

... la proposition de loi organique

## RELATIVE À LA MODERNISATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

et la proposition de loi

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

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

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

### 1. LA PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

1. Une réforme qui prévoit de rendre plus visibles les orientations pluriannuelles en matière de dépenses publiques, d'élargir le contenu des articles liminaires des lois financières et d'instituer un débat parlementaire unique au mois d'avril

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

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

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

- des soldes effectifs et structurels déclinés par sous-secteurs d'administration ;
- de croissance de la dépense des administrations publiques déclinée par sous-secteurs ;
- des prélèvements obligatoires, des dépenses et de l'endettement de l'ensemble des administrations publiques exprimés en points de PIB.

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

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

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

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

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

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

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

## **2. LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES**

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

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

- les prévisions macroéconomiques retenues par le Gouvernement pour l'élaboration des textes financiers ;
- la cohérence des articles liminaires des lois de finances au regard des orientations fixées en loi de programmation en matière de solde structurel.

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

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

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

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

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

## 3. LA LOI DE FINANCES ET L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## E. DES RÈGLES RELATIVES AUX BUDGETS ANNEXES MIEUX DÉFINIES

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

## F. LE PARLEMENT POURRA AMENDER LES INDICATEURS DE PERFORMANCE

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

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

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

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

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

## 4. L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES FINANCES PUBLIQUES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5. LA PROPOSITION DE LOI ORDINAIRE

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

### A. UNE RÉFORME DU CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

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

- le Premier ministre et les commissions parlementaires chargées des finances et des affaires sociales pourraient le **saisir** sur **projets ou propositions de modifications législatives** relatives aux prélèvements obligatoires ;
- la durée du **mandat** de ses membres serait **étendue de deux à trois ans** ;
- un poste de **vice-président** serait confié à un magistrat en activité ou honoraire de la Cour des comptes. La commission **a précisé** qu'il devrait s'agir d'un **président de chambre** ;
- le **président du CPO** pourrait **désigner** lui-même et librement **de nouvelles personnalités qualifiées**, en complément de celles déjà prévues par la loi, pour une durée d'un an et sans voix délibérative. La commission **a limité le nombre** de ces désignations à **quatre** ;
- plusieurs **personnalités nouvelles** pourraient **participer aux réunions** du CPO à la demande du président ; **la commission a exclu de cette liste le secrétaire général du Haut Conseil des finances publiques (HCFP)**, en raison notamment de l'indépendance du HCFP.

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

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

- d'un rapport **examinant la possibilité de présenter un projet de loi de programmation des investissements** dans les secteurs de la culture et du patrimoine (*article 8*). Sans contester l'importance du sujet abordé, la commission a supprimé l'article 8 qui le prévoit, la présente proposition de loi ne constituant pas le cadre pour en discuter ;
- d'une présentation annuelle des **conséquences environnementales des recettes et les dépenses du budget** (*article 9*). La commission a également supprimé cet article, dont les dispositions existent déjà à l'article 179 de la loi de finances pour 2020.

**La commission a adopté les propositions de loi organique et ordinaire ainsi modifiées.**

## 6. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT EN SÉANCE PUBLIQUE

Lors de l'**examen en séance publique**, le Sénat a apporté plusieurs modifications au dispositif proposé par la proposition de loi organique.

S'agissant de la **programmation des finances publiques**, le Sénat a :

- institué la **catégorie des lois de programmation des finances publiques rectificative** afin d'offrir un véhicule législatif permettant de **modifier tout ou partie des orientations** d'une loi de programmation des finances publiques (LPFP) ;
- prévu la **présentation des LPFP en quatre parties** correspondant à l'ensemble des **catégories d'administration publique** au sens de la comptabilité nationale ;
- inscrit l'obligation de faire figurer dans le rapport annexé au LPFP trois scénarios d'évolution des taux d'intérêt et de la charge de la dette ;

S'agissant des **lois de finances** et de l'**autorisation parlementaire**, le Sénat a :

- **simplifié** le nom de la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année en « **loi portant approbation des comptes de l'année** » ;
- prévu une **information préalable** des présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances pour tout **versement important** effectué du budget général vers le compte d'affectation spéciale « **Participations financières de l'État** » ;
- **reporté** au début de l'examen en séance publique du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale le **délaï de publication** des « **jaunes** » **budgétaires** et des **documents de politique transversale** ;
- institué une **dérogation** aux principes d'unité et d'universalité budgétaires en faveur des **établissements à autonomie financière**.

S'agissant de l'**information du Parlement** sur les **finances publiques**, le Sénat a :

- **avancé au printemps la publication du rapport relatif à la dette publique**, soit en même temps que le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, et prévu que ce rapport mentionnerait l'**identité des détenteurs d'au moins 2 %** de la dette publique, ainsi que celle des **souscripteurs d'au moins 2 %** des titres émis au titre de l'année précédente ;
- prévu que les **données associées aux principaux documents** annexés aux projets de loi de finances et aux projets de loi de règlement seraient **publiées sous forme électronique**, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé ;
- instauré un **accès facilité à certaines informations fiscales**, dans le respect des principes d'anonymisation des données, en faveur du président et du rapporteur général des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, afin de faciliter l'accomplissement des missions de législation, de contrôle et d'évaluation de la commission des finances ;

- prévu la **publication du code source des projets de loi de finances**, disposition adoptée plusieurs fois par le Sénat au cours des années passées, afin de mieux comprendre la portée des dispositions proposées par le Gouvernement et de pouvoir simuler les réformes envisagées.



**Jean-François Husson**

Rapporteur  
Sénateur  
(Les Républicains)  
de la Meurthe-et-Moselle  
Rapporteur général de la  
commission des finances



**Claude Raynal**

Rapporteur  
Sénateur (Socialiste,  
Écologiste et Républicains)  
de la Haute-Garonne  
Président de la  
commission des finances

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01 42 34 23 28