publiques, et non aux seuls crédits budgétaires. Nous suggérons ensuite de conforter la vision pluriannuelle du budget pour renforcer l'évaluation à moyen terme des politiques publiques, en accompagnant les lois de règlement d'un bilan de l'exécution sur trois ans. Enfin, nous proposons de clarifier et de renforcer la responsabilité des gestionnaires publics pour qu'ils disposent des leviers nécessaires à leur mission, notamment en réduisant les mises en réserve générales de crédits.

J'en arrive au terme de cette présentation. Si je devais résumer mon propos, je retiendrais deux principaux messages. D'abord, le contexte actuel de crise nous invite à définir une nouvelle stratégie de finances publiques, qui exigera nécessairement un cadre organique et une gouvernance renouvelés. En effet, c'est à ce prix que notre pays pourra atteindre des objectifs difficiles de redressement des finances publiques, tout en préservant au mieux les politiques publiques auxquelles les Français sont attachés – la protection sociale, mais aussi la transition écologique, le vieillissement ou l'avenir de notre système hospitalier –, sans renoncer à de nouvelles ambitions. C'est bien cet arbitrage que la nouvelle gouvernance doit favoriser.

Par ailleurs, nous n'appelons pas au grand soir. Nous suggérons du pragmatisme. De la même manière que la crise de 2008 avait conduit, sous l'influence du cadre européen, à l'adoption – j'étais alors ministre en charge de cette question – de la loi organique de 2012, la crise actuelle doit nous aider à franchir une nouvelle étape dans la construction de notre cadre de gouvernance. Les politiques publiques de demain appellent à davantage de projection dans le temps long, à davantage de coordination et à davantage de transparence. Sans ces éléments, nous ne pourrions pas relever les défis que représentent, par exemple, le vieillissement de la population ou la réforme de notre système de santé.

Ce rapport ne suffira pas à lui seul à rétablir nos finances publiques, et ce n'est d'ailleurs pas son ambition. Néanmoins, je crois qu'il fournit plusieurs clés ou grilles de lecture de la situation actuelle, ainsi qu'un certain nombre de pistes concrètes pour rénover profondément notre gouvernance financière. C'est la raison pour laquelle je soulignais son importance pour nous et pour moi. J'y crois fortement. Nous espérons que ces pistes vous seront utiles, ainsi qu'au Gouvernement. Bien entendu, nous sommes disposés à travailler avec vous sur les suites à donner à ce rapport.

M. Thomas Mesnier, rapporteur général. Monsieur le premier président, je tiens tout d'abord à vous remercier d'avoir répondu à notre invitation pour présenter votre rapport très riche sur la gouvernance des finances publiques.

Vous ne vous étonnerez pas que j'aborde ici, principalement, son volet social, d'autant que je chemine depuis plusieurs mois – Mme la présidente s'en faisait précédemment l'écho – sur des réflexions et propositions que je souhaiterais soumettre à notre assemblée dans les prochains mois. Vous en trouverez certainement encore l'écho dans plusieurs de mes questions.

Au préalable, je souhaiterais réitérer mon attachement à un pilotage pluriannuel de nos finances publiques. C'est naturellement l'intérêt de tous ceux qui sont attachés à leur bonne gestion. C'est aussi – nous l'oublions parfois – une demande des acteurs de terrain, qui souhaitent identifier plus en amont les grands enjeux financiers des années à venir. Je pense notamment aux acteurs du monde de la santé, autour de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), qui est reconnu dans votre rapport comme l'une des rares

normes de dépense dans ce domaine. Je note d'ailleurs que la LFSS est relativement précurseur, avec son annexe B sur quatre années glissantes.

Votre rapport évoque également les discussions autour de la dette publique et de sa soutenabilité. S'agissant de la « dette covid », un certain nombre de réflexions s'orientent vers son cantonnement. Dans cette perspective, comment pensez-vous que la dette sociale doit être traitée ? Notre assemblée en avait délibéré l'été dernier, mais nous pourrions être ouverts à en rediscuter.

De manière moins interrogative, je partage naturellement l'idée d'élargir le champ de notre discussion sur le PLFSS à l'assurance chômage et aux retraites complémentaires. Ces politiques sociales sont d'une telle ampleur – notamment financière – qu'il devient de plus en plus anormal que la représentation nationale n'en soit pas saisie. Je partage également l'idée d'une loi de résultat au printemps, qui permettrait de consolider ce que nous avons commencé à développer autour du printemps social de l'évaluation, dans une logique de cycle budgétaire destiné à s'assurer de la pertinence des mesures que nous votons chaque automne.

J'apporterai ensuite quelques nuances sur les propositions de la Cour tendant à instaurer une discussion générale sur les recettes publiques, mais aussi à favoriser un partage plus équitable des efforts de baisse des prélèvements obligatoires entre catégories d'administrations publiques. S'agissant du débat préalable général, pourquoi pas ? Rappelons toutefois que le calendrier est déjà très lourd à cette période. Plus généralement, ne pensez-vous pas que le manque de visibilité et d'efficacité de nos débats tient davantage, d'une part, à un problème de calendrier, qui nous conduit à recevoir très tardivement la LFSS, en sorte qu'il est difficile de s'approprier les annexes financières et de la situer dans son contexte ? Ne pensez-vous pas qu'il tient, d'autre part, à des redondances, dans le débat parlementaire, autour de certains amendements examinés à la fois en PLF et en PLFSS, qui me semblent pouvoir être réglées par un monopole plus strict des lois financières sur leurs recettes ?

Concernant le partage des recettes, les relations financières entre l'État et la sécurité sociale demeurent complexes, même si elles se sont tout de même fortement simplifiées ces dernières années. La sécurité sociale conserve naturellement les recettes sociales : cotisations, contribution sociale généralisée, fiscalité comportementale. Elle fait l'objet d'une compensation par les ministères concernés pour les responsabiliser sur les niches sociales, mais aussi d'un transfert de TVA, puisqu'il a été estimé que les baisses de charges seraient sans incidence sur les prestations versées. Dans ces conditions, quelles simplifications ou quelle équité supplémentaire attendriez-vous à l'issue de ce débat commun sur les recettes ? De manière générale, des outils organiques ne pourraient-ils pas être mobilisés pour mieux contrôler les niches fiscales et sociales, afin de s'assurer de leur pertinence, alors même que le degré et la fréquence actuels de l'évaluation de ces niches pourraient sans doute être largement améliorés ? Je travaille en ce sens pour renforcer la LFSS, autant que l'information et le travail parlementaires. Je ne manquerai d'ailleurs pas de revenir vers vous à ce sujet.

M. Adrien Quatennens. Monsieur le premier président, je vous remercie pour votre exposé. Néanmoins, au regard de la crise que nous subissons actuellement et de l'impossibilité de relancer notre pays avec les mêmes paramètres qu'auparavant, vous me donnez l'impression de parler une langue morte. Derrière des recommandations sur le cadre organique et la gouvernance, c'est un objectif politique contestable qui est visé, et qui dépasse largement le cadre technique que la Cour souhaiterait lui attribuer. Il s'agit de l'équilibre à tout prix des dépenses publiques, soit précisément l'antithèse du quoi qu'il en coûte.

En effet, nous ne souscrivons pas aux objectifs de programmation pluriannuelle dont la Cour s'alarme du non-respect ces dix dernières années. La loi de 2012 transpose en droit français les dispositions du traité sur la stabilité, qui visent à assurer la cohérence de la trajectoire du retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France, à savoir une réduction du déficit public structurel des administrations publiques. Il s'agit en réalité d'inciter les parlementaires à la rigueur, ce que nous contestons. Ainsi, vous présentez une vision politique que nous combattons comme une vérité technique. Après avoir confié la politique monétaire à une banque centrale indépendante, la politique industrielle et la politique de la concurrence à des commissaires bruxellois, il faudrait maintenant priver de tout pouvoir budgétaire les gouvernements élus devant tenir compte de l'avis des peuples.

Cependant, dans la mesure où la Cour nous alerte sur l'accroissement du déficit, nous proposons de revenir sur les cadeaux fiscaux du budget, étant entendu que la baisse des impôts de production de 10 milliards d'euros est inadaptée à la crise. Elle générera à peine 0,1 point de produit intérieur brut (PIB) à court terme, et les estimations du Gouvernement d'une hausse de la croissance potentielle de 0,5 point semblent très optimistes. Cela s'explique notamment par le fait que ces mesures ne ciblent pas les entreprises les plus en difficulté.

Vous évoquiez, monsieur le premier président, la crise de 2008. À l'époque, d'aucuns annonçaient la fin du capitalisme financier, sur le mode « vous allez voir ce que vous allez voir ». Or nous avons vu la réalité. Nous pouvons donc craindre qu'il en soit de même pour la crise actuelle, et que l'on s'évertue malheureusement à vouloir à tout prix relancer la machine, comme si nous ne comprenions pas que la première urgence était d'en changer. Peut-être que la crise que nous vivons constitue une répétition générale qui préfigure de prochaines crises, notamment climatiques. Nous savons que l'extension de la pauvreté s'aggrave, que l'engagement de la bifurcation écologique est une priorité. Bien sûr, tous ces enjeux nécessiteront des investissements considérables, et peut-être un creusement de ces déficits et de cet endettement, qui s'avéreront sans doute salutaires.

Mme Annie Vidal. Monsieur le premier président, je vous remercie pour la présentation de ce rapport, qui explore et propose de nouvelles pistes pour réformer le cadre de nos finances publiques. Les conséquences de la crise sanitaire viennent, bien sûr, renforcer la pertinence de cette réflexion.

Dans la deuxième partie du rapport, vous soulignez l'importance de rétablir une vision globale pour remédier à la fragmentation des finances publiques. Certes, l'architecture des textes financiers demeure complexe, notamment du fait de la coexistence du PLF et du PLFSS, mais aussi parce qu'une partie des dépenses n'est pas comprise dans ces textes, comme vous l'évoquez très clairement.

À juste titre, vous pointez les effets négatifs du morcellement institutionnel, juridique et financier entre les administrations publiques. Ce morcellement peut emporter des effets très concrets pour nos concitoyens. Je pense par exemple aux différences de salaires entre le sanitaire et le médico-social pour un même métier.

Vous proposez également un élargissement du champ des lois financières, en incluant les régimes de retraite complémentaires obligatoires et l'assurance chômage, faisant ainsi évoluer la LFSS en une loi de financement de la protection sociale, soit une évolution d'une très grande importance à laquelle j'adhère. J'ajouterai que nous sommes très attachés à

préservé l'autonomie de la LFSS, d'autant que la sécurité sociale a pleinement assumé son rôle lors de la crise sanitaire.

Monsieur le premier président, comment proposez-vous de concilier l'amélioration de la visibilité du débat budgétaire tout en préservant l'autonomie du budget de la sécurité sociale et en instaurant la flexibilité nécessaire, comme vous l'évoquez dans votre rapport ? Pouvez-vous par ailleurs détailler votre proposition d'instauration d'une loi de résultat, et particulièrement dans le cadre de son articulation avec l'ONDAM et avec une évaluation contributive nécessaire à l'élaboration de la LOLFSS de l'année suivante ?

M. Jean-Pierre Door. Monsieur le premier président, je vous remercie pour la présentation de ce rapport. Celui-ci fait apparaître un bilan décevant des dix premières années de la mise en œuvre de la stratégie pluriannuelle des finances publiques. Néanmoins, que dire d'un tel constat à l'heure de la crise sanitaire ? Nous devons nécessairement y répondre, car l'augmentation de la dépense publique est continue. Comme mentionné dans votre tableau, nous sommes passés d'un endettement de 60 % en 2000 à 120 % en fin d'année dernière, tandis que la dette sociale reprise par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) atteint 393 milliards d'euros.

Dans ce contexte de crise sanitaire, comment établir des prévisions macroéconomiques, qui constituent un exercice particulièrement périlleux ? Vous avez déclaré, hier ou avant-hier, que la France verrait sa dette publique demeurer supérieure à 100 % du PIB pendant au moins dix ans, ce qui est loin d'être négligeable. De ce fait, retrouver l'équilibre économique des comptes doit être une priorité pour toutes et tous. Nous devons réussir cette exigence, qui est un enjeu politique.

Votre rapport recommande de conforter la sincérité des lois financières et de la trajectoire pluriannuelle. Nous l'acceptons naturellement, car s'agissant de la LFSS 2021, le Gouvernement nous a demandé de nous prononcer sur un ONDAM malheureusement faussé, puisqu'il ne tenait compte ni de la deuxième vague épidémique ni des annonces présentées à l'occasion du Ségur de la santé. Dans la mesure où il est nécessaire de créer des PLF rectificatifs, nous pouvons effectivement nous interroger sur la nécessité d'instaurer parallèlement des PLFSS rectificatifs.

Votre proposition de transformer la LFSS en loi de financement de la protection sociale obligatoire me paraît intéressante. Quelles seraient néanmoins les conditions d'une telle réforme, qui nécessiterait un allongement des délais d'examen ?

J'ai également noté votre recommandation d'instaurer une loi de résultat de la sécurité sociale. Durant votre présentation, vous évoquiez la discussion sur les recettes publiques dans le cadre du PLF et du PLFSS. Cela fait quelques années que nous nous sommes engagés à engager cette réflexion, car les recettes publiques doivent évidemment concorder entre les deux lois et être partagées par la suite. Tâchons donc d'évoluer vers cela.

M. Cyrille Isaac-Sibille. Monsieur le premier président, monsieur le président de la première chambre, je vous remercie pour cette riche présentation d'un rapport qui vous tient à cœur. Comme vous l'affirmez dans ce rapport, réformer le cadre organique régissant nos textes financiers fait partie des solutions qui nous permettraient de sortir de la crise.

Mes questionneront porteront nécessairement sur le budget de la sécurité sociale. Votre première recommandation propose une vision pluriannuelle concernant les dépenses

publiques. Récemment, nous avons été plusieurs à proposer cette vision pluriannuelle glissante pour le budget des hôpitaux. Proposez-vous également cette vision à la sécurité sociale, avec une loi de programmation pluriannuelle ? En question connexe, souhaiteriez-vous que les dépenses sociales liées à la crise sanitaire soient identifiées au sein d'une enveloppe dédiée afin de pouvoir traiter de manière particulière les remboursements des emprunts afférents ? Nous avons commencé par la loi relative à la CADES, mais est-ce satisfaisant ?

Ma deuxième question concerne votre proposition de transformation de la LFSS en loi de protection sociale élargie aux régimes de retraite complémentaire obligatoires et à l'assurance chômage. Sous quelles conditions une telle réforme pourrait-elle voir le jour ? Pour rappel, les propositions que vous formulez devront être mises en œuvre dans un cadre constitutionnel inchangé.

Enfin, vous proposez que soit présentée, au printemps, une loi de résultat de la sécurité sociale, qui serait évaluée dans le cadre du printemps de l'évaluation. Pouvez-vous préciser ce que vous entendez par « loi de résultat » ? S'agit-il d'une évaluation de la politique publique en termes d'efficacité ? Ou s'agit-il d'une évaluation purement financière, sur le modèle du compte administratif ? Quelles formes cette évaluation prendrait-elle ? Enfin, quel rôle la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale pourrait-elle jouer dans ce cadre ?

Mme Agnès Firmin Le Bodo. Monsieur le premier président, je vous remercie pour votre présence et pour la présentation de cet exposé devant notre commission des affaires sociales. Vous connaissez l'attachement de notre commission à la préservation de la spécificité de la sécurité sociale. Nous avons d'ailleurs régulièrement des débats passionnés sur les rapports financiers entre l'État et la sécurité sociale.

Dans votre rapport, vous insistez sur la nécessité d'une vision de long terme pour piloter nos finances publiques. En ce sens, notre groupe défend la nécessité d'une programmation pluriannuelle pour la régulation des dépenses de médicaments et dispositifs médicaux. Il s'agit d'un sujet sur lequel nous avançons trop lentement, même si le Gouvernement avait pris, devant les industriels, des engagements forts à ce sujet. Pourtant, alors que nous parlons de relocalisation et d'indépendance stratégique, il s'agit d'une condition essentielle pour renforcer notre attractivité et la capacité d'innovation de nos laboratoires de recherche. Ce serait évidemment bénéfique pour l'ensemble de la chaîne du médicament, et donc pour les patients.

Évidemment, cela concerne aussi les vaccins. Nous dépendons aujourd'hui de vaccins conçus et produits à l'étranger, ce qui illustre malheureusement le retard de la recherche pharmaceutique française. Elle tire d'ailleurs la sonnette d'alarme sur les conséquences des efforts d'économie demandés en ONDAM depuis dix ans. Quel est votre avis sur ce point ?

Par ailleurs, vous proposez d'instaurer, au Parlement, une discussion générale préalable à l'examen des PLF et des PLFSS, portant sur les recettes publiques et sur leur périmètre, à savoir État et sécurité sociale. Je vous rejoins tout à fait sur ce sujet. Cette discussion aurait le mérite de la clarté et permettrait d'y voir plus clair dans l'évolution des rapports entre l'État et la sécurité sociale. De même, la création d'une loi de résultat au printemps permettrait aux parlementaires que nous sommes d'exercer un véritable contrôle sur les mesures votées, et notamment sur leur bonne application par les administrations.

Mme Valérie Six. Le rapport de la Cour des comptes que vous nous présentez aujourd'hui démontre de manière douloureuse le non-respect des budgets prévus par la programmation des finances publiques, et cela depuis une trentaine d'années. Il en découle un déficit structurel jamais maîtrisé. La Cour des comptes relève que la fragmentation du cadre budgétaire de la France traduit la complexité du cadre institutionnel, avec plus de 90 000 entités relevant de trois sous-secteurs d'administrations publiques : l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales. Cette fragmentation est source de dérives. Elle fait obstacle à la bonne compréhension de l'usage des deniers publics. La Cour des comptes propose donc, pour tenter de maîtriser ces dérives, un pilotage redimensionné. C'est effectivement une nécessité. Pour cela, il convient de rétablir une vision globale des finances.

Au total, vous préconisez seize mesures. Trois d'entre elles, qualifiées de recommandations réitérées, ont déjà été présentées et n'ont apparemment pas été retenues ou mises en œuvre par l'administration ou le Gouvernement. Pouvez-vous expliquer pourquoi ?

Dans la mesure où nous sommes dans le domaine du budget et du respect des dépenses publiques, nous souhaiterions connaître les coûts, en termes de moyens humains et techniques, des mesures proposées par la Cour des comptes. Pouvez-vous les chiffrer ?

Enfin, pour établir une vision globale des finances publiques, la Cour des comptes propose la création d'une instance pérenne de concertation associant toutes les administrations publiques à l'objectif de soutenabilité de nos finances publiques. Monsieur le premier président, envisagez-vous la suppression d'instances de réflexion et de commissions déjà existantes de manière à ne pas empiler de nouvelles structures ?

Mme Martine Wonner. La dette publique ne repassera probablement pas en dessous de 100 % du PIB. En effet, les comptes publics se sont fortement dégradés depuis le début de la crise sanitaire. Ces chiffres inquiétants pèseront sur le pouvoir d'achat des Français, alors même que nous comptons aujourd'hui plus de 10 millions de pauvres.

Dans ce rapport, vous avez fait état de plusieurs constats. J'en retiendrai deux. D'abord, la complexité de notre système nuit à son efficacité. Pour y remédier, vous proposez une instance de concertation entre l'État, les administrations de sécurité sociale et les collectivités locales. Dans le même temps, les objectifs fixés par cinq lois de programmation depuis 2008 n'ont que trop rarement – voire jamais – été atteints, en raison d'un niveau d'engagement politique faible dans la durée – vous le signalez – et d'incessants revirements. À cet effet, vous recommandez de renforcer les mécanismes de surveillance.

Dans un entretien accordé au *Monde*, vous avez déclaré, monsieur le premier président, que vous ne remettiez pas en cause les dépenses déployées pour faire face à cette crise, en faisant de la relance économique, sociale et environnementale une priorité. Cela dit, peut-on réellement affirmer que le budget débloqué pour l'assurance maladie face à cette crise était sincère et sérieux ? Je parle ici des 4 milliards d'euros consacrés aux tests, alors même que la stratégie de dépistage fut désastreuse. Le « Ségur » était censé répondre aux demandes du secteur hospitalier. Pourtant, le budget consacré est très loin de pallier les coupes budgétaires effectuées ces dernières décennies.

Enfin, je souhaiterais vous interroger sur le millefeuille administratif et financier, qui n'a pas été sans impact sur la crise sanitaire. Je pense notamment aux agences régionales de santé, qui, pour certaines, n'ont pas été à la hauteur. Elles ont été pointées du doigt dans les deux rapports issus des commissions d'enquête relatives à la gestion de la crise sanitaire. Une

réduction du nombre d'acteurs permettrait-elle, selon vous, de gagner en efficacité et en rapidité, de mieux évaluer les besoins des territoires et d'adopter une orientation plus juste des fonds ?

M. Pierre Dharéville. Monsieur le premier président, nous pouvons partager avec vous l'objectif d'assurer, par beau temps, une gestion saine des comptes publics. Néanmoins, dans la période actuelle, nous devons nécessairement tenir compte de la situation particulière de crise dans toutes ses dimensions, ce qui nous amène à examiner les éléments sous un autre angle et à déterminer de quelle manière nous pouvons travailler sur les perspectives d'avenir.

Vous insistiez sur le fait que votre rapport s'en tenait à des propositions ne nécessitant aucune modification constitutionnelle. Pour ma part, je souhaiterais vous entendre sur les modifications constitutionnelles que vous appelleriez vos vœux, sachant que vos recommandations tendent vers des modifications de la Constitution. Je souhaiterais donc que le sens soit clairement affiché. En effet, le principal sujet de notre débat concerne la direction à emprunter. Si l'objectif est de soumettre – davantage encore – les dépenses sociales à la conjoncture et le budget de la sécurité sociale à celui de l'État, une discussion approfondie ne serait pas de trop. Or c'est le sentiment – peut-être que vous me démentirez – qui peut se dégager à la lecture de votre rapport et à l'écoute de vos propositions.

Je souhaiterais également savoir si notre situation budgétaire résulte principalement d'une mauvaise organisation des comptes, d'une certaine complexité – qui a été pointée du doigt – ou de choix politiques, et notamment du choix de se passer d'un certain nombre de ressources. Cela mériterait, là encore, d'examiner de plus près les choix effectués et d'engager une réflexion sur les ressources et leur révolution. Vous avez parlé de réalisme, mais nous devons aussi tenir compte du réalisme du réel, de la véritable réalité qui nous rattrape et qui nous a rattrapés à la faveur de cette crise, à plusieurs reprises, notamment avec la prééminence des questions sociales et l'explosion des inégalités.

M. Didier Martin. En 2014, la Cour des comptes recommandait l'adoption annuelle d'une loi de financement des collectivités territoriales. Le but affiché était d'offrir davantage de lisibilité et de prévisibilité, en fixant notamment des objectifs d'évolution des recettes, des dépenses, du solde et de la dette des différentes catégories de collectivités territoriales. Pour ce faire, une révision constitutionnelle eût été nécessaire.

Aujourd'hui, dans le cadre de votre rapport, vous proposez une alternative à cadre constitutionnel constant. Vous préconisez notamment, dans votre recommandation n° 12, de rassembler dans une nouvelle mission budgétaire l'ensemble des concours de l'État aux collectivités territoriales, l'objectif étant de donner une vision globale des relations financières entre l'État et les collectivités et de créer, au sein du Parlement, un cadre de discussion global sur le budget des collectivités. Pouvez-vous nous donner davantage de précisions quant au contenu de cette mission dédiée aux relations avec les collectivités territoriales ?

M. Bernard Perrut. Nous avons voté, en 2020, deux projets de loi – l'un sur la dette sociale, l'autre sur la prise en charge de la perte d'autonomie – qui répondaient à la forte augmentation de la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), conséquence d'une chute des contributions sociales sur les salaires durant la crise sanitaire. Nous avons ainsi prolongé la durée de vie de la CADES de neuf années, en y transférant 136 milliards d'euros de dettes pour apurer les déficits passés et ceux induits par la pandémie.

Parmi les ajouts à ce texte introduits en commission par le Sénat figurait l'introduction d'une règle d'or pour la sécurité sociale. Refusant que de nouvelles dettes se forment pour la sécurité sociale à l'issue de la crise actuelle, le rapporteur proposait, à partir de 2024, que les PLFSS présentent, dans une annexe, les moyens et les modalités d'assurer l'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, dans un intervalle de cinq années. Bien que cette proposition n'ait pas été retenue par la majorité de l'Assemblée, quelle est, monsieur le premier président, votre position sur ce sujet ? Serait-il envisageable d'introduire cette disposition ?

Vous recommandez également de transformer la LFSS en loi de protection sociale obligatoire élargie aux régimes de retraite complémentaire obligatoires et à l'assurance chômage. Compte tenu des différences de format et parfois de qualité entre les jeux de données de certains régimes et ceux des comptes de la sécurité sociale, sous quelles conditions pensez-vous qu'une telle réforme pourrait voir le jour ? Dès lors que vous souhaitez réformer la LFSS dans un cadre constitutionnel inchangé, pensez-vous que l'examen d'un texte à ce point élargi pourrait tenir dans le délai de cinquante jours prévu par la Constitution ?

M. Belkhir Belhaddad. La Cour estime que l'émiettement croissant du budget de l'État ne permet pas de disposer d'une vision globale des moyens alloués à chaque politique publique. Vous évoquez notamment la volonté d'universalité et d'efficacité du budget. Je partage totalement cette préconisation et cette volonté, dans une optique de simplification et de vision globale.

Vous proposez également de transformer la LFSS en loi de protection sociale obligatoire élargie aux régimes de retraite complémentaire obligatoires. Dans le cadre de la mise en œuvre d'un futur projet de régime universel de retraite, comment vos propositions peuvent-elles s'articuler avec ce régime universel afin d'offrir cette vision plus globale et systémique des dépenses publiques ? S'il est vrai que 80 % de ces dépenses dans ces régimes de retraite sont liés à des cotisations, l'on retrouve aussi une part de solidarité d'environ 20 %. Comme vous le savez, les comptes du système de retraite sont sévèrement affectés par la crise liée à la covid-19, avec notamment un déficit de près de 30 milliards d'euros prévu pour 2020.

M. le premier président de la Cour des comptes. Je tâcherai de répondre à un maximum de questions, en prenant une précaution que vous me pardonneriez, à savoir que je m'en tiendrai à ce qui est mentionné dans ce rapport de la Cour et dans les rapports de la Cour en général. Je n'ai pas vocation à participer au début du public ou à répondre à des questions d'actualité brûlantes, certes pertinentes, mais qui relèvent davantage du pouvoir exécutif, auquel vous vous adresserez. Je conserverai donc un certain nombre de précautions, tout en explicitant les positions de la Cour, notamment au sujet des travaux antérieurs, qui constituent un fonds solide pour notre institution.

Je commencerai par répondre aux questions du rapporteur général, avant de passer, si vous me le permettez aux questions – qui parfois se recoupent – des autres députés.

Concernant d'abord la « dette covid », la Cour a soutenu l'amortissement des déficits de la sécurité sociale par transferts à la CADES, et ce depuis sa création. Les dépenses de sécurité sociale s'analysent en effet comme des transferts dont la charge n'a pas à être reportée sur les générations suivantes. Il n'est d'ailleurs pas dans la vocation de l'ACOSS de porter un endettement à court terme. Le traitement de la dette de sécurité sociale liée à la crise sanitaire est cadré par les lois – organique et ordinaire – du 7 août 2020. Face à la hausse

considérable des besoins de financement, 136 milliards d'euros sont transférés à la CADES, dont 31 milliards d'euros de déficits passés, 92 milliards d'euros de déficits estimés et 13 milliards d'euros pour des échéances d'emprunts à couvrir. Cette reprise de dette n'est permise que par le report de 2024 à 2033 du terme de la CADES, par des dispositions organiques. Dans ce contexte, la Cour estime nécessaire de fixer une trajectoire de retour à un équilibre durable de la sécurité sociale et appelle, dans son dernier rapport annuel sur la sécurité sociale, à l'adoption de mesures à même de ramener, à moyen terme, le régime général et le Fonds de solidarité vieillesse à l'équilibre, tout en préservant la reprise économique. J'aurai l'occasion d'y revenir.

De manière générale, l'évolution de la dette publique dans son entièreté, qu'elle soit ou non cantonnée, dépend d'abord de la trajectoire de solde de chacune des administrations publiques, dont celle de la sécurité sociale. L'un des enjeux majeurs d'une prochaine LPFP consistera justement à définir cette trajectoire, à la fois globalement et par sous-secteurs.

S'agissant du calendrier de l'appropriation des données par le Parlement, le rapporteur général a mentionné des difficultés bien réelles. La première difficulté est propre à la sécurité sociale et relève de la consultation des conseils d'administration des caisses nationales sur le PLFSS sous forme d'avis au Gouvernement, conduisant à une présentation du PLFSS en Conseil des ministres au moins une semaine après celle du PLF. Dans le rapport, nous proposons une présentation concomitante. En réalité, une loi simple – et non une loi organique – suffirait. La seconde difficulté porte sur la mise à disposition tardive des annexes au PLFSS. Cela ne concerne pas le cadrage microéconomique de la trajectoire financière, mais la très riche documentation associée au PLFSS n'est disponible que dans les semaines suivant l'adoption du PLFSS en Conseil des ministres. Toutefois, cette proposition ne résoudrait pas la question de l'articulation des trajectoires de recettes du PLF et du PLFSS. La Cour appelle donc aussi à un renforcement des débats sur les lois financières au printemps, pour la sécurité sociale comme pour l'État, à l'occasion du printemps de l'évaluation, qui est aussi un printemps de l'évaluation sociale. Nous proposons ainsi d'instituer une loi de règlement de la sécurité sociale, dont le projet serait présenté au printemps et non plus en première partie du PLFSS, en rétablissant une cohérence de calendrier.

Concernant le caractère redondant des amendements, je constate une légère divergence d'appréciation. Pour notre part, nous estimons qu'une approche trop segmentée – en silos – des recettes a aujourd'hui perdu sa signification. C'est la raison pour laquelle nous proposons la mise en place d'un débat préalable commun sur les recettes.

Pour ce qui est des dépenses fiscales et sociales, la Cour a constaté, en 2019, que le coût des niches sociales dépassait 90 milliards d'euros, tandis que celui des niches fiscales atteignait environ 80 milliards d'euros. Cela soulève un certain nombre de difficultés mises en avant dans de nombreux rapports et reprises par les rapports de la Cour : faiblesse de l'information du Parlement ; insuffisante évaluation de l'efficacité des dispositifs ; renforcement de la complexité du système socio-fiscal français. Ces niches sont peu encadrées, peu suivies, mal évaluées. Tout ceci demeure flou, ce qui complexifie l'évaluation de leur impact. Dès lors, la Cour a recommandé, pour les dépenses fiscales comme pour les dépenses sociales, une action reposant sur plusieurs piliers : clarification de la norme de référence pour l'identification des niches ; recensement et chiffrage exhaustifs des dispositifs dérogatoires ; évaluation systématique de l'efficacité de leur efficacité ; renforcement des contrôles et de la maîtrise des risques. Le présent rapport n'est pas revenu sur ces recommandations issues de rapports antérieurs. Néanmoins, nous proposons une solution opérationnelle pour les niches fiscales, qui consiste à mettre sur le même plan les dépenses

budgétaires et les dépenses fiscales, en les présentant conjointement dans le cadre de nouvelles missions budgétaires incluant l'ensemble des moyens concourant au financement d'une politique publique, de sorte que le Parlement puisse bénéficier d'une vision d'ensemble lors du vote des crédits budgétaires.

J'en arrive maintenant aux questions des orateurs. Je débiterai par quelques remarques préalables. La première porte sur les modifications constitutionnelles. Je ne voudrais pas entrer ici dans le détail de ce que nous pourrions entreprendre, sachant que nous mentionnons par exemple la possibilité d'une loi de programmation des collectivités locales. Pourquoi ce choix ? Contrairement à ce qui a pu être affirmé par certains orateurs, l'urgence d'une amélioration de la gouvernance des finances publiques est extrême. Nous ne pouvons pas attendre. Je ne prétends aucunement que changer la gouvernance des finances publiques suffirait à rétablir les comptes publics. À l'inverse, j'insiste sur le fait que le rétablissement des comptes publics deviendrait plus hasardeux et plus complexe sans modification de cette gouvernance. Pour le coup, le débat parlementaire est d'une totale obscurité. Le vrai sujet serait la supériorité des lois de programmation sur les lois financières annuelles. Un autre sujet serait la fusion entre loi de finances initiale et LFSS, que la Cour n'appelle toutefois pas de ses vœux. Je le précise ici pour dissiper toute ambiguïté.

Concernant la question de la règle d'or, qui a également été soulevée au Sénat, M. Perrut soulignait, à juste titre, que la pratique était plus compliquée que la théorie. Cette règle d'or est effectivement plus facile à instaurer lorsque l'on est proche de l'équilibre, ce qui est loin d'être le cas. L'alternative consiste alors à renforcer le rôle du HCFP, avec l'objectif de nourrir le débat démocratique. Je me souviens d'ailleurs que cet état d'esprit a justement présidé à la création du Haut Conseil en 2012, ayant moi-même été le ministre de l'économie et des finances porteur de ce projet de loi organique. Nous avons en effet constaté qu'il était difficile d'instaurer une règle d'or, et la suite nous a d'ailleurs montré que ce n'était pas nécessairement impertinent. Nous avons donc souhaité créer ce mécanisme. D'expérience, pour l'avoir créé et pour l'avoir expérimenté en tant que commissaire européen aux affaires économiques et financières et en tant que président du Haut Conseil, je puis dire que ses moyens étaient beaucoup trop limités. Grâce au Parlement, nous avons pu quelque peu améliorer le dispositif, mais je considère que cela reste insuffisant et que nous devons nécessairement y revenir. À titre d'exemple, son mandat s'avère beaucoup trop étroit si nous souhaitons qu'il contribue utilement au débat.

Ma troisième remarque générale porte sur la situation des finances publiques. Lors d'une émission enregistrée vendredi soir, j'ai abordé un sujet figurant dans l'excellent et remarquable rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques que la Cour a publié au mois de juin, rapport que je vous invite d'ailleurs à relire, sachant qu'il émane également de la première chambre. Je ne vous apprends donc rien lorsque j'affirme que le rapport de 100 % entre la dette publique et le PIB est le ratio minimum que nous ciblons d'ici à 2030, ce qui est loin d'être facile à obtenir. De même, le retour à 3 % de déficit public prendra nécessairement du temps, du moins si cela advient. Certains bons experts des finances publiques estiment pareillement qu'une décennie sera nécessaire pour atteindre cet objectif. Pour ma part, je tablerais sur un horizon minimum de quatre ou cinq ans. Quoi qu'il en soit, nous devons vivre avec ce nouveau cadre de finances publiques.

Ceci me permet d'ailleurs de répondre au premier orateur. Aucun cadre idéologique d'austérité n'entoure les propositions de la Cour. Nous en sommes bien conscients. De même, nous ne proposons pas du tout de stopper les dépenses durant la crise. À plusieurs reprises, j'ai eu l'occasion d'affirmer qu'une situation exceptionnelle justifiait des dépenses

exceptionnelles. Bien sûr, l'on peut privilégier tel ou tel moyen d'action, considérer que telle solution fut ou non correctement mise en œuvre. Je m'abstiendrai d'entrer dans le débat. Néanmoins, les travaux de la Cour contribueront à la réflexion, puisque notre rapport public annuel examinera un certain nombre de politiques publiques en réponse à la covid-19, tandis que nous produirons un rapport d'ensemble sur le sujet en 2022. Il s'agira bien entendu de travaux *ex post*, puisque je ne peux pas me prononcer aujourd'hui sur la vaccination, la recherche, etc. Je peux partager un sentiment, une impression ou des informations, mais ce n'est pas notre sujet.

En tout état de cause, la Cour ne remet pas en cause, bien au contraire, la légitimité de la dépense publique dans une situation comme celle que nous connaissons. Elle ne préconise aucunement, au lendemain de la crise, un retour au *statu quo ante*, qui ne serait guère réaliste. En revanche, elle propose de se concentrer sur de nouvelles approches, à commencer par la soutenabilité de la dette publique. Est-elle finançable ? Est-elle supportable pour les générations futures pour lesquelles nous travaillons ? Dans ce domaine, il convient de ne pas raconter d'histoires. Nous pouvons certes « faire rouler la dette », la réduire, en confier une partie à la banque centrale ou la mutualiser partiellement, mais la dette ne disparaîtra pas. La trajectoire doit donc être une trajectoire pertinente, sans ignorer le problème. Dans l'optique d'une gestion raisonnable, nous ne pouvons pas considérer que la signature de la France serait éternellement au pinacle et que les taux d'intérêt seraient éternellement négatifs.

Par ailleurs, nous devons nécessairement questionner la qualité de la dépense publique. À quoi sert l'argent public ? Sert-il ses bénéficiaires ? Quelles sont les politiques publiques qu'il privilégie ? Il me semble que ces questionnements correspondent à une gestion publique intelligente de l'argent du contribuable.

Dans ce contexte, je me permettrai d'exprimer un second point de désaccord. Je ne me prononcerai pas sur le rôle des institutions supranationales, ayant moi-même appartenu à l'une d'elles, l'une des plus prestigieuses et effectives, notamment dans ce domaine. La Commission européenne a tout de même montré sa capacité à gérer de manière flexible la crise des déficits et des dettes. Nous n'avons sanctionné personne lorsque j'étais commissaire européen. Ne prétendons donc pas que ce cadre agirait comme je ne sais quel marteau pilonnant systématiquement la souveraineté des peuples. Ce n'est pas la réalité.

Pour le reste, il s'agit d'éléments beaucoup plus modestes. Qu'apporte un cadre de gouvernance ? De la clarté, de la lisibilité, de la transparence, un meilleur pilotage, de la prévisibilité. Permettez-moi d'affirmer que tous ces éléments – je souhaite éviter les malentendus – sont utiles au Gouvernement, qui dispose d'un interlocuteur et d'un cadre, mais aussi au Parlement, qui dispose d'une meilleure information pour débattre de ces sujets et pour se ressaisir de ses fonctions de vote des lois et de contrôle de l'efficacité de la dépense publique. Ce que nous proposons aujourd'hui n'a pas vocation à vous encadrer ou à vous brider, mais à vous aider – j'en suis persuadé – à jouer ce rôle au service du citoyen.

Ces remarques préalables étant posées, je répondrai à quelques questions de manière plus précise.

Concernant la visibilité du débat et sa conciliation avec l'autonomie de la sécurité sociale, je tiens à souligner que les ordonnances de 1967 ne sont aucunement remises en cause par nos propositions. Elles sont d'autant moins remises en cause que la sécurité sociale est d'abord gérée par le solde, avec une trajectoire pluriannuelle de retour à l'équilibre. Cette articulation des projections pluriannuelles est possible. Nous le recommandons dans la

préparation des LPFP, sachant que l'annexe B de la LFSS prévoit déjà une trajectoire pluriannuelle, comme vous le savez.

Plusieurs d'entre vous m'ont interrogé sur la loi de résultat que nous proposons. L'objectif consisterait à organiser, enfin, une discussion sur l'évolution des dépenses, qui pourrait prendre deux formes, à savoir un bilan de l'année en dépenses et recettes ou une analyse des résultats en partant des programmes, en termes de qualité et d'efficacité. C'est bien ce dont il est question. Nous souhaitons que le printemps social de l'évaluation soit l'occasion de réaliser des revues de dépenses – j'indiquais que la pratique était courante à l'étranger, et moins courante chez nous – sur les politiques sociales, comme nous l'appelons d'ailleurs de nos vœux pour l'État dans le cadre du printemps de l'évaluation qui en est le pendant.

S'agissant de la pluriannualité, notre rapport recommande que la pluriannualité s'applique à l'ensemble du champ des administrations publiques. Dès lors, la protection sociale verrait sa programmation pluriannuelle renforcée. De fait, nous recommandons qu'une sous-enveloppe de dépenses publiques spécifiques à la protection sociale soit définie dans la LPFP et suivie dans les articles liminaires des lois de finances et de financement.

L'on m'a également questionné sur les recommandations réitérées de la Cour. Certaines sont précisément mentionnées dans le rapport, mais beaucoup d'autres suggestions sont des recommandations réitérées. Je listerai d'ailleurs ces recommandations, avant d'élargir quelque peu mon propos. D'abord, je pense à l'extension de la LFSS à la retraite complémentaire obligatoire et à l'assurance chômage ; sur ce point, il me semble pouvoir affirmer qu'il existe un accord du Gouvernement. Je pense aussi à la loi de résultat, sujet sur lequel nous devrions également pouvoir obtenir un accord du Gouvernement. Pour ce qui est de la suppression de comptes spéciaux et budgets annexes, c'est envisageable pour le budget annexe *Publications officielles et information administrative* et cela nécessite une expertise pour le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle je suis très heureux d'avoir été auditionné par votre commission, par la commission des finances de l'Assemblée et par la commission des finances du Sénat. J'y reviendrai même autant que nécessaire, sachant que la crise que nous traversons constitue une nécessité et une opportunité pour engager un certain nombre d'avancées qui n'ont pu être concrétisées jusqu'ici, et pour lesquelles notre rapport – j'en suis persuadé – offre un cadre de cohérence absolument inédit ou incomparable par rapport à d'autres. Je souhaite donc vraiment que ce rapport, qui ne traduit pas le choix de je ne sais quel grand soir, mais un très grand pragmatisme, puisse effectivement voir le jour.

Par ailleurs, il ne fait aucun doute que le millefeuille administratif – comme vous l'évoquez – contribue, en temps de crise, au manque de réactivité de nos administrations de tout niveau. En temps normal, la multiplicité des niveaux de responsabilité contribue aussi à rendre nos politiques publiques difficilement lisibles. C'est notamment la raison pour laquelle cet objectif de lisibilité figure au centre de nos propositions.

S'agissant des structures administratives, une revue de dépenses bien conduite devrait permettre d'améliorer la situation. Pour ce qui est du nombre d'administrations publiques, je note que notre situation est très différente de celle des autres pays. Je me suis retenu de toute évolution constitutionnelle, mais il est probable qu'une telle modification serait aussi bienvenue. Cela dit, je suis bien au-delà du rôle que je peux exercer aujourd'hui.

Concernant la nouvelle mission *Relations avec les collectivités territoriales* et la fiscalité locale, nous ne proposons pas une loi de financement des collectivités locales. Nous suggérons plutôt de regrouper l'ensemble des sujets relatifs au financement des collectivités territoriales au sein d'une nouvelle mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*, qui serait composée de programmes correspondant aux différents types de moyens dont elles bénéficient, dont l'examen deviendrait le cadre de discussions des finances locales devant le Parlement. Parmi ces différents types de moyens, nous pourrions penser, outre les crédits budgétaires, aux prélèvements sur recettes et aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux. Nous n'avons pas proposé d'y intégrer la fiscalité propre des collectivités territoriales, dans la mesure où celle-ci constitue justement l'une de leurs ressources en propre.

Enfin, il me paraîtrait tout à fait raisonnable d'examiner une éventuelle loi de protection sociale obligatoire élargie aux régimes de retraite complémentaire obligatoires et à l'assurance chômage dans le délai de cinquante jours prévu par la Constitution. Reste à questionner la qualité du travail et le pouvoir des parlementaires, sujets sur lesquels je m'abstiendrai de me prononcer. Sachez que nous sommes l'un des pays passant le plus de temps sur l'examen de ces lois de finances, qu'il s'agisse de la LFI ou de la LFSS. De fait, si nous élargissons les LFSS aux sujets précités, le délai de cinquante jours me paraît tout à fait raisonnable. C'est une question d'organisation du travail parlementaire. En soi, notre proposition n'appelle aucun débordement, sachant qu'un plus long délai ne serait pas raisonnable.

Mme la présidente Fadila Khattabi. Monsieur le premier président, je vous remercie pour votre éclairage et pour vos recommandations sur la pertinence des dépenses publiques et la soutenabilité de la dette. Bien entendu, nous sommes des élus et des parlementaires responsables. Nous ne pouvons donc pas nous montrer indifférents à vos propos.

La séance est levée à dix-huit heures quarante.