

N° 844

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juillet 2022

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de règlement, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021,

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : Première lecture : **10, 16** et T.A. **2**
Commission mixte paritaire : **155**
Nouvelle lecture : **154, 169** et T.A. **6**

Sénat : Première lecture : **787, 792** et T.A. **135** (2021-2022)
Commission mixte paritaire : **809** et **810** (2021-2022)
Nouvelle lecture : **838** (2021-2022)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|------------------------------|--------------|
| EXPOSÉ GÉNÉRAL | 5 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 9 |
| LA LOI EN CONSTRUCTION | 11 |

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 a été adopté par l'Assemblée nationale le 13 juillet 2022 en première lecture, tel que modifié par un amendement, sous-amendé, portant article additionnel après l'article 7.

Adopté à l'initiative de M. Philippe Brun et plusieurs de ses collègues, il prévoit la remise d'un rapport sur les mouvements de crédits intervenus en cours de gestion et le niveau d'exécution des crédits de la mission « Plan de relance ».

Le Sénat n'a pas adopté ce projet de loi le 19 juillet 2022.

Sur le fond, le niveau global de l'activité a été bon en 2021, mais, d'une part, il n'est pas encore revenu à celui de l'année 2019 et, d'autre part, les performances de notre économie ont finalement été moins importantes par comparaison avec nos partenaires européens.

Rétrospectivement, l'année 2021 a préfiguré un certain nombre des chocs économiques qui se sont poursuivis voire accentués en 2022 : choc d'approvisionnement en matières premières, choc sur l'évolution des prix, choc sur les marges pour les entreprises et choc sur le coût de financement de la dette, comme le montre le projet de loi de finances rectificative pour 2022 que le Sénat est en train d'examiner.

En tout état de cause, ce rattrapage économique engendre une forte dégradation des comptes publics.

Les recettes publiques ont été sous-évaluées lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative de fin de gestion en 2021, avec une prévision de croissance du Gouvernement excessivement prudente (6,25 %). Une prévision plus juste aurait divisé par deux la « manne » de 30 milliards d'euros supplémentaires mise en avant par le Gouvernement en exécution, comme un marqueur de l'efficacité de sa politique économique.

Si les dépenses publiques sont inférieures de 10 milliards d'euros à la prévision retenue dans le projet de loi de finances rectificative de fin de gestion, leur montant est très éloigné des objectifs inscrits en loi de programmation des finances publiques.

Le déficit reste par ailleurs principalement supporté par l'État tandis que les collectivités locales parviennent quasiment à l'équilibre et que les administrations de sécurité sociale ont divisé par plus de deux leur déficit.

L'endettement public reste à un niveau très élevé en comparaison européenne puisqu'il est de plus de 40 points supérieur à celui de l'Allemagne.

Le budget de l'État proprement dit enregistre un déficit de plus de 170 milliards d'euros, soit presque autant qu'en 2020. Ce niveau historiquement élevé résulte d'un niveau tout aussi historique de dépenses, avec près de 420 milliards d'euros sur le budget général, pour moins de 250 milliards d'euros de recettes.

Au total, le surcroît de dépenses entre 2019 et 2021 est plus de trois fois supérieur aux sommes mises en œuvre lors de la crise financière de 2008 à 2010, sans qu'aucun programme d'économie ne soit parallèlement envisagé pour l'avenir.

Du point de vue de la procédure budgétaire, le montant extraordinaire des reports de crédits opérés de 2020 sur 2021 est très contestable puisqu'il atteint plus de 36 milliards d'euros. Par comparaison, le montant des crédits reportés chaque année avait avant 2020 toujours été inférieur à 3,8 milliards d'euros. Cette pratique de reports massifs aurait dû être exceptionnelle mais semble avoir été adoptée comme norme par les gouvernements qui se succèdent puisqu'une nouvelle fois, la quasi-totalité des crédits non consommés en 2021 ont été reportés vers 2022. Loin de la « bonne gestion » avancée et de la rigueur des comptes qu'il appelle de ses vœux, le Gouvernement s'exonère de règles organiques aussi structurantes que la spécialité et l'annualité budgétaires.

Par ailleurs le Sénat n'avait pas voté la loi de finances initiale pour 2021 dont le présent texte, même révisé, traduit l'exécution. Après avoir voté les mesures d'urgence indispensables pendant la crise sanitaire, il avait regretté le choix du Gouvernement de ne pas tenir compte de la dérive des comptes publics et s'était opposé au versement d'une indemnité inflation lors du second projet de loi de finances rectificative pour 2021, considérant qu'elle était très mal ciblée.

Enfin, la commission des finances désapprouve le fait que, pour la première fois depuis vingt-deux ans, le Gouvernement a déposé le projet de loi de règlement après le 1^{er} juillet, soit avec plus d'un mois de retard sur la date limite prévue par la LOLF. C'est contradictoire avec la volonté affichée par le Gouvernement de vouloir travailler étroitement avec le Parlement mais aussi par de nombreux intervenants pendant la révision de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), opérée à l'automne dernier, à propos de l'importance de l'analyse de l'exécution budgétaire pour préparer l'avenir.

Ce sont donc à la fois les mesures que le budget exécuté comporte et les manœuvres procédurales employées par le Gouvernement en cours d'année qui ont justifié le rejet du projet de loi de règlement en première lecture.

Réunie 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. Elle a donc conclu à l'**échec de ses travaux**.

En **nouvelle lecture**, le 27 juillet 2022, l'Assemblée nationale a maintenu le texte qu'elle avait adopté en première lecture pour l'ensemble des articles :

- article liminaire : solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2021 ;
- article premier : résultats du budget de l'année 2021 ;
- article 2 : tableau de financement de l'année 2021 ;
- article 3 : résultats de l'exercice 2021 - Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe ;
- article 4 : budget général - Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement ;
- article 5 : budgets annexes - Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement ;
- article 6 : comptes spéciaux - Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes ;
- article 7 : abandon de créances détenues sur la République fédérale de Somalie au titre de l'aide publique au développement ;
- article 8 : rapport sur l'exécution du programme « Plan de relance ».

Par cohérence avec le vote du Sénat en première lecture, la commission propose au Sénat de ne pas adopter le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2021. En conséquence, elle propose de n'adopter aucun des articles du projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 28 juillet 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur général, à l'examen en nouvelle lecture du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2021 (n° 838, 2021-2022).

La commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2021.

En conséquence, elle a décidé de proposer au Sénat de n'adopter aucun des articles du projet de loi.

Le compte rendu de cette réunion peut être consulté en ligne à l'adresse suivante :

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

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl21-787.html>