



N° 169

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 juillet 2022

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, EN NOUVELLE LECTURE, SUR LE PROJET DE LOI
de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021
REJETÉ PAR LE SÉNAT(n° 154),

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE

Rapporteur général,
Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : **10, 16** et T.A. **2**.

Commission mixte paritaire : **155**.

Nouvelle lecture : **154**.

Sénat :

1^{ère} lecture : **787, 792** et T.A. **135** (2021-2022).

Commission mixte paritaire : **809** et **810** (2021-2022).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
TRAVAUX DE LA COMMISSION	7
DISCUSSION GÉNÉRALE	7
EXAMEN DES ARTICLES	11
<i>Article liminaire</i> : Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2021	11
<i>Article 1^{er}</i> : Résultats du budget de l'année 2021	11
<i>Article 2</i> : Tableau de financement de l'année 2021.....	12
<i>Article 3</i> : Résultat de l'exercice 2021 – Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe	12
<i>Article 4</i> : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement.....	12
<i>Article 5</i> : Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	13
<i>Article 6</i> : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes.....	13
<i>Article 7</i> : Abandon de créances détenues sur la République fédérale de Somalie au titre de l'aide publique au développement.....	14
<i>Article 8</i> : Rapport sur l'exécution de la mission <i>Plan de relance</i>	14

INTRODUCTION

Le projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2021 comporte, dans sa version adoptée par l’Assemblée nationale le 13 juillet 2022 après engagement de la procédure accélérée, neuf articles, dont, en application de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ⁽¹⁾, un article liminaire présentant un tableau de synthèse qui retrace, pour l’année concernée, l’état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l’ensemble des administrations publiques.

En séance publique, l’Assemblée nationale a inséré un nouvel article 8, qui prévoit que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 1^{er} avril 2023, un rapport présentant un tableau qui retrace l’ensemble des flux budgétaires relatifs à la mission *Plan de relance*.

*

* *

Lors de sa séance du 19 juillet 2022, le Sénat a rejeté le projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2021. Suivant l’avis de sa commission des finances, après avoir rejeté les huit premiers articles, le Sénat a, par scrutin public, rejeté le dernier article, par 57 voix pour et 235 voix contre, ce qui a conduit au rejet de l’ensemble du texte.

Ainsi, le Sénat rejette, pour la quatrième année consécutive, le projet de loi de règlement. Pourtant, la nature même de ce texte ne prête pas à l’expression d’un désaccord politique : il s’agit d’approuver les comptes de l’exercice passé.

Chacun connaît les causes de la dégradation en 2021 des finances publiques : une pandémie coûteuse en mesures d’urgence – presque autant qu’en 2020 –, un plan de relance substantiel dont 2021 a été la première année de plein décaissement et un début d’envolée des prix qui a conduit à de premières mesures de protection des Français.

Exercice budgétaire hors norme, 2021 ne pouvait donc être le reflet d’une politique budgétaire de rétablissement des finances publiques.

Historiquement, c’est la onzième fois que le Sénat rejette un projet de loi de règlement adopté par l’Assemblée nationale. Les dix précédents projets de loi de règlement rejetés portaient sur les exercices 1981, 1983, 1998, 2012 à 2015 et 2018

(1) Article 8 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

à 2020 ⁽¹⁾. Avant 2018, le Sénat avait fait le choix de renouer avec une pratique institutionnelle raisonnable, consistant à apprécier ou critiquer la politique budgétaire du Gouvernement lors du débat d'orientation des finances publiques.

Alors que le projet de loi de règlement du budget se borne à prendre acte des résultats comptables de l'exercice 2021, il n'est pas de bonne politique de priver le pays, face aux observateurs et acteurs internationaux, du texte législatif qui certifie ces résultats par la représentation nationale.

*

* *

Le 20 juillet 2022, la commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à un accord sur l'ensemble des dispositions restant en discussion et a conclu à l'échec de ses travaux. Une telle conclusion était au demeurant inévitable, dès lors que le projet de loi de règlement avait été rejeté dans son ensemble par le Sénat.

*

* *

Le présent rapport retrace les travaux de la commission qui s'est réunie le 26 juillet 2022, en vue de l'examen, en nouvelle lecture, du présent projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021.

(1) Par ailleurs, le seul cas connu de rejet de l'exécution des comptes par les deux chambres remonte à 1833, le Parlement refusant de ratifier les dépenses engagées en 1830 par le baron de Montbel, alors ministre de l'intérieur, pour inciter les troupes à combattre les insurgés des Trois Glorieuses.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mardi 26 juillet 2022 après-midi, la Commission a examiné, en nouvelle lecture, le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 (n° 154)

M. le président Éric Coquerel. Après que nous avons adopté le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de 2021 en première lecture, à l'Assemblée nationale, le mercredi 13 juillet, le Sénat a rejeté le texte le mardi 19 juillet. Une commission mixte paritaire (CMP) s'est réunie au Sénat le mercredi 20 juillet sans parvenir à un accord. Nous sommes donc appelés à examiner le texte en nouvelle lecture. Dès lors que le Sénat a rejeté l'ensemble du projet de loi, nous sommes saisis des neuf articles adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture. L'examen en séance publique aura lieu demain, mercredi 27 juillet. Nous ne sommes saisis d'aucun amendement.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Je ne reviendrai pas longuement sur les raisons du rejet du texte par le Sénat. La majorité sénatoriale a argué de finances publiques dégradées, comme chacun ici le reconnaît. Or nous connaissons les causes principales d'une telle situation : la pandémie de covid-19 et le plan de relance ont encore coûté très cher en crédits d'urgence. Ces choix budgétaires ont été entièrement justifiés et je ne crois pas que le Sénat, au fond, en juge autrement, son vote ayant été plutôt « politique ». Vous le savez tous, l'année 2021 a été hors norme et il n'était pas possible que cet exercice ait reflété une politique budgétaire de rétablissement des finances publiques que, par ailleurs, j'appelle de mes vœux.

Le texte qui nous est soumis se borne à prendre acte des résultats comptables de l'exercice 2021 et il ne s'agit en rien d'approuver la gestion du Gouvernement. Je vous invite donc à confirmer votre vote de première lecture.

Mme Marie-Christine Dalloz (LR). Notre vote sera en effet le même qu'en première lecture !

J'entends bien que l'année 2021 ne pouvait être celle du rétablissement de nos finances publiques, mais quelle est la part des dépenses imputables à la pandémie de covid-19 et celle justifiée par d'autres raisons ? Tous les ministères ont dépensé bien plus que ce qui était initialement prévu, ce qui explique en partie la dérive des dépenses publiques – 200 milliards d'euros seraient liés au covid-19, le reste n'a aucune justification. Nous appelons donc à la plus grande vigilance.

Mme Perrine Goulet (Dem). Nous ne pouvons que regretter le rejet de ce texte par le Sénat et le désaccord en CMP – qui plus est pour des raisons essentiellement formelles –, alors que la France a été l’un des pays européens les plus prompts à se relever du premier tour du covid-19 et à retrouver le niveau de richesses du quatrième trimestre de 2019. Les investissements du plan de relance, de surcroît, ont été essentiels pour transformer notre pays.

Notre groupe votera donc ce texte.

M. David Guiraud (LFI-NUPES). Nous voterons contre ce projet car si, d’un point de vue comptable, nous pouvons comprendre que l’exécution budgétaire 2021 ait été difficile, il n’en reste pas moins que ce sont les classes populaires qui, de plus en plus, contribuent au budget de l’État.

Sur un plan politique, le Gouvernement ne se prive pas de faire valoir un rebond économique alors qu’il n’en est rien : les chiffres étant sensiblement comparables à ceux de 2018, il ne s’agit que d’un rattrapage. Il n’y a pas davantage de rebond du pouvoir d’achat.

M. Mathieu Lefèvre (RE). L’augmentation des dépenses de 37 milliards d’euros s’explique en grande partie, voire en totalité, par la crise sanitaire et les mesures de relance. Je rappelle, de surcroît, qu’elles s’élevaient en 2020 à plus de 67 milliards.

M. Philippe Brun (SOC). Nous voterons contre ce texte, présenté plus d’un mois après le délai légal et caractérisé par un mélange d’autosatisfaction et de méthode Coué. On entend parler de rebond spectaculaire du PIB alors que, comparativement à ce qui était prévu pour 2022 avant la crise, la création de richesse est encore en déficit de 50 milliards d’euros.

Je note également une atteinte au principe d’annualité budgétaire puisque les reports de crédits non consommés d’une année à l’autre augmentent, ce qui prive le Parlement de discuter de leur utilisation dans le PLF.

Enfin, nous rejetons des réductions d’impôts non financées : 5 milliards d’euros pour les plus riches, 11 milliards d’euros, chaque année, sur l’impôt sur les sociétés, une suppression de la taxe d’habitation pour un coût total de 17 milliards d’euros. Le déficit public, de 160,9 milliards d’euros – 6,5 % du PIB –, est gigantesque !

M. Kévin Mauvieux (RN). Nous maintiendrons également notre vote de la première lecture.

Je reprends la métaphore que j’avais alors utilisée : le Gouvernement est tombé à l’eau, il tape du pied, d’où un rebond éphémère du PIB, la croissance étant en berne cette année.

La crise du covid-19, nous dit-on, serait responsable de ce déséquilibre budgétaire alors qu'elle n'y entre que pour un tiers. Arrêtez de renvoyer aux crises exogènes pour l'expliquer ! Un coup le covid-19, un coup l'Ukraine... L'endettement est toujours justifié et le Gouvernement n'est jamais responsable !

EXAMEN DES ARTICLES

Article liminaire

Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2021

Le présent article met en œuvre l'article 8 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ⁽¹⁾. Il contient un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2021, les soldes prévus par la loi de finances pour 2021 (LFI 2021) ⁽²⁾ et par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (LPFP 2018-2022) ⁽³⁾, ainsi que l'écart aux soldes prévus.

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article sans modification.

La commission adopte l'article liminaire sans modification.

*

* *

Article 1^{er}

Résultats du budget de l'année 2021

Conformément au paragraphe I de l'article 37 de la LOLF ⁽⁴⁾, le présent article arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État en 2021, duquel découle le résultat budgétaire ou le solde d'exécution des lois de finances.

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article sans modification.

La commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

*

* *

(1) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

(2) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(3) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(4) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Article 2

Tableau de financement de l'année 2021

Conformément au paragraphe II de l'article 37 de la LOLF, le présent article arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2021.

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article sans modification.

La commission adopte l'article 2 sans modification.

*

* *

Article 3

Résultat de l'exercice 2021 – Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe

Le présent article soumet à l'approbation du Parlement les états financiers de l'État. Aux termes du paragraphe III de l'article 37 de la LOLF, « *la loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées* » et « *elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes* ».

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article sans modification.

La commission adopte l'article 3 sans modification.

*

* *

Article 4

Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement

Le présent article arrête les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) consommés sur le budget général.

Aux termes du 2° du IV de l'article 37 de la LOLF, le présent article « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés* ».

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article sans modification.

La commission adopte l'article 4 sans modification.

*
* *

Article 5

Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement

Le présent article arrête les montants définitifs, par mission et par programme, des AE et des CP consommés sur les budgets annexes *Contrôle et exploitation aériens* et *Publications officielles et information administrative*.

En application du 2° du IV de l'article 37 de la LOLF, le présent article procède également à l'annulation d'AE non engagées et non reportées et de CP non consommés et non reportés au titre de l'exercice 2021.

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article sans modification.

La commission adopte l'article 5 sans modification.

*
* *

Article 6

Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes

Le présent article arrête le montant des AE consommées sur les comptes spéciaux, au 31 décembre 2021, par mission et programme. Il arrête les résultats des comptes spéciaux au 31 décembre 2021 par mission et programme et modifie les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2022. Il reporte enfin ces soldes à la gestion 2022 à l'exception de certains d'entre eux.

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article sans modification.

La commission adopte l'article 6 sans modification.

*
* *

Article 7

Abandon de créances détenues sur la République fédérale de Somalie au titre de l'aide publique au développement

Le présent article prévoit l'abandon de 23,8 millions d'euros de créances de la France sur la République de Somalie. Il s'inscrit dans la mise en œuvre de l'accord bilatéral signé le 26 novembre 2020 permettant une restructuration de dettes consenties aux conditions de l'aide au développement sur 40 ans, dont 16 ans de grâce à un taux favorable. Le remboursement des dettes de court terme qui ont dépassé la date butoir est, quant à lui, différé à partir de 2024 et étalé sur cinq ans.

La restructuration de la dette somalienne permettra de dégager des marges de manœuvre budgétaires pour ce pays.

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article sans modification.

La commission adopte l'article 7 sans modification.

*

* *

Article 8

Rapport sur l'exécution de la mission *Plan de relance*

Le présent article, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, prévoit la remise d'un rapport présentant un tableau qui, pour la période 2020-2022, retrace l'évolution des crédits de la mission *Plan de relance*. Il devra présenter les crédits initialement ouverts pour chacun des trois exercices, les mouvements de crédits intervenus en cours de gestion et le niveau d'exécution des crédits, en indiquant les programmes d'origine des crédits lorsqu'ils ont été ouverts en 2020 et les programmes de destination des crédits lorsqu'ils ont fait l'objet d'un transfert.

Les éléments présentés dans ce rapport permettront d'améliorer la lisibilité des crédits ayant transité sur la mission *Plan de relance*, dont la gestion a été marquée par de nombreux mouvements réglementaires. Les reports de crédits ont, en particulier, atteint des niveaux exceptionnellement élevés ⁽¹⁾.

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article sans modification.

La commission adopte l'article 8 sans modification.

(1) Voir le rapport de M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021, tome I, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juillet 2022.

*

* *

*La commission **adopte** l'ensemble du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 **sans modification**.*

*

* *