

# ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**XV<sup>e</sup> Législature**

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Séances du lundi 19 juillet 2021

## Compte rendu intégral



Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



**PREMIER  
MINISTRE** Direction de l'information  
légale et administrative

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

<http://www.assemblee-nationale.fr>

# SOMMAIRE GÉNÉRAL

---

1<sup>re</sup> séance ..... 7323

2<sup>e</sup> séance ..... 7363

# ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

11<sup>e</sup> séance

## Compte rendu intégral

**1<sup>re</sup> séance du lundi 19 juillet 2021**

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. DAVID HABIB

### 1. Modernisation de la gestion des finances publiques et financement de la sécurité sociale (p. 7325)

#### PRÉSENTATION COMMUNE (p. 7325)

- M. Laurent Saint-Martin, rapporteur de la commission spéciale  
 M. Thomas Mesnier, rapporteur de la commission spéciale  
 M. Éric Woerth, président de la commission spéciale  
 M. Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics  
 M. Adrien Taquet, secrétaire d'État chargé de l'enfance et des familles

#### DISCUSSION GÉNÉRALE COMMUNE (p. 7331)

- M. Charles de Courson  
 M. Jean-Paul Dufègne  
 Mme Cendra Motin  
 M. Jean-Pierre Door  
 M. Brahim Hammouche  
 Mme Valérie Rabault  
 Mme Lise Magnier  
 M. Michel Zumkeller  
 M. Laurent Saint-Martin, rapporteur

#### DISCUSSION DES ARTICLES (p. 7337)

##### Article 1<sup>er</sup> (p. 7337)

Amendements n<sup>os</sup> 22, 24, 55, 25, 56, 57, 26, 59, 58

##### Article 2 (p. 7339)

##### Article 3 (p. 7339)

Amendements n<sup>os</sup> 117, 90, 115

##### Après l'article 3 (p. 7340)

Amendement n<sup>o</sup> 2

##### Article 3 *bis* (p. 7341)

Amendements n<sup>os</sup> 112, 15

##### Après l'article 3 *bis* (p. 7341)

Amendement n<sup>o</sup> 95

##### Article 3 *ter* (p. 7341)

Amendements n<sup>os</sup> 114, 65, 30

##### Article 4 (p. 7343)

Amendement n<sup>o</sup> 3

M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques

##### Après l'article 4 (p. 7343)

Amendements n<sup>os</sup> 4, 99, 70, 75, 80, 8, 9, 71, 106, 10, 76, 92, 11, 105, 12, 94

##### Article 5 (p. 7348)

Amendements n<sup>os</sup> 16, 96, 113, 98, 17, 104, 100, 23, 61, 86

##### Article 6 (p. 7353)

Amendements n<sup>os</sup> 101, 43

##### Après l'article 6 (p. 7353)

Amendement n<sup>o</sup> 1

##### Article 7 (p. 7354)

Amendement n<sup>o</sup> 87

##### Après l'article 7 (p. 7354)

Amendements n<sup>os</sup> 73, 72, 107

##### Article 8 (p. 7355)

##### Après l'article 8 (p. 7355)

Amendements n<sup>os</sup> 27, 62, 60

##### Article 9 A (p. 7356)

Amendement n<sup>o</sup> 44

##### Article 9 (p. 7356)

Amendements n<sup>os</sup> 45, 28

##### Après l'article 9 (p. 7357)

Amendement n<sup>o</sup> 64

##### Article 9 *bis* (p. 7357)

##### Article 10 (p. 7357)

Amendements n<sup>os</sup> 102, 103, 6, 88

##### Après l'article 10 (p. 7358)

Amendements n<sup>os</sup> 85, 84, 78

##### Article 11 (p. 7359)

Amendements n<sup>os</sup> 13, 81, 47, 77, 14, 48

### 2. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 7361)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. DAVID HABIB

### vice-président

**M. le président.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à seize heures.)*

1

## MODERNISATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (n<sup>os</sup> 4110 rectifié, 4381), 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 (n<sup>os</sup> 4113 rectifié, 4382), de la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (n<sup>os</sup> 4111 rectifié, 4378) et de la proposition de loi relative aux lois de financement de la sécurité sociale (n<sup>os</sup> 4139 rectifié, 4379).

La conférence des présidents a décidé que ces quatre textes donneraient lieu à une discussion générale commune.

### PRÉSENTATION COMMUNE

**M. le président.** La parole est à M. Laurent Saint-Martin, rapporteur de la commission spéciale.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur de la commission spéciale.** Les propositions de lois ordinaires et organiques que nous examinons aujourd'hui ne sont pas des textes purement techniques ; ils sont éminemment politiques.

Après la crise sanitaire, économique, sociale, et probablement politique, que nous traversons, le rétablissement des finances publiques et les conditions de celui-ci deviennent essentiels. La proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a précisément pour objet de rénover la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), afin de réunir les conditions d'un rétablissement de nos finances publiques le plus rapide possible. Autrement dit, si nous ne modifications pas le contenu fiscal et budgétaire, nous proposons d'en modifier le contenant, pour le rendre plus lisible et plus efficace, et pour que demain, enfin, notre pays puisse présenter des comptes publics plus sains et plus transparents.

Je reviendrai rapidement sur les quatre principaux axes de la réforme que nous proposons aujourd'hui.

Premièrement, nous souhaitons renforcer la place de la pluriannualité dans le processus budgétaire. La réforme de la LOLF doit doter le Parlement et le Gouvernement de nouveaux outils pour répondre aux défis de demain, à ceux notamment liés à l'impact de la pandémie sur les finances publiques. Il s'agit d'assurer un meilleur encadrement de la dépense publique, tout en valorisant l'effort d'investissement et en renforçant la logique de performance, si chère aux pères de la LOLF – Didier Migaud et Alain Lambert – que je salue devant vous.

L'évaluation des dépenses fiscales est également renforcée par le biais d'une information approfondie du Parlement. Nous avons d'ailleurs rehaussé l'ambition initiale du texte en commission spéciale.

Nous proposons une refonte du calendrier budgétaire afin de rationaliser les différents débats qui jalonnent une année et de faire du printemps, à l'occasion de la transmission du programme de stabilité à la Commission européenne, le grand moment parlementaire de débat d'orientation des finances publiques (DOFP) : le débat qui se tient habituellement en juillet serait remplacé par un grand débat sur la dette et les conditions de financement de l'État.

Nous voulons également renforcer les grands principes budgétaires d'unité et d'universalité – je veillerai particulièrement, dans la discussion, à ce que cet objectif soit conservé. Le consentement citoyen doit être conforté par un budget plus simple, plus lisible, plus clair, financé par une fiscalité largement simplifiée.

Ainsi la commission spéciale propose-t-elle d'interdire le financement par taxe affectée des fonds sans personnalité juridique et de créer un lien nécessaire entre la taxe et l'opérateur qui en bénéficie. C'est un facteur puissant et audacieux de simplification et de lisibilité pour notre système fiscal. L'ensemble des taxes affectées seront d'ailleurs récapitulées dans un article du projet de loi de finances (PLF), renforçant la portée de l'autorisation donnée par le Parlement de lever l'impôt.

L'ensemble des moyens des politiques publiques seront réunis au sein d'un nouvel état annexé, et ce, quel que soit le vecteur : dotation budgétaire, dépenses fiscales, prélèvements sur recette.

Autre source de progrès, la discussion budgétaire annuelle est rationalisée grâce à la création d'une loi de finances de fin de gestion destinée à éviter les dérives fiscales observées jusqu'en 2017 dans les collectifs budgétaires de fin d'année. La très bonne pratique du gouvernement actuel depuis quatre ans – je salue l'action des ministres en ce sens – doit perdurer, raison pour laquelle il faut l'inscrire dans la loi organique. Il s'agit d'un outil simple, limité aux ajustements budgétaires indispensables de fin de gestion.

L'articulation entre la première et la seconde partie du PLF est également précisée : la fiscalité d'État figurera ainsi en première partie, ce qui nous évitera de reproduire les mêmes débats fiscaux à l'occasion des articles non rattachés,

ces débats interminables que nous subissons chaque automne et qui reprennent ceux qui se sont tenus quelques semaines plus tôt.

Le texte propose, enfin, de consacrer dans la LOLF une belle pratique que nous avons instaurée grâce aux efforts d'Éric Woerth, Amélie de Montchalin, Jean-Noël Barrot : le Printemps de l'évaluation. Perfectible mais désormais incontournable, cet exercice a véritablement renouvelé la pratique du contrôle budgétaire et de l'évaluation parlementaire.

La commission spéciale s'est attachée à améliorer le texte sur plusieurs points. Elle a notamment choisi d'introduire un compteur des écarts par rapport à l'évolution programmée de la dépense publique. Nous pourrions ainsi mieux lire les évolutions, et le Gouvernement aura à justifier les éventuels écarts.

La distinction entre ressources et charges de fonctionnement et d'investissement est également précisée – le débat politique y gagnera en clarté. Outre l'article d'équilibre, le nouvel état annexé que j'évoquais présentera l'effort d'investissement. La commission spéciale a décidé d'y inclure également les fonds de concours et les subventions aux opérateurs.

Le Haut Conseil des finances publiques (HPFC) sort renforcé de l'examen en commission : son mandat est étendu lors de l'examen des PLF et PLFSS – projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il disposera de plus de temps pour examiner les lois de programmation des finances publiques (LPPF) ainsi que les lois de programmation sectorielles.

Vous l'avez compris, la séance d'aujourd'hui marque l'aboutissement d'un travail de longue haleine. Éric Woerth et moi l'avons initié il y a trois ans, aux côtés de Joël Giraud et Charles de Courson, dans le cadre de la mission relative à la mise en œuvre de la LOLF. Thomas Mesnier et moi proposons aujourd'hui des avancées concrètes pour améliorer l'examen budgétaire des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Aussi, après des échanges qui ne manqueront pas d'être riches, échanges rendus possibles par le choix du Gouvernement d'inscrire ces textes à l'ordre du jour – je tiens à saluer Olivier Dussopt pour son soutien indéfectible à notre démarche parlementaire – j'espère que cette proposition de loi organique recueillera une large et franche approbation. C'est notre intérêt à toutes et tous. C'est dans l'intérêt du Parlement qui, ainsi renforcé, pourra assurer un meilleur contrôle et une meilleure évaluation, garants d'un meilleur consentement citoyen à l'impôt et à la dépense publique. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et Dem. – M. Charles de Courson applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Thomas Mesnier, rapporteur de la commission spéciale.

**M. Thomas Mesnier, rapporteur de la commission spéciale.** Vingt-cinq ans après la création des lois de financement de la sécurité sociale, quinze ans après la dernière révision substantielle du cadre organique, il souffle un vent de réformes bienvenu sur les solides parois de notre protection sociale. Dès 1945, Pierre Laroque disait déjà que la sécurité sociale devrait être « faite d'institutions vivantes, se renouvelant par une création continue ». Vivre, pour une institution telle que la sécurité sociale, cela signifie puiser dans ses ambitions originelles la force de se transformer, pour maintenir intacte la vigueur de ses principes mais aussi tirer de l'expérience les leçons qui permettront de consolider l'édifice.

Fidèle à cet état d'esprit, le texte que je vous propose cherche à répondre à trois questions fondamentales. Tout d'abord, avons-nous fait des lois de financement le grand exercice de transparence démocratique qui présidait à leur création ? Si les lois de financement ont été incontestablement un progrès, elles souffrent aujourd'hui de la concentration excessive de la discussion à l'automne, dans un calendrier d'examen qui est sans équivalent pour un texte d'une telle dimension et d'une telle importance. C'est la raison pour laquelle je vous ai proposé de déplacer une partie de la discussion au printemps, nourrie par des annexes plus nombreuses, plus précises et remises plus précocement dans l'année, lors de l'examen de la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

J'ai également suggéré d'anticiper d'une semaine le dépôt du PLFSS à l'automne. Je ne saurais trop insister sur l'importance de tels changements, d'ailleurs largement approuvés sur tous les bancs en commission : c'est en organisant mieux dans le temps la discussion que le Parlement sera en mesure d'exploiter l'ensemble des possibilités ouvertes par les lois de financement en matière d'information, de contrôle ou encore de transformation de notre droit de la sécurité sociale.

Ensuite, avons-nous tiré toutes les leçons de la pratique parlementaire de ces vingt-cinq dernières années ? Certes, le constituant n'a pas voulu faire des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) des textes portant diverses mesures d'ordre social, et a limité leur champ aux seules dispositions financières. Or la pratique montre que la discussion porte très souvent sur les dispositifs concrets présentés par le Gouvernement et sur les propositions des parlementaires. Ce constat plaide pour reconnaître à la loi de financement de l'automne la fonction qui est désormais la sienne : celle de débat central et récurrent sur notre protection sociale et son financement.

Il n'est ni possible, ni souhaitable de revenir en arrière, mais nous pouvons tirer parti de la situation pour confier à la loi de financement un rôle de vigie sur les mesures d'exonérations ou de réduction des cotisations et contributions sociales. C'est le sens de ma double proposition : d'une part, doter les lois de financement d'un monopole pour pérenniser les exonérations ; d'autre part, évaluer le tiers des exonérations existantes, chaque année, pendant l'examen des lois d'approbation.

Cette pratique doit-elle pour autant nous empêcher de réfléchir à une meilleure adéquation du champ des lois de financement de la sécurité sociale avec celui de la protection sociale ? Je ne le crois pas. Je propose ainsi d'intégrer dans ces dernières la dette des établissements de santé ou médico-sociaux relevant du service public et financés par l'assurance maladie. Je sais que des discussions auront lieu sur d'autres pans de la protection sociale, que d'aucuns considèrent comme les grands absents de nos débats.

Enfin, que voulons-nous faire des lois de financement à l'avenir ? Je le dis d'emblée : je ne crois pas au grand soir de la fusion des textes, ni à une solution intermédiaire consistant à fusionner la discussion des recettes. Nous savons ce que nous perdrons en supprimant ou en altérant profondément les lois de financement de la sécurité sociale : une vision globale et spécialisée sur un champ majeur et autonome des finances publiques, l'expertise de la commission des affaires sociales, un texte qui ménage la place des partenaires sociaux et qui respecte la nature même des droits sociaux.

À l'inverse, nous ne sommes pas sûrs de ce que nous gagnerions. Du temps ? J'en doute, les délais étant ce qu'ils sont à l'automne. De la cohérence ou une vision plus

globale? Séparer les dépenses sociales des recettes qui les financent est le meilleur moyen de déresponsabiliser une sphère pour laquelle l'équilibre reste un horizon raisonnable.

Je crois au contraire à des améliorations plus modestes mais aussi plus décisives, qui permettront à la loi de financement de la sécurité sociale de continuer à être ce qu'elle est de mieux tout en s'inscrivant dans le cadre global des finances publiques. C'est le sens de l'article liminaire que j'entends introduire et dans lequel je propose des comptes portant sur un champ plus large, mais également du compteur des écarts ou encore du dépôt commun, à l'automne, du PLF et du PLFSS, qui offriront au Parlement une vue globale de l'ensemble des enjeux financiers.

Je suis d'autant plus fier de vous proposer ce chemin vers une réforme profonde mais respectueuse de l'esprit des lois de financements de la sécurité sociale qu'il s'agit d'un travail collectif croisant les réflexions du Haut Conseil du financement de la protection sociale, de la Cour des comptes, de la commission pour l'avenir des finances publiques et des parlementaires.

Mes chers collègues, c'est une nouvelle étape de notre démocratie politique et sociale qui pourrait se dessiner avec ce cadre organique rénové. J'espère que ce qui me semble être une avancée très importante pour les droits du Parlement et pour notre sécurité sociale recueillera un large soutien, avant que nos propositions rencontrent prochainement celles de nos collègues sénateurs.

Il est bon que ce soit le Parlement qui se soit emparé de ce qui le concerne au premier chef. Il s'était déjà ouvert la porte des finances sociales, il y a un quart de siècle; il est grand temps désormais qu'il s'installe, en disposant enfin de tous les outils idoines et avec davantage d'assurance, dans le rôle qui est le sien. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et Dem.*)

**M. le président.** La parole est à M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Cette séance est l'aboutissement d'un long travail parlementaire. Les quatre textes qui ont été renvoyés à la commission spéciale que j'ai l'honneur de présider partagent une ambition: moderniser la gouvernance de nos finances publiques, tâche encore plus indispensable dans le contexte économique que nous connaissons. Certes, il ne s'agit que d'outils, chaque majorité étant libre de conduire la politique pour laquelle elle a été élue, mais il n'y a pas de bons artisans sans bons outils, et ceux-ci étaient absolument nécessaires pour améliorer la performance de l'information financière.

Comme le rapporteur général Laurent Saint-Martin, je saluerai les vingt ans de la LOLF et ses pères fondateurs, nos amis Didier Migaud et Alain Lambert.

Il y a presque trois ans, nous avons souhaité avec Joël Giraud, qui était alors rapporteur général, et Laurent Saint-Martin, qui ne l'était pas encore, reconstituer la mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF, la MILOLF, dont les travaux avaient accompagné la mise en place de la loi d'orientation – notre collègue Charles de Courson, qui, depuis bien longtemps, suit ces travaux avec assiduité et pertinence, s'en souvient.

Celle-ci a adopté en septembre 2019 un rapport formulant quarante-cinq propositions de modernisation. Une proposition de loi a été très vite élaborée mais sa rédaction a été interrompue par la pandémie. Ce travail a repris rapidement au début de l'année, permettant le dépôt de deux propositions de loi, l'une organique, l'autre ordinaire, que nous

avons cosignées Laurent Saint-Martin et moi-même – les propositions portant sur la LFSS ont, pour leur part, suivi un parcours un peu différent.

Compte tenu de la nature organique de la réforme et de la complexité juridique de certains sujets, il nous a semblé essentiel que le Conseil d'État soit consulté, en application de l'article 39 de la Constitution, ce que le président Richard Ferrand a accepté, et je l'en remercie. Nous avons mené avec le Conseil un travail particulièrement intéressant, et avons été, les rapporteurs et moi-même, amenés à défendre nos textes devant l'Assemblée générale, expérience extrêmement enrichissante pour les uns et pour les autres. Son avis a nourri les travaux de la commission spéciale, et bon nombre des amendements que nous vous proposons y trouvent leur origine.

Le débat d'aujourd'hui est l'aboutissement d'un travail parlementaire réussi, s'appuyant notamment sur un contrôle exercé de manière transpartisane ayant permis d'évaluer la réforme et d'aller au fond des choses. Il advient après la rédaction d'une proposition de loi ayant tiré les conséquences de ces travaux, après l'analyse juridique du Conseil d'État visant à en garantir la solidité constitutionnelle et après son inscription à l'ordre du jour par le Gouvernement, que je remercie pour son soutien et pour les nombreuses discussions qui ont contribué de faire progresser ce texte. J'y vois une reconnaissance de la qualité du travail accompli par les uns et par les autres.

Cette proposition de loi ne propose nullement une révolution, ce qui aurait été totalement inopportun, mais une évolution très significative. Si, comme le Conseil d'État le souligne, elle ne bouleverse pas le cadre de la gouvernance de nos finances publiques – ce qui serait impossible sans préalablement modifier la Constitution –, son adoption impliquera néanmoins des évolutions non négligeables de la LOLF, pour la première fois depuis son adoption.

Trois lignes de force se dégagent de ce texte.

La première est le renforcement de la dimension pluriannuelle, notamment à travers le vote en valeur des crédits et l'introduction d'un compteur des écarts à la norme en dépenses, qui permettront de nourrir le débat politique.

La deuxième consiste à circonscrire sinon à éliminer les pratiques susceptibles d'altérer la transparence des finances publiques, telles que les affectations de taxes, les prélèvements sur recettes ou le développement des dépenses fiscales.

La troisième vise à rationaliser et à améliorer la qualité du travail parlementaire. Plusieurs dispositions y contribuent, comme la simplification du calendrier, notamment la fusion des temps consacrés au programme de stabilité et au débat d'orientation des finances publiques, mais cela doit surtout procéder de l'extension du droit d'amendement sur les objectifs et indicateurs de performance.

La question des dépenses d'investissement est fondamentale en période de sortie de crise. Ce terme me paraît à maints égards préférable à celui de « dépenses d'avenir », lesquelles, pour beaucoup, ne sont absolument pas des dépenses d'investissement. Les dépenses de l'éducation nationale sont ainsi des dépenses d'avenir et non des dépenses d'investissement; le remboursement des intérêts de la dette, bien que lié à des dépenses passées, relève, quant à lui, de la catégorie des dépenses de fonctionnement. Cette distinction sera essentielle pour le débat politique. Elle n'est pas encore totalement satisfaisante, et je déposerai un amendement afin d'apporter

une définition des dépenses d'investissement et des dépenses de fonctionnement sortant de la logique comptable pour mieux s'approcher de la réalité.

Doit, à mon sens, être considérée comme une dépense de fonctionnement toute dépense qui, dans le cadre d'une démocratie aussi mûre que la nôtre, contribue à faire fonctionner des services publics de qualité. En ce sens, les dépenses liées à l'enseignement relèvent des dépenses de fonctionnement. D'une nature très différente, les dépenses d'investissement concourent pour leur part à faire évoluer le pays en nourrissant sa croissance potentielle, quelles qu'en soient les composantes. Il revient au Gouvernement d'opérer un partage entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement et de justifier ses choix devant le Parlement. Nous aurons des débats à ce sujet. Je crois d'ailleurs que notre collègue Jean-Paul Dufrenge a lui aussi déposé un amendement en ce sens.

La commission spéciale a beaucoup travaillé tout comme la MILOLF et d'autres missions qui l'ont précédée. Je pense – et je ne le dis pas souvent – que nous pouvons être fiers de ce que nous avons accompli au service de la qualité de nos finances publiques et de leur contrôle. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LR et LaREM.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué chargé des comptes publics.

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué chargé des comptes publics.** La LOLF, qui fêtera ses vingt ans dans onze jours, est née d'un principe fondamental, celui posé à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique ». À l'orée des années 2000, le besoin d'évaluer la dépense de l'État et d'en rendre compte était devenu patent, une vingtaine d'années après le vote du dernier budget en équilibre. Plus généralement, plus personne ne pouvait ignorer le décalage entre ce principe cardinal et les conditions d'examen et d'application des lois de finances.

Vingt ans après l'adoption de cette loi d'orientation, nous pouvons examiner lucidement le bilan de son application pour souligner ses qualités et les avancées qu'elle a permises mais aussi discerner, avec vous et grâce à vous, ce qu'il importe d'améliorer.

La LOLF a mis en avant une logique de performance jusqu'alors inexistante ; elle a amélioré les droits du Parlement en matière budgétaire, bien trop limités auparavant. Cela explique le fait que la réforme de 2001, d'essence démocratique, soit née du Parlement. Et je rendrai à mon tour hommage aux pères fondateurs de cette loi, Alain Lambert et Didier Migaud, qui ont contribué de manière déterminante à améliorer notre architecture budgétaire.

Vingt ans après, il apparaît que la LOLF est un succès.

Tout d'abord, elle a approfondi les droits du Parlement de multiples façons. Je me limiterai à quelques exemples. Vous examinez et votez les moyens de l'État par politique publique et non plus par ministère, ce qui permet de discuter de la destination des crédits. Vous votez la totalité des crédits de chaque mission budgétaire, alors qu'avant la LOLF les crédits de l'année précédente étaient reconduits par un simple vote unique. Vous amendez les crédits budgétaires, car la LOLF a considérablement élargi le droit d'amendement. Si le Parlement reste soumis à la contrainte de l'article 40 de la Constitution, ce que personne ne se prive de rappeler, il faut avoir à l'esprit que la LOLF l'a grandement assouplie en rendant possible le dépôt d'amendements parlementaires destinés à

augmenter certains moyens budgétaires – ceux des programmes et non des missions –, chose inenvisageable avant.

S'agissant de la performance, les progrès apportés par la LOLF sont, là aussi, indéniables. Nous disposons d'un outil à fort potentiel, et la documentation budgétaire française est considérée comme la meilleure du monde, ainsi que l'a souligné un rapport de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et en 2018. Grâce à sa transparence, elle permet de bien mesurer l'efficacité de la dépense.

Si l'on porte un regard lucide sur cette loi d'orientation, il faut toutefois reconnaître que la pratique n'a pas toujours été à la hauteur des possibilités qu'elle offrait. Saisissons-nous donc de cette boîte à outils.

Beaucoup a déjà été fait pour que les règles de comptabilité et de gestion budgétaires accompagnent le mouvement de la LOLF. Les efforts doivent se poursuivre, tant du côté du Parlement que du Gouvernement, pour que l'évaluation de la performance de la dépense soit autre chose qu'un vœu pieux et pour que la justification au premier euro remplace vraiment la discussion sur les seules mesures nouvelles, à la fois au Parlement et au sein de l'administration. Nous devons y veiller sans tomber dans le piège de la bureaucratisation de la réforme, que pointaient déjà Alain Lambert et Didier Migaud, en 2006.

Au-delà de la pratique, la loi organique relative aux lois de finances comme la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) doivent être portées par un nouveau souffle. C'est la volonté à la fois de Laurent Saint-Martin et d'Éric Woerth pour ce qui concerne la première, et de Thomas Mesnier pour la seconde. Je tiens à les remercier pour la qualité de leurs travaux et, à travers eux, l'ensemble des parlementaires qui y ont contribué.

La proposition de loi organique relative à la LOLF s'inscrit dans la lignée du rapport de la mission d'information sur la mise en œuvre de celle-ci, qui, en septembre 2019, venait déjà conclure plusieurs mois de travaux. Je sais que ses auteurs ont encore travaillé ces derniers mois et ces derniers jours à des ajustements rédactionnels, notamment après les avis du Conseil d'État.

Les deux propositions de loi organiques et les deux propositions de loi qui les accompagnent constituent des avancées décisives pour le pilotage de nos finances publiques et pour les pouvoirs du Parlement. Elles nous semblent poser une pierre de plus à l'édifice de la décision budgétaire, en améliorant sa qualité et son efficacité au service de la maîtrise de nos finances publiques.

Pour ce qui est d'abord du pilotage des finances publiques, l'un de vos objectifs est d'instaurer une véritable dimension pluriannuelle dans la discussion budgétaire comme dans la LFSS, ce qui nous paraît essentiel. Le constat dressé par la commission sur l'avenir des finances publiques, présidée par Jean Arthuis, comme par la Cour des comptes est similaire : pour assainir les finances publiques, nous avons besoin d'une programmation pluriannuelle des budgets renforcée.

Je partage cet objectif et j'ajoute que cela doit être particulièrement le cas en matière de dépenses publiques. Vous souhaitez d'ailleurs, comme nous, instaurer une règle en dépenses qui nous permettra de nous inscrire dans la maîtrise pluriannuelle de nos finances publiques. Cet objectif aura d'autant plus de valeur que le Gouvernement pourra compter sur la vigilance du Haut Conseil des finances publiques pour constater les écarts entre ce qui a été prévu et

ce qui a été fait, et demander les justifications idoines. C'est là une étape majeure dans le redressement de la trajectoire des finances publiques. Gageons que nous saurons lui donner tout le poids nécessaire.

Sur cet aspect comme sur d'autres, les deux propositions de loi organique sont complémentaires, puisque celle de Thomas Mesnier prévoit au sein de l'annexe B de la LFSS la création d'un compteur des écarts cumulés en dépenses entre la programmation pluriannuelle de la loi de programmation des finances publiques et les prévisions à date sur ce même horizon. Cet outil de pilotage, qui complète, sans s'y substituer, les autres leviers de pilotage de la LFSS, contribuera à inscrire le pilotage annuel des finances sociales dans la programmation pluriannuelle des finances publiques.

De même, vous proposez de créer un article liminaire en PLFSS, qui englobe l'ensemble du sous-secteur des administrations de sécurité sociale, afin de disposer d'une meilleure vision de l'ensemble des finances de la sphère sociale entendue au sens le plus large. La proposition de loi organique des membres de la commission des finances propose parallèlement d'affermir les débats consacrés à la gestion de la dette publique grâce à la remise d'un rapport sur la dette publique mais aussi à la tenue d'un débat annuel sur les modalités de son financement. Cette volonté forte tant du rapporteur général que du président de la commission des finances est tout à fait cohérente avec l'objectif que nous nous sommes fixé d'amorcer la décade de la dette à l'horizon 2027, objectif qui ne sera atteint qu'en examinant de manière précise les conditions de sa gestion. Le contexte actuel de taux bas et la politique monétaire expansionniste ne doivent pas nous faire oublier les risques attachés à une dette publique trop élevée qui deviendrait insoutenable.

Le deuxième objectif de ces propositions de loi organique est de renforcer la sincérité des lois financières. De ce point de vue, ce gouvernement et cette majorité ont déjà beaucoup fait pour mettre en conformité la pratique avec l'esprit de la LOLF et de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Il faut aller plus loin en faisant en sorte que le HCFP éclaire davantage le Parlement et les citoyens, comme le recommande Jean Arthuis dans son rapport. Cet organisme ne donne aujourd'hui qu'un avis consultatif sur les prévisions économiques, et la proposition de loi que vous présentez permet de renforcer les compétences de celui-ci.

Aussi la proposition de loi organique renforce-t-elle son rôle d'adjuvant de sincérité. Le Gouvernement devra présenter les raisons d'éventuelles déviations de la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques avant le dépôt du projet de loi de finances. C'est, au fond, une disposition en faveur d'un cycle budgétaire toujours plus transparent, que le Gouvernement s'est d'ailleurs attaché à améliorer.

Elle prévoit également, au service de la sincérité budgétaire, le contrôle du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) sur la compatibilité des dispositions des projets de lois de programmation sectorielles avec celles de la loi de programmation des finances publiques pluriannuelle; nous soutenons cette disposition, qui tend à asseoir la crédibilité des lois de programmation des finances publiques, en évitant que d'autres lois de programmation sectorielles ne fragilisent son respect.

Par ailleurs, la proposition de loi organique étend les sujets sur lesquels le HCFP peut être amené à se prononcer. Si le texte est adopté, l'examen du Haut Conseil portera dorénavant sur le réalisme des recettes et des dépenses des PLF et des

PLFSS de l'année. La sincérité n'a de sens que si les lois financières sont compréhensibles: c'est un enjeu démocratique.

Cette proposition de loi organique a donc pour ambition de réorganiser la présentation des lois de finances, pour améliorer leur lisibilité et leur transparence. Ainsi, votre texte entend d'abord améliorer l'information délivrée au Parlement, dans le prolongement de la loi organique de 2001. Dans son rapport d'information, Alain Lambert résumait ainsi l'esprit de cette loi: « Le contrôle parlementaire sur les finances publiques est une ardente obligation sans laquelle les fonctions du Parlement ne sauraient être réellement exercées. » C'est ce que l'article 4 vise à renforcer, en prévoyant notamment la remise d'un rapport au Parlement sur la situation des finances publiques locales, qui ouvrira ainsi la possibilité de réserver un temps de discussion budgétaire *ad hoc*.

Les propositions de loi améliorent par ailleurs le processus législatif, et nous considérons avec vous que le renforcement des pouvoirs du Parlement passe aussi par une réorganisation du calendrier législatif.

S'agissant du cadrage général, le débat d'orientation des finances publiques serait supprimé et remplacé par une obligation faite au Gouvernement de fournir au Parlement, avant le 15 juillet, les plafonds de crédits envisagés par mission pour l'année à venir. Il y aurait donc un débat unique portant sur l'orientation des finances publiques au moment de la présentation du programme de stabilité, au mois d'avril.

La proposition de loi de Thomas Mesnier contribue aussi à la rationalisation du cadre global des finances publiques, puisqu'elle propose d'aligner les dates de dépôt du PLF et du PLFSS, pour renforcer la vision budgétaire globale, toutes administrations publiques confondues. Cela permettra notamment à la représentation nationale de prendre connaissance de l'ensemble des projets de lois financières pour une année donnée, de façon cohérente.

Je souhaite que cet alignement s'accompagne également d'une dissociation de ce dépôt avec le début de computation des délais d'examen, de manière similaire au procédé déjà en vigueur pour le PLF. De cette façon, cet alignement n'engendrerait pas de risque de dépassement des délais prévus par la Constitution ni d'inversion. Nous pensons que les dispositions que vous proposez permettent cette dissociation.

Dans la même logique, le décalage au 1<sup>er</sup> mai du délai de dépôt du projet de loi de règlement (PLR) entérinera la pratique actuelle afin de laisser davantage de temps au Parlement pour ses travaux d'évaluation. Je souhaite souligner combien le Printemps de l'évaluation, instauré à l'initiative de la majorité actuelle, est utile à nos yeux. Notre tendance à concentrer notre attention sur l'avenir et sur les objets nouveaux nous prive souvent de temps pour l'analyse salutaire des dépenses passées et d'un regard lucide sur leur efficacité. La proposition symétrique de Thomas Mesnier consistant à prévoir la création d'un projet d'approbation des comptes de la sécurité sociale déposé au printemps est tout à fait opportune et le Gouvernement soutiendra cette disposition.

La proposition de loi organique de Laurent Saint-Martin et d'Éric Woerth refonde également la présentation de l'article d'équilibre et la récapitulation des crédits du budget général et des comptes spéciaux, en les organisant autour de la distinction de ce qui relève du fonctionnement et de ce qui relève de l'investissement dans les ressources comme

dans les charges. Cette approche permettra au Parlement et aux citoyens de jeter un regard nouveau sur le budget de l'État.

Enfin, le Gouvernement accueille favorablement la rationalisation de l'organisation de l'examen parlementaire des exonérations de cotisations sociales formulée dans la proposition de loi organique présentée par Thomas Mesnier.

Toutes ces dispositions entendent faciliter le travail parlementaire, en simplifiant les éléments les plus structurels de la discussion budgétaire, à savoir le texte, le calendrier et les débats. Le doyen Gaston Jèze rappelait qu'« il n'y a aucune raison pour soustraire une dépense quelconque au contrôle du Parlement », et vos initiatives confortent ce principe élémentaire. Vous choisissez d'embrasser les enjeux actuels de la pluriannualité et la nécessité de disposer d'une vision claire sur les finances de l'ensemble des administrations publiques. Vous proposez une règle en matière de dépenses pluriannuelles, propre à favoriser la maîtrise des finances publiques et de l'évolution de ces dépenses. Nous en avons besoin plus que jamais. Vous dotez ainsi l'État et la sécurité sociale d'outils renouvelés et précieux, à la fois pour le Parlement et pour le Gouvernement.

C'est pourquoi le Gouvernement attendait avec impatience et motivation l'ouverture de ces débats et l'examen des articles et des amendements, certain qu'ils permettront de trouver la voie d'un consensus qui améliore à la fois la pratique budgétaire du Gouvernement et l'information du Parlement, et renforce les prérogatives de ce dernier. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État chargé de l'enfance et des familles.

**M. Adrien Taquet, secrétaire d'État chargé de l'enfance et des familles.** Nous sommes réunis aujourd'hui pour répondre aux enjeux de la gouvernance des finances publiques, avec deux propositions de loi organiques et deux propositions de lois ordinaires. Même si je me sens bien entendu concerné par les textes du rapporteur général Laurent Saint-Martin, puisque les politiques de l'enfance et de la famille contribuent à la situation globale du budget de l'État et des finances publiques, je concentrerai mon propos, au titre de la sphère sociale que je représente, sur les deux propositions de loi déposées par Thomas Mesnier.

Par ces deux textes, il vous est proposé de franchir un pas supplémentaire dans l'appréhension progressive du champ des finances sociales – encore relativement neuf – par le Parlement. La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale fêtera dans quelques jours ses 16 ans ; à l'inverse de la loi organique relative aux lois de finances, elle n'est pas encore entrée dans sa majorité. Elle a pourtant été modifiée à deux reprises, en 2010 puis il y a un an, mais de manière assez marginale.

Aujourd'hui, vous proposez, de votre propre initiative, une modification d'ampleur, et nous ne pouvons que nous en réjouir. Le fait que votre Assemblée se saisisse de la LOLFSS, à l'image de ce que l'initiative parlementaire avait fait s'agissant des lois de finances, démontre que l'outil que représentent les lois de financement de la sécurité sociale a pleinement joué son rôle.

Les LFSS ont en effet été conçues pour que le Parlement vote sur le budget de la sécurité sociale ; que vous soyez à l'initiative d'une modification d'ampleur de leur procédure est le symbole d'un réel accomplissement. C'est pourquoi je voudrais saluer le travail du rapporteur général Thomas Mesnier, de la commission spéciale présidée par Éric

Woerth, mais aussi de tous ceux qui ont nourri votre réflexion, notamment le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFPS), le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) et, plus récemment, la commission présidée par Jean Arthuis.

La proposition qui vous est soumise s'inscrit aussi et surtout dans un contexte très particulier pour les finances publiques en général, comme l'ont rappelé les précédents intervenants, et pour les finances sociales : le déficit de la sécurité sociale en 2020 atteint ainsi un montant inédit de 38 milliards d'euros et risque de se reproduire en 2021. N'ayons cependant pas honte de ce déficit : il est le symptôme de l'effort inouï entrepris par la sécurité sociale pour protéger l'ensemble des Français durant cette crise majeure, que ce soit à travers notre système de santé ou grâce au filet de sécurité que représente la protection sociale.

La semaine dernière, lors de son allocution télévisée, le Président de la République a comparé notre système de protection sociale à un joyau, et nous savons toutes et tous que les Français y sont légitimement très attachés. Deux tiers de ce déficit sont liés à la chute des recettes, ce qui explique que la situation risque de perdurer, certes dans une moindre ampleur, pendant plusieurs années encore. Notre réponse face à cette situation doit s'inscrire dans la durée et, à cette aune, une réforme d'ampleur des LFSS en constitue la base pour reconstruire une sécurité sociale mieux assise, plus solide et plus efficace.

Pour ce faire, la proposition de loi organique propose une modification ambitieuse, articulée autour de deux axes qui se complètent. Elle entend, en premier lieu, améliorer l'information dont disposera le Parlement, en introduisant, comme l'évoquait le rapporteur Thomas Mesnier, un article liminaire sur le modèle de ceux existant déjà dans les lois de finances. Cet article liminaire constitue un progrès notable parce qu'il permettra pour la première fois de disposer, en loi de financement de la sécurité sociale, d'une information directement lisible et utilisable sur le solde des administrations de la sécurité sociale, qui recouvrent un périmètre légèrement plus large que les LFSS mais qui contribuent pleinement à la dette publique. Le passage vers le déficit public et le ratio de dette publique sur PIB n'en sera que plus aisé.

La proposition de loi organique entend également introduire un compteur des écarts des dépenses de sécurité sociale par rapport aux lois de programmation des finances publiques. Cela ne doit évidemment pas nous amener à abandonner le pilotage de la sécurité sociale par les soldes, qui reste notre boussole, mais, dans un contexte où les recettes ont durablement chuté et où le redressement de nos finances publiques ne devra pas passer par une augmentation des prélèvements obligatoires, les dépenses devront de toute évidence faire l'objet d'une attention particulière.

La référence aux lois de programmations des finances publiques, qui seront votées au début de chaque mandature, permettra également d'adopter un cap engageant.

Cette proposition de loi organique permettra aussi de simplifier et de rendre plus lisible les annexes au PLFSS, en préférant le « mieux » au « plus » en matière d'information, afin que les PLFSS soient plus facilement exploitables et qu'il soit plus aisé d'en débattre.

En second lieu, la proposition de loi organique permettra d'améliorer encore la qualité des débats qui nous réunissent chaque automne autour du PLFSS. La création de projets de lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale permettra ainsi de mieux rythmer le temps de votre action : au printemps, la constatation des comptes échus et,

surtout, un débat autour de l'évaluation des politiques financières et des résultats obtenus ; à l'automne, l'actualisation de la trajectoire de l'année en cours et le vote de la trajectoire de l'année à venir. L'article 24 de la Constitution trouvera ainsi sa pleine effectivité dans ce nouveau calendrier : à l'automne le vote de la loi, au printemps le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques.

Vous proposez, dans le même mouvement, de rapprocher les calendriers des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale : nous ne pouvons que nous en réjouir. Ces textes constituent les deux jambes de nos finances publiques, et l'alignement des calendriers permettra un mouvement encore plus synchrone, avec notamment une présentation conjointe des deux textes en Conseil des ministres pour disposer d'une vision synoptique des finances publiques.

Enfin, vous proposez de modifier certaines compétences des lois de financement de la sécurité sociale pour rendre les textes plus lisibles ou plus pertinents : je pense à la redéfinition des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, à la clarification des règles d'inscription de mesures ayant un impact sur les finances sociales ou encore aux règles de compétences en matière d'exonérations de cotisations sociales.

En mobilisant l'ensemble de ces instruments, ces propositions de lois permettront d'obtenir des LFSS plus lisibles et des débats mieux organisés et plus efficaces. Elles jettent ainsi les bases d'une reconstruction de nos finances sociales et nous pouvons collectivement nous en féliciter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

#### DISCUSSION GÉNÉRALE COMMUNE

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Vingt-cinq ans après l'adoption de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale et vingt ans après l'adoption de notre nouvelle constitution financière – la loi organique relative aux lois de finances ou, pour les initiés, la LOLF –, les deux textes sus-cités ont su démontrer leur résistance au temps. Cependant, certaines de leurs dispositions ont vieilli, et la grande loi budgétaire, comme celle relative à la sécurité sociale, nécessitent une actualisation.

Les effets de la crise sanitaire ont mis en évidence les failles de notre cadre budgétaire et ont rendu urgente une révision d'ampleur des finances publiques. Le groupe Libertés et territoires soutient donc pleinement l'ambition de ces quatre textes. Pour commencer, je tiens à féliciter le président Éric Woerth, le rapporteur général de la commission des finances Laurent Saint-Martin et le rapporteur général de la commission des affaires sociales Thomas Mesnier pour le travail qu'ils ont accompli.

Lorsque l'on souhaite apporter des retouches à des textes aussi importants, il faut le faire avec un certain doigté et une dose d'habileté. De nombreux éléments vont dans la bonne direction. Pour ce qui concerne la LOLF, citons la création d'un débat sur la dette et sa soutenabilité, ainsi que la mise en place d'objectifs de dépenses. Je plaide, depuis longtemps, pour un renforcement de la maîtrise de nos dépenses publiques dans les discussions budgétaires et pour la constitutionnalisation de la règle d'or, à la manière allemande.

Pour ce qui est de la partie relative aux finances sociales, je relève l'amélioration de l'information du Parlement et du contrôle parlementaire. Je pense notamment à la création

d'un article liminaire dans la loi de financement de la sécurité sociale, symétrique à celui qui existe en loi de finances, au recours facilité aux lois de financement de la sécurité sociale rectificatives – utilisées à deux reprises seulement en vingt-cinq ans – et surtout à la création d'une loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, pendant de la loi de règlement de la loi de finances.

Néanmoins, en essayant d'être un mousquetaire au service du Parlement et de la lisibilité des comptes publics, on peut encore déceler des voies d'amélioration. Pour avoir participé à l'examen de vingt-huit projets de loi de finances et d'une cinquantaine de projets de loi de finances rectificative, il me semble que la présentation des textes financiers devrait gagner en simplicité et en cohérence, afin que le budget devienne réellement lisible et intelligible pour l'ensemble des citoyens – ce qui n'est absolument pas le cas actuellement.

En outre, il est essentiel d'accroître les pouvoirs de contrôle et d'évaluation des parlementaires. Il importe également de renforcer le respect des quatre principes budgétaires que sont l'universalité – incluant une règle de non-contraction des recettes et des dépenses, qui n'est pas respectée dans les textes financiers actuels –, l'unité, la spécialité et l'annualité dans le cadre d'une stratégie pluriannuelle. Ces principes ne doivent pas rester abstraits, mais doivent s'appliquer concrètement tout au long de l'année budgétaire.

Je défendrai un amendement reprenant le texte de ma proposition de loi organique limitant le recours aux dispositions fiscales de portée rétroactive : il s'agit de préciser et d'encadrer le concept de rétroactivité fiscale, dans le respect du principe de sécurité juridique. Ce sujet essentiel ne saurait être ignoré plus longtemps ; il revient au Parlement de définir et d'encadrer ce principe, plutôt que de s'en remettre au Conseil constitutionnel, à la Cour de justice de l'Union européenne ou au Conseil d'État.

S'agissant des finances sociales, des aspects importants ne sont pas traités. C'est le cas, tout d'abord, du périmètre des lois de financement de la sécurité sociale. Ayant été rapporteur pour avis du projet de loi organique créant le PLFSS il y a vingt-cinq ans, je constate que les questions qui s'étaient posées à l'époque sont loin d'être épuisées. Comme je l'ai indiqué en commission, les lois de financement de la sécurité sociale gagneraient à être étendues à l'ensemble du champ de la protection sociale, y compris aux régimes complémentaires obligatoires – de retraite notamment, mais aussi, peut-être, de maladie – et à l'assurance chômage. Nos amendements visant, pour le moins, à renforcer l'information relative à ces régimes en annexe des PLFSS ont recueilli l'approbation de la commission spéciale. En outre, malgré la création d'une cinquième branche autonomie, le périmètre du risque dépendance continue d'être imparfait et ne prend pas en compte certaines dépenses, financées notamment par les départements.

Par ailleurs, nous avons besoin d'une meilleure cohérence entre la loi de finances initiale et le PLFSS. Pour y parvenir, il ne suffit pas d'aligner la date de dépôt de ce dernier : nous devons disposer d'une annexe présentant toutes les contributions de l'État à la sécurité sociale, afin de pouvoir vérifier la cohérence entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale.

À titre personnel, je continue de penser – comme il y a vingt-cinq ans – qu'une discussion commune sur les parties relatives aux recettes de la loi de finances initiale et du PLFSS serait pertinente. Bien entendu, la question se pose de la fusion, à terme, de ces deux textes – nous verrons plus tard.

**Mme Valérie Rabault.** C'est évident !

**M. Charles de Courson.** Au nom de cette même cohérence avec la loi de finances, il est indispensable de prévoir un réexamen périodique des exonérations de cotisations sociales : elles affaiblissent en effet la pérennité de notre système de protection sociale, tout comme les dérogations régulières au principe de compensation par l'État. Les amendements adoptés en commission en la matière vont dans le bon sens.

Pour conclure, et comme je l'ai observé en commission spéciale, les présents textes comportent des avancées significatives. Gardons-nous néanmoins d'en surestimer les capacités : ce sont des instruments aux mains des gestionnaires publics, mais encore faut-il que ces derniers en fassent bon usage. Souvenons-nous des mots du célèbre baron Louis, sous le ministère duquel les premières règles budgétaires furent établies : « Sire, faites-nous de bonne politique et je vous ferai de bonnes finances ! » Espérons que la nouvelle Constitution financière qui se dessine incitera les futurs gouvernements à faire une bonne politique.

**M. le président.** M. de Courson me signale que le décompte du temps ne s'égrenait pas devant ses yeux : soyez rassuré, monsieur le député, vous avez respecté vos cinq minutes de temps de parole. Vous pouvez repartir en paix : vous avez respecté la loi générale, qui n'a été enfreinte que par M. Saint-Martin ! *(Sourires sur divers bancs.)*

La parole est à M. Jean-Paul Dufrière.

**M. Jean-Paul Dufrière.** Les propositions de loi soumises à notre examen visent à modifier le cadre des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Bien que nous regrettions que seules cinq minutes soient attribuées à chaque groupe dans la discussion générale, vu l'ampleur des quatre textes, nous comprenons parfaitement que ceux-ci fassent l'objet d'une discussion commune, tant ils poursuivent une logique similaire, que je résumerai en deux axes : d'une part, renforcer la programmation et le cadrage pluriannuels, afin d'amplifier une logique d'ajustement par la dépense publique – qu'elle soit le fait de l'État ou de la sécurité sociale – ; d'autre part, réduire le Parlement à un simple rôle de commentateur, de contrôleur ou d'évaluateur des politiques économiques ou sociales.

S'agissant du premier axe, vous renforcez largement le poids de la loi de programmation des finances publiques. Désormais, le PLF et le PLFSS devront justifier, chaque année, les écarts pouvant exister avec le cadre pluriannuel. Vous accentuez encore davantage cette logique en instaurant une norme de dépenses toutes administrations publiques comprises – ou « toutes APU » –, déclinée sur plusieurs années, qui inclura l'État central, mais aussi les collectivités territoriales et la sécurité sociale. Cette disposition franchit une nouvelle étape vers l'instauration d'une règle d'or, aboutissement ultime de la rationalisation libérale de l'État, visant un objectif idéologique simple : réduire d'année en année les dépenses publiques, et réduire la place et le périmètre d'action de l'État.

Nous nous opposons depuis longtemps à la programmation des finances publiques telle qu'elle est ici présentée. Loin d'être un outil de planification destiné à appréhender le temps long et à prévoir les politiques publiques nécessaires, en fonction des besoins de la nation, elle vise bien au contraire à contraindre les politiques dans un carcan, comme si les besoins pouvaient s'adapter aux prévisions – postulat évidemment erroné, qui explique que la programmation des finances publiques soit un échec depuis toujours.

À chaque instant, les politiques publiques doivent s'adapter à la situation économique ou à l'évolution des besoins. La crise que nous traversons en offre une démonstration

majeure : alors que votre gouvernement n'a cessé de réduire les dépenses de santé, notamment à l'égard de l'hôpital, les besoins de la population n'ont pas diminué, bien au contraire. Résultat : le pays a dû faire face à une crise sanitaire d'une ampleur inédite, alors même que son système hospitalier se trouvait dans un état critique. Loin de tirer les conséquences de cette politique néfaste, les présents textes renforcent une logique de programmation qui tendra, comme prévu, à réduire encore davantage les dépenses publiques.

Pour instaurer un pilotage quasi automatique de l'État et de la sécurité sociale, il faut aussi réduire les possibilités dont dispose le législateur pour faire la loi. Alors que la proportion d'amendements jugés irrecevables, au motif qu'ils seraient des cavaliers budgétaires ou sociaux, ne cesse de croître, vos propositions de loi réduiront encore un peu plus les marges de manœuvre des parlementaires, notamment durant l'examen des lois de finances. Elles contribueront en revanche à renforcer les prérogatives de contrôle et d'évaluation du Parlement. La consécration du Printemps de l'évaluation et la création d'un temps de l'évaluation pour le volet social, comme il en existe pour les finances, en mai et juin, sont autant d'exemples qui démontrent cette trajectoire.

Concernant spécifiquement la sécurité sociale, nous sommes opposés à l'intégration des régimes de retraite complémentaire et d'assurance chômage dans le champ de la loi de financement de la sécurité sociale, telle que la prévoient plusieurs amendements de la majorité. Ces dispositions visent à réduire les prérogatives des partenaires sociaux et à affaiblir un paritarisme auquel nous sommes très attachés.

La logique politique que je viens d'exposer ne saurait être gommée par les diverses avancées que comportent vos propositions de loi, concernant notamment le délai de dépôt du PLFSS ou des bleus budgétaires. Aussi, nous voterons contre ces textes, qui ont pour principal objectif un contrôle mesquin de l'évolution des dépenses publiques et sociales.

**M. le président.** La parole est à Mme Cendra Motin.

**Mme Cendra Motin.** C'est dans la torpeur d'un après-midi d'été, alors que le Tour de France vient de livrer son vainqueur sur les Champs-Élysées et alors que chacun se prépare à adapter ses vacances au nouveau variant delta du coronavirus, pour se protéger et protéger les autres ; c'est au cœur du mois de juillet, donc, que nous sommes saisis par nos éminents rapporteurs budgétaires et par le président de la non moins éminente commission des finances, de textes dont le formalisme n'invite guère à la passion, mais qui, sous leur aspect austère, sont en réalité d'une portée politique peu commune.

Ces propositions de loi s'inscrivent dans la lignée des textes organiques nés au début des années 2000, qui ont consacré, d'une part, une vision thématique du budget déclinée par politique publique, et, d'autre part, la volonté de fixer des objectifs et de mesurer la performance avec laquelle l'argent des Français est utilisé – car c'est bien de cela qu'il est question : la bonne utilisation des deniers publics, l'efficacité des politiques publiques ainsi financées et l'atteinte des objectifs votés par le Parlement.

Dans le même temps, ces textes tirent les enseignements de quinze années de pratique des deux discussions budgétaires : aussi renforcent-ils les pouvoirs des parlementaires et donnent-ils toute sa place à l'évaluation, sujet cher à la majorité et à la présente législature.

De quoi passionner les parlementaires les plus avisés, me direz-vous, mais comment embarquer les autres, et surtout les Français ? Peut-être, déjà, en rappelant qu'on ne vote pas une loi organique toutes les semaines : celle-ci sert à organiser les pouvoirs au sein des institutions, or on ne revoit pas tous les jours l'équilibre des pouvoirs entre le Parlement, le Gouvernement, les administrations et les juges.

Voilà qui confère aux présents textes une première dimension exceptionnelle, d'autant qu'ils procèdent à un rééquilibrage au profit des parlementaires : ils nous donnent plus de temps pour étudier des textes déposés plus tôt sur le bureau de l'Assemblée ; ils nous permettent de nous plonger plus tôt dans l'arc-en-ciel des rapports mis à notre disposition par Bercy ; ils revoient enfin le calendrier des textes de fin de gestion, afin de continuer à rationaliser l'examen des budgets.

Comment embarquer les Français, donc ? En expliquant, aussi, les avancées majeures que contiennent ces textes pour rendre l'utilisation de l'argent public plus compréhensible. Concernant le budget de l'État, parlons de la réorganisation des taxes affectées – plébiscitées par les Français, car ils en connaissent par avance l'objectif : elles seront plus visibles, plus lisibles, mieux suivies et mieux pilotées.

Évoquons également le débat annuel sur la dette, sujet qui inquiète particulièrement nos concitoyens – ils entendent tout et son contraire sur ce qu'il faudrait faire : leurs représentants tiendront désormais une discussion politique, fondée sur un rapport remis par le Gouvernement, avant le début des discussions budgétaires.

N'oublions pas, enfin, de mentionner la possibilité offerte aux parlementaires d'intervenir dans la définition des indicateurs de performance budgétaires. Formulés en ces termes, cela n'a pas l'air fantastique mais, si je vous explique que nous pourrions ainsi choisir les critères permettant de déterminer si une politique publique est performante ou non, c'est sûrement plus parlant, et un peu plus enthousiasmant !

Concernant la sécurité sociale, la réorganisation des nombreuses annexes qui ont fleuri ces quinze dernières années permettra d'y voir plus clair et de mieux exploiter ces mines d'informations, certes précieuses mais un peu trop foisonnantes. L'alignement du calendrier avec celui du projet de loi de finances de l'État sera un atout indéniable, tant les délais étaient courts pour entrer dans le détail des mesures proposées et pour soumettre des amendements. Enfin, comment ne pas saluer l'intégration, dans le champ de la loi de financement, de la dette des établissements médico-sociaux et des hôpitaux, pour lesquels nous avons engagé un plan de 13 milliards d'euros l'année dernière, et qu'il est essentiel de suivre à travers la loi de financement de la sécurité sociale ?

Par ces deux textes, nous affirmons haut et fort que nous, parlementaires, avons un rôle essentiel à jouer pour évaluer les politiques publiques que nous défendons et l'utilisation des crédits que nous votons chaque année à l'Assemblée nationale et au Sénat. Inscrire au niveau de la loi organique – là où s'organisent les pouvoirs au sein des institutions – le Printemps de l'évaluation et la semaine de contrôle consacrée aux évaluations des parlementaires, constitue pour nous une avancée majeure : cela contribuera à une meilleure utilisation de l'argent public.

En tant que rapporteure pour avis de la loi de financement de la sécurité sociale pour la commission des finances, je me réjouis que ces textes soient étudiés conjointement, et qu'ils permettent de réelles avancées dans tous les domaines précités. À titre personnel, j'aurais certes souhaité qu'ils aillent un peu plus loin – j'aurais notamment aimé que les

deux commissions se rapprochent davantage dans l'examen des textes, et que nous fassions un ou deux pas supplémentaires sur le chemin de l'extension du champ de la sécurité sociale. Quelques angles morts persistent en effet, et nous empêchent parfois d'avoir une vision claire des mesures que nous envisageons pour nos concitoyens.

Toutefois, ce qui importe avant tout est que nous disposions, grâce à ces textes, d'une meilleure visibilité sur l'ensemble du budget – État et sécurité sociale. Les Français, dans leur grande majorité, n'ont pas une connaissance assez fine des exercices budgétaires pour savoir qui finance quoi ; c'est pourquoi les présentes propositions de loi, qui visent à rapprocher les deux budgets sur la forme et qui consacrent leur évaluation par les parlementaires, sont si importantes, pour que le budget « toutes APU », comme on aime l'appeler dans notre jargon financier, devienne simplement le budget de tous les Français. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Door.

**M. Jean-Pierre Door.** Améliorer le pilotage et la lisibilité du budget de la sécurité sociale : tel est l'objectif affiché par la proposition de loi organique et la proposition de loi ordinaire, objectif d'autant plus légitime que, depuis la loi organique de 2005, le cadre organique n'a pas bougé – il est quasiment le même. Une amélioration technique des lois de finances nous est donc proposée au moment où la sécurité sociale connaît le pire déficit de son histoire – 38 milliards d'euros hier, 38 milliards demain –, dû pour l'essentiel à la branche maladie.

Parmi les principales mesures proposées, je citerai l'alignement sur le calendrier du projet de loi de finances et le renforcement de l'information des parlementaires par une refonte et une simplification des annexes.

Trois lois sont proposées au lieu d'une : une loi de financement de la sécurité sociale, une loi de financement rectificative et une loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale. L'auteur de la proposition de loi organique souhaite également, à juste titre, une clarification des rôles respectifs de la loi de financement de la sécurité sociale et des autres textes sur les niches fiscales.

Le Conseil d'État a rendu un avis réservé sur les dispositions relatives au domaine de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Sur ces dispositions fixant le contenu de l'article liminaire, il recommande de lever toute ambiguïté au regard des règles issues de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Nous est également proposé de réserver aux lois de financement la faculté de créer ou de modifier des mesures de réduction, d'exonération, d'abattement, d'assiette de cotisations ou contributions sociales d'une durée supérieure à trois ans. Enfin, les propositions de loi élargissent le domaine facultatif des lois de financement de la sécurité sociale.

Nous partageons les critiques concernant les dispositions initiales et sommes satisfaits des modifications apportées par la commission spéciale, qui tiennent compte des recommandations du Conseil d'État. Ainsi, la commission spéciale a précisé la rédaction de l'article 1<sup>er</sup>, afin qu'il ne fasse aucun doute que le monopole de pérennisation des allègements de recettes sociales en loi de financement est strictement fondé sur l'habilitation constitutionnelle relative aux conditions générales de l'équilibre financier.

La commission spéciale a également précisé la portée temporelle des dispositions susceptibles d'être adoptées dans la partie facultative des lois de financement de la sécurité sociale de l'année.

Enfin, nous sommes favorables à l'avancement de la date de dépôt du PLFSS devant le Parlement, ainsi qu'à l'ajout d'annexes plus détaillées, qui permettront d'enrichir l'information des parlementaires et d'améliorer leurs travaux. Nous devons en effet être mieux informés lors de la préparation des lois de programmation et lors de la finalisation du projet de loi de financement.

Mais les modifications proposées manquent d'ampleur, tant du point de vue de l'information que du pilotage financier des finances sociales. L'information objective et globale de la représentation nationale passe par une réforme plus approfondie de la structure des rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale, comme le propose d'ailleurs le Haut Conseil du financement de la protection sociale.

Le débat sur le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale se pose d'autant plus du fait de l'impact de la crise sanitaire sur les finances sociales, et un élargissement du champ des annexes aurait eu sa place dans les textes examinés, pour assurer une meilleure information du Parlement sur la situation des comptes sociaux et, surtout, sur la soutenabilité du système de protection sociale. Une meilleure information et une réflexion sur les cotisations sociales sont également nécessaires. Enfin, la sécurité sociale devra davantage anticiper et prévenir les risques sanitaires et sociaux, et la question d'un objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) qui intègre un sous-objectif « santé publique et prévention populationnelle » reste également posée.

Face aux déficits sociaux abyssaux et compte tenu des prévisions de reprise, il faudra bien sortir un jour ou l'autre du « quoi qu'il en coûte » et retrouver une trajectoire crédible de retour à l'équilibre des comptes sociaux, afin d'assurer la pérennité de notre système social. Aussi toutes les améliorations destinées à assurer un équilibre de moyen terme des finances sociales sont-elles les bienvenues.

Compte tenu des améliorations apportées au cours de la discussion en commission spéciale et au vu des travaux d'Éric Woerth, de Laurent Saint-Martin et de Thomas Mesnier, le groupe Les Républicains votera les deux textes qui nous sont proposés. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et Agir ens.*)

**M. le président.** La parole est à M. Brahim Hammouche.

**M. Brahim Hammouche.** Nous voici réunis pour délibérer d'une réforme du cadre organique d'examen des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Deux lois organiques et deux lois ordinaires sont ainsi présentées, mais avec un objectif unique : renforcer la portée et le sens de l'autorisation parlementaire de prélever l'impôt et de financer les dépenses.

Tout d'abord, les députés démocrates se réjouissent de la volonté de renforcer l'autorisation parlementaire. Nous ferons d'ailleurs, comme en commission, plusieurs propositions pour compléter les avancées de ces textes, et je sais que nous trouverons parmi nos collègues de nombreux soutiens.

Toutefois, nous sommes circonspects...

**Mme Valérie Rabault.** Ah !

**M. Brahim Hammouche.** ...sur la volonté de changer les modalités d'examen des conventions fiscales qui réduit, voire vide la commission des affaires étrangères de ses compé-

tences. Nous le regrettons vivement, et notre vote dépendra de l'adoption ou non d'un amendement que nous présenterons.

**Mme Véronique Louwagie.** Oh là là !

**M. Brahim Hammouche.** Réformer l'État par son budget, ainsi que le soulignait le regretté Philippe Séguin, et redonner tout son sens à l'autorisation parlementaire : tels étaient les deux objectifs de la loi organique sur les lois de finances adoptée en 2001 à l'initiative de Jean Arthuis, Didier Migaud et Alain Lambert. La proposition de loi défendue par le président et le rapporteur général de la commission des finances dans un esprit de consensus contribue largement à renouveler l'examen parlementaire des lois de finances et, ainsi, à corriger ses défauts. Dans cette perspective, le Printemps de l'évaluation, grande réussite de cette législature, est inscrit dans le cadre organique. La loi de programmation des finances publiques, et en conséquence l'article liminaire des lois de finances, sont enrichis du vote d'une norme de dépenses en valeur et en volume. L'information du Parlement est renforcée et rationalisée. Enfin, les pouvoirs du Haut Conseil des finances publiques sont élargis.

Nous regrettons néanmoins que cette proposition ne s'attaque qu'à un seul des objectifs de la LOLF et oublie la réforme de l'État. J'espère que nous saurons tenir le cap sur ce vrai sujet, véritable enjeu d'efficacité pour nos politiques publiques.

Les lois de financement de la sécurité sociale constituent depuis vingt-cinq ans un rendez-vous incontournable au cours duquel députés et sénateurs se prononcent sur les recettes et les dépenses afférentes aux diverses branches de la sécurité sociale pour l'année à venir. Il s'agit d'un socle qu'il nous faut conserver mais aussi consolider et moderniser. En effet, aujourd'hui plus que jamais, comme nous le rappelle la crise sanitaire, le traitement législatif du financement de notre protection sociale doit pouvoir être le plus transparent et le plus exhaustif possible, car la complexité entraîne inévitablement le manque de pilotage et, partant, l'inefficacité.

Comme cela a été rappelé en commission, si l'exercice budgétaire social est aujourd'hui bien assimilé, il n'a pas connu de réforme depuis longtemps, alors même que l'écosystème des régimes obligatoires de la sécurité sociale est en constante évolution. Le groupe dem souscrit ainsi à l'ambition inscrite dans ces deux propositions de loi. Elles constituent une étape bienvenue dans l'ambition de renforcer le rôle du Parlement dans l'examen et le contrôle des lois de financement de la sécurité sociale. Les diverses mesures qu'elles prévoient permettront aux parlementaires de bénéficier d'une vision plus claire et plus large des finances sociales, tout en disposant de davantage de temps pour les analyser.

Le temps, avec son incarnation calendaire, est bien l'une des principales difficultés à laquelle nous, députés, sommes confrontés chaque année. L'avancement de la date de dépôt du texte sur le bureau de l'Assemblée est une excellente nouvelle, tant les délais pour prendre connaissance du texte ont été contraints ces dernières années.

La création d'une nouvelle catégorie de loi de financement de la sécurité sociale, à savoir la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, vient parachever le travail entrepris depuis trois ans avec le Printemps social de l'évaluation. Elle permettra d'avoir un débat plus tôt dans l'année sur les comptes clos de l'exercice précédent. C'est heureux !

Le texte organique prévoit plusieurs mesures relatives aux établissements de santé. Qu'il s'agisse de l'extension du domaine facultatif aux mesures relatives à la dette des hôpitaux ou de la création d'une nouvelle annexe relative à la situation financière des établissements, c'est une avancée significative demandée de longue date par notre groupe.

En conclusion, si nous soutenons l'esprit de ces propositions de lois organiques et disons notre hâte de les voir appliquées, nous émettons quelques réserves sur la lettre. De nos débats dépendra donc notre vote final.

Nous avons hâte de retrouver un Parlement renforcé dans le rôle d'évaluation des politiques publiques, de contrôle de l'action du Gouvernement et du vote de la loi qui lui est dévolu par la Constitution ; cela vaut pour ses commissions, toutes ses commissions. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Dem.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Valérie Rabault.

**Mme Valérie Rabault.** Près de vingt ans jour pour jour après son entrée en vigueur, nous voici réunis pour examiner une proposition de loi visant à modifier la loi organique de 2001, la fameuse LOLF. Les quatre textes soumis à notre examen constituent un assemblage de dispositions qui se donnent pour objectif d'améliorer l'information du Parlement sur les finances publiques et de réorganiser la discussion parlementaire de ces textes pour leur donner davantage de lisibilité. Nous ne pouvons qu'être favorables à ces mesures, qui vont dans le bon sens et permettront d'éviter la répétition de débats quasi-identiques en première puis en seconde partie, tout en améliorant la lisibilité des objectifs visés.

Si je suis favorable à cette réorganisation, je regrette que la nouvelle mouture que vous proposez pour la LOLF ne parle pas du fond. À mes yeux, il est indispensable de fusionner la discussion budgétaire sur les recettes, celles de l'État et celles de la sécurité sociale. Cela fait très longtemps que je le dis, mais je me permets de le répéter ici. Les dépenses publiques représentent aujourd'hui 1 350 milliards d'euros – 550 pour l'État et 650 pour la sécurité sociale ; entre les deux, l'énorme tuyau de la TVA permet à l'État – mais il ne le fait pas toujours – de compenser les pertes de recettes de la sécurité sociale.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** C'est exact !

**Mme Valérie Rabault.** Séparer les deux discussions est donc ridicule ! Cela induit une absence de lisibilité qui, à mon avis, introduit des biais très préjudiciables à notre démocratie. Autre exemple : trois quarts des recettes de l'aide personnalisée au logement (APL) proviennent de l'État et un quart de la sécurité sociale. Quel est l'intérêt d'avoir une discussion coupée en deux ?

**M. Thomas Mesnier, rapporteur.** Aucun !

**Mme Valérie Rabault.** On n'y comprend rien. Quant au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), c'est le pompon ! Le Gouvernement l'a transformé en baisse de cotisations pérennes. Or la baisse du taux de cotisations sociales figurait dans le PLFSS, tandis que la suppression du CICE relevait de l'article 42 du PLF. Résultat des courses : plus personne n'y comprend rien, à commencer par nous, ce qui est très regrettable surtout lorsqu'on parle de 20 milliards d'euros.

Ensuite, il faut cesser de faire des débats sur la base de données statiques. C'est l'amendement Mésange – que je défends depuis 2014 –, du nom du modèle de Bercy et de l'INSEE qui indique la dynamique macroéconomique :

quand on baisse des cotisations ou qu'on augmente des impôts, cela a un effet macroéconomique sur la croissance et la création d'emplois. Ces données-là existent, mais elles restent souvent dans les tiroirs de Bercy où il faut aller les chercher, alors qu'il vaudrait mieux qu'elles nous soient systématiquement transmises.

Je vais illustrer ce fait d'un exemple qui va vous rappeler quelques souvenirs : les taxes écologiques que vous avez fait voter et qui ont été à l'origine du mouvement des gilets jaunes, alors que vous pensiez qu'elles passeraient inaperçues.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** C'est vous qui les avez nichées !

**Mme Valérie Rabault.** Oui, mais il n'y avait pas de gilets jaunes à ce moment-là. (*Sourires sur le banc des commissions.*)

Si on connaît ces données, on comprend cette dynamique, et surtout on l'anticipe. Sinon le débat budgétaire ne sert à rien. Il faut disposer de ces deux volets, c'est-à-dire de l'impact sur nos concitoyens et de la dynamique macroéconomique. En ce qui concerne l'impact sur nos concitoyens, nous avons fait un petit simulateur. Il est toujours en ligne et il pourrait vous inspirer. Il montrait le montant délirant de ces taxes énergétiques.

Sur la forme, nous proposerons tout d'abord de systématiser l'audition des ministres dans le cadre des décrets d'avance, qui permettent de déroger au principe de l'autorisation parlementaire de la dépense. Dans sa rédaction actuelle, la LOLF soumet les décrets d'avance à l'avis préalable des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat mais reste silencieuse en ce qui concerne l'audition des ministres. Certes, nous avons pu demander à entendre le ministre, et celui-ci a accédé à notre demande...

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** Avec plaisir !

**Mme Valérie Rabault.** Nous proposerons ensuite de renforcer l'évaluation financière des dispositions introduites par le Gouvernement en cours d'examen. Actuellement, la LOLF prévoit que toute disposition d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'État doit faire l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence. Cela paraît logique et pourtant cela ne s'applique qu'aux dispositions inscrites dans le texte initialement transmis à notre assemblée, ce qui permet au Gouvernement d'introduire en cours de discussion tous les amendements qu'il souhaite sans qu'ils aient fait l'objet de la moindre évaluation. La niche Copé, d'un montant de 20 milliards d'euros, a ainsi été créée par l'adoption d'un tel amendement, sans avoir fait l'objet de la moindre évaluation : ni vu ni connu. C'est quand même très fâcheux.

Nous proposerons enfin de renforcer le pouvoir de contrôle des rapporteurs spéciaux, *via* un amendement qui m'a été inspiré par les difficultés que j'ai pu rencontrer récemment à Bercy – certes, pas de votre fait, monsieur le ministre délégué, mais il a quand même fallu que le ministre intervienne pour que son administration accepte de me transmettre les documents que je lui demandais ; les ministres ont pourtant autre chose à faire que de faire respecter l'article 57 de la LOLF ! Cet amendement pourrait porter le nom de celui qui l'a inspiré, mais, par respect, je le garderai pour moi.

Compte tenu de ce qui précède, notre vote dépendra des avancées de la discussion au sein de cet hémicycle.

**M. le président.** La parole est à Mme Lise Magnier.

**Mme Lise Magnier.** Nous voici réunis pour l'examen, non pas d'une, mais de quatre propositions de loi : deux paires de propositions de lois organiques et ordinaires visant à moder-

niser la gestion de nos finances publiques et de nos dépenses sociales. Depuis 2001 pour la LOLF, et 2005 pour la loi organique pour les lois de financement de la sécurité sociale, ces lois organiques n'avaient pas fait l'objet de révision majeure : autant dire qu'il est légitime aujourd'hui de moderniser leur cadre de fonctionnement.

Si la crise a été un révélateur de la nécessité d'agir, la réflexion avait été entamée bien en amont. La proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques découle directement des travaux de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF. Cette MILOLF, réactivée en 2018, a rendu en septembre 2019 un rapport dont une large part des recommandations a été reprise dans la proposition de loi organique. Présentée par le président de la commission des finances et le rapporteur général du budget, celle-ci est donc le fruit d'un travail transpartisan, preuve, s'il en fallait, qu'il est encore possible de mener des travaux en bonne intelligence dans cette assemblée : merci, messieurs.

Sur le fond, les deux propositions de loi organique que nous examinons, complétées par deux propositions de loi ordinaire, poursuivent les mêmes objectifs : améliorer la lisibilité et la transparence des lois financières, renforcer le contrôle parlementaire et rationaliser les procédures d'examen devant le Parlement. Ce n'est donc pas une révolution qui nous est proposée – laquelle d'ailleurs n'était pas souhaitable –, mais une modernisation.

La proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques permettra de renforcer le pilotage pluriannuel des finances publiques. Cela fait déjà plusieurs années que nous sommes conscients que la pluriannualité permet d'avoir une vision, une trajectoire pour les finances publiques, et qu'il faut la développer. Cela avait été engagé en 2012, avec la création des lois de programmation des finances publiques par une loi organique qu'il nous est d'ailleurs proposé d'intégrer dans la LOLF en la complétant. Toute LPPF devra ainsi déterminer désormais, pour chaque année de programmation, un objectif de croissance de la dépense publique en volume ainsi qu'une prévision de dépenses exprimée en milliards d'euros courants.

Cette même proposition de loi organique permettra également d'améliorer la transparence des finances publiques. Modification de la structure du projet de loi de finances, clarification du cadre applicable aux taxes affectées et aux prélèvements sur recettes, modification de la nomenclature des lois de finances : ce sont autant d'éléments techniques, certes, mais essentiels pour renforcer le pilotage des finances publiques.

Enfin l'information et les droits du Parlement sont renforcés, comme l'illustre la consécration dans la LOLF du Printemps de l'évaluation.

Le renforcement du contrôle parlementaire et la modernisation de la procédure d'adoption sont précisément les enjeux qui ont présidé à la présentation de la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Cette proposition de loi organique, complétée par une loi ordinaire, fait écho aux récentes réflexions de la Cour des comptes et du Haut Conseil pour le financement de la protection sociale, dont le dernier rapport souligne la nécessité de renforcer la dimension stratégique des lois de financement de la sécurité sociale. À cette fin, la proposition de loi organique prévoit que davantage de temps soit consacré à l'examen de la LFSS, en alignant son calendrier sur celui du

projet de loi de finances, et que les nombreuses annexes qui lui sont associées soient allégées, dans un souci de clarté auquel notre groupe souscrit pleinement.

Le texte prévoit également d'instaurer un monopole des LFSS sur les exonérations sociales pérennes, en limitant à trois ans la durée des exonérations prévues par des lois ordinaires. Afin de répondre aux réserves exprimées par le Conseil d'État sur ce point, la commission spéciale a précisé utilement que seules les exonérations dont la compensation n'est pas assurée seront concernées par la mesure.

Le projet de loi organique propose enfin de mettre en place un temps d'évaluation de l'exécution du budget de la sécurité sociale au moment du Printemps social de l'évaluation, au travers d'une loi d'approbation des comptes sociaux, distincte de la loi de financement elle-même. Nous estimons qu'une telle discussion permettra d'étoffer les débats qui alimentent ce grand rendez-vous annuel de l'évaluation des politiques sociales.

Le groupe Agir ensemble votera en faveur de ces quatre propositions de loi. Nous saluons l'esprit dans lequel ces textes ont été construits et discutés, qui est tout à l'honneur de notre assemblée. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Agir ens et sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

**M. le président.** La parole est à M. Michel Zumkeller.

**M. Michel Zumkeller.** Notre groupe se réjouit à l'idée d'examiner des textes visant à améliorer l'information et le contrôle des parlementaires sur le financement de la sécurité sociale. Toutefois, toutes les propositions de loi restructurant les lois organiques qui encadrent les textes budgétaires ne suffiraient pas à compenser le mal qui a été fait au Parlement par la réforme du règlement intérieur, en particulier par une interprétation extrêmement stricte de l'irrecevabilité de nos amendements, qui nous empêche trop souvent de faire notre travail correctement.

**Mme Émilie Cariou.** C'est vrai.

**M. Michel Zumkeller.** S'agissant des textes relatifs aux lois de financement de la sécurité sociale, nous approuvons la nouvelle structuration en trois textes distincts, qui permettra aux parlementaires de disposer d'un éclairage plus important sur les finances sociales. Si la rédaction initiale et l'avis du Conseil d'État nous avaient fait craindre de voir le législateur ordinaire dessaisi au profit du législateur organique sur un certain nombre de sujets, vous avez, monsieur le rapporteur général, su lever nos craintes, lors des débats en commission, en permettant l'adoption d'une série d'amendements s'inspirant de l'avis du Conseil d'État.

Pour ce qui est du délai de dépôt du PLFSS, nous soutenons vivement sa fixation dans la loi organique. D'année en année en effet, le PLFSS est déposé avec de plus en plus de retard. L'an dernier, son dépôt avait été concomitant avec l'audition des ministres, ne nous permettant pas de travailler dans des conditions dignes du Parlement. Fixer un tel délai dans la loi organique nous prémunira contre des situations que nous n'avons cessé de dénoncer.

Nous présenterons également une série d'amendements sur des sujets qui nous paraissent essentiels : l'établissement d'une règle d'or nous astreignant à la recherche de l'équilibre budgétaire en période ordinaire, afin de pouvoir dégager des marges de manœuvre beaucoup plus simplement en temps de crise ; un amendement d'appel visant à sensibiliser le Gouvernement sur la nécessité de décentraliser la gestion de notre système de santé au niveau des régions : remplacer l'ONDAM par plusieurs ORDAM – objectifs régionaux de

dépenses d'assurance maladie –, permettrait de mieux appréhender la diversité des situations sanitaires de nos régions ; l'interdiction de créer une branche supplémentaire au sein du régime général de la sécurité sociale sans y adjoindre des moyens supplémentaires. Vous l'aurez compris, c'est une référence à la création de la branche autonomie. Certes, cette nouvelle branche était attendue, mais ne croyez-vous pas, mes chers collègues, que nos concitoyens attendent l'octroi de droits nouveaux et de crédits supplémentaires en faveur de l'autonomie plutôt que la simple création d'une nouvelle branche au sein du régime général de la sécurité sociale ?

Enfin, nous soutenons l'idée d'assortir d'une étude d'impact le dépôt de chaque amendement gouvernemental. En effet, le dépôt d'un projet de loi impose la publication d'une étude d'impact. Or il n'est pas rare que le Gouvernement s'affranchisse de cette contrainte en introduisant des mesures d'ampleur par voie d'amendement.

Notre groupe aborde favorablement l'examen de ces propositions de loi et salue le travail de leurs auteurs ainsi que leur engagement pour qu'elles aboutissent rapidement.

Nous tenons à souligner tout particulièrement l'instauration d'un débat annuel sur la dette publique et la remise d'un rapport par le Gouvernement sur les caractéristiques de cette dernière. Alors que la dette s'établit à 117,2 points de PIB en 2021 et que nous assistons à une véritable explosion de nos déficits publics, il devient urgent de penser aux générations futures ; nous ne cessons de le rappeler depuis plusieurs mois.

Par ailleurs, nous nous félicitons des amendements adoptés en commission spéciale en faveur d'une meilleure lisibilité des finances publiques.

En conclusion, notre groupe votera en faveur de ce texte permettant aux parlementaires de gagner en visibilité sur la tenue de nos finances publiques.

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

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Ce travail est issu de trois ans de réflexion, d'allers-retours, d'auditions, non seulement à l'Assemblée, mais aussi avec nos collègues sénateurs, avec le Gouvernement et les différentes administrations. Le président Woerth et moi-même avons voulu donner à ces textes toutes les chances d'aboutir.

Je partage votre constat, madame Rabault : je fais partie, moi aussi, de ceux qui pensent qu'à terme il faudra fusionner les premières parties des PLF et des PLFSS. Mais nous examinons ici un texte de compromis, comme c'est souvent le cas s'agissant d'une révision de la LOLF, le but étant de trouver les meilleures conditions d'aboutissement de ce qui nous semble le plus important. En tant que tel, c'est déjà une belle étape même si cela ne doit pas nous empêcher de poursuivre la réflexion au-delà de l'adoption de ce texte.

**Mme Émilie Cariou.** Valérie Rabault n'a pas uniquement parlé de ça !

#### DISCUSSION DES ARTICLES

**M. le président.** J'appelle maintenant, dans le texte de la commission, les articles de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

#### Article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Paul Dufrière, pour soutenir l'amendement n° 22, tendant à supprimer l'article 1<sup>er</sup>.

**M. Jean-Paul Dufrière.** Par cet amendement, nous vous proposons de supprimer l'article 1<sup>er</sup>, qui intègre dans la LOLF les dispositions concernant la programmation des finances publiques.

Je l'ai dit lors de la discussion générale, nous nous opposons au principe de programmation des finances publiques, bien que nous soyons de fervents défenseurs de politiques publiques ambitieuses qui intègrent nécessairement le temps long, comme c'est notamment le cas des questions écologiques.

La programmation des finances publiques ne relève pas de cette logique de planification, bien au contraire : fixer des plafonds de dépenses et d'emplois sur plusieurs années, c'est l'inverse de la planification. Alors que celle-ci définit les politiques publiques et les financements adéquats en fonction des besoins, la programmation des finances publiques détermine des carcans budgétaires auxquels les politiques publiques doivent ensuite se plier, en espérant que les besoins suivront. Ce n'est pas le cas, et c'est la raison pour laquelle la programmation des finances publiques ne fonctionne pas. L'exécutif est toujours, quelle que soit sa sensibilité, rattrapé par une crise économique ou des besoins sociaux : les moments que nous vivons l'illustrent bien. Au lieu de tirer les conséquences de cet échec vous renforcez encore la logique de programmation, ce qui se conclura par un échec face aux enjeux écologiques et sociaux.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Avis défavorable, car je ne souhaite pas la suppression de cet article 1<sup>er</sup>, qui me semble au contraire apporter des éléments importants pour un meilleur pilotage des finances publiques, notamment avec cette nouveauté qu'est le compteur des écarts, lequel obligera l'exécutif à présenter et à justifier de façon pluriannuelle les écarts entre la prévision et l'exécution, et constitue donc une procédure très utile pour notre capacité de contrôle et d'évaluation.

*(L'amendement n° 22, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Paul Dufrière, pour soutenir l'amendement n° 24.

**M. Jean-Paul Dufrière.** Il s'agit d'un amendement de repli, qui vise à supprimer spécifiquement la mise en place d'une norme de dépense en euros.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Défavorable, car il s'agit, là aussi, d'une innovation que nous proposons : pour la première fois, nous établissons une norme de dépense en milliards d'euros courants, permettant à la fois de meilleures comparaisons, un meilleur encadrement et, nous l'espérons, une meilleure capacité à réduire notre dépense publique pour, à terme, rétablir nos comptes publics.

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

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

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission spéciale.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Il est fondamental que ces éléments soient compréhensibles pour nous tous – pour la population comme pour la presse ou les observateurs. Quant à la norme en euro, elle est aussi très contrainte : il s'agit de savoir de combien exactement le Gouvernement envisage d'augmenter la dépense au fil des années. La question est donc tout à fait fondamentale en termes de contrôle. Cela semble simple et bête, mais c'est très efficace.

*(L'amendement n° 24 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 55 de M. le rapporteur est rédactionnel.

*(L'amendement n° 55, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Paul Dufrègne, pour soutenir l'amendement n° 25.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Il s'agit encore d'un amendement de repli, qui vise à réduire la portée de la programmation des finances publiques. Une programmation au-delà de trois ans n'aurait aucun sens, car il est impossible de connaître à l'avance la situation économique à cet horizon, pas davantage que les besoins structurels de la nation.

*(L'amendement n° 25, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Les amendements n°s 56 et 57 de M. le rapporteur sont rédactionnels.

*(Les amendements n°s 56 et 57, acceptés par le Gouvernement, successivement mis aux voix, sont adoptés.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Paul Dufrègne, pour soutenir l'amendement n° 26.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** À la suite des discussions que nous avons eues en commission, notre groupe propose cet amendement de repli visant simplement à proposer qu'ait lieu, à l'issue du débat sur le programme de stabilité, un vote sans caractère contraignant, qui soit ainsi conforme aux dispositions constitutionnelles.

*(L'amendement n° 26, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur, pour soutenir l'amendement n° 59.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Cet amendement permet de préciser le calendrier de remise du rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques. Nous avons proposé, dans le texte initial et en commission spéciale, que ce rapport de la Cour des comptes, essentiel à nos travaux, puisse être ramené à la nouvelle période du débat d'orientation des finances publiques, qui aurait lieu autour du débat sur le PSTAB, le programme de stabilité, c'est-à-dire autour du mois d'avril. Après les échanges que nous avons eus avec la Cour des comptes, il semble que ce délai soit très difficile à tenir si nous voulons disposer d'un rapport de la même qualité et contenant des informations du même niveau. L'amendement tend donc à retirer, pour le moment, la

référence à une date de dépôt de ce rapport de la Cour des comptes, afin que nous puissions en discuter de nouveau au cours de la navette parlementaire et regarder quelle est la période la plus propice pour que le rapport rendu sur la situation et les perspectives de finances publiques soit de la meilleure qualité et que cela corresponde au mieux à nos nouveaux calendriers budgétaires.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission spéciale.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Je suis favorable à cet amendement, qui permet de la flexibilité en matière de calendrier.

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

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** Favorable.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Notre rapporteur général présente cet amendement comme un amendement d'attente, mais il pose un problème car, si nous voulons que ce rapport de la Cour des comptes soit utile, il doit s'intégrer correctement à notre propre procédure, faute de quoi il nous parviendra à un moment où nous ne l'utiliserons pas. Cet amendement d'attente qui ne propose pas de solution alternative est donc un peu gênant. Ne faudrait-il pas demander à la Cour des comptes de produire un rapport peut-être plus synthétique mais mieux calé sur notre procédure ? C'est une question pour le rapporteur.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** La question est bonne, et le problème est plutôt celui de l'accès à l'information disponible pour pouvoir produire un rapport, même plus court, dont nous devons nous saisir pour nourrir une réflexion et un débat. Trois options s'offrent à nous. Nous pouvons, tout d'abord, avancer la date de remise du rapport au mois d'avril, mais la Cour nous indique qu'il lui serait difficile de le rendre dans les temps. Nous pouvons, ensuite, conserver le calendrier actuel, avec une remise fin juin ou début juillet, mais, si nous supprimons la séquence de juillet consacrée au DOFP, cela réduira la portée de ce rapport, dont la remise ne serait plus qu'une audition du Premier président de la Cour des comptes en commission des finances, ce qui est certes très bien mais réduirait probablement la puissance de cette intervention. Une troisième option qu'il pourrait être intéressant d'envisager serait de procéder à cette opération en septembre, à l'instar du lancement de la grande séquence d'autorisation parlementaire de l'automne. Nous pourrions également proposer que la Cour des comptes nous rende ce rapport avant le dépôt du PLF en conseil des ministres, et qu'elle soit alors auditionnée à l'occasion de ce qui pourrait être le lancement de l'automne budgétaire. Nous en discuterons dans les prochaines semaines avec la Cour.

*(L'amendement n° 59 est adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 58 de M. le rapporteur est de coordination.

*(L'amendement n° 58, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

*(L'article 1<sup>er</sup>, amendé, est adopté.)*

**Article 2**

(L'article 2 est adopté.)

**Article 3**

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué, pour soutenir l'amendement n° 117.

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** Traduisant une légère divergence entre le Gouvernement et les auteurs de la proposition de loi, cet amendement vise à supprimer le nouvel encadrement prévu par celle-ci en matière d'affectation de taxes. Il semble que les évolutions soient particulièrement lourdes et que la mise en place de la mission élargie présentant l'ensemble des moyens d'une politique publique, y compris des taxes affectées, permette d'encadrer le recours à ces dernières en les faisant ressortir sur le même plan que les autres moyens de l'État.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Il s'agit ici d'un élément très important de cette proposition de loi, et il peut en effet donner lieu à une divergence d'appréciation entre le Gouvernement et nous-mêmes. L'affectation des taxes peut être une bonne chose, mais seulement s'il y a consentement à la taxe et à l'impôt. Le contraire est très dangereux, car il mite la fiscalité et met en difficulté la notion même de consentement à l'impôt. On ne peut pas se dire collectivement, pendant vingt ans, que les taxes affectées posent un problème, qui grossit progressivement et devient tentaculaire, sans le résoudre lorsqu'on se propose de rénover et de moderniser la LOLF.

Nous avons donc introduit en commission spéciale, après un long débat et des échanges avec les membres du Conseil d'État, des propositions qui nous paraissent être les plus équilibrées, les plus justes et, surtout, les plus réalistes en vue de leur mise en œuvre dans le temps.

Nous proposons d'abord d'en finir avec ces trous noirs budgétaires que sont les taxes affectées à des fonds sans personnalité juridique. C'est très important. Cela ne signifie pas cependant que ces fonds sans personnalité juridique seront privés de recettes, mais seulement que la taxe affectée n'est plus le véhicule financier qui assure leurs recettes. Nous proposons également qu'il y ait un lien naturel et direct entre la taxe et la mission du bénéficiaire de celle-ci. C'est, là encore, un aspect essentiel du consentement à l'impôt.

Cette réflexion, que nous avons nourrie dès le début de la MILOLF, s'est confortée et confirmée avec l'épisode de la crise des gilets jaunes, qui a été une crise de fiscalité mais, surtout, une crise d'affectation de la fiscalité. De nombreuses personnes nous disaient alors, sur les ronds-points, que l'augmentation du prix du carburant à la pompe était certes souvent à l'origine de la colère, mais que leur deuxième motif de colère, parfois plus fédérateur encore, tenait au fait de ne pas comprendre pourquoi l'augmentation à la pompe ne financerait que partiellement la transition écologique. De fait, il se trouve que la TICPE, la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, ne finance pas directement la transition écologique, et que cette entorse à l'universalité budgétaire nous a encore plus ouvert les yeux sur les problèmes que pouvait créer la fiscalité affectée lorsqu'elle n'était pas « pure ».

Nous proposons donc, non pas d'en finir avec la fiscalité affectée, qui peut parfois être bonne – c'est notamment le cas dans les domaines de la transition écologique et de la santé, ainsi que pour certaines autres politiques publiques qui le nécessitent –, mais lorsque nous multiplions les entorses, c'est finalement le consentement à l'impôt qui est abîmé, miné par cette succession de taxes.

Nous tenons donc à cette modernisation, à ce dépoussiérage, qui bousculera certes certaines habitudes chez les bénéficiaires des taxes, mais qui, il faut bien le préciser, ne fragilisera pas leurs recettes et permettra de regagner des points en termes d'universalité budgétaire. Avis défavorable, donc.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission spéciale.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Il faut, comme l'a dit le rapporteur, maintenir ce qu'a voté la commission spéciale. Nous avons beaucoup travaillé cette question – sur laquelle on pourrait d'ailleurs travailler encore pendant trente ans – et on voit bien que l'information fournie au Parlement n'est, c'est le moins qu'on puisse dire, pas tout à fait efficace. Nous l'avons d'ailleurs constaté également lorsque le Conseil d'État nous a proposé un amendement améliorant la rédaction initiale et dont nous avons repris, sinon la totalité, du moins près de 80 %.

Voilà des années que la Cour des comptes, et parfois même le Gouvernement, indiquent que le recours aux fonds sans personnalité juridique n'est pas la meilleure façon de gérer. Nous avons fait le recensement de ces fonds, qui doivent représenter – je parle sous le contrôle du rapporteur – 4 à 5 milliards d'euros, dont nous ne disons pas qu'ils sont affectés n'importe où et n'importe comment, mais sur lesquels le Parlement ne reçoit pas beaucoup d'informations et qui font dès lors l'objet de peu de suivi, puisque l'affectation des taxes fait qu'on ne les voit plus.

Le lien est un élément fondamental du consentement à l'impôt : c'est un point que nous avons veillé à réintroduire et sur lequel le Conseil d'État s'est également prononcé. Il me semble donc qu'il faut en rester à la rédaction de la commission spéciale.

**M. le président.** La parole est à Mme Valérie Rabault.

**Mme Valérie Rabault.** De mémoire, il me semble que la Cour des comptes avait évoqué le chiffre de 150 taxes affectées, représentant 30 milliards d'euros.

Je soutiens l'amendement de la commission spéciale car, entre la définition des plafonds et les interrogations sur la personnalité des fonds qui les perçoivent, les taxes affectées occupent beaucoup de notre temps lors du débat que nous avons, à l'automne, sur la loi de finances ; or cet amendement a le mérite d'introduire de la clarté dans un domaine qui en manque parfois.

Le rapporteur a eu raison de citer à ce propos la TICPE, car les taxes écologiques doivent servir à la transformation, à la transition écologique, du moins doivent-elles y tendre.

Par définition, une taxe affectée doit assurer la lisibilité du lien entre le montant perçu et l'objectif poursuivi : c'est le contraire du budget général, dans le cadre duquel le financement ne correspond pas nécessairement à celles et ceux qui paient. Il faut donc conserver le principe de la taxe affectée – ou alors, monsieur le ministre délégué, il faut la supprimer

et tout verser au budget général, mais il faut être logique, et vous ne pouvez pas rester à mi-chemin. La clarification proposée ici me semble donc être bienvenue.

**M. le président.** La parole est à Mme Véronique Louwagie.

**Mme Véronique Louwagie.** Tous les ans, en effet, au moment de l'examen du projet de loi de finances, nous évoquons ces taxes affectées. Il est vrai qu'elles manquent parfois de logique car, si, par définition, le terme d'affectation désigne un objectif, une destination, une mission, ce principe n'existe plus aujourd'hui. Du reste, la discussion que nous avons chaque année à propos des plafonds fait que certaines parties de la taxe vont vers une destination, et d'autres non. Ce sont là des points sur lesquels nous revenons en commission comme en séance. Pour aborder ces taxes, il faut à la fois du pragmatisme, de la logique et une prise en compte des aspects légaux.

Les dispositions que contient l'article 3 permettront que des explications soient fournies en cas de création ou d'évolution d'une taxe. Tout cela contribue au consentement à l'impôt. J'avoue donc que je ne comprends pas très bien l'objectif de l'amendement du Gouvernement, visant à supprimer les alinéas 3 à 5 de cet article: en tout cas, il ne s'agit pas de renforcer ce consentement, ni de concourir aux explications que nous pouvons apporter aux citoyens!

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Cet amendement gouvernemental est un amendement de conservateurs.

**Mme Valérie Rabault.** Vous savez de quoi vous parlez! (*Sourires.*)

**M. Charles de Courson.** Son exposé sommaire repose sur deux arguments. D'une part, la disposition en cause vous « semble » – vous êtes prudent – particulièrement lourde. Ce n'est pas du tout le cas! Les fameuses taxes affectées à des fonds sans personnalité juridique constituent, vous en conviendrez, des monstres budgétaires! En l'occurrence, si les choses ne sont pas gérées par l'État, nous n'aurons qu'à ouvrir en dépense le montant de la subvention à tel organisme, l'État percevant quant à lui une recette d'ordre général. Ce mécanisme ne présente donc aucune lourdeur.

D'autre part, selon vous, « la mise en place de la "mission élargie" présentant l'ensemble des moyens d'une politique publique, y compris taxes affectées, permet d'encadrer le recours aux taxes affectées ». Je ne peux m'empêcher de trouver ce second argument très faible, car nous avons constaté le contraire à de multiples reprises.

Franchement, la commission spéciale a bien travaillé. Le texte est bon; il ne présente qu'un petit problème, que j'ai soulevé, celui du lien avec les missions de service public. Nombre de cas ne suscitent aucune difficulté: ainsi, s'il est logique que l'Autorité des marchés financiers (AMF) se trouve largement financée par le produit de droits et contributions versés par les acteurs soumis à son contrôle, dans d'autres cas, il existe un problème d'appréciation: or, apprécier, c'est le boulot du Parlement! Je soutiens donc la commission et je vous invite à voter contre l'amendement gouvernemental.

(*L'amendement n° 117 n'est pas adopté.*)

**M. le président.** L'amendement n° 90 de M. le rapporteur est rédactionnel.

Quel est l'avis du Gouvernement?

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** Favorable quand même...

**M. le président.** Ce sont des choses qui arrivent, monsieur le ministre délégué.

(*L'amendement n° 90 est adopté.*)

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué, pour soutenir l'amendement n° 115.

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** Il vise à faire entrer l'affectation des impositions de toute nature dans le domaine exclusif des lois de finance, afin que d'autres vecteurs législatifs ne puissent comporter de telles dispositions et que la bonne information du Parlement soit assurée.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Nous avons discuté de ce sujet à plusieurs reprises: l'amendement va dans le bon sens. Avis favorable.

(*L'amendement n° 115 est adopté.*)

(*L'article 3, amendé, est adopté.*)

### Après l'article 3

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n° 2.

**M. Charles de Courson.** Dans sa rédaction actuelle, l'article 3 de la LOLF établit la liste des éléments considérés comme ressources budgétaires de l'État, dont « les produits résultant des opérations de trésorerie autres que les primes à l'émission d'emprunts de l'État ». À défaut d'interdire ces primes enregistrées par l'Agence France Trésor (AFT), cet amendement vise donc à les faire passer de la catégorie des opérations de trésorerie à celle des opérations budgétaires.

Les chiffres sont considérables: en 2020, le montant des primes à l'émission de l'année, net des décotes – mais celles-ci sont très faibles –, s'est élevé à 30,7 milliards d'euros. En juin 2021, le stock formé par l'accumulation de ces primes, toujours net de décotes, atteignait 98 milliards. Or leur traitement par la comptabilité maastrichtienne crée une illusion comptable, faisant paraître la dette publique moins importante. En revanche, si nous adoptons cet amendement, les primes à l'émission n'auraient pas d'incidence sur les charges prévues par la loi de finances, contrairement à ce que croient certains: cela constituerait la conséquence logique du fait d'émettre au-dessus des taux actuels, qui sont très bas. Il n'est pas normal que plus de 30 milliards échappent à nos discussions budgétaires!

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Sur ce point, nous sommes en désaccord avec M. de Courson. Ces primes relèvent non d'une opération budgétaire mais d'une opération de trésorerie figurant au bilan de l'État, puisqu'elles sont adossées à la durée du titre lui-même, y compris en cas de remboursement ou de nouvelle souscription. Il est normal qu'elles figurent dans la comptabilité générale de l'État et dans la comptabilité maastrichtienne; il est tout aussi normal que le budget n'en tienne pas compte, puisqu'une opération de trésorerie amortie sur la durée des titres ne constitue ni un

encaissement ni un décaissement, ce qui la rend en quelque sorte invisible d'un point de vue budgétaire. Je comprends donc le dispositif prévu par la LOLF, qu'il est nécessaire de maintenir en l'état sous peine d'insincérité budgétaire – les primes à l'émission ou les décotes modifiant la réalité budgétaire des comptes de l'État. Avis défavorable.

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

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** Même avis, pour les mêmes raisons. Notre position coïncide avec celle de M. le rapporteur, et nous avons également constaté à plusieurs reprises ce désaccord avec M. de Courson. J'ajouterai seulement que la prévision du montant des primes à l'émission est détaillée dans l'exposé des motifs de l'article du projet de loi de finances initiale ou de règlement correspondant au tableau de financement, lequel est soumis au vote des parlementaires. Par conséquent, le Parlement se trouve informé de façon pleine et entière; si je puis me permettre, monsieur de Courson, la meilleure preuve en est le fait même que vous abordez le sujet à l'occasion de chaque discussion budgétaire. Nous pouvons donc continuer d'avoir ce débat.

**M. le président.** Sur l'amendement n° 112, je suis saisi par le groupe Socialistes et apparentés d'une demande de scrutin public.

Le scrutin est annoncé dans l'enceinte de l'Assemblée nationale.

La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** En comptabilité privée, qu'advient-il de ces primes à l'émission? Elles ne seraient pas considérées comme des opérations de trésorerie, mais bien comme des opérations budgétaires. Sinon, vous créez l'illusion d'une dette inférieure à son niveau réel – en l'occurrence d'une centaine de milliards, soit près de 4 points de PIB, ce qui n'est pas rien. La dette publique ne représente pas 118 % du PIB, comme on le dit, mais 122 %!

Je vois sur ces bancs des experts-comptables: M. Laquila, Mme Louwagie: demandez-leur comment se traduit un système de primes à l'émission en comptabilité privée! Pas une entreprise n'en ferait, comme l'État, une opération de trésorerie!

Il y a donc là un enjeu de sincérité budgétaire et, au-delà, monsieur le ministre délégué, la question de la stratégie d'endettement de l'État. L'AFT dit la gérer seule, ce que vous nous avez confirmé. Or il existe des États où, contrairement à vous, vos homologues donnent des directives en la matière, par exemple celle de ne pas octroyer de primes à l'émission.

*(L'amendement n° 2 n'est pas adopté.)*

### Article 3 bis

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué, pour soutenir l'amendement n° 112, tendant à supprimer l'article 3 bis.

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** Il est retiré, monsieur le président.

**M. le président.** Le scrutin public annoncé sur cet amendement n'aura donc pas lieu.

*(L'amendement n° 112 est retiré.)*

**M. le président.** L'amendement n° 15 de M. le rapporteur est rédactionnel.

*(L'amendement n° 15, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

*(L'article 3 bis, amendé, est adopté.)*

### Après l'article 3 bis

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué, pour soutenir l'amendement n° 95.

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** Il s'agit de supprimer le principe de la ratification en loi de finances des décrets pour rémunération pour services rendus. Lors de l'élaboration de la LOLF, le législateur avait hésité entre cette procédure de ratification et une simple présentation de ces décrets en annexe du projet de loi de règlement; la première option a été retenue, mais sa portée réelle apparaît limitée. Nous nous sommes engagés à simplifier le droit: cette ratification étant dépourvue de caractère juridique, il serait judicieux d'y mettre fin.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** À partir du moment où l'information du Parlement se trouve préservée, ce qui semble être le cas, avis favorable.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** J'ai toujours trouvé cette disposition de ratification étrange, puisque les tarifs des rémunérations pour services rendus sont fixés par des actes réglementaires – arrêtés ou décrets. Il n'y a donc pas de problème à ce que nous adoptions cet amendement du Gouvernement. Nous pourrions même supprimer toute mention de ces décrets: ils sont de toute manière publiés au *Journal officiel*, où les rapporteurs du budget pourraient les consulter, le cas échéant.

*(L'amendement n° 95 est adopté.)*

### Article 3 ter

**M. le président.** La parole est à M. le ministre délégué, pour soutenir l'amendement n° 114, tendant à la suppression de l'article 3 ter.

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** Celui-ci vise à créer au sein du titre 5 des dépenses budgétaires de l'État la catégorie des subventions pour charges d'investissement, laquelle ne correspond pas à l'intitulé du titre 5: « Dépenses d'investissement ». En outre, elle ferait double emploi avec des catégories de dépenses relevant des titres 6 et 7. Par souci de simplicité, là encore, nous proposons donc de supprimer cet article.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Nous avons instauré cette disposition en commission spéciale, considérant que ce qui existait avant la LOLF était plus lisible et plus opérationnel. Nous tenions à ce que ces subventions apparaissent plus clairement. Par conséquent, avis défavorable.

*(L'amendement n° 114 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements, n<sup>os</sup> 65 et 30, pouvant être soumis à une discussion commune.

La parole est à M. Jean-Paul Dufrègne, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 65.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Il porte sur une question importante : la nécessaire redéfinition des charges d'investissement et de fonctionnement. Dans l'esprit de l'amendement du président Woerth et de l'amendement d'appel que nous avions déposé en commission, nous proposons une nouvelle rédaction de l'ensemble de l'article 5 de la LOLF : il s'agit de supprimer la catégorisation sous sept titres, qui a cessé d'être pertinente et présente trop de contraintes, notamment en raison de la fongibilité asymétrique qui affecte les dépenses du titre 2. La classification des dépenses d'investissement du titre 5 a également perdu sa pertinence : en effet, elle n'inclut que les dépenses permettant d'accroître l'actif de l'État. Or, face aux enjeux de développement actuels, la puissance publique doit investir dans le capital humain et dans la transition écologique.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission spéciale, pour soutenir l'amendement n<sup>o</sup> 30.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Il s'agit d'un amendement important, bien qu'il constitue plutôt un amendement d'appel, car sa rédaction peut être retravaillée. M. le rapporteur et moi nous sommes appuyés sur le titre 5 et sur la définition comptable, au sens de la LOLF, de l'investissement, à savoir ce qui concourt à l'augmentation des immobilisations corporelles et incorporelles de l'État.

On voit bien que l'investissement n'est pas tout à fait la même chose pour une personne privée que pour une nation, ou même pour une collectivité locale. Dans le contexte actuel, le Gouvernement s'est empressé d'établir une distinction entre dépenses d'urgence et dépenses de relance : c'était, au fond, rejoindre celle entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement.

Au terme de cette crise, nous serons bel et bien jugés sur notre capacité à dépenser en vue d'accroître le patrimoine et de stimuler la croissance du pays. Je propose donc une rédaction différente. Il y a en effet d'une part les dépenses que tout État moderne comme la France doit évidemment engager, qui ne sont pas des dépenses d'investissement mais d'avenir, de fonctionnement. C'est le cas par exemple de l'enseignement, qui est un service naturel rendu aux jeunes dans un État démocratique. Et il y a d'autre part les dépenses d'investissement, qui ne relèvent pas des dépenses courantes. Elles sont la base et le socle de la démocratie, en ce qu'elles permettent de relever le niveau de croissance potentiel du pays.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Dès lors qu'il accepterait cette définition, le Gouvernement adopterait une nouvelle classification des dépenses et pourrait en justifier la répartition par mission et par programme dans les projets annuels de performances (PAP), par exemple. Cela nourrirait de façon très positive et fondamentale le débat politique sur la notion de dépense et sur la dette, en permettant de distinguer à cet égard ce qui relève de la dette d'investissement – qui peut se comprendre – de ce qui relève de la dette de fonctionnement.

Je n'oppose pas totalement ces deux notions en considérant que les dépenses d'investissement seraient bonnes et que les dépenses de fonctionnement seraient mauvaises. De très nombreuses dépenses de fonctionnement sont évidemment

d'excellentes dépenses et correspondent à la façon dont l'État est organisé. Je n'émet donc pas de jugement de valeur mais je pense que le débat a besoin d'être nourri par cette distinction, et que celle-ci répond aux objectifs que nous visons au travers de la proposition de loi.

Selon moi, le Gouvernement devrait se tenir prêt à engager une réflexion à ce sujet. Le débat au Sénat d'ici l'automne prochain devrait permettre d'affiner la différence entre fonctionnement et investissement mais aussi de la rendre plus réelle, et non pas uniquement comptable.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Je partage le souci de distinguer fonctionnement et investissement. M. le président Woerth et M. Dufrègne ont raison de souligner l'importance de cette distinction, même si leurs appréciations sont différentes. Ce débat est intéressant et je considère ces amendements comme étant d'appel : je ne suis pas certain qu'il faille inscrire aujourd'hui dans un texte de loi organique un niveau et une méthodologie de distinction entre investissement et fonctionnement, ne serait-ce qu'en raison des difficultés que l'on rencontrerait pour remplir ces deux catégories.

Par ailleurs, nous avons voté en commission spéciale, contre l'avis du Gouvernement, le maintien de certains dispositifs de clarification concernant les subventions liées aux dépenses d'investissement notamment. Le but est justement d'entamer une clarification de la distinction entre fonctionnement et investissement. Les pères de la LOLF de 2001 s'étaient d'ailleurs interrogés à ce sujet, en leur temps, et n'avaient finalement pas conservé le niveau de distinction proposé par ces amendements. J'émet donc une demande de retrait et je propose que nous avançons en « crantant » ce que nous avons déjà adopté dans la loi organique et en poursuivant, dans un second temps, la réflexion et le débat.

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

**M. Olivier Dussopt, ministre délégué.** J'émet également une demande de retrait. Le Gouvernement est favorable à la poursuite du travail sur ce sujet, comme le président Woerth l'y invite, dans le but notamment de préciser la distinction entre un investissement qui serait susceptible de créer de la croissance et un autre qui ne le serait pas. Au sein du budget de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, par exemple, nous ne savons pas parfaitement différencier à l'heure actuelle les investissements qui pourraient participer à la croissance potentielle et ceux qui relèvent du fonctionnement courant – quand bien même ce dernier est très utile au quotidien.

**M. le président.** La parole est à Mme Véronique Louwagie.

**Mme Véronique Louwagie.** Lorsque j'ai été élue députée en 2012, je connaissais les comptes des collectivités locales et ceux des entreprises, et j'ai été très surprise de constater qu'il n'existait pas de distinction entre investissement et fonctionnement dans les comptes de l'État. Cela a suscité chez moi une véritable incompréhension que je crois partagée par certains de nos concitoyens : ceux-ci regrettent le manque de transparence des comptes de l'État et ne comprennent pas qu'ils ne soient pas soumis aux mêmes règles que ceux des collectivités territoriales. Il me semble que la distinction proposée serait pertinente et apporterait clarification et transparence.

Vous expliquez, monsieur le rapporteur, qu'il serait difficile de répartir les dépenses entre investissement et fonctionnement. Pourtant, les collectivités locales ne rencontrent pas

cette difficulté car des règles précisent justement ce qui relève de l'une ou l'autre catégorie. Votre argument n'est donc pas tenable. La distinction étant faite dans les comptes des entreprises privées comme dans ceux des collectivités locales, elle peut aussi s'opérer dans les comptes de l'État. (*Mme Brigitte Kuster applaudit.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission spéciale.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** La distinction entre dépenses d'investissement et de fonctionnement existe bien dans la proposition de loi organique de révision de la LOLF, mais elle est purement comptable. Le Gouvernement aura d'ailleurs du mal à la justifier car, lorsqu'il présentera des dépenses d'investissement très faibles et des dépenses de fonctionnement très élevées, le débat sera tronqué. Il me semble donc nécessaire de nous accorder sur une définition ; le fait que j'en propose une et que M. Dufrègne en propose une autre démontre que nous sommes là au cœur du débat politique. Nous devons profiter de l'été et du mois de septembre pour avancer dans la discussion. Le but est d'aboutir à une définition qui permette de construire un budget sans trop de zones de flou mais laissant au Gouvernement une zone de choix. Je retire donc mon amendement, compte tenu des avancées annoncées par M. le ministre délégué, et nous reprendrons cette discussion dès la rentrée.

*(L'amendement n° 30 est retiré.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Paul Dufrègne.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Je retire également mon amendement, mais nous devons avancer sur ce sujet, sans quoi nous continuerons de pointer les bonnes et les mauvaises dépenses. Il me semble important que les comptes de la nation laissent apparaître clairement les dépenses que l'on appelle publiques mais qui servent le développement de notre pays. La réflexion sur cette question doit avancer.

*(L'amendement n° 65 est retiré.)*

*(L'article 3 ter est adopté.)*

#### Article 4

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n° 3.

**M. Charles de Courson.** Notre collègue Véronique Louwagie a expliqué avoir été très étonnée, en tant qu'expert-comptable, lorsqu'elle s'est plongée dans le budget de l'État. Les prélèvements sur recettes sont une des sources possibles d'étonnement, puisqu'ils sont une contraction des recettes et des dépenses : ils recouvrent le prélèvement européen d'une part et une partie des dotations aux collectivités territoriales d'autre part. Considérant que ces prélèvements obscurcissent considérablement la lecture du budget, je propose qu'on les supprime. En termes clairs, la dotation de l'État français à l'Union européenne doit se faire au travers du budget des affaires européennes et les dotations aux collectivités territoriales doivent passer par le budget de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT). Il faut mettre fin aux contractions sur des sommes considérables : nous y gagnerons en lisibilité et en clarté.

Les deux amendements portant sur l'article 3 ter ayant été retirés, je voudrais signaler par ailleurs que le débat avait déjà eu lieu au sein de la commission spéciale, en 2001, à l'occasion de l'examen du projet de LOLF. Je faisais partie de ceux qui étaient favorables à une présentation claire des dépenses de fonctionnement d'une part et d'investissement d'autre part. Nous n'avons pas gagné, mais nous avons obtenu une annexe – que personne ne lit, hélas –, qui présente la répartition entre dépenses de fonctionnement et d'investissement au sein du budget de l'État. De mémoire, les premières s'élevaient à 440 milliards d'euros environ, contre une vingtaine de milliards pour les secondes. Voilà la réalité du budget de l'État – mais sa présentation actuelle ne permet pas de l'appréhender.

J'en reviens à mon amendement, qui a pour but de clarifier la lecture du budget : les prélèvements sur recettes ne devraient pas exister et les sommes correspondantes devraient simplement être budgétées. Cela ne changerait rien pour les collectivités locales, ni pour l'Union européenne, mais au moins on y verrait clair !

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

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

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques, pour donner l'avis du Gouvernement.

**M. Cédric O, secrétaire d'État chargé de la transition numérique et des communications électroniques.** Avis défavorable également.

*(L'amendement n° 3 n'est pas adopté.)*

*(L'article 4 est adopté.)*

#### Après l'article 4

**M. le président.** Monsieur de Courson, l'amendement n° 4 est défendu, n'est-ce pas ?

**M. Charles de Courson.** Il va l'être !

**Mme Cendra Motin.** Vous ne réussirez pas à accélérer les débats, monsieur le président !

**M. Charles de Courson.** En tant que membre de la commission des finances depuis vingt-huit ans, j'ai pu constater un certain nombre de dérives dans l'utilisation de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI). Une définition plus précise de ce qui est accidentel et imprévisible me semblerait utile : plusieurs fois, la dotation a en effet été utilisée pour des dépenses qui étaient tout à fait prévisibles ! Je propose donc cet amendement technique, qui n'a pas une très grande portée.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Jusqu'à preuve du contraire, le recours aux DDAI se fait plutôt selon les règles. Nous avons pu constater récemment l'utilisation presque maximaliste qui en était faite. Cela nous a permis de mesurer leur utilité dans le cadre d'un budget de crise, notamment lorsqu'il s'est agi de soutenir les secteurs culturel et sportif à l'automne dernier. Il me semble donc que les DDAI sont bien encadrées ; nous n'avons jamais constaté de

dérives à cet égard, pas plus que nous n'avons eu de témoignages à ce sujet. L'ajout du terme « strictement » serait donc inutile. Avis défavorable.

*(L'amendement n° 4, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État, pour soutenir l'amendement n° 99.

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Il a pour objet de mettre en œuvre une recommandation de la Cour des comptes. L'article d'équilibre défini au 7° du I de l'article 34 de la LOLF permet d'arrêter les données générales de l'équilibre budgétaire. Au travers du présent amendement, le Gouvernement a pour objectif de rendre plus lisible le tableau d'équilibre afin de permettre une meilleure information de la représentation nationale.

À ce titre, dans l'article d'équilibre ainsi que dans l'état A des lois de finances initiales, les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État sont actuellement retranchés des recettes brutes pour déterminer les recettes nettes. Parallèlement, ils majorent les dépenses nettes pour former l'agrégat des dépenses budgétaires brutes. Cette double comptabilisation des recettes et des dépenses, en brut et en net, complexifie inutilement la lecture des agrégats de l'article de l'équilibre des lois de finances. En outre, elle conduit à retraiter des recettes brutes de l'État des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, alors que ceux-ci constituent bien une charge pour l'État et non pas une moindre recette.

Conformément à une recommandation de la Cour des comptes, cet amendement vise donc à modifier cette présentation, de sorte que les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État puissent être seuls soustraits des recettes brutes de l'État. La distinction entre recettes brutes et recettes nettes, de même que la distinction entre dépenses brutes et dépenses nettes, ne serait plus nécessaire, ce qui favoriserait la lisibilité du tableau d'équilibre et des prévisions de recettes à l'état A. L'information du Parlement sur les crédits relatifs aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'État restera garantie par le maintien du programme 200 retraçant ces crédits à l'état B, et de la documentation budgétaire associée.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Il est très favorable : la simplification et la clarification proposées à l'état A sont les bienvenues. Elles répondent d'ailleurs à une préoccupation régulière de Charles de Courson : les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État constituent effectivement une dépense.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Je félicite le Gouvernement pour cette initiative que nous lui demandons de prendre depuis des années, et dont on nous expliquait qu'elle était impossible. Nous avons obtenu une première clarification : la distinction entre impôts locaux et impôts d'État.

Si j'ai bien lu l'exposé sommaire, l'amendement ne porte que sur les remboursements et dégrèvements des impôts d'État. C'est très bien, mais il reste le traitement des remboursements et dégrèvements des impôts locaux. Nous avons toujours demandé qu'ils soient tout simplement budgétés dans la mission RCT – tout comme la Cour des

comptes, d'ailleurs. L'amendement n'est pas très clair à cet égard. Pourriez-vous nous indiquer, monsieur le secrétaire d'État, la façon dont vous prévoyez de traiter les remboursements et dégrèvements qui relèvent non pas des recettes de l'État mais de celles des collectivités territoriales ? De mémoire, cela représente une dizaine de milliards d'euros.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Je ne vais pas faire semblant de vous répondre sur un sujet aussi technique, monsieur de Courson. Je m'engage donc à ce qu'une explication vous soit apportée ultérieurement, en dehors de la séance, afin que vous soyez informé en toute transparence du champ concerné par l'amendement. *(Mme Stella Dupont applaudit.)*

*(L'amendement n° 99 est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Paul Dufrègne, pour soutenir l'amendement n° 70.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Je propose qu'en cas de décret d'avance, la commission compétente sur la mission concernée par le décret soit consultée au même titre que la commission des finances.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** À mon sens, l'amendement est satisfait : le bureau de la commission des finances peut tout à fait demander la consultation des autres commissions s'agissant des décrets d'avance. Ce sera donc une demande de retrait.

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

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Je suivrai l'avis du rapporteur. Monsieur le président, je profite de cette prise de parole pour excuser Olivier Dussopt : il a dû s'absenter en raison du Conseil des ministres qui se tient actuellement.

**M. le président.** Merci de cette précision.

La parole est à M. Jean-Paul Dufrègne.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Si l'amendement est satisfait, je vais le retirer. J'observe néanmoins que ce type de consultation se pratique très peu.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Oui, c'est vrai !

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Mais, comme M. le rapporteur l'a indiqué, rien ne s'y oppose. Si la demande est faite, j'imagine donc qu'elle sera acceptée.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Si elle est faite au bureau de la commission des finances, oui.

*(L'amendement n° 70 est retiré.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jérôme Lambert, pour soutenir les amendements n° 75 et 80, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

**M. Jérôme Lambert.** Conformément à l'article 13 de la LOLF, les décrets d'avance pris par le Gouvernement doivent faire l'objet d'un avis préalable des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Toutefois, l'audition du ministre des finances par ces commissions ne fait l'objet d'aucune obligation dans le cadre de la LOLF. L'amendement n° 75 propose donc de rendre systématique l'audition du ministre par les commissions des finances afin

de nourrir les avis rendus par les commissions. Cette proposition est issue du rapport de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances de 2019.

L'amendement n° 80 est de repli. Contrairement au n° 75, il dispose que l'audition du ministre par les commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat ne serait pas obligatoire. Il s'agirait simplement d'en prévoir la possibilité, afin que cette audition et la présentation du décret d'avance qui en résulte puissent nourrir les avis des commissions concernées.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Ce sera la même réponse que pour M. Dufrière: votre amendement n° 80 est satisfait, puisqu'une telle audition est déjà possible. D'ailleurs, au printemps 2020, nous avons auditionné le ministre à l'occasion du dernier décret d'avance. Sous la législature précédente, lorsque Mme Rabault était rapporteure générale, cette pratique était même systématique. Demande de retrait.

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

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Même avis.

**M. le président.** La parole est à M. Jérôme Lambert.

**M. Jérôme Lambert.** Je ne suis pas tout à fait d'accord pour les retirer. Vous dites que de telles auditions existent déjà: si c'est le cas, on peut préciser les choses en écrivant dans la loi qu'elles seront systématiques. Si elles le sont déjà dans les faits, je ne vois pas pourquoi on ne l'inscrirait pas dans la loi.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Ce n'est pas de niveau organique !

**M. Jérôme Lambert.** Je maintiens les amendements.

*(Les amendements n° 75 et 80, successivement mis aux voix, ne sont pas adoptés.)*

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n° 8.

**M. Charles de Courson.** Ce petit amendement vise à mettre en œuvre la proposition n° 28 du rapport de la MILOLF de 2019: porter de sept à dix jours le délai d'examen des décrets d'avance par les commissions des finances. Franchement, c'est une toute petite chose.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Voilà une des quelques propositions de la MILOLF qui, sans s'être évaporées en chemin, n'ont pas été retenues dans la dernière mouture de la proposition de loi organique, qui est un texte de compromis. L'avis sera défavorable.

*(L'amendement n° 8, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n° 9.

**M. Charles de Courson.** C'est un amendement un peu plus consistant, mais, consistant, il ne l'est guère en lui-même. Il s'agit de prévoir, à la demande des présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, la

possibilité d'auditionner le président de la section des finances du Conseil d'État pour présenter l'avis rendu sur le projet de décret d'avance.

Nous en avons débattu: certains disent que c'est déjà possible, mais on ne l'a jamais fait. Il serait intéressant de permettre aux présidents des commissions des finances d'inviter le président de la section des finances du Conseil d'État pour expliciter le contenu de l'avis.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** L'avis sera défavorable. Il me semble que la commission des finances a tout loisir d'auditionner un président de section du Conseil d'État, je ne vois pas ce qui l'en empêcherait. De plus, du fait de la séparation des pouvoirs – le Conseil d'État étant le conseiller du Gouvernement –, il n'est pas souhaitable que nous inscrivions ce que vous demandez dans la loi.

*(L'amendement n° 9, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Paul Dufrière, pour soutenir l'amendement n° 71.

**M. Jean-Paul Dufrière.** Cet amendement vise à limiter les reports de crédits d'une année à l'autre. Aujourd'hui, ces reports ne font l'objet d'aucune limite et s'effectuent sans que le Parlement en soit formellement informé. Il doit attendre la loi de règlement ou alors une potentielle communication des ministres au début de l'année civile. Bien que ces crédits aient été votés, ils l'ont été pour une année donnée. Le fait de pouvoir reporter sans limites les crédits d'une année à l'autre constitue un contournement du Parlement.

L'exemple du PLFR 4, le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020, est frappant: le Parlement a été saisi en urgence pour voter plusieurs dizaines de milliards d'euros de crédits supplémentaires dans la mission *Plan d'urgence*. Majoritairement non consommés, ils ont finalement été reportés en 2021. Une telle pratique pose des difficultés en matière de lisibilité et de contrôle démocratique; c'est la raison pour laquelle nous en demandons l'encadrement.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Ce sujet des plafonds de reports de crédits est un débat que nous avons chaque année. Globalement, on se rend compte que le plafond de 3 % est tenu et qu'il permet des reports qui peuvent être très utiles. Nous l'avons vu encore récemment avec l'exécution du budget pour 2020. Il me semble qu'il n'y a pas d'urgence ni de nécessité de modifier la loi organique en ce sens. Surtout, il n'est pas démontré qu'il y ait un besoin de modifier ces plafonds par programme. Avis défavorable.

**M. Jérôme Lambert.** Cinquante et un programmes...

*(L'amendement n° 71, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État, pour soutenir l'amendement n° 106.

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** L'article 15 de la LOLF définit le régime des reports de crédits. En application de la combinaison du II de l'article 15 – selon lequel les reports d'autorisations d'engagements disponibles sur un programme à la fin de l'année « ne peuvent majorer les crédits inscrits sur

le titre des dépenses de personnel » –, et des règles de budgétisation du titre 2, les crédits de paiement disponibles sur le titre 2 ne peuvent pas venir abonder les crédits de paiement inscrits sur le titre 2 l'année suivante.

Cette proposition de modification vise à étendre cette interdiction et à éviter que les crédits de personnel non consommés en fin de gestion, à l'exception des crédits ouverts par voie de fonds de concours, soient reportés au bénéfice des autres titres. Cette clarification est budgétairement vertueuse, car elle permet 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. L'objectif de cet amendement est donc d'empêcher les reports croisés entre titre 2 et hors titre 2.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Cet amendement permet de mieux consacrer encore le principe de la fongibilité asymétrique déjà prévu dans la LOLF : avis favorable.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Je veux féliciter le Gouvernement de cette initiative, car le système actuel permet de contourner la règle de l'annualité.

*(L'amendement n° 106 est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n° 10.

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

L'article 15 de la LOLF prévoit que les crédits disponibles à la fin de l'année peuvent être reportés. Le 2° du II de cet article prévoit que les crédits inscrits sur les titres du programme, autres que le titre des dépenses de personnel, peuvent voir leur report majoré dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme. Cependant, la dernière phrase de cet alinéa ouvre la possibilité de majorer, par une disposition de loi de finances, ce plafond de 3 %. Ce déplafonnement n'est pas justifiable et peut conduire à une confusion des exercices budgétaires.

Face à la crise liée au covid-19, pour prendre le dernier exemple, les reports de 2020 à 2021 ont été inédits. Ils dépassent les 30 milliards d'euros – 28,8 milliards pour la seule mission *Plan d'urgence* –, et ont concerné un grand nombre de programmes. Le Gouvernement a utilisé cette faculté de déroger au plafond de 3 %. Ces reports sur 2021 sont liés à une sous-consommation substantielle qui aurait pu être évitée en dépit de la crise. Le Gouvernement n'aurait pas dû procéder à des abondements aussi massifs dans son quatrième collectif budgétaire et aurait pu ouvrir des crédits dans la loi de finances de l'année ; cela aurait été plus clair.

Avec ce système de report, si tous ces crédits sont consommés, on va se retrouver dans la loi de règlement avec 30 milliards supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale. Je trouve cela très malsain. L'exemple des reports de 2020 sur 2021 est vraiment extraordinaire par l'ampleur du phénomène. Pour la lisibilité de la loi de finances, il me semble préférable d'ouvrir des crédits plutôt que de financer les dépenses à coups de reports de crédits.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** C'est un peu l'anti-amendement Dufrègne : vous voulez réduire la possibilité de reporter des crédits quand Jean-Paul Dufrègne proposait plutôt de l'élargir.

Le niveau d'équilibre actuel me semble plutôt bon. Surtout, je le répète chaque fois, c'est la représentation nationale qui, ne l'oublions pas, autorise le Gouvernement à dépasser au besoin, par programme ou par mission, ce plafond des 3 %. Nous sommes souverains dans la décision. Il n'y a pas besoin de prévoir, au niveau organique, soit une limitation soit un déplafonnement. Cela se passe chaque année ici, au Parlement : c'est à nous d'en décider collectivement. Sur le PLF 2021, nous avons voté, à la majorité, la possibilité de dépasser le plafond. Il n'y a donc pas de difficulté de rang organique.

*(L'amendement n° 10, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jérôme Lambert, pour soutenir l'amendement n° 76.

**M. Jérôme Lambert.** Cet amendement ne vise ni à réduire ni à augmenter les plafonds, mais à renforcer la transparence et l'information du Parlement concernant les reports de crédits dérogeant à la règle de plafonnement prévue par la LOLF. L'article 15 de la LOLF prévoit en effet que les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés dans la limite de 3 % des crédits inscrits en loi de finances initiale. Ce même article précise toutefois que, s'agissant des crédits hors titre 2, « ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances ».

Ainsi, le Gouvernement peut solliciter l'accord du Parlement pour lui permettre un report de crédits supérieur au plafond de 3 % des crédits initiaux. Dans le cadre de la loi de finances pour 2021, le Gouvernement a sollicité cette dérogation pour cinquante et un programmes – ce n'est pas rien.

Toutefois, et comme le précise le tome III du rapport de la commission des finances pour le PLF 2021, le montant des reports de crédits ainsi sollicités n'est pas communiqué au moment de la loi de finances. Cela soulève une difficulté puisque le Parlement est amené à se prononcer sur des reports de crédits exceptionnels sans aucune lisibilité sur les montants qu'ils induisent. Cet amendement vise donc à ce que le Gouvernement communique en loi de finances, pour chaque programme pour lequel il sollicite un report de crédits supérieur au plafond des 3 % inscrit dans la LOLF, le montant prévisionnel de ces reports.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Je partage l'intention et l'interrogation, mais je ne pense pas qu'une telle disposition relève de la loi organique : demande de retrait.

*(L'amendement n° 76, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État, pour soutenir l'amendement n° 92.

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Dès 2019, le ministre chargé du budget s'est engagé à avancer aux alentours du 15 avril l'examen en Conseil des ministres du projet de loi de règlement, concomitamment à celui du programme de stabilité, afin que les résultats de l'exécution budgétaire et comptable

puissent alimenter les débats sur les perspectives des finances publiques, ainsi que ceux du Printemps de l'évaluation mis en œuvre par l'Assemblée nationale depuis 2018.

Cet avancement de plus d'un mois et demi du calendrier traditionnel du projet de loi de règlement, atteint cette année avec le dépôt du PLR le 14 avril, a nécessité des réformes structurantes des processus de production et de certification des comptes de l'État, réalisées en quelques années par les services du ministère de l'économie, des finances et de la relance, en lien étroit avec la Cour des comptes. Afin de pérenniser cette évolution fondamentale, saluée de manière constante par votre assemblée, la présente proposition de loi organique avance déjà, à l'article 8, la date limite de dépôt du projet de loi de règlement au 1<sup>er</sup> mai, contre le 1<sup>er</sup> juin aux termes de l'article 46 de la LOLF.

Le présent amendement tire les conséquences de cet avancement du calendrier à la date limite de publication des arrêtés de report des crédits de paiement demeurés disponibles en fin d'exercice et dont les montants sont intégrés aux articles 4 et 6 ainsi qu'aux annexes chiffrées du PLR.

Actuellement fixée au 31 mars par l'article 15 de la LOLF, cette date n'est plus compatible avec le nouveau calendrier de production du PLR au deuxième mercredi du mois d'avril, soit aux alentours du 15 avril, compte tenu du délai de consultation du Conseil d'État qui est d'une dizaine de jours. Dès lors, la date limite de publication des crédits de paiement demeurés disponibles en fin d'exercice est avancée de quinze jours pour assurer la parfaite cohérence du calendrier de production du projet de loi de règlement dans la LOLF.

*(L'amendement n° 92, accepté par la commission, est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n° 11.

**M. Charles de Courson.** En dépit du principe d'universalité budgétaire, subsistent deux budgets annexes : celui du service de la navigation aérienne (SNA), le principal, et celui, pour être bref, de l'Imprimerie nationale, plus modeste. Nous devrions supprimer ces deux budgets pour, d'une part, créer pour le SNA soit un établissement public administratif (EPA), soit un établissement public industriel et commercial (EPIC), et pour, d'autre part, réintégrer le budget de l'Imprimerie nationale au budget général ou bien créer, ici aussi, un petit EPIC. Puisque nous avons déjà supprimé plusieurs de ces budgets, au cours des trente dernières années, il faudrait aller jusqu'au bout.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** C'était une recommandation de la MILOLF que nous n'avons pas retenue. À la réflexion, en effet, conserver les deux derniers budgets annexes, le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) et celui de l'Imprimerie nationale, n'est pas totalement absurde dans le sens où les recettes commerciales – je pense aux publications officielles – sont ainsi visibles par la représentation nationale, ce qui ne serait plus le cas si nous supprimions ces budgets. Est-ce une raison suffisante pour les maintenir ? On peut en débattre. Nous avons, en attendant, décidé de les conserver. Avis défavorable.

*(L'amendement n° 11, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État, pour soutenir l'amendement n° 105.

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Il vise à traduire des propositions formulées par une récente mission de l'Inspection générale des finances sur les budgets annexes, en procédant à trois modifications du cadre desdits budgets.

Il s'agit tout d'abord d'opérer une mise en cohérence avec le budget général en dissociant opérations budgétaires – qui continueront d'être suivies en autorisations d'engagement et en crédits de paiement – et opérations de trésorerie – tirage et remboursement d'emprunts. L'affichage de l'équilibre du BACEA en sera ainsi modifié en faisant la vérité sur les prix. Actuellement, le BACEA est toujours affiché à l'équilibre grâce aux emprunts contractés. Il sera donc, si l'amendement est adopté, soit en excédent, soit en déficit selon sa situation financière réelle.

Ensuite, l'amendement vise à élargir le domaine des budgets annexes aux dépenses inséparables des opérations déjà retracées sur ces derniers et à faire évoluer les documents relatifs auxdits budgets dans les lois de finances – c'est une recommandation de la Cour des comptes.

Enfin, il s'agit de ne pas intégrer au droit organique la structure des budgets annexes et de laisser aux lois de finances le soin de la définir.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée car ces propositions vont dans le bon sens. En effet, les ajustements techniques envisagés renforceront la lisibilité, donc l'efficacité de notre contrôle.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Vos propositions, monsieur le secrétaire d'État, vont-elles dans le sens de l'individualisation et de la création, à terme, d'une personne morale de droit public – un EPA ou un EPIC, peu importe ? En effet, je ne mesure pas bien la portée de votre amendement puisque nous ne l'avons pas examiné en commission.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Les modifications envisagées ne vont pas jusqu'à la création d'établissements publics comme vous le souhaitiez dans votre amendement précédent. Néanmoins, tout en voulant conserver les budgets annexes, nous entendons apporter les précisions que j'ai mentionnées.

*(L'amendement n° 105 est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n° 12.

**M. Charles de Courson.** À mon avis, cet amendement de coordination est tombé.

**M. le président.** Il est en fait satisfait, aussi pouvez-vous le retirer, ce qui nous épargnera un débat philosophique sur la chute et le retrait des amendements...

**M. Charles de Courson.** Je vais donc le retirer pour éviter de lancer une discussion qui n'aurait en effet pas grand intérêt.

*(L'amendement n° 12 est retiré.)*

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État, pour soutenir l'amendement n° 94.

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Le présent amendement a vocation à inscrire dans la LOLF l'évolution, au fil du temps, du contenu de la comptabilité destinée à analyser les coûts prévus par son article 27. La LOLF prévoit en effet la tenue par l'État de trois comptabilités : budgétaire, générale et analytique. C'est le décret du 7 octobre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui a précisé les contenus de cette troisième comptabilité destinée à analyser les coûts. Il a plus précisément prévu la coexistence d'une présentation, dans les annexes du projet de loi de règlement, de la comptabilité d'analyse des coûts, dans son article 165, et d'une véritable comptabilité analytique, à l'article 166, fondée sur la comptabilité générale, à l'instar de ce qui est pratiqué dans les sociétés privées ou dans les hôpitaux.

Cette solution intermédiaire avait notamment vocation à pallier les difficultés de rattachement des écritures comptables aux programmes et actions de la LOLF lors de la mise en place de la comptabilité générale au sein de l'application Chorus. L'amélioration de la comptabilité générale réalisée depuis a permis, dans le cadre des mesures de simplification du programme de transformation action publique 2022, la suppression de la présentation de la comptabilité d'analyse des coûts. Elle ne répondait en effet pas aux attentes des gestionnaires publics ni à celles des parlementaires.

Par ailleurs, cette suppression s'est faite au profit d'une démarche de déploiement de la comptabilité analytique, fondée sur la comptabilité générale telle que prévue initialement par les articles 59 et 166 du décret susmentionné. Appliquée depuis plusieurs exercices par le ministère des armées, elle est en cours de déploiement dans plusieurs autres ministères. Elle permet d'appuyer sur des analyses de coûts, des décisions d'optimisation de l'organisation et de la gestion.

Le présent amendement a vocation à inscrire dans la LOLF cette évolution et vise donc à remplacer les mots : « comptabilité destinée à analyser les coûts » par les termes, plus précis et plus répandus, de « comptabilité analytique », ce qui permet de clarifier et d'améliorer la lisibilité de son contenu.

*(L'amendement n° 94, accepté par la commission, est adopté.)*

## Article 5

**M. le président.** L'amendement n° 16 de M. le rapporteur est rédactionnel.

*(L'amendement n° 16, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État, pour soutenir l'amendement n° 96.

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Il vise à préciser que le tableau à l'article d'équilibre présentant la répartition du budget entre fonctionnement et investissement est un tableau *ad hoc*, de manière à en conserver la lisibilité.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** La commission n'a pas examiné cet amendement déposé très tardivement, et nous avons quelque difficulté à comprendre sa finalité. J'émet un avis défavorable puisqu'il est important, conformément à ce que nous avons proposé en commission, que

nous disposions d'un seul tableau et non de plusieurs, un tableau pourvu de nouvelles sous-colonnes « fonctionnement » et « investissement ».

**M. Marc Le Fur.** Bien sûr !

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission spéciale.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Je suis très opposé à cet amendement qui, en dépit des apparences, modifie sensiblement les choses. L'article d'équilibre présente une répartition par nature de recettes et par nature de dépenses et il faut évidemment y faire figurer l'investissement et le fonctionnement, faute de quoi nous ne disposerons que de données agrégées et il faudra se reporter à un autre état.

**M. Jean-Pierre Door.** Eh oui !

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Je pense donc qu'il faut maintenir tel quel ce qui est un des piliers du dispositif.

*(L'amendement n° 96 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 113 du Gouvernement est de coordination.

*(L'amendement n° 113 est retiré.)*

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État, pour soutenir l'amendement n° 98.

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** La proposition de loi prévoit de porter au niveau de la loi organique l'obligation pour les lois de finances de l'année, de déterminer le plafond d'emploi des établissements à autonomie financière (EAF), à savoir, essentiellement, les instituts culturels français à l'étranger. C'est certes la pratique des dernières lois de finances mais le Gouvernement souhaite que cette mention soit retirée du texte car la notion d'EAF pose problème. Ces établissements sont en effet dépourvus de la personnalité morale. Cette disposition est donc contradictoire avec l'objectif de la proposition de loi. Celle-ci vise en effet à rationaliser toutes les interventions budgétaires faites par des fonds ou des organismes non dotés de la personnalité morale.

Or, dans cet article, elle vise à élever les EAF – qui, précisément, ne sont pas pourvus de cette personnalité morale – au niveau organique. Le présent amendement vise donc à sortir de la loi organique les plafonds des EAF, l'information relative à leurs emplois continuant d'être apportée par le projet annuel de performances de la mission *Action extérieure de l'État*.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Même si je vous fais le même procès que précédemment, celui d'avoir reçu le présent amendement très tardivement, je m'en remets à la sagesse de l'Assemblée.

*(L'amendement n° 98 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 17 de M. le rapporteur est de coordination.

*(L'amendement n° 17, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Marc Le Fur, pour soutenir l'amendement n° 104.

**M. Marc Le Fur.** C'est un amendement d'appel sur un sujet dont on parle peu, celui des abandons de créance par notre pays à l'égard de certains autres pays. Cela a évidemment des conséquences gigantesques en termes de finances publiques.

C'est l'action du Club de Paris, qui a beaucoup travaillé il y a dix ou quinze ans avant que son action se soit grandement atténuée. Il semble que de plus en plus de dossiers arrivent en ce moment, et, avec la crise sanitaire et économique que nous connaissons, les dossiers vont forcément se multiplier.

Il y en a déjà un devant nous, celui de l'abandon, par l'ensemble des pays concernés, de la dette du Soudan. Pour notre pays, cela représente 4 milliards d'euros – je dis bien 4 milliards. Cela mérite que nous en parlions, que nous échangeons, que des autorisations soient éventuellement données ; or ce n'est pas le cas : nous nous contentons d'en prendre acte.

Mon souhait est qu'une autorisation du Parlement soit sollicitée en amont. La direction du budget est peu ou prou soumise à un système d'autorisation budgétaire, le Parlement contrôle son action, mais la direction du Trésor qui gère tout cela agit quant à elle uniquement sous l'autorité du Gouvernement, en ignorant complètement le mécanisme législatif.

C'est un amendement d'appel, et je n'ai pas la prétention d'avoir la réponse à cette question ; mais il me semble, vu les abandons considérables de créances qui vont intervenir dans les mois ou les années à venir, que notre assemblée doit en tenir compte, sans quoi les contribuables français auront le sentiment que des décisions majeures sont prises sans que leurs représentants puissent s'exprimer à l'occasion d'un débat général.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Je salue l'initiative de Marc Le Fur, rapporteur spécial du PLF : elle vise à traduire dans le texte ce qui est une réalité. La difficulté est de savoir jusqu'où nous pouvons aller sans empêcher l'action du Gouvernement dans ces opérations extrêmement importantes, parfois sensibles et surtout récurrentes. C'est le cas des opérations que cite notre collègue ; on pourrait également citer le travail de l'Agence France Trésor. On peut comparer le travail du Club de Paris et du Trésor à Bercy. Il me semble complexe de figer dans la loi une autorisation parlementaire pour les opérations du service de la dette.

En revanche, on peut probablement améliorer le suivi. Nous pouvons commencer par auditionner le Trésor, peut-être avec l'Agence française de développement (AFD), essayer de mieux comprendre comment fonctionnent ces abandons de créances à des pays tiers, en vue de mieux légiférer le cas échéant et, pourquoi pas, essayer de trouver un mécanisme de transmission d'information plus récurrent en amont et en aval, par exemple au rapporteur spécial de la mission *Aide publique au développement*. Cela peut se construire, mais créer une autorisation figée avant ces opérations me semble trop rigide et inefficace. Avis défavorable.

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

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission spéciale.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** C'est vrai que nous n'y voyons pas grand-chose. Je comprends très bien que nous ne pouvons pas tout décider – nous sommes pour beaucoup des enfants de la V<sup>e</sup> République, mais tout de même. Au sein de la loi de règlement, dans les concours financiers, si une créance est abandonnée, cela se voit bien quelque part. Cependant, ce n'est sans doute pas suffisant, et Marc Le Fur a raison : il y a quelque chose à faire, comme une mesure d'information de la commission.

Les présidents de commission sont informés de la volonté de monter au capital ou d'une opération capitalistique : peut-être devrait-il exister, de même, un mécanisme d'information des commissions des finances et des affaires étrangères sur les octrois et les réductions de prêts. Nous pourrions, monsieur le secrétaire d'État, regarder cela avant une nouvelle lecture et tenter de parvenir à un compromis permettant une information du Parlement, d'autant que ces opérations se font entre plusieurs États.

**M. Marc Le Fur.** Oui !

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Je pense que c'est un très bon amendement.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Je vous propose, monsieur Le Fur, que nous regardions ce point dans les semaines à venir. Une question, notamment, doit être réglée : celle de savoir si cette mesure relève de la loi organique ou de la loi de finances. Dans l'attente, je vous propose de retirer l'amendement.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Notre collègue soulève un vrai problème mais, en matière de prêt, ce n'est pas le seul. On pourrait parfaitement concevoir une autorisation assortie d'un plafond : le Gouvernement ne pourrait prêter que dans une certaine limite. Un autre problème encore, que notre collègue a soulevé mais qui ne figure pas explicitement dans son amendement, est l'abandon de créance, lequel n'est pas une opération budgétaire mais, comme le président de la commission l'a souligné, une opération portée en loi de règlement. Il y a là quelque chose à creuser, qui relève du débat entre opération budgétaire et opération de trésorerie.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Ça se constate quand même dans le budget !

**M. le président.** La parole est à Mme Véronique Louwagie.

**Mme Véronique Louwagie.** Je suis sensible à l'amendement de notre collègue car, chaque année, lors de l'examen des textes financiers, l'APD – aide publique au développement – donne lieu à des débats animés ; aussi est-il important d'avoir un maximum d'informations et de transparence. Ces opérations sont les octrois de prêts et les abandons de créance. Dans la mesure où ces montants peuvent être significatifs, il est important de prendre en considération la globalité de ce qui concerne l'APD afin que le Parlement bénéficie d'une information sur l'ensemble de ces sujets, d'autant qu'ils animeront certainement les débats dans les mois à venir.

**M. le président.** La parole est à M. Marc Le Fur.

**M. Marc Le Fur.** Je remercie les uns et les autres pour leurs propos et leur engagement. Ce qu'il faut bien avoir à l'esprit, c'est la disproportion entre les sommes souvent modestes dont nous parlons ici et les abandons de créance, qui

peuvent être gigantesques. J'évoquais les 4 milliards du Soudan : c'est devant nous, dans les semaines qui viennent, mais il y en aura bien d'autres du fait de la crise économique.

Nous ne pouvons pas laisser nos contribuables sans information. Je comprends la difficulté, qui est que ces abandons de créance sont le fait de structures collégiales, le Club de Paris, l'ensemble des créanciers, et l'on peut difficilement aller à l'encontre de cela. Les actions dont nous parlons ressortissent au Gouvernement et au Trésor, nous le comprenons parfaitement, mais le responsable de l'argent public, c'est tout de même le Parlement. Il me paraît indispensable qu'il se saisisse de ce sujet, non seulement en accédant à l'information – nous en avons déjà, nos administrations sont tout à l'heure honnêtes à notre égard – mais aussi, à tout le moins, en concourant à la décision. Cela dit, je retire mon amendement.

*(L'amendement n° 104 est retiré.)*

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État, pour soutenir l'amendement n° 100.

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** C'est un amendement qui, je crois, suscite l'enthousiasme du rapporteur général. *(Mme Cendra Motin sourit.)*

Lors de la préparation de ce texte, ses auteurs ont consulté le Conseil d'État sur leur volonté d'établir un tableau récapitulatif des taxes affectées. Le Conseil d'État a proposé que ce tableau ait une portée normative permettant d'en définir les affectataires.

Le Gouvernement est favorable à cette évolution, reprise par le rapporteur à l'amendement n° 94 adopté en commission spéciale. Toutefois, cette évolution conduit à ce que la loi de finances puisse, en l'état du texte, prévoir des dispositions relatives aux taxes affectées non plafonnées à la fois en première et seconde parties. Le présent amendement a pour objet de remonter en première partie ces dispositions afin de s'assurer que des dispositions de même nature, les affectations de taxes, se trouvent toutes dans la même partie de la loi de finances. L'objectif est d'assurer la clarté des débats et d'éviter deux débats sur les affectations, d'abord en première partie, puis en seconde.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Nous ne sommes pas loin d'être d'accord. *(Sourires.)* Chacun a sa lecture de l'avis du Conseil d'État. Notre position nous semble être la bonne pour la lisibilité des textes. Le principe est d'insérer dans la première partie les mesures ayant un impact direct sur le budget de l'État et, dans la seconde, les mesures sans impact direct. Les taxes plafonnées ayant un impact direct, elles doivent figurer en première partie ; les taxes non plafonnées n'en ayant pas, elles doivent figurer en seconde partie. Avis défavorable, donc.

*(L'amendement n° 100 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 23 de M. le rapporteur est rédactionnel.

*(L'amendement n° 23, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Alexandre Holroyd, pour soutenir l'amendement n° 61.

**M. Alexandre Holroyd.** Cet amendement, que nous avons examiné ce matin en commission au titre de l'article 88, vise à ce que nous puissions ratifier des conventions fiscales à travers une disposition inscrite dans le PLF.

Cet amendement n'a pas été examiné lors de la réunion initiale en commission, et j'ai entendu, dans le cadre d'échanges avec quelques collègues, des inquiétudes s'exprimer quant à l'expertise que la commission des affaires étrangères apporte sur ce genre de sujet. J'aimerais demander au rapporteur et au président de la commission, qui sont les auteurs de cette proposition de loi organique, si, dans le cadre des échanges avec le Sénat, nous pouvons essayer de trouver un mécanisme plus inclusif, de façon à garder l'avantage que propose l'amendement sur le fond tout en bénéficiant des éclairages de la commission des affaires étrangères. Je retire l'amendement.

**Mme Valérie Rabault.** Je le reprends !

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission sur l'amendement, repris par Mme Rabault ?

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Sagesse.

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

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Le Gouvernement, sur le fond, ne voit pas l'amendement d'un mauvais œil, mais le sujet touche à la concorde parlementaire, si je puis m'exprimer ainsi. Aussi la décision du député Holroyd de le retirer me semblait-elle, à ce stade, être la bonne.

**Mme Valérie Rabault.** Non !

**M. le président.** Je vais donner la parole à M. le président de la commission, c'est statutaire, mais notre règlement, et M. de Courson devrait le savoir en raison de sa bonne connaissance de nos textes – ainsi que M. Barrot pour l'avoir voté et Mme Rabault pour s'y être opposée –, ne prévoit pas de débat quand un amendement est repris.

**Mme Cendra Motin.** Eh oui !

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission spéciale.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Je me félicite que l'amendement soit repris, car je suis assez d'accord avec son principe. Il me paraît en effet de bon sens : il n'est pas normal, me semble-t-il, que l'on ne puisse pas examiner une convention fiscale dans une loi de finances. En réalité, nous parlons ici d'un rapport de pouvoir entre commission des finances et commission des affaires étrangères : ce sont des débats de boutiques.

**Mme Véronique Louwagie.** Tout à fait !

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Je pense que ce doit se faire en bonne intelligence avec la commission des affaires étrangères. Il ne s'agit pas de lui prendre du pouvoir, elle conserve sa capacité à examiner les conventions mais, s'il faut absolument intégrer une convention dans un texte financier, nous y procédons. Une telle mesure donnerait de la souplesse au Parlement. Personne ne cherche à tirer la couverture à soi.

**Mme Valérie Rabault.** C'est vrai que l'intérêt général doit primer !

**M. Éric Woerth**, *président de la commission spéciale*. Ce serait la même chose si nous avions fusionné LOLF et LOLFSS : aucun rapport de pouvoir entre la commission des affaires sociales et la commission des finances.

**M. Thomas Mesnier**, *rapporteur*. Un peu quand même !

**M. le président**. Compte tenu du fait que la parole a été demandée par différents groupes, je vais permettre une entorse au règlement, M. le rapporteur et M. le secrétaire d'État m'y incitant de surcroît pour la bonne clarté de nos débats. Je donnerai donc la parole à Mme Rabault, à M. Barrot et à M. de Courson, tout en leur demandant d'être brefs – surtout M. de Courson. *(Sourires.)*

**Mme Cendra Motin**. C'est de la discrimination ! *(Sourires.)*

**M. le président**. La parole est à Mme Valérie Rabault.

**Mme Valérie Rabault**. Nous devons faire primer l'intérêt de la France sur les cuisines un peu boutiquières concernant la saisine de telle ou telle commission sur les conventions fiscales.

Nous avons beaucoup discuté ici de la convention fiscale avec le Qatar, dans laquelle les plus-values immobilières de tous les fonds qataris sont exonérées d'impôt, pour des sommes non négligeables. Chaque fois que nous demandons au Gouvernement le détail de ces sommes, quelle que soit la majorité, nous ne pouvons obtenir les montants.

Je ne mets pas du tout en cause la commission des affaires étrangères, loin de là, mais, quand les implications comptent autant dans le budget de l'État, il n'est pas normal que la commission des finances ne puisse pas, lors de la loi de finances, avoir une information et un avis.

**Mme Véronique Louwagie**. Tout à fait !

**Mme Valérie Rabault**. C'est antidémocratique. On ne peut pas dire à nos concitoyens qui payent des impôts que nous en autorisons d'autres à ne pas en payer et qu'ils ne doivent pas le savoir : ils doivent savoir qui et à quelles conditions.

**M. Marc Le Fur**. Très bien !

**Mme Valérie Rabault**. Nous ne pouvons faire primer les questions d'organisation de nos commissions sur l'intérêt de la France et de nos concitoyens, que nous représentons, relativement à l'impôt. *(Applaudissements sur les bancs des groupes SOC, GDR et LR. – Mme Émilie Cariou et M. Charles de Courson applaudissent également.)*

**M. le président**. La parole est à M. Jean-Noël Barrot.

**M. Jean-Noël Barrot**. De quoi s'agit-il en réalité ? D'essayer de gagner un peu d'efficacité.

**Mme Valérie Rabault**. Mais oui, il a raison !

**M. Jean-Noël Barrot**. Les projets de loi visant à ratifier les conventions fiscales sont consommateurs de temps législatif, un temps législatif qui ne peut pas, par conséquent, être consacré à d'autres usages. Reste que l'amendement n° 61 nous est, en effet, présenté à la dernière minute et qu'il dessaisit nos collègues de la commission des affaires étrangères de leurs prérogatives.

**Mme Émilie Cariou et Mme Valérie Rabault**. Mais non !

**M. Jean-Paul Dufrègne**. Ce n'est pas vrai !

**M. Jean-Noël Barrot**. Il me semble que l'auteur de l'amendement l'a reconnu lui-même tout à l'heure, sans revenir cependant sur sa conviction qu'une réflexion s'impose sur le sujet. Des échanges ont commencé avec la commission des affaires étrangères et avec son président, Jean-Louis Bourlanges. Plutôt que de nous prononcer sur cet amendement en première lecture, je propose que M. le rapporteur et M. le président de la commission spéciale LOLF-LFSS poursuivent le dialogue avec Jean-Louis Bourlanges afin de parvenir, en commission mixte paritaire, à une solution satisfaisante pour tous.

**M. Laurent Saint-Martin**, *rapporteur*. Très bien !

**M. le président**. La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson**. L'amendement de notre collègue Alexandre Holroyd, auquel je suis favorable, n'affirme pas que la commission des finances est seule compétente en matière de conventions fiscales, mais suggère qu'elle consulte la commission des affaires étrangères sur les affaires délicates.

**M. Éric Woerth**, *président de la commission spéciale*. Bien sûr !

**M. Charles de Courson**. Que la commission des finances demande l'avis de la commission des affaires étrangères sur les cas difficiles relève du bon sens.

**Mme Valérie Rabault**. Bien sûr !

**M. Charles de Courson**. Dans l'exposé sommaire de l'amendement, Alexandre Holroyd rappelle que dans sa décision sur la loi de finances rectificative pour 2016 – je n'ai pas eu le temps d'en réexaminer le texte –, le Conseil constitutionnel a considéré qu'une mesure visant à autoriser la ratification ou l'approbation de conventions internationales en matière fiscale par le biais d'une disposition de loi de finances s'apparenterait à un cavalier budgétaire. C'est pour le moins étonnant, une convention fiscale modifiant, par définition, les recettes de l'État. La mesure proposée par cet amendement paraît donc tout à fait logique.

Si toutefois une inquiétude subsistait quant à cette mesure, l'amendement permet, selon moi, d'y répondre en apportant une clarification et en ouvrant une simple possibilité, celle de recourir aux lois de finances pour autoriser la ratification ou l'approbation de conventions internationales en matière fiscale, sans remettre fondamentalement en cause la procédure habituelle.

**Mme Véronique Louwagie**. Très bien !

**M. Charles de Courson**. L'affaire qatarie le démontre. Nous avons discuté pendant des années des avantages fiscaux accordés au Qatar, en particulier de la taxation des plus-values immobilières de ses ressortissants. Quand une convention internationale déroge à un principe adopté par l'État français par souci d'homogénéité, c'est un coup de canif porté au cadre juridique dont il est important que la commission des finances se saisisse.

Voilà les raisons pour lesquelles je suis favorable à « l'amendement Holroyd », devenu « l'amendement Rabault » – on pourrait dire aussi « l'amendement de Courson » ou d'autres députés encore !

**M. le président**. La parole est à Mme Émilie Cariou.

**Mme Émilie Cariou.** Je remercie M. Holroyd d'avoir déposé cet amendement et Mme Rabault de l'avoir repris car il concerne un sujet éminemment fiscal. Vous le savez, nous sommes confrontés régulièrement à des problèmes avec certaines conventions fiscales qui favorisent l'exil fiscal, à l'origine de nombreux scandales, et qu'il conviendrait de toiletter. Les Qataris ont été évoqués en raison du dispositif dont ils bénéficient pour leurs avoirs français. À l'inverse, des informations très graves ont encore fuité récemment sur des exilés fiscaux français installés à Dubaï. De toute évidence, les mesures fiscales contenues par les conventions fiscales bilatérales exigent un examen de la commission des finances.

**M. Marc Le Fur.** Bien sûr !

**Mme Émilie Cariou.** Les effets de ces conventions doivent par ailleurs être pris en compte dans les lois de finances à travers des études d'impact qui examineraient la situation des personnes non imposées en France et celle des citoyens français non imposés à l'étranger.

Cet amendement n'empêche personne de travailler, et surtout pas la commission des affaires étrangères de se pencher sur les conventions internationales en matière de fiscalité. En revanche, il ouvre une possibilité essentielle de mener à bien le travail de toilettage des conventions fiscales, travail qui ne fait que commencer. Je suis donc tout à fait favorable à cet amendement.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Très bien !

*(L'amendement n° 61 est adopté.)*

**M. Jean-Paul Dufrègne.** C'est bien !

**Mme Véronique Louwagie.** Bravo !

**M. le président.** La parole est à M. Jérôme Lambert, pour soutenir l'amendement n° 86.

**M. Jérôme Lambert.** Cet amendement d'appel propose d'instaurer une discussion commune des volets recettes du PLF et du PLFSS, ainsi que l'a proposé la MILOLF en 2019. En effet, leur discussion séparée ne permet pas d'obtenir une vision globale des grands équilibres budgétaires, ce qui nuit à la lisibilité des débats du Parlement.

De plus, les périmètres d'application du PLF et du PLFSS sont amenés à se recouper. À titre d'exemple, dans le cadre du budget 2018, le Gouvernement a mis en œuvre la transformation du CICE par une baisse de cotisations sociales pérenne. D'un côté, la baisse du taux de cotisations sociales à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 figurait à l'article 8 du PLFSS ; de l'autre, la baisse du taux du CICE en 2018 et sa suppression à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 figuraient à l'article 42 du PLF.

Il s'agit donc, avec cet amendement, de soulever le débat d'une meilleure articulation des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Du point de vue normatif, l'introduction d'une telle mesure dans une loi organique ne semble pas poser de difficulté constitutionnelle.

**M. Thomas Mesnier, rapporteur.** Un peu quand même...

**M. Jérôme Lambert.** Le Conseil constitutionnel avait interprété le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution comme autorisant la loi organique « à fixer des modalités d'examen et de vote des lois de finances qui peuvent, le cas

échétant, apporter des tempéraments aux règles de droit commun de la procédure législative ». Dès lors, le Conseil d'État avait estimé que cette habilitation constitutionnelle était suffisante « pour permettre l'adoption de dispositions organiques tendant à l'examen conjoint des projets de loi de financement de la sécurité sociale et de finances, aux fins de renforcer l'intelligibilité du débat parlementaire sur les lois financières ».

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Nous avons déjà abordé ce sujet lors la discussion générale. J'approuve l'objectif d'une discussion commune des volets recettes du PLF et du PLFSS, mais la question a été tranchée et nous avons décidé de ne pas aller plus loin pour le moment. La mesure proposée relève par ailleurs davantage d'un projet de loi constitutionnelle que d'une proposition de loi organique. Avis défavorable.

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

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Avis défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. Marc Le Fur.

**M. Marc Le Fur.** Je soutiendrai cet amendement pour la raison suivante : auparavant, les recettes sociales provenaient des cotisations sociales, ce qui garantissait une distinction claire entre le PLF et le PLFSS, alors qu'une grande partie des dépenses sociales est désormais financée par l'impôt, qu'il soit direct ou indirect – la TVA, les taxes sur le tabac –, ce qui justifie une approche commune des recettes, dans un souci de cohérence. Si notre objectif est de mieux contrôler les recettes publiques et les impôts, alors nous devons cesser de distinguer les deux tuyauteries, et la même institution doit procéder aux arbitrages. Je voterai donc en faveur de cet amendement à titre personnel...

**Mme Véronique Louwagie.** Moi aussi !

**M. Marc Le Fur.** ...mais je ne serai sans doute pas le seul à le faire au sein de mon groupe.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** J'étais rapporteur pour avis, il y a quinze ans, lorsque la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale a été adoptée. Nous nous étions alors posé cette même question et nous avons convenu qu'il fallait, dans un premier temps, prévoir une discussion commune des volets recettes du PLF et du PLFSS, ne serait-ce que par souci de cohérence – ce même souci de cohérence qui guide plusieurs articles de la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale que nous examinerons tout à l'heure – entre les montants inscrits comme remboursements dans le PLF et les montants inscrits comme recettes dans le PLFSS – je pense notamment aux exonérations et aux réductions diverses.

Je suis donc très favorable à cet amendement, d'autant qu'il ne dit pas que les volets recettes du PLF et du PLFSS « doivent », mais « peuvent », faire l'objet d'une discussion commune. Il ouvre donc la possibilité d'une discussion commune de première partie, à condition bien sûr d'une bonne coordination entre les ministres concernés.

*(L'amendement n° 86 n'est pas adopté.)*

*(L'article 5, amendé, est adopté.)*

**Article 6**

**M. le président.** La parole est à M. Marc Le Fur, pour soutenir l'amendement n° 101.

**M. Marc Le Fur.** Il revient sur les abandons de créance consentis par la France à certains États étrangers. Au vu des conclusions auxquelles notre débat a abouti tout à l'heure, je le retire.

*(L'amendement n° 101 est retiré.)*

**M. le président.** L'amendement n° 43 de M. le rapporteur est rédactionnel.

*(L'amendement n° 43, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

*(L'article 6, amendé, est adopté.)*

**Après l'article 6**

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n° 1.

**M. Charles de Courson.** Cet amendement, qui n'a pas simplement pour but d'inviter à la réflexion, traite d'un sujet délicat et difficile : le caractère rétroactif ou non des lois fiscales, qui relève aujourd'hui de l'appréciation du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État et de la Cour de justice des communautés européennes, au titre de nos engagements internationaux.

Par cet amendement, je propose d'encadrer la notion de rétroactivité en la définissant et en précisant son champ d'application, et de donner la possibilité au Parlement de lier un régime fiscal durable à un produit d'épargne, ce qu'il ne peut pas faire actuellement, puisque, nous le voyons bien, la loi de finances modifie année après année les règles fiscales dans ce domaine.

Cet amendement vous paraît peut-être révolutionnaire, mais il ne l'est pas puisqu'il reprend, pour les inscrire dans la proposition de loi organique, les définitions appliquées par les différentes juridictions. En tant que parlementaire, j'estime qu'il n'est pas normal que ces juridictions se substituent au Parlement, du fait de la défaillance de ce dernier, pour encadrer les mesures justifiant ou non une rétroactivité. J'ai d'ailleurs repris mot à mot toute une série d'arrêts et de décisions du Conseil constitutionnel.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Cet amendement traduit une conviction ancienne de Charles de Courson puisqu'elle était au cœur de sa proposition de loi organique limitant le recours aux dispositions fiscales de portée rétroactive. Je comprends l'intention de la mesure qu'il propose, qui vise à éviter le zigzag fiscal pour protéger les épargnants et particulièrement les épargnants de long terme. Cette intention est louable et justifiée. Toutefois, les choses sont plus compliquées dans les faits.

En effet, cette disposition nécessite forcément de lier les mains des parlementaires et de verrouiller, pour plusieurs années, certains dispositifs fiscaux – bien qu'il ne s'agisse évidemment pas ici de l'impôt sur le revenu ou de la contri-

bution sociale généralisée (CSG). L'amendement concerne exclusivement les produits d'épargne, dont il cherche à sécuriser les conditions d'ouverture.

Rappelons que la jurisprudence du Conseil constitutionnel protège déjà les épargnants d'un effet essuie-glace préjudiciable. En outre, on ne doit pas priver le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif de la possibilité de modifier systématiquement la loi fiscale. Ce n'est pas possible sur le plan constitutionnel – je sais que nous ne sommes pas d'accord sur ce point –, mais surtout ce n'est pas souhaitable.

En revanche, nous devons améliorer la cohérence et la lisibilité fiscales – je crois, en toute humilité, que notre majorité a démontré que c'était possible – afin de fixer une trajectoire fiscale sur plusieurs années, non modifiable d'un exercice à l'autre, et d'expliquer aux ménages et aux entreprises pourquoi nous choisissons telle trajectoire plutôt qu'une autre. Pour toutes ces raisons, l'avis est défavorable.

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

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Je sais que M. de Courson ne partage pas notre analyse sur l'inconstitutionnalité de son amendement, mais permettez-moi de le rappeler pour qu'à tout le moins elle apparaisse au compte rendu.

La Constitution détermine une règle de compétence du législateur pour définir les dispositions relatives au taux, à l'assiette et aux modalités de recouvrement de l'impôt. Au-delà de cette règle de compétence, elle ne fixe aucune règle de fond s'imposant au législateur en matière de fiscalité. Le législateur organique n'est donc pas habilité par la Constitution à contraindre le législateur ordinaire à disposer uniquement pour l'avenir en matière fiscale.

Cet amendement, s'il était adopté, serait probablement déclaré inconstitutionnel par le Conseil constitutionnel. L'intention nous semble louable et le Gouvernement partage l'objectif d'éviter la rétroactivité fiscale, mais il ne peut être, pour les raisons exposées, que défavorable à cet amendement.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission spéciale.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** C'est un amendement clé qui appartient à la série de ceux qui ont été déposés par Charles de Courson ; présenté de manière très efficace, il a trait à la rétroactivité des dispositions fiscales et doit nous interroger. Il pose certes un problème de constitutionnalité, mais je pense surtout qu'un gouvernement ne peut pas se lier les mains de cette façon. Les conditions de température et de pression peuvent désormais changer très vite, vous le savez ; pourtant, lorsque le Gouvernement définit un dispositif et les règles qui y sont associées, celui-ci est en général intangible pour une durée de quatre ou cinq ans. Ainsi, les personnes qui y sont soumises continuent de l'être même si les conditions ont profondément changé. Le Gouvernement doit donc avoir la possibilité de modifier les règles.

Cependant, il ne peut pas le faire n'importe comment : le juge l'a montré à plusieurs reprises, dans des cas très spécifiques, mais il doit éviter de spolier des épargnants. Je ne suis pas favorable à l'amendement parce que je pense qu'on ne peut pas gouverner en étant soumis à de tels blocages.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Je répondrai aux deux arguments qui ont été opposés à mon amendement.

Celui qui invoque son inconstitutionnalité ne tient pas. Que dit mon amendement? Il propose que le Parlement puisse garantir la stabilité d'un régime fiscal s'appliquant par exemple à un épargnant, et ce pour une durée fixe. Cela ne l'empêche pas de modifier le régime en question pour les nouveaux épargnants, sans le faire pour les anciens. Je n'ai pas rédigé l'amendement tout seul : je l'ai fait avec les plus grands juristes, et cela nous a pris beaucoup de temps. Voilà pour ce qui concerne cet argument : il n'y a aucun problème d'inconstitutionnalité. D'ailleurs, la loi organique étant automatiquement déferée au Conseil constitutionnel, vous verrez bien ce qu'il décidera à ce sujet si l'amendement, qui s'inspire en grande partie de sa jurisprudence, est adopté.

Vous dites ensuite, monsieur le président Woerth, qu'une telle mesure nous lierait pieds et poings – c'est le deuxième argument. Ce n'est pas exact! Il est toujours possible de modifier les règles comme on le souhaite, mais seulement pour l'avenir, pour les nouveaux épargnants et pas pour ceux qui se sont déjà engagés dans un certain régime fiscal, par exemple concernant un produit d'épargne. D'ailleurs, que s'est-il passé, mes chers collègues, lorsque des tentatives ont vu le jour pour modifier rétroactivement le régime fiscal de l'assurance vie? Elles se sont heurtées, en l'espèce, à un problème constitutionnel relatif à la jurisprudence actuelle. Je pense pour ma part que c'est à nous de fixer la règle, plutôt que de faire confiance aux juridictions pour trouver un dispositif protégeant les contribuables.

*(L'amendement n° 1 n'est pas adopté.)*

### Article 7

**M. le président.** La parole est à Mme Cendra Motin, pour soutenir l'amendement n° 87.

**Mme Cendra Motin.** C'est un tout petit amendement, vraiment pas révolutionnaire. Il vise à établir de manière plus simple, tout en conservant l'esprit de ce que nous avait proposé le rapporteur, l'obligation pour le Gouvernement de mettre à notre disposition « par tout moyen » – qu'il soit numérique ou autre – le texte du projet de loi de finances, sans pour autant revenir à l'obligation qui a été supprimée par la commission spéciale et qui le contraignait à distribuer une version imprimée.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** L'amendement de Mme Motin me donne l'occasion de préciser encore une fois ce que nous avons fait en commission. Que ce soit bien clair : le Gouvernement continuera d'imprimer, de déposer et de distribuer les documents budgétaires ; cependant, l'obligation d'impression ne résultera plus de la LOLF, comme c'est le cas aujourd'hui, mais d'une convention passée entre le Parlement et le Gouvernement. Elle pourra donc être adaptée en fonction des besoins. L'idée, c'est d'introduire davantage de souplesse s'agissant des proportions respectives de documents numériques et de documents papier. Demande de retrait.

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

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Même avis.

*(L'amendement n° 87 est retiré.)*

*(L'article 7 est adopté.)*

### Après l'article 7

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Paul Dufrègne, pour soutenir l'amendement n° 73.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Il vise à garantir un délai de dix jours entre le dépôt du PLF et le début de son examen en commission. Lors de l'examen du PLF pour 2021, le texte avait été déposé le 30 septembre et l'examen en commission avait débuté le 5 octobre. Vous comprendrez que de tels délais ne permettent pas aux parlementaires de prendre pleinement connaissance du texte et de l'amender dans de bonnes conditions. Nous proposons donc l'instauration d'un délai minimum.

*(L'amendement n° 73, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Paul Dufrègne, pour soutenir l'amendement n° 72.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** L'amendement vise à modifier l'examen des missions budgétaires de l'état B. Il prévoit notamment que les parlementaires votent non plus uniquement sur l'ensemble d'une mission, mais sur chacun des programmes budgétaires. Les missions regroupent parfois des programmes très différents, sur lesquels un groupe peut avoir des avis opposés. Une telle procédure permettrait d'offrir une image plus fidèle et plus claire du positionnement de chaque groupe dans le cadre des discussions budgétaires.

Nous proposons également de rétablir les commissions élargies qui existaient auparavant pour examiner les missions budgétaires. Outre le fait que la tenue d'une seule commission – au lieu de deux – serait plus commode, de telles commissions élargies donneraient lieu à des échanges plus riches ; elles permettraient en outre d'éviter que la commission des finances ne prévale sur la commission thématique compétente, donc de réaffirmer que le vote du budget et des missions n'est pas seulement un sujet financier.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Nous en avons assez peu parlé aujourd'hui, mais c'est un élément central de cette proposition de loi organique. Ce que nous voulons, c'est aussi inverser les saisons : moins d'automne de l'autorisation, plus de Printemps de l'évaluation. Nous voulons éviter d'alourdir encore le dispositif d'autorisation parlementaire qui a lieu à l'automne, ce que risqueraient de produire des commissions élargies ou un vote pour chaque programme budgétaire ; nous préférons renforcer l'évaluation du printemps.

Ce sont donc les commissions d'évaluation des politiques publiques (CEPP) qui doivent être renforcées. Elles ne relèvent pas de l'unique compétence de la commission des finances, puisqu'elles sont ouvertes aux autres commissions ; les rapporteurs pour avis y ont toute leur place et ils doivent eux aussi participer à l'évaluation en faisant valoir leur point de vue.

Avis défavorable, donc, surtout parce que je ne partage pas votre vision du calendrier : plutôt qu'alourdir encore l'automne, je pense qu'il faut plutôt renforcer le printemps.

**M. Jean-Paul Dufregne.** C'est ce qu'on dit, il n'y a plus de saisons !

*(L'amendement n° 72, repoussé par le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Cédric O, secrétaire d'État, pour soutenir l'amendement n° 107.

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** L'article 44 de la LOLF définit les modalités de répartition des crédits ouverts par la loi de finances. Le fait de prévoir un texte réglementaire reprenant la répartition prévue est inutile sur le plan juridique ; en effet, le décret en question prévoit une allocation des crédits identique à celle prévue en loi de finances. Ainsi, un tel acte n'est pas nécessaire, la loi de finances n'ayant pas besoin d'un texte d'application pour produire des effets.

Cependant, il est nécessaire de maintenir un texte réglementaire pour désigner les ministres ordonnateurs de chaque programme. Le présent amendement a donc pour objet de supprimer le recours à un décret de répartition et de le remplacer par un décret portant désignation des ministres bénéficiaires des crédits ouverts par la loi de finances.

*(L'amendement n° 107, accepté par la commission, est adopté.)*

### Article 8

*(L'article 8 est adopté.)*

### Après l'article 8

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Dharréville, pour soutenir l'amendement n° 27.

**M. Pierre Dharréville.** Vous connaissez notre amour immodéré pour l'article 40 de la Constitution. À défaut de pouvoir le supprimer, nous proposons d'assouplir son interprétation, prévue à l'article 47 de la LOLF. L'article 40 représente à nos yeux – et sans doute aux yeux de bien d'autres – une véritable obstruction au travail parlementaire, une limitation de notre capacité d'action. Il s'agit donc d'un amendement de repli – et non d'un amendement d'appel – dont l'adoption constituerait une avancée sensible.

Ainsi, nous proposons que la « charge publique » mentionnée à l'article 40 soit entendue non plus au niveau de chaque mission budgétaire, mais bien à celui de l'ensemble des crédits ouverts par la loi de finances. Cela permettrait d'élargir sensiblement les possibilités d'amendement du législateur, ce qui est toujours appréciable du point de vue de la démocratie, tout en ayant la vertu – c'est un point important pour la majorité – de maintenir à un niveau constant l'enveloppe globale du budget.

**M. Jean-Paul Dufregne.** Très bien !

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Je répondrai rapidement à tous les amendements concernant l'article 40. C'est un article de la Constitution ; ce n'est donc pas le bon texte pour en parler, même si vous venez d'établir une passerelle assez habile en ce sens.

**M. Pierre Dharréville.** Merci !

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** N'étant pas compétent quant à son application et à la recevabilité financière des amendements, j'émet un avis défavorable.

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

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission spéciale.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** D'une manière générale, je ne suis pas très favorable à l'article 40. C'est paradoxal puisque je l'applique, à l'aide de mes équipes, de la manière la plus efficace et la plus objective possible. Quand il y a un doute, il profite toujours aux parlementaires, mais il ne faut pas négliger certaines subtilités. Après tout, nous sommes en France et, si tout était simple, ça se saurait !

Nous essayons donc d'appliquer au mieux l'article 40 et cela prend beaucoup de temps aux équipes concernées. Cependant, je pense que nous devons l'appliquer soit entièrement, soit pas du tout. Comme il s'agit de la Constitution, vous avez trouvé un moyen habile pour en modifier l'application, mais je ne crois pas qu'une telle mesure faciliterait les choses ; à l'usage, cela les rendrait même probablement plus confuses. Il faudra peut-être, à un moment donné, se poser la question de la responsabilité du Parlement sur la tenue des finances publiques, en considérant qu'il est à peu près aussi responsable que le Gouvernement.

**M. Pierre Dharréville.** Tout à fait.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Sinon, il n'y aurait pas autant de déficit !

*(L'amendement n° 27 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Michel Zumkeller, pour soutenir l'amendement n° 62.

**M. Michel Zumkeller.** Il vise très simplement à introduire un peu de souplesse dans les discussions budgétaires en permettant aux parlementaires, lorsqu'ils proposent par exemple d'augmenter les crédits d'une mission, de pouvoir compenser cette hausse par une réduction accordée à une autre mission ; ils auraient ainsi la possibilité de travailler à l'échelle de plusieurs missions différentes.

*(L'amendement n° 62, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Michel Zumkeller, pour soutenir l'amendement n° 60.

**M. Michel Zumkeller.** Il a trait à quelque chose que nous condamnons très souvent en tant que parlementaires – et nous avons bien raison de le faire : les amendements de dernière minute. Je ne parle pas des petits amendements mais de ceux qui vont jusqu'à réécrire totalement des articles alors qu'ils ont été déposés après l'expiration du délai opposable aux parlementaires : nous ne pouvons pas travailler dessus. Il s'agit donc d'obliger le Gouvernement, lorsqu'il procède de cette manière, à joindre une étude d'impact. Cela permettrait d'empêcher ces pratiques qui durent depuis de trop nombreuses années.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Nous sommes tentés d'approuver votre proposition puisqu'en tant que parlementaires, nous partageons tous cet agacement vis-à-vis des amendements de dernière minute. Malheureusement, je crois que rendre la procédure trop rigide empêcherait parfois d'en déposer certains en accord avec les parlementaires – on sait que cela arrive régulièrement –, pour apporter une modification nécessaire suite à des discussions que nous aurions pu avoir ensemble. Avis défavorable.

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

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Même avis.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** J'ai été choqué de voir que des amendements considérables, représentant parfois des centaines de millions d'euros – il ne s'agit pas de petits amendements à 10, 20 ou 30 millions –, étaient déposés en étant à peine accompagnés d'un exposé sommaire.

**Mme Émilie Cariou.** C'est vrai !

**M. Charles de Courson.** Ce n'est pas possible, c'est un manque de respect à l'égard du Parlement ! Le Gouvernement peut se dire défavorable au présent amendement, mais il doit s'engager, lorsqu'il présente des amendements de dernière minute, à les accompagner d'exposés copieux, permettant d'en expliquer le dépôt. Il ne peut pas se contenter, comme on l'a vu plusieurs fois, de proposer un amendement sans étude d'impact ni aucun document l'appuyant.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Zumkeller.

**M. Michel Zumkeller.** Le présent amendement n'empêche pas de déposer des amendements de dernière minute. Il prévoit simplement d'informer les parlementaires, et c'est la moindre des choses. Je ne suis pas un spécialiste de la question mais dans quel pays, autour de nous, de telles pratiques existent-elles ? Dans quel pays se permet-on un tel mépris du Parlement ?

De deux choses l'une : soit le Gouvernement élabore son projet de loi par-dessus la jambe et attend des amendements de dernière minute pour l'améliorer ; soit il procède ainsi volontairement, parce qu'il a des choses à cacher. Dans les deux cas, les députés ne sont pas informés. Je le répète : votre argumentaire, monsieur le rapporteur, n'est pas bon. Une telle mesure n'empêcherait pas les amendements de dernière minute ; elle permettrait simplement, s'ils sont déposés, que nous disposions des explications nécessaires.

**M. le président.** La parole est à Mme Émilie Cariou.

**Mme Émilie Cariou.** En effet, M. de Courson a raison : dans la dernière loi de finances, plusieurs articles n'étaient pas chiffrés ni évalués. Vous avez notamment créé une nouvelle niche fiscale à l'impôt sur les sociétés qui n'était absolument pas évaluée. C'est déjà un problème s'agissant des projets de lois de finances.

C'est encore plus problématique lorsque des amendements gouvernementaux s'ajoutent à cela – pas seulement ceux de l'actuel Gouvernement, d'ailleurs, et je pourrais une fois encore évoquer la fameuse niche Copé, chiffrée à 200 millions d'euros et qui a coûté 20 milliards en deux ans !

Nous avons là un vrai problème démocratique. Sur ce point, M. Zumkeller a raison. Dans les pays qui nous entourent, dotés d'un régime parlementaire plus pur que celui de la V<sup>e</sup> République, le gouvernement ne peut pas arriver ainsi avec des mesures non évaluées. Les parlements y ont beaucoup plus d'informations et surtout de pouvoir. Ce serait un progrès pour notre démocratie si nous pouvions améliorer les amendements et obtenir des études d'impact.

*(L'amendement n° 60 n'est pas adopté.)*

#### Article 9 A

**M. le président.** L'amendement n° 44 de M. le rapporteur est rédactionnel.

*(L'amendement n° 44, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

*(L'article 9 A, amendé, est adopté.)*

#### Article 9

**M. le président.** L'amendement n° 45 de M. le rapporteur est rédactionnel.

*(L'amendement n° 45, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Paul Dufrègne, pour soutenir l'amendement n° 28.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Il fait suite aux discussions que nous avons eues en commission spéciale et qui n'ont pas abouti à la reprise des dispositions contraignant à organiser un débat sur le rapport sur la dette remis par le Gouvernement.

Nous proposons donc que soit clairement mentionné que le rapport contiendra une partie explicative où sera différenciée la dette provenant des déficits publics primaires et celle provenant de la charge d'intérêt. Nous demandons aussi que soit clairement mentionné que le rapport contiendra toutes les hypothèses utilisées dans les analyses, permettant de poser des conclusions.

Nous souhaitons ainsi éviter que ce rapport ne se transforme en un instrument idéologique.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Votre amendement est satisfait. Tel que prévu à l'article 9, le rapport gouvernemental ne pourra qu'apporter les précisions que vous demandez concernant la soutenabilité, le service et les conditions de financement à moyen et long terme de la dette. C'est pourquoi je demande le retrait de votre amendement.

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

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Même avis.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Paul Dufrègne.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** À entendre le rapporteur, je devrais chaque fois être pleinement satisfait. Eh bien, je ne le suis pas et je ne retire pas mon amendement.

**M. le président.** Je l'avais bien compris puisque je m'apprêtais à lancer le vote sur cet amendement auquel vous tenez ! (*Sourires.*)

(*L'amendement n° 28 n'est pas adopté.*)

(*L'article 9, amendé, est adopté.*)

### Après l'article 9

**M. le président.** La parole est à M. François Jolivet, pour soutenir l'amendement n° 64 – un très beau chiffre !

**M. François Jolivet.** J'ai bien compris qu'il ne fallait pas faire de révolution et se contenter d'évolution aujourd'hui. Toutefois, cet amendement a pour objectif d'imposer à l'État de gérer son patrimoine immobilier, de l'amortir et de suivre la dépréciation de sa valeur.

En tant que parlementaires, nous votons des budgets d'investissement, mais nous ne connaissons pas la manière dont ils sont utilisés ni les dépréciations que peuvent subir certains biens – il peut s'agir d'un bâtiment qui prend l'eau et auquel on n'a pas affecté de ressources. La tenue de la valeur de ces actifs immobiliers n'apparaissant pas dans la comptabilité de l'État, nous sommes dans le brouillard. Quand il s'agit de ses établissements publics nationaux, l'État a imposé une comptabilité avec amortissements et suivis de la valeur des biens. Pour en revenir aux comparaisons, je crois que l'État français est le dernier pays européen à ne pas amortir ses biens immobiliers ; d'où cet amendement d'appel.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Il s'agit en effet d'un amendement d'appel, mais il est loin d'être inintéressant. Dans notre comptabilité actuelle, l'État doit-il pratiquer les règles d'amortissement qui existent en entreprise ? La question se pose. Pour ma part, je pense que cela peut être le cas, en particulier dans le domaine de l'immobilier. Nous devons donc y réfléchir, sachant que cela ne relève pas d'une loi organique, ainsi que vous l'avez dit. M. Michel Prada, chargé d'une mission sur la comptabilité générale, pourrait peut-être y intégrer ce thème de réflexion. La commission des finances pourrait, elle aussi, se pencher sur la question.

Au cours de l'étape suivante, nous devons réfléchir aux enjeux, majeurs, de comptabilité dans notre pays, qui donnent matière à des amendements récurrents. Souvent proposés par M. de Courson, ces amendements relèvent davantage de la comptabilité que du juridique ou de l'organique. C'est pourquoi je demande le retrait de cet amendement.

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

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Même avis.

(*L'amendement n° 64 est retiré.*)

### Article 9 bis

(*L'article 9 bis est adopté.*)

### Article 10

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État, pour soutenir l'amendement n° 102.

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Cet amendement vise à supprimer la présentation triennale en annexe du projet de loi de finances. Le Gouvernement partage le souci d'améliorer la pluriannualité : en l'espèce, l'idée est de prendre aussi en compte la nécessité d'assurer une meilleure maîtrise de la dépense.

La pluriannualité des crédits a en effet deux défauts : au mieux, elle sanctuarise une trajectoire de crédits sur laquelle il est ensuite impossible d'imputer des économies ; au pire, elle constitue une base minimale sur laquelle s'ajoutent chaque année de nouveaux crédits.

Pour préserver notre capacité à faire des économies, cet amendement tend à supprimer cette trajectoire pluriannuelle des programmes.

**M. Pierre Dharréville.** On s'en souviendra !

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Nous avons débattu en commission spéciale de cet élément important de la proposition de loi. Comme je l'ai déjà indiqué lors de la discussion générale, notre premier axe consiste à instaurer davantage de pluriannualité, tout en respectant le principe d'annualité propre à notre Constitution. Après le long débat que nous avons eu lors de l'assemblée générale du Conseil d'État, nous pensons qu'il est pertinent de maintenir cette présentation triennale glissante par programme au sein des PAP. Cela ne veut pas dire que les projections sont contraignantes sur trois ans. Par définition, nous ne voterons que sur les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de l'année n+1, ce qui ne nous empêche pas d'avoir une présentation triennale par programme.

Cette présentation très intéressante permet au législateur de se projeter programme par programme. Elle permet aux rapporteurs spéciaux de suivre l'orientation des crédits de façon glissante et, le cas échéant, de mieux évaluer leur évolution. Ayant un désaccord de fond avec le Gouvernement sur le sujet, nous souhaitons conserver la disposition adoptée en commission spéciale. Avis défavorable.

**M. le président.** La parole est à M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Il ne faut pas toucher à cette disposition. Le fait de programmer sur plusieurs années n'est pas une manière de verrouiller et d'empêcher de réduire les dépenses – d'ailleurs, il n'est pas impossible de projeter des économies. Quoi qu'il en soit, l'annualité budgétaire prévaut. Dans les PAP, les programmes en triennal glissant sont une bonne chose, tout à fait dans l'esprit de nos travaux sur la LOLF.

**M. Jean-Paul Dufregne.** Sale temps pour le Gouvernement !

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson.

**M. Charles de Courson.** Monsieur le secrétaire d'État, j'ai l'impression d'entendre de nouveau ce que j'ai entendu pendant vingt-huit ans de tous vos prédécesseurs à la direction du budget : il ne faut surtout pas faire des projections parce que les ministres les interpréteront comme un « droit à ». Il ne s'agit pas du tout de cela. Votre argumentaire ne tient pas. La vérité est toute simple : on ne voit rien quand on applique la règle de l'annualité de façon stricte, alors que des

prévisions à deux ou trois ans offrent une véritable perspective. Il faut donc absolument soutenir le texte de la commission spéciale.

*(L'amendement n° 102 n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Bénédicte Peyrol, pour soutenir les amendements n°s 103 et 6, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.

**Mme Bénédicte Peyrol.** Ces amendements visent à inscrire dans la loi organique le nouvel outil dont nous disposons depuis la dernière loi de finances : le budget vert, qui nous donne une nouvelle lecture du budget et nous sert de guide pour atteindre nos objectifs environnementaux.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** À cette occasion, je remercie et félicite de nouveau Bénédicte Peyrol pour son travail concernant le budget vert, avancée considérable que nous devons davantage mettre en avant et valoriser. Néanmoins, je pense que le rang organique rigidifie un peu cette pratique sur laquelle nous manquons encore de recul – le budget vert n'existe que depuis un an. En revanche, elle a toute sa place dans une loi ordinaire. C'est pourquoi je vous propose de retirer ces amendements au profit de celui que vous avez déposé sur la proposition de loi ordinaire.

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

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Je vous ferai la même proposition – retirer ces amendements au profit de celui que vous avez déposé à l'article 7 de la proposition de loi ordinaire – afin d'éviter la rigidification évoquée par M. le rapporteur mais aussi un autre risque : le budget vert pourrait se trouver fragilisé s'il était inscrit dans la loi organique car la conformité à la Constitution d'une telle évolution n'est pas garantie. En l'état du droit, il existe une distinction claire : la loi organique prévoit les annexes de nature budgétaire permettant au Parlement d'évaluer la justification des crédits demandés et la fiabilité des prévisions de recettes, alors que la loi ordinaire peut prévoir toutes sortes d'autres informations, notamment celles permettant d'éclairer le Parlement sur des sujets plus spécifiques – l'environnement entre dans cette dernière catégorie.

**M. le président.** La parole est à Mme Bénédicte Peyrol.

**Mme Bénédicte Peyrol.** L'argument sur la rigidification me convainc peu : tel qu'il est rédigé, l'amendement n° 103 est très général et il n'empêcherait pas, par exemple, une évolution du dernier exercice. Avec mes petits moyens de députée, je n'ai pas vérifié dans le détail les implications constitutionnelles de mes amendements. Même si cela réduit l'ambition que j'avais pour ce budget vert en demandant son inscription dans une loi organique, je vais les retirer. Cela étant, je reviendrai à la charge car je souhaite que le Parlement puisse s'approprier ce budget vert qui doit devenir un outil de critique et d'évolution des programmes et des crédits afin que nous puissions atteindre nos objectifs climatiques, ce que ne permet pas le budget actuel.

*(Les amendements n°s 103 et 6 sont retirés.)*

**M. le président.** Puisque M. de Courson m'a interrogé à ce sujet, j'indique que je vais lever la séance à vingt heures : il est impossible d'examiner les 120 amendements restants avant le dîner, même en prolongeant les débats.

La parole est à M. Jérôme Lambert, pour soutenir l'amendement n° 88.

**M. Jérôme Lambert.** De la même manière que chaque projet de loi doit faire l'objet d'une étude d'impact, les lois de finances doivent, pour une partie de leurs dispositions, être accompagnées d'une évaluation préalable qui fait office d'étude d'impact.

Ces évaluations préalables des articles doivent inclure, entre autres, une évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions, ainsi que les coûts et bénéfices attendus pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées.

Pour ces évaluations préalables, tout comme pour les études d'impact d'ailleurs, la plume est tenue par le Gouvernement, auteur du texte, qui est ainsi juge et partie. Les gouvernements sont donc parfois tentés de présenter sous un jour démesurément favorable les mesures qu'ils présentent, là où les acteurs intéressés ont parfois une appréciation plus critique des mesures proposées.

Afin d'apporter un peu de contradictoire à l'exercice, et de s'assurer que les évaluations préalables constituent de réelles évaluations, le présent amendement des députés Socialistes et apparentés propose que soient consultés un ou plusieurs des organismes spécialisés dont il comporte la liste, lorsqu'une disposition relève de l'un de leurs domaines de compétences.

*(L'amendement n° 88, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

*(L'article 10 est adopté.)*

#### Après l'article 10

**M. le président.** La parole est à M. Jérôme Lambert, pour soutenir l'amendement n° 85.

**M. Jérôme Lambert.** Le ministère chargé des collectivités locales a accompli ces dernières années des efforts importants de communication des données comptables et fiscales des collectivités locales, désormais disponibles sur le site data.gouv.fr. Toutefois, la complexité des finances locales et la variété des données intervenant dans la conception des budgets et des comptes créent une asymétrie d'information préjudiciable au débat démocratique, et source de faux débats.

L'amendement tend à créer une annexe au projet de loi de règlement relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année présentant les comptes consolidés des communes. Dans une démarche *open data* et afin d'en faciliter l'exploration et l'exploitation par la société civile, les citoyens et les parlementaires, les comptes par code de comptabilité devront être rendus publics sur le site data.gouv.fr.

*(L'amendement n° 85, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole reste à M. Jérôme Lambert, pour soutenir l'amendement n° 84.

**M. Jérôme Lambert.** Il vise à renforcer l'information du Parlement sur la politique agricole commune (PAC) en prévoyant qu'une annexe au projet de loi de règlement

relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année liste, dans un format exploitable, les aides individuelles versées au titre de la PAC par département.

À la demande de la Commission européenne, le ministère de l'agriculture a consenti ces dernières années des efforts importants de communication des données relatives à la politique agricole commune, disponibles sur le site Telepac. Il est désormais possible de télécharger, catégorie par catégorie, et nom par nom le montant des aides perçues par les exploitants. En revanche, il n'est pas possible de télécharger un fichier, département par département, de toutes les aides perçues. Or cette information est indispensable pour permettre un pilotage territorial fin. Par ailleurs, le caractère brut et rétrospectif des données disponibles ne permet pas d'en avoir une vision globale, ce qui prive le Parlement d'une information éclairée.

L'amendement a pour objet de faire en sorte que l'information concernant les aides de la PAC puisse être agrégée dans un seul fichier consultable par tous, avec la totalité des aides par département recensées selon leur nature.

*(L'amendement n° 84, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jérôme Lambert, pour soutenir l'amendement n° 78.

**M. Jérôme Lambert.** L'article 55 de la LOLF est ainsi rédigé : « 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. »

Dans le cadre de la discussion parlementaire, le Gouvernement est régulièrement amené à introduire des dispositions dans le projet de loi de finances par voie d'amendement. Ces dispositions, faute de figurer dans la version du texte initialement déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale, ne sont pas soumises à l'obligation d'évaluation énoncée à l'article 55 de la LOLF. Afin d'assurer l'information du Parlement en toute circonstance, la disposition proposée vise à étendre l'obligation d'évaluation aux amendements déposés par le Gouvernement au cours de la procédure législative.

*(L'amendement n° 78, repoussé par la commission et le Gouvernement, n'est pas adopté.)*

### Article 11

**M. le président.** Sur l'article 11, je suis saisi de deux amendements identiques, n°s 13 et 81.

La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n° 13.

**M. Charles de Courson.** L'alinéa 1<sup>er</sup> précise que les questionnaires adressés au Gouvernement « en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année », en application de l'article 49 de la LOLF, « portent exclusivement sur des demandes de renseignements d'ordre financier ou budgétaire ou ayant trait aux dépenses fiscales ».

Dans son avis du 1<sup>er</sup> juillet 2021, le Conseil d'État a appelé l'attention des parlementaires sur le risque de restriction excessive du périmètre des questionnaires budgétaires que fait courir cette disposition. Même si nous devons

examiner un amendement du rapporteur qui en améliore un peu la rédaction, il n'est pas acceptable que les parlementaires se restreignent ainsi eux-mêmes. Je propose en conséquence de ne pas toucher à l'article 49 de la LOLF et de supprimer l'alinéa 1<sup>er</sup>.

**M. le président.** La parole est à M. Jérôme Lambert, pour soutenir l'amendement n° 81.

**M. Jérôme Lambert.** Il vise également à supprimer l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 11, qui limite le champ des questionnaires des rapporteurs spéciaux aux « demandes de renseignements d'ordre financier, budgétaire ou ayant trait aux dépenses fiscales ». Il convient de ne pas se substituer aux rapporteurs spéciaux qui peuvent trouver un intérêt à poser des questions plus larges que ce qu'autorise cet alinéa, et de ne pas limiter les pouvoirs de contrôle du Parlement.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Avis défavorable. Par rapport au texte d'origine, la commission spéciale a élargi le périmètre couvert par les questionnaires en faisant mention des renseignements d'ordre financier ou ayant trait aux dépenses fiscales. Il faut prendre en considération l'accord global conclu sur ce sujet avec le Gouvernement : d'un côté, nous réduisons un peu le champ des questionnaires mais, de l'autre, il devient possible d'en envoyer plus souvent, au fil de l'eau. Nous nous plaçons en effet dans la logique que j'ai déjà décrite : les rapporteurs spéciaux auront davantage le réflexe d'évaluer les politiques publiques quasiment en temps réel.

Les rapporteurs spéciaux sont aussi des commissaires aux finances auxquels il appartient d'adopter une approche cohérente avec l'évaluation des politiques publiques déjà menée dans le cadre du Printemps de l'évaluation.

*(Les amendements identiques n°s 13 et 81, repoussés par le Gouvernement, ne sont pas adoptés.)*

**M. le président.** L'amendement n° 47 du rapporteur est rédactionnel.

*(L'amendement n° 47, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Valérie Rabault, pour soutenir l'amendement n° 77.

**Mme Valérie Rabault.** Il s'agit de l'amendement, annoncé au cours de la discussion générale, qui s'inspire de ma demande de contrôle sur pièce et sur places en tant que rapporteure spéciale. Bruno Le Maire, ministre de l'économie, des finances et de la relance, m'avait permis d'accéder aux documents, et je l'en remercie, mais je souhaite que l'article 57 de la LOLF s'applique directement, sans qu'il soit besoin de recourir à un arbitrage du ministre.

Cet amendement d'appel vise à insérer au deuxième alinéa de l'article 57 de la LOLF les mots suivants : « tout document reflétant des décisions mises en œuvre ou des études de faisabilité, toute note à destination des ministres ainsi que ».

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Vous le dites vous-mêmes, l'article 57 permet déjà tout ce que vous demandez. En revanche, dans la pratique, on peut rencontrer certaines résistances lorsque l'on veut accéder à l'information. Sur les plans juridique et normatif, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de faire évoluer les choses – vous en conviendrez vous aussi.

Votre mésaventure, si je puis dire, montre toutefois qu'il faut toujours réaffirmer ce que sont les droits et les devoirs des rapporteurs spéciaux lorsqu'ils exercent leur mission de contrôle. Toute l'information disponible doit leur être accessible dans le cadre de ce que la LOLF autorise sans qu'il soit nécessaire de passer par le truchement d'un ministre. Vous faites bien de le rappeler.

Je demande le retrait de l'amendement.

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

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Sans me prononcer sur le cas d'espèce évoqué, je rappelle que le droit en vigueur permet aux rapporteurs spéciaux de disposer de « tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent », rédaction qui couvre déjà un champ très large.

*(L'amendement n° 77 est retiré.)*

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson, pour soutenir l'amendement n° 14.

**M. Charles de Courson.** Actuellement, seul le président et le rapporteur général de la commission des finances sont en mesure d'avoir accès à des informations fiscales confidentielles. L'amendement vise à ce qu'il en soit de même pour les rapporteurs spéciaux dans le cadre de leur rapport spécial – par exemple pour ce qui concerne les dépenses fiscales rattachées à leur domaine de compétence.

Contrairement à ce qui a été indiqué en commission spéciale, les rapporteurs spéciaux ont déjà été mis en difficulté et dans l'impossibilité de mener à bien leurs missions en raison des limites que, sur le plan pratique, ils rencontrent encore. Le rapport de la MILOLF indique ainsi en 2019, page 142, que « lorsqu'elle était rapporteure de la mission Recherche, Mme Amélie de Montchalin [désormais ministre] s'est vue refuser la transmission par l'administration fiscale de certaines informations sur le crédit d'impôt recherche ». La pratique actuelle limite donc fortement les pouvoirs des parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions. L'amendement reprend la proposition n° 39 du rapport de la MILOLF.

Un refus ne doit pas pouvoir être opposé à un rapporteur spécial – l'amendement ne vise que les rapporteurs spéciaux – lorsqu'il travaille dans son domaine de compétence.

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

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur.** Défavorable.

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

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** En application de l'article 57 de la LOLF, le secret fiscal ne fait pas partie des secrets auxquels il n'est pas possible de déroger. En l'état actuel du droit, ce secret est donc levé au profit des présidents de commission concernés, des rapporteurs généraux et des rapporteurs spéciaux.

S'agissant de ces derniers, contrairement aux présidents et aux rapporteurs généraux, le périmètre de leurs investigations est nécessairement limité par celui de leur mission. Le secret fiscal est donc levé pour autant que le document demandé s'insère bien dans le champ de la mission pour laquelle le rapporteur spécial a reçu mandat. Dès lors, si le secret fiscal a pu être, dans certains cas, opposé à des rapporteurs spéciaux

– je crois que c'est ce qui s'était produit pour Amélie de Montchalin –, c'est uniquement parce que leur demande excédait le champ de leur mission.

Dans ces conditions, l'introduction de la disposition proposée ne semble pas nécessaire puisque le secret fiscal est déjà levé dans des limites qui ont été rappelées.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission spéciale.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Il faudra vérifier, mais je crois que les rapporteurs spéciaux n'ont pas accès aux données nominatives lorsque l'anonymat est levé.

**Mme Valérie Rabault.** Ce n'est pas vrai !

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Je peux me tromper, mais il me semble qu'ils ont accès aux données générales agrégées.

**Mme Valérie Rabault.** Non ! Non !

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Quand vous commencez à citer le nom des personnes ou des entreprises qui bénéficient de telle niche fiscale, les choses sont un peu différentes : on est au cœur du secret fiscal.

Je crois que Mme de Monchalin avait demandé au rapporteur général, qui dispose du pouvoir d'agir en la matière, d'obtenir la remontée de l'information. À mon sens, il faut en rester là car nous parlons de données extrêmement sensibles qui peuvent mettre en cause certaines personnes. C'est pour cela que seuls le rapporteur général et le président de la commission des finances disposent d'un pouvoir qu'ils peuvent utiliser pour aider les rapporteurs spéciaux qui font appel à eux au sein de la commission. Voilà, en tout cas, comment je vois les choses.

**Mme Valérie Rabault.** Ce n'est pas ce qui est écrit dans la LOLF !

**M. le président.** La parole est à Mme Valérie Rabault.

**Mme Valérie Rabault.** J'ai une divergence avec le président de la commission spéciale, qui préside aussi notre commission des finances, aussi je vous donne lecture de l'alinéa de l'article 57 de la LOLF qui concerne notamment les rapporteurs spéciaux : « Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite 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, doivent leur être fournis. »

Autrement dit, ne peuvent être opposés aux rapporteurs spéciaux que trois arguments : le secret de la défense et la sécurité intérieure, le secret de l'instruction et le secret médical. Le secret fiscal n'est pas mentionné, monsieur le président de la commission des finances.

Je pense à Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale de la mission *Remboursements et dégrèvements*. Elle doit avoir accès aux informations relatives aux contentieux inévitables entre l'État et certaines entreprises, en particulier lorsque des montants très élevés sont en jeu, sans que le secret fiscal lui soit opposé.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Il n'y a pas de sujet, alors !

**M. Pierre Dharréville.** Tout à fait !

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Je viens confirmer la lecture de Valérie Rabault. Le secret fiscal n'est pas opposable aux rapporteurs spéciaux.

Pour revenir à l'exemple que vous avez cité, que je n'ai pas totalement à l'esprit et pour lequel nous ne disposons pas d'un historique précis, il semble un peu étonnant qu'Amélie de Montchalin n'ait pas eu accès aux informations relatives au crédit d'impôt recherche lorsqu'elle était rapporteure spéciale de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Nous essaierons de savoir un peu plus précisément ce qui s'est passé à ce moment-là – une lecture un peu trop restrictive du champ de la mission a peut-être été faite. Mais, en tout état de cause, je veux assurer à M. de Courson que le rapporteur spécial ne peut se voir opposer le secret fiscal dès lors que les informations demandées entrent dans le champ de sa mission.

**M. le président.** La parole est à M. Charles de Courson, pour une intervention très brève.

**M. Charles de Courson.** Je veux remercier le secrétaire d'État, dont le point de vue correspond à celui que je défends à travers mon amendement. Le président de la commission spéciale et le rapporteur ont en la matière une lecture plus restrictive, ce qui est tout de même exceptionnel. Ils défendent en effet la thèse selon laquelle nous n'aurions pas accès aux informations individuelles.

**M. Éric Woerth, président de la commission spéciale.** Nous ne défendons pas de thèse ! Ce sont les informations que nous avons !

**M. Charles de Courson.** Or vous confirmez l'inverse, monsieur le secrétaire d'État, et je suis d'accord avec vous. Nous pouvons voter mon amendement puisqu'il va dans le sens de votre déclaration, laquelle, d'ailleurs, satisfera Mme Rabault.

**Mme Valérie Rabault.** Oui, je suis tout à fait satisfaite de la réponse de M. le secrétaire d'État !

**M. Charles de Courson.** Toutefois je peux aussi le retirer puisque votre parole engage le Gouvernement.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Cédric O, secrétaire d'État.** Je pense avoir été très clair. Je confirme la lecture de Mme Rabault et vous invite par conséquent à retirer votre amendement.

*(L'amendement n° 14 est retiré.)*

**M. le président.** L'amendement n° 48 de M. le rapporteur est rédactionnel.

*(L'amendement n° 48, accepté par le Gouvernement, est adopté.)*

*(L'article 11, amendé, est adopté.)*

**M. le président.** La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

#### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**M. le président.** Prochaine séance, ce soir, à vingt et une heures trente :

Suite de la discussion de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques ;

Suite de la discussion de la proposition de loi relative au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques ;

Suite de la discussion de la proposition de loi organique et de la proposition de loi relatives aux lois de financement de la sécurité sociale.

La séance est levée.

*(La séance est levée à vingt heures.)*

*Le Directeur*  
SERGE EZDRA