

# ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**XV<sup>e</sup> Législature**

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Séances du lundi 18 juin 2018

## Compte rendu intégral



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



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

# SOMMAIRE GÉNÉRAL

---

1<sup>re</sup> séance ..... 6349

2<sup>e</sup> séance ..... 6379

# ASSEMBLÉE NATIONALE

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018**

*277<sup>e</sup> séance*

## Compte rendu intégral

**1<sup>re</sup> séance du lundi 18 juin 2018**

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



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

# SOMMAIRE

## PRÉSIDENCE DE M. FRANÇOIS DE RUGY

### 1. Débat sur le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État (p. 6351)

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes

M. Éric Woerth, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

M. Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

M. Gilles Carrez

Mme Sarah El Haïry

M. Charles de Courson

Mme Valérie Rabault

## PRÉSIDENCE DE M. HUGUES RENSON

M. Éric Coquerel

M. Stéphane Peu

Mme Amélie de Montchalin

Mme Christine Pires Beaune

M. Fabrice Le Vigoureux

M. Michel Castellani

*Suspension et reprise de la séance* (p. 6368)

### 2. Décote applicable aux cessions de biens et actifs immobiliers du domaine privé de l'État (p. 6368)

PRÉSENTATION (p. 6368)

M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

M. Éric Woerth, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

M. Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 6370)

M. Jean-Noël Barrot

M. Charles de Courson

Mme Christine Pires Beaune

M. Éric Coquerel

M. Stéphane Peu

M. Olivier Gaillard

Mme Émilie Cariou

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics

VOTE SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION (p. 6378)

### 3. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 6378)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. FRANÇOIS DE RUGY

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

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

1

## DÉBAT SUR LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT

**M. le président.** L'ordre du jour appelle le débat sur le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État.

Mes chers collègues, je souhaite, en votre nom à tous, la bienvenue au Premier président de la Cour des comptes.

Je me réjouis, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général de la commission des finances, que votre projet ait abouti et que nous puissions ainsi, pour la première fois, consacrer une semaine complète de débats à l'examen de l'exécution des dépenses de l'État – et non plus simplement aux intentions du Gouvernement en matière budgétaire.

La parole est à M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes.

**M. Didier Migaud,** *Premier président de la Cour des comptes.* Monsieur le président, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, mesdames et messieurs les députés, en m'invitant à présenter les conclusions du rapport sur le budget de l'État, l'Assemblée nationale fait assurément un grand honneur à la Cour des comptes.

Par ce geste, par votre volonté d'exploiter davantage nos travaux, en particulier à l'occasion du « Printemps de l'évaluation » inauguré cette année, vous faites vivre l'article 47-2 de notre Constitution, aux termes duquel la Cour assiste l'ensemble des pouvoirs publics, Gouvernement et Parlement, dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, et le seul Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement.

Par votre initiative de rééquilibrage de la procédure budgétaire au profit de l'appréciation des résultats de l'action publique, et en usant de vos pouvoirs de contrôle, vous marquez votre volonté de redonner vie à un objectif essentiel de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 – dite LOLF. Ces évolutions, la Cour les appelle depuis longtemps de ses vœux. Pour qu'elles tiennent toutes leurs promesses, notre institution se tient prête à vous assister de façon plus étroite encore : j'y reviendrai.

Quels sont les principaux messages de la Cour au terme de ses travaux sur l'exercice 2017 ?

Le premier porte sur le bilan de l'exécution du seul budget de l'État – sachant que je vous remettrai d'ici peu notre rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques dans leur ensemble. Le deuxième porte sur certaines pistes concrètes qui permettraient de renforcer l'efficacité et l'efficience de l'action publique. Le troisième, enfin, porte sur l'amélioration de la gouvernance des finances publiques.

Pour commencer, je résumerai ainsi les enseignements du rapport sur le budget de l'État : l'amélioration constatée du solde budgétaire de l'État en 2017 s'avère en réalité peu significative ; elle ne permet toujours pas de stabiliser la situation financière, et est due très principalement à une forte accélération de l'activité économique – dont rien n'assure qu'elle soit durable.

Plusieurs constats sous-tendent ce message. Ils portent respectivement sur le solde, la dette, les recettes et les dépenses de l'État en 2017.

Tout d'abord, le déficit du budget de l'État – qui n'est qu'une composante du déficit public, c'est-à-dire du solde global des administrations publiques – s'est établi en comptabilité budgétaire à 67,7 milliards d'euros en 2017, en baisse de 1,4 milliard d'euros par rapport au solde constaté en 2016. En l'état, le déficit ne s'est donc réduit qu'à la marge, et ce pour la troisième année consécutive, même s'il ne tient pas compte d'une recette de 1,5 milliard d'euros de droits d'enregistrement qui n'a pas pu être comptabilisée.

Surtout, ce déficit reste élevé. En témoignent deux ordres de grandeur : d'une part, il représente plus de 20 % des dépenses nettes du budget général ; d'autre part, il est supérieur de près de 22 milliards d'euros au niveau qui permettrait de stabiliser la dette dans le PIB.

Le poids de la dette de l'État dans la richesse nationale est ainsi passé de 72,7 % en 2016 à 73,6 % en 2017, soit 80 % de la dette de l'ensemble des administrations publiques, cette dernière étant passée de 96,6 % à 96,8 % du PIB sur la même période. Cette évolution place la France en décalage par rapport aux grands pays de la zone euro : plusieurs d'entre eux ont en effet commencé à réduire le poids de leur dette publique dans le PIB – je pense par exemple à l'Allemagne, aux Pays-Bas ou à l'Espagne.

La plus grande vigilance demeure de mise, au regard du risque de remontée des taux d'intérêt : c'est un point sur lequel je veux insister cet après-midi. Alors qu'il baissait continuellement depuis 2012, créant des marges de redéploiement très significatives, le montant de la charge de la dette de l'État a légèrement augmenté en 2017. La poursuite de cette hausse aurait un lourd impact sur le solde budgétaire : un accroissement de 1 % sur la courbe des taux entraînerait, selon le ministère des finances, une augmentation de la charge de la dette de 2,1 milliards d'euros la première année et d'un peu plus de 19 milliards d'euros au bout de dix ans.

S'agissant cette fois des recettes, la Cour constate que leur hausse est due à l'accélération de l'activité et au niveau conjoncturellement faible du prélèvement destiné à l'Union européenne. En 2017, les recettes de l'État se sont établies à 249,3 milliards d'euros, en hausse de 14,4 milliards d'euros par rapport à 2016 et de 5,5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale.

Cette forte augmentation est due, pour l'essentiel, au dynamisme des recettes fiscales observé en fin d'année en raison de l'accélération de l'activité économique. L'élasticité des impôts d'État s'est ainsi établie à 1,8 en 2017, soit un niveau nettement supérieur à sa valeur de long terme, proche de 1.

Tous les grands impôts ont vu leur produit augmenter, en particulier la taxe sur la valeur ajoutée – TVA – et l'impôt sur les sociétés. L'augmentation du produit de ce dernier impôt est due, en grande partie, à la surtaxe décidée en fin d'année pour compenser l'invalidation de la taxe à 3 % sur les dividendes. En revanche, comme la Cour l'avait mentionné dans l'audit qu'elle a remis au Premier ministre en juin 2017, deux postes de recettes avaient été surestimés dans les prévisions : les recettes du service de traitement des déclarations rectificatives et les recettes non fiscales.

Par ailleurs, le prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne a atteint 16,4 milliards d'euros en 2017, contre 19 milliards d'euros en 2016, soit son plus faible niveau depuis 2005. Cette baisse, qui résulte principalement de retards dans la consommation des crédits européens, est temporaire ; un rattrapage important a d'ailleurs été prévu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Au-delà de ces évolutions globales, la Cour appelle votre attention sur la fragilisation des recettes par des contentieux fiscaux de série, liés à la fois au développement du droit communautaire dans le champ fiscal et au contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, qui rend absolument nécessaire un effort de sécurisation de la norme fiscale.

Enfin, troisième constat, les dépenses de l'État ont connu une progression rapide en 2017, qui résulte à la fois des décisions prises en loi de finances initiale et de la nécessité, apparue ultérieurement, de couvrir les risques relevés par la Cour dans son audit de juin. Comme vous le savez, ce dernier avait mis en évidence des sous-budgétisations manifestes, d'importants reports de charges de l'année précédente et divers aléas de gestion. Leur impact combiné sur le niveau des dépenses réelles par rapport aux dépenses prévues pour 2017 était évalué à l'intérieur d'une fourchette allant de 4,6 milliards à 6,6 milliards d'euros.

En définitive, le dérapage constaté s'est élevé à 6,4 milliards d'euros, dont 4,4 milliards d'euros pour les sous-budgétisations. Le risque que la Cour avait identifié s'est donc matérialisé. Pour couvrir les écarts, une vaste opération de reprogrammation des crédits a été décidée par le Gouvernement : des annulations et des redéploiements massifs sont intervenus. Ils n'ont toutefois pas permis d'éviter une ouverture nette de crédits de 3,1 milliards d'euros. Cela explique pour partie l'augmentation sensible des dépenses du budget général. L'autre partie correspond à la situation de départ de 2017, caractérisée par une hausse des crédits ouverts en loi de finances initiale de 5,9 milliards d'euros par rapport aux montants exécutés en 2016.

Globalement, les budgets des ministères – hors charge de la dette et pensions – ont connu une hausse importante, à un niveau inédit depuis 2007 : ils ont augmenté de 10,6 milliards d'euros, soit une croissance de 4,8 %. En neutralisant les

effets de certains contournements de la charte de budgétisation, qui ont sorti certaines dépenses du budget général, la Cour évalue la hausse réelle de ces dépenses à 13,6 milliards d'euros, soit une croissance de 6,2 % à périmètre constant.

L'observation des dépenses selon leur nature fait apparaître une augmentation importante des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'intervention. Les dépenses de personnel, hors pensions, augmentent de 4 %, soit plus qu'au cours des six dernières années cumulées, en raison de l'accroissement des recrutements prévu dans la loi de finances initiale et de l'impact des mesures générales et catégorielles, prises notamment dans le cadre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations ».

Les dépenses de fonctionnement augmentent, quant à elles, de 4,7 % à périmètre constant. En revanche, les dépenses d'investissement demeurent stables par rapport à 2016, et sont en baisse de 7,1 % par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2017.

En définitive, l'amélioration de la situation financière de l'État en 2017 est due à l'augmentation globale des recettes, et singulièrement à une forte augmentation des recettes fiscales, supérieure à la forte progression des dépenses. Ce phénomène mécanique s'est produit sous l'effet d'une croissance plus forte que prévue – elle s'est établie à un taux de 2,2 %, au lieu du taux de 1,5 % prévu par les économistes de façon consensuelle en juin 2017.

Assurément, cette amélioration sans effort ne pourra être obtenue indéfiniment, d'autant qu'il est probable – voire certain – qu'il ne faudra plus compter sur les facteurs extérieurs favorables qu'ont constitué la baisse de la contribution de la France à l'Union européenne et celle de la charge de la dette.

Après une année 2017 de très forte croissance des dépenses des ministères, les perspectives de redressement des finances de l'État pour les années à venir dépendront de sa capacité réelle à maîtriser ses dépenses et à respecter ainsi les engagements de la loi de programmation des finances publiques.

Lorsqu'elle dit cela, il ne s'agit pas pour la Cour de jouer les Cassandra, ni de prôner je ne sais quelle cure d'austérité : il s'agit simplement de mesurer la distance qui sépare les résultats constatés des objectifs fixés par les pouvoirs publics eux-mêmes, Gouvernement et Parlement. Je me permets de rappeler que la Cour ne fixe pour sa part aucun objectif, mais se prononce toujours par rapport aux objectifs définis par les pouvoirs publics.

Cette analyse ne doit cependant nourrir ni fatalisme ni pessimisme. Je tiens à le souligner : les efforts qui permettraient de maîtriser durablement les finances publiques ne sont pas, loin de là, hors de portée. Des moyens d'action existent en effet pour améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques ; nombre d'entre eux ont été identifiés par la Cour dans ses travaux.

Avant toute chose, je rappelle que maîtriser les dépenses publiques ne signifie pas sacrifier la qualité du service public offert aux citoyens. Maîtriser les dépenses publiques, c'est d'abord chercher à utiliser de la façon la plus efficace chaque euro dépensé. Les citoyens attendent le meilleur service au meilleur coût : cela ne se confond pas avec une dépense publique toujours plus élevée.

L'efficacité et l'efficience ne sont pas qu'une question de moyens. Par rapport à ses partenaires de l'Union européenne, la France se caractérise en effet par un niveau élevé de dépenses publiques – qu'il ne nous appartient pas d'apprécier – sans obtenir des résultats en proportion.

La dépense publique française s'élève ainsi en 2017 à 56,4 % du PIB, pour une moyenne de 47,1 % dans la zone euro. Si certains écarts s'expliquent en partie par des choix politiques et d'organisation différents – comme par exemple en matière de retraite –, il est indéniable que la France dépense plus que ses partenaires sans pour autant obtenir de résultats supérieurs, quand ils ne sont pas inférieurs, ce qui est très souvent le cas. Avant d'augmenter les budgets, il est donc crucial d'évaluer la pertinence des organisations et des missions existantes, et d'analyser la capacité à répondre aux nouveaux besoins par des redéploiements internes ou, dans certains cas, par la lutte contre les effets d'aubaine. À défaut, les moyens nouveaux pourraient ne pas avoir plus d'effet que l'eau versée dans le tonneau des Danaïdes... La dépense publique n'est ni bonne ni mauvaise en soi : quel que soit son niveau, l'important est qu'elle permette d'atteindre les objectifs fixés par les pouvoirs publics, et ce de la façon la plus efficace possible. Les pouvoirs publics le doivent aux citoyens, aux contribuables, aux usagers. Or trop souvent, nous sommes conduits à observer une contradiction entre les objectifs affichés et les effets cumulés des mesures qui sont successivement adoptées ! C'est notamment le cas en matière de dépenses publiques, s'agissant par exemple des dépenses de personnel, ou bien dans le domaine de l'environnement. C'est pourquoi les juridictions financières s'attachent à formuler quelques recommandations, à proposer quelques pistes, pour contribuer à ce que les pouvoirs publics puissent arbitrer et décider en toute connaissance de cause.

Premier axe : l'objectif de maîtrise de la masse salariale des administrations publiques.

Un tel objectif implique des mesures touchant les effectifs et la gestion, mises en œuvre en cohérence avec une réflexion sur le périmètre des missions de ces administrations.

Je citerai deux exemples : le premier est celui de la masse salariale des administrations publiques locales, qui a progressé nettement plus vite sur longue période que celles de l'État et de ses opérateurs ou des administrations de sécurité sociale, alors que la rationalisation des effectifs, le développement d'outils de gestion prévisionnelle, l'alignement du temps de travail sur la durée réglementaire, le recours éventuel au non-remplacement des départs à la retraite – là où il est possible de le faire – ou encore les mutualisations au sein des ensembles intercommunaux sont autant de leviers permettant de maîtriser plus efficacement l'évolution de ces dépenses tout en améliorant la gestion des ressources humaines ; le second exemple qui illustre, lui aussi, la nécessité de revoir l'organisation avant d'ajouter des moyens nouveaux, c'est la gestion par le ministère de l'éducation nationale de ses enseignants, lesquels représentent 36 % des effectifs de la fonction publique, car cette gestion pourrait être améliorée, à la fois pour les élèves et pour les enseignants, par l'établissement d'une stratégie pluriannuelle claire de recrutement et de rémunération des enseignants, gagée par des redéploiements de moyens et reposant sur des contreparties ambitieuses en matière d'assouplissement et de modernisation de leur cadre de gestion.

Deuxième levier : la maîtrise des autres dépenses de fonctionnement.

À cet égard, la Cour a souvent été amenée à préconiser d'investir à court terme dans d'ambitieuses actions de modernisation ; je pense évidemment, en premier lieu, à la modernisation numérique de l'État, qui pourrait être amplifiée grâce au déploiement accéléré de la stratégie d'État-plateforme et au renforcement de l'attractivité de l'État comme employeur pour recruter et fidéliser les talents qui lui

manquent dans certains domaines précis. En matière de santé, la poursuite du déploiement des services publics numériques pourrait entraîner des progrès majeurs pour les pratiques médicales et pour le parcours de soins des usagers. Il apparaît nécessaire d'ancrer les nouveaux services dans les usages, ainsi que d'enrichir et de mieux exploiter les données de santé pour tirer pleinement profit de leur potentiel majeur. D'autres pistes permettraient d'améliorer la situation financière du système de Sécurité sociale, et en particulier de l'assurance maladie : je pense, par exemple, à l'accélération de la recomposition de l'offre de soins, notamment à l'hôpital, à l'amélioration de la pertinence et de l'efficacité des prises en charge et à la meilleure maîtrise de certaines dépenses de ville à fort enjeu, aujourd'hui insuffisamment régulées, telles que les dispositifs médicaux, les analyses de biologie ou encore les transports sanitaires. Et je pourrais citer beaucoup d'autres domaines.

Levier central de transformation de l'offre de services publics, la modernisation numérique pourrait aller de pair avec un effort continu d'adaptation de l'organisation territoriale de ces services : en ce qui concerne les services déconcentrés de l'État, la Cour constate, d'une part, que des missions essentielles comme les missions régaliennes de contrôle ne sont parfois plus assurées et, d'autre part, que des ressources continuent d'être affectées à des missions doublonnant avec des compétences transférées aux collectivités territoriales. L'important mouvement de réforme engagé dans les années récentes ne devrait pas s'interrompre : les missions des services déconcentrés devraient être clarifiées ; certaines pourraient être abandonnées lorsque la plus-value de l'État n'apparaît pas évidente par rapport aux collectivités.

Miroir de l'organisation des services déconcentrés de l'État, celle des collectivités locales a également fait l'objet de travaux de la Cour, à la suite des réformes de 2014 et 2015. Ils ont révélé que la réforme territoriale n'a pas remédié à ce stade à la complexité du paysage institutionnel local, car elle n'a pas touché à la superposition des niveaux d'administration publique, le fameux « millefeuille territorial », et n'a encore apporté qu'une timide clarification des compétences de chaque catégorie de collectivités.

Troisième piste transversale : la maîtrise des dépenses fiscales et des dépenses d'investissement.

S'agissant d'abord des dépenses fiscales, autrement appelées « niches fiscales », la Cour a souvent souligné les conséquences cumulées d'une multiplication de dispositifs nouveaux à l'efficacité faiblement évaluée et aux effets d'aubaine parfois notables : je citerai les dépenses fiscales relatives au développement durable, celles en faveur du logement social ou encore celles en faveur de l'investissement locatif des ménages. Pourtant, les pouvoirs publics semblent avoir renoncé aux efforts de maîtrise de ces dépenses, qui ont atteint 93 milliards d'euros en 2017, en progression globale de 5,4 milliards d'euros par rapport à 2016. Cette croissance traduit l'inefficacité des dispositifs de plafonnement et d'évaluation, dont l'ambition se réduit d'ailleurs à chaque loi de programmation : le plafond prévu par celle de 2018-2022 est ainsi placé près de 20 milliards d'euros au-dessus du niveau actuel des dépenses fiscales, ce qui le rend par avance inopérant.

Quant à la pertinence économique et sociale des dépenses d'investissement, elle pourrait encore être nettement améliorée par un renforcement de l'évaluation *a priori* de leurs rapports coûts/bénéfices et par la définition de modèles économiques solides. Tels sont en tout cas les enseignements des travaux portant sur la grande vitesse ferroviaire et, très récemment, sur le Grand Paris Express.

Au-delà de ces pistes concrètes, je crois que la gouvernance d'ensemble des finances publiques peut encore largement être améliorée. Ce sera l'objet de mon troisième et dernier message.

Premier axe, qui relève à la fois du Gouvernement et du Parlement : compléter et exploiter davantage l'information dont dispose le Parlement sur le budget de l'État pour donner tout son sens à l'autorisation et au contrôle parlementaires.

À cette fin, il est indispensable de renforcer la qualité des textes financiers, notamment grâce à un respect accru de quelques grands principes budgétaires comme l'universalité, la spécialité et la sincérité. La Cour a eu l'occasion d'observer à de nombreuses reprises, et déjà du temps de mes prédécesseurs, des pratiques limitant la capacité du Parlement à appréhender l'action publique d'une façon globale et claire : je pense, par exemple, aux sous-budgétisations manifestes, parfois massives, qui peuvent affecter, plus ou moins gravement, la sincérité des lois de finances initiales. Au-delà des aléas de gestion infra-annuels, ces sous-budgétisations ont pour conséquence que les budgets exécutés diffèrent souvent très largement des budgets votés. À titre d'exemple, l'exécution du budget 2017 montre que les crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » ont augmenté de 50 % par rapport à la loi de finances initiale, et ceux de la mission « Immigration, asile et intégration », une hausse de 29 %. Je pense également, de façon plus spécifique, à la persistance de modalités de gestion dérogatoires comme celles des programmes d'investissement d'avenir ou des fonds sans personnalité juridique : ces véhicules financiers contrôlés par l'État ou par d'autres personnes publiques, dont la gestion est confiée à des tiers,...

**M. Charles de Courson.** La direction du Trésor !

**M. Didier Migaud,** *Premier président de la Cour des comptes.* ...sont placés en dehors du budget de l'État et soustraits, pour tout ou partie, à l'examen du Parlement, qu'il s'agisse, par exemple, du Fonds d'aide à l'innovation, de l'enveloppe spéciale de transition énergétique ou encore des fonds de garantie gérés par la banque publique d'investissement Bpifrance.

Une remise en ordre est indispensable et urgente pour supprimer cette « zone grise » budgétaire à travers des choix clairs entre, selon les cas, une intégration au budget de l'État ou une véritable délégation à des opérateurs.

Je pense enfin à la pratique de la mise en réserve de crédits : elle a été détournée, dans les années récentes, de son objectif initial de couverture des aléas de gestion puisque, jusqu'en 2017, elle était utilisée essentiellement pour remédier aux sous-budgétisations croissantes, ce qui vidait de son sens la pertinence de la justification au premier euro, altérait la qualité de l'information communiquée au Parlement et déresponsabilisait les gestionnaires en limitant leur visibilité. Aussi recommandons-nous de revenir durablement à une mise en réserve d'un niveau modéré, visant à couvrir les seuls aléas de gestion. Cela exige bien sûr une budgétisation initiale plus sincère. Je relève que le budget 2018 s'est inscrit dans cette perspective, avec une réserve initiale fixée à 3 %, hors dépenses de personnel. Il appartiendra à la Cour, le moment venu, d'apprécier dans la durée cette orientation.

Le Parlement doit aussi pouvoir disposer de davantage de visibilité sur deux points : les prévisions de recettes au moment de l'examen des lois de finances initiales d'une part, et les résultats effectifs de l'action publique au moment de l'examen des lois de règlement d'autre part.

Malgré des progrès récents, notamment grâce à l'appréciation de la sincérité des prévisions macroéconomiques par le Haut conseil des finances publiques, les méthodes utilisées par le ministère des finances pour prévoir les recettes pourraient encore gagner en transparence, à travers par exemple la publication annuelle des modèles de prévision dans les annexes du projet de loi de finances.

S'agissant des résultats de l'action publique, je crois que le dispositif de mesure de la performance devrait pouvoir être revu : ses faiblesses actuelles résultent à la fois des limites inhérentes au principe même des indicateurs de performance, et de leur exploitation insuffisante pour l'information des citoyens et des parlementaires comme pour la programmation et l'exécution budgétaires. Il n'en reste pas moins que ces indicateurs sont nécessaires à la diffusion de la culture de la performance et de l'évaluation. Les efforts conduits pour expliciter clairement les objectifs des politiques financées par les programmes, améliorer les indicateurs et mieux les intégrer au suivi de la gestion doivent ainsi être poursuivis sans relâche. La Cour des comptes est bien sûr prête à assister Gouvernement et Parlement dans ce travail si l'un ou l'autre le souhaite.

Le deuxième axe concerne la poursuite du rééquilibrage de la procédure budgétaire.

Je l'ai évoqué au début de mon propos : l'ambition manifestée par l'Assemblée nationale de rehausser considérablement l'examen du projet de loi de règlement, afin d'en faire le rendez-vous annuel du contrôle des résultats de l'action publique, constitue une première étape vers un renversement de la logique de la dépense à double titre : un renversement car la mesure de l'efficacité des politiques financées deviendrait ainsi la condition *sine qua non* de l'autorisation des dépenses ; un renversement car l'attention portée aujourd'hui presque exclusivement aux moyens accordés à une politique serait ainsi reportée sur les résultats constatés au regard de ces moyens. Ces derniers devraient être appréhendés dans leur globalité : les politiques publiques de l'État ne sont pas en effet financées exclusivement par des crédits budgétaires. Ainsi, des dépenses fiscales ou des dépenses prises en charge par d'autres acteurs, comme les opérateurs ou les fonds sans personnalité juridique que j'évoquais à l'instant, peuvent également concourir au financement d'une politique, et elles doivent impérativement être prises en compte pour analyser sa performance.

Tel était bien l'esprit de la LOLF, et du chaînage vertueux qu'elle prévoyait : éclairer l'examen des projets de loi de finances initiale, à l'automne, par l'analyse de la performance de l'action publique au printemps. Pour donner toujours plus de substance à cette démarche, la Cour se tient évidemment, là aussi, à la disposition des pouvoirs publics, Parlement et Gouvernement. Je tiens à rappeler que le Parlement dispose d'ores et déjà chaque année d'une centaine de travaux de la Cour, parmi lesquels figurent les travaux d'évaluation que vous nous commandez, ainsi que les quatre rapports sur les finances publiques, portant respectivement sur les finances de l'État, de la Sécurité sociale, des collectivités territoriales et sur la situation d'ensemble des finances publiques, que nous vous remettons au printemps ou à l'automne.

Pour inscrire plus nettement ces travaux dans une logique de chaînage vertueux, la Cour pourrait faire évoluer son organisation et avancer son calendrier de travail, s'agissant notamment de ces quatre grands rapports financiers – sous réserve bien sûr de sa capacité à disposer de la part du Gouvernement des éléments nécessaires à l'instruction de ces travaux. Votre débat d'orientation n'en serait que plus complètement éclairé. Par ailleurs, le format et le contenu de

la soixantaine de notes d'exécution budgétaire annexées chaque année au rapport sur le budget de l'État pourraient également être revus et précisés pour mettre un accent particulier sur les aspects qui vous paraîtraient les plus utiles dans la perspective du Printemps de l'évaluation.

En outre, vos commandes de travaux d'évaluation pourraient nous être transmises non plus en fin d'année, comme aujourd'hui, mais au moment de l'examen de la loi de règlement, afin que nous puissions vous les remettre avant l'exercice suivant et nourrir ainsi l'analyse de la performance de telle ou telle politique publique, toujours lors du Printemps de l'évaluation.

Enfin, la Cour se met actuellement en ordre de bataille pour faire monter en puissance son activité d'évaluation des politiques publiques, dans les limites nécessaires à l'équilibre entre ses différentes missions constitutionnelles et législatives; avec ceux que vous produisez vous-mêmes, nos travaux pourraient ainsi nourrir toujours davantage, si vous en exprimiez le souhait, une partie de vos semaines de contrôle.

Pour achever mon propos, je voudrais évoquer deux sujets qui touchent mais dépassent le cadre de la procédure budgétaire, et qui me semblent mériter une réflexion et un débat approfondis.

Le premier porte sur le renforcement de la portée et de la cohérence des textes financiers. Il recouvre plusieurs pistes évoquées, parfois de longue date, par la Cour.

Certaines de ces pistes sont destinées à éliminer les angles morts qui entravent un pilotage efficace par les pouvoirs publics. Le périmètre général des lois financières pourrait ainsi être revu et clarifié, notamment en ce qui concerne l'État et la Sécurité sociale, pour mieux couvrir l'ensemble des dépenses des administrations publiques. Par ailleurs, une loi de financement des collectivités locales pourrait être envisagée.

Pour éviter que de fausses économies, correspondant par exemple au simple transfert d'une charge entre un secteur d'administration publique et l'État, ne puissent être votées sans que les parlementaires aient toutes les cartes en main, des synergies pourraient être trouvées entre les procédures d'examen.

Je pense par exemple aux volets recettes des projets annuels de loi de finances et de loi de financement de la Sécurité sociale, qui pourraient très utilement faire l'objet d'une discussion conjointe au Parlement, tant les sujets communs sont nombreux et leur analyse indispensable à la bonne compréhension de l'évolution globale des finances publiques.

Enfin, et peut-être surtout, il me semble que l'équilibre entre les lois de finances annuelles, les budgets triennaux et les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques pourrait légitimement faire l'objet d'une réflexion.

Les réformes structurelles, porteuses d'une amélioration du service public aussi bien que de véritables économies, sont presque nécessairement mises en œuvre sur plusieurs années.

Cela signifie qu'un accent fort doit être mis sur la qualité des prévisions et des engagements pluriannuels. Concrètement, cela pourrait conduire à donner davantage de portée aux lois de programmation pluriannuelle et aux budgets triennaux, et, *in fine*, à réinterroger la portée – voire la pertinence – du principe d'annualité.

Sur ce point comme sur d'autres – je pense au rééquilibrage de la procédure budgétaire –, la perspective de la révision constitutionnelle offre l'opportunité de revoir en profondeur la gouvernance des finances publiques.

Le deuxième et dernier sujet que je voudrais évoquer est intimement lié à cette question de la pluri-annualité.

Il s'agit d'une condition de succès majeure des initiatives de transformation de l'action publique: je veux parler de la confiance accordée aux gestionnaires pour proposer et mettre en œuvre des réformes audacieuses, toujours, bien sûr, dans le cadre des objectifs fixés par les pouvoirs publics.

Les grandes modernisations sont en effet souvent portées, au sein de la sphère publique, par des réformateurs courageux, dont je voudrais saluer l'énergie et l'engagement.

Mais trop souvent encore, ces derniers ne peuvent aller au bout de leurs initiatives, car ils ne disposent ni des marges de manœuvre ni d'une autonomie suffisantes.

Pourtant, l'un des objectifs majeurs de la LOLF était précisément de permettre aux gestionnaires publics, qu'il s'agisse des ministres, des dirigeants d'établissements publics ou de ceux à qui ils délèguent leurs crédits, de donner le meilleur d'eux-mêmes grâce au dépassement de certains réflexes bureaucratiques et centralisateurs.

Plus de quinze ans après le vote de cette loi, force est de constater qu'en l'absence de choix politiques clairement exprimés et votés, la technique du rabout a longtemps constitué l'alpha et l'oméga du pilotage budgétaire.

Force est également de constater que si elle a permis de parer au plus pressé, cette méthode n'a pas conduit à une maîtrise suffisante et durable de nos dépenses – sinon, cela se saurait. En revanche, elle est très désresponsabilisante.

C'est donc à une véritable révolution des pratiques que nous souhaitons appeler aujourd'hui: le ministère en charge du budget et des comptes publics devrait pour ainsi dire changer de logiciel.

Il pourrait insuffler réellement dans nos pratiques budgétaires l'esprit de confiance et de liberté qu'avait cherché à promouvoir la LOLF, par exemple en ayant recours à la contractualisation pluriannuelle avec des gestionnaires davantage maîtres de leurs moyens, en faisant en sorte que cela paie d'être performant, en termes de rémunération et de carrière, mais aussi en accordant une reconnaissance à ceux qui proposent, expérimentent et prennent des risques.

Bien entendu, l'élargissement de la liberté de gestion des ordonnateurs aura pour nécessaire corollaire le renforcement de leur obligation de rendre compte de leur gestion, c'est-à-dire de leur régime de responsabilité, qui présente aujourd'hui d'évidentes faiblesses.

Au-delà de la responsabilité devant vous, et dans le respect des principes qui fondent notre ordre financier public, ce régime pourrait évoluer vers une responsabilité administrative et financière effective devant une Cour de discipline budgétaire et financière aux compétences renforcées et élargies.

Cette responsabilité serait de nature à sanctionner à un niveau adapté et équilibré les fautes de gestion et les manquements aux règles budgétaires et comptables.

Elle trouverait toute sa place entre d'un côté, une responsabilité politique, qui s'assume devant la représentation nationale ou locale, et, de l'autre, une responsabilité pénale quand la gravité ou l'intentionnalité des fautes le justifient.

Comme les deux plateaux d'une même balance, liberté de gestion et responsabilité des ordonnateurs doivent ainsi désormais, me semble-t-il, trouver un nouvel équilibre.

Monsieur le président, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, mesdames et messieurs les députés, j'achèverai mon propos en rappelant que la situation financière de l'État demeure éminemment fragile.

Cela rend sans doute d'autant plus pertinente, voire cruciale, votre ambition de créer un véritable rendez-vous annuel du contrôle des résultats de l'action publique et, plus généralement, de promouvoir la recherche de performance de l'action publique.

Pour que cette ambition atteigne ses objectifs, soyez certains que je veillerai à ce que la Cour soit à votre écoute et remplisse toujours plus efficacement son rôle d'assistance des pouvoirs publics. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM, MODEM, UDI-Agir et LR.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

**M. Éric Woerth,** *président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.* Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, monsieur le Premier président de la Cour des comptes, mes chers collègues, je tiens tout d'abord à vous remercier, monsieur le Premier président, de votre présence aujourd'hui dans notre hémicycle, qui ouvre ce second temps du Printemps de l'évaluation – le premier ayant consisté en la réunion des commissions d'évaluation des politiques publiques.

Les liens entre notre assemblée et la Cour des comptes – dont je salue les magistrats présents aujourd'hui – se sont renforcés au fil du temps: ils sont aujourd'hui très étroits. Nous allons encore les renforcer à l'avenir, car tel est, à mon sens, l'intérêt du pays.

À l'occasion de ce débat en séance publique, je voudrais également remercier l'ensemble des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis.

Par leur présence et leur implication extrêmement active durant ces dix-huit commissions d'évaluation des politiques publiques, ils ont montré à quel point leur travail tout au long de l'année est indispensable. Les commissions d'évaluation des politiques publiques se sont réunies durant trente-six heures et vingt-cinq minutes – j'ai bien conscience que cette information donne une vision quelque peu comptable de notre démarche, mais je tenais à le dire.

Aujourd'hui, le Parlement, saisissant l'occasion que lui fournissait l'examen du projet de loi de règlement, est au cœur de l'évaluation, c'est-à-dire du contrôle de l'efficacité des politiques publiques.

Il était grand temps de créer un moment comme celui-ci. Si une telle hypothèse avait maintes fois été évoquée par le passé, elle n'avait jamais été mise en pratique: on se plaignait de ce projet de loi de règlement, mais on n'en tirait jamais totalement les conséquences.

Je remercie le Gouvernement d'avoir accepté de se prêter à l'exercice, puisque nous allons présenter des projets de résolution, et que vous savez, mes chers collègues, qu'il a le pouvoir de bloquer les projets de résolution, ce qu'il n'a pas fait.

Cela me semble une bonne chose. Chacun y a mis du sien: nous avons en effet en commun l'intérêt de la France, c'est-à-dire l'intérêt national, qui commande à la fois une bonne utilisation de l'argent public et une efficacité de la dépense publique.

Nous devons également faire en sorte que cette évaluation s'inscrive dans une procédure budgétaire évolutive. Ce Printemps de l'évaluation s'inscrit donc lui-même dans une réforme ambitieuse, celle d'un grand semestre budgétaire visant à rehausser le rôle du Parlement: évaluation au moment de la loi de règlement, vote de la loi de règlement, débat d'orientation budgétaire en vue de préparer le budget suivant, puis, évidemment, débat portant sur les crédits de l'année  $n+1$  dès l'automne.

Nous aimerions bien sûr, et dès l'année prochaine, améliorer les choses. Nous le ferons en ayant dressé au préalable, avec celles et ceux qui ont souhaité y participer, le bilan de cette première expérience visant à mieux budgétiser les dépenses de notre pays.

Certains sujets ayant trait à l'évaluation, choisis par les rapporteurs spéciaux et pour avis, ont mis en lumière des dysfonctionnements préoccupants. La Cour des comptes avait fait de même: à cet égard, ses rapports ont été précieux, comme l'ont été ceux de la Mission d'évaluation et de contrôle, la MEC, ainsi que ceux du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

Je pense par exemple aux certificats d'économie d'énergie, qui ont attiré l'attention de Julien Aubert, rapporteur spécial des programmes « Énergie, climat et après-mines » et « Service public de l'énergie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

Il s'agit en effet d'un marché opaque et visiblement souvent détourné de son objectif initial, qui est de réaliser des économies d'énergie.

Bien que les montants d'argent public en question soient faibles, ce sujet se trouve au cœur de nombreux enjeux. Comment lutter contre les risques de fraude? Quelle fiscalité appliquer à ce domaine de la transition énergétique? Comment, enfin, mieux contrôler ce marché face au risque spéculatif?

Les dix-huit commissions d'évaluation des politiques publiques ont également mis en lumière des politiques publiques qui mériteraient davantage d'efforts de la part de l'État.

Ainsi, notre collègue Stella Dupont, rapporteure spéciale sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », a observé qu'alors que le projet de loi de finances pour 2016 prévoyait de consacrer 60 millions d'euros à l'aide à la réinsertion des migrants dans leur pays d'origine, ces crédits n'avaient quasiment pas été consommés: seules seize personnes avaient utilisé cette aide. À quoi sert donc une politique publique si elle n'est pas utilisée?

Économiser n'est certes pas jongler, et vous l'avez très bien dit, monsieur le Premier président. Économiser, c'est mieux définir le rôle des pouvoirs publics – voilà pour l'aspect stratégique.

Cependant, économiser n'est pas non plus inscrire des crédits et ne pas les utiliser: Gilles Carrez l'a montré de façon assez claire s'agissant des crédits relatifs au programme « Patrimoines ». Économiser, c'est moins dépenser en choisissant mieux les instruments de l'action publique.

Économiser n'est pas non plus sous-budgétiser, niant ainsi la réalité de la dépense. Économiser, c'est créer des dispositifs aux objectifs précis et dont le contrôle de l'efficacité est une

condition de la prorogation. Nous disposons d'indicateurs de performance : peut-être faut-il également réfléchir à des indicateurs de productivité ? Vous avez à cet égard évoqué, monsieur le Premier président, le potentiel du numérique.

Mieux dépenser, ce n'est pas extraire des dépenses du budget et croire qu'on les a fait disparaître parce qu'on les a transformées en dépenses fiscales ou en abondements de fonds ou d'opérateurs, dans une sorte de *non-budget land* dans lequel il n'est au fond plus possible de retrouver ses petits.

C'est dans cette optique que nous devons voir dans l'ensemble des rapports spéciaux une véritable revue des dépenses publiques. Il n'y a pas mille manières de baisser la dépense publique : il n'en existe en réalité que deux.

Il faut en premier lieu réduire la dépense sociale, mieux inventer celle de demain, sachant qu'elle représente aujourd'hui 50 % des dépenses publiques, et, en second lieu, mieux maîtriser la croissance de la masse salariale publique, ces deux postes représentant aujourd'hui près de 75 % des dépenses publiques.

Nul ne peut évidemment penser qu'il est possible de maîtriser et de réduire la dépense publique sans maîtriser ces deux postes. Par ailleurs, si les comparaisons sont en règle générale rassurantes, elles ne le sont pas en la matière.

**Mme Valérie Rabault.** Ne vous inquiétez pas : nous allons en faire.

**M. Éric Woerth, président de la commission des finances.** Beaucoup d'autres pays font mieux que nous : nous devons aussi les prendre en exemple, ne pas compter sur la seule conjoncture pour améliorer les choses et ne pas craindre d'aller plus loin.

C'est au fond à cet objectif ambitieux que nous invite le semestre budgétaire qui vient. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LR et sur plusieurs bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

**M. le président.** La parole est à M. Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

**M. Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.** Monsieur le président, monsieur le Premier président de la Cour des comptes, monsieur le président de la commission des finances, mes chers collègues, permettez-moi d'abord de saluer plus particulièrement les rapporteurs spéciaux, qui ont joué un rôle primordial en cette année de lancement du Printemps de l'évaluation.

Je salue à mon tour le dépôt du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de l'État, dont les observations et recommandations sont toujours riches d'enseignements.

Ces travaux participent de sa mission constitutionnelle d'assistance du Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques, prévue à l'article 47, alinéa 2, de la Constitution.

L'avis du Haut conseil des finances publiques, l'acte de certification des comptes de l'État et le rapport sur l'exécution du budget de l'État permettent au Parlement de bénéficier d'une photographie exhaustive de l'état de nos comptes publics.

Le rapport sur l'exécution, qui nous occupe plus particulièrement aujourd'hui, éclaire ainsi l'examen de la loi de règlement.

Monsieur le Premier président, plusieurs points saillants de vos travaux ont retenu mon attention.

Tout d'abord, le déficit budgétaire n'a pas été significativement réduit et reste à un niveau élevé, 67,7 milliards d'euros, malgré un dynamisme certain des recettes fiscales.

Il nous revient de garder cet élément à l'esprit à l'occasion des futures discussions budgétaires de l'automne. Nous avons toutefois fait passer le déficit sous la barre fatidique des 3 % du produit intérieur brut, ce qui permet à la France de sortir de la procédure de déficit excessif qui avait été engagée à son encontre en 2009.

Je note ensuite que les préconisations que vous aviez formulées au sein de votre audit des finances publiques de juin 2017 ont été reçues avec tout le sérieux exigé par les circonstances.

La vaste opération de reprogrammation de crédits opérée par le Gouvernement, avec le concours du Parlement, a ainsi permis de contenir les risques pesant sur la trajectoire.

Ce point a d'ailleurs été relevé par la délégation du Fonds monétaire international chargée d'examiner la situation de la France, délégation que j'ai eu l'occasion de rencontrer à deux reprises, avec le président Éric Woerth à Washington, puis seul à Paris.

Enfin, et s'agissant de la certification des comptes, je relève que les progrès réalisés permettent de lever cette année quinze parties de réserves formulées sur les comptes de l'État en 2016.

Il conviendra cependant que les efforts soient poursuivis pour les réserves substantielles qui demeurent.

Je souhaite à présent aborder de manière plus précise la relation qui unit notre assemblée et la Cour des comptes, car cette relation, forte et dynamique, est amenée à prendre un nouvel élan.

Le rapport sur l'exécution du budget de l'État et les notes d'exécution budgétaire – les NEB – qui l'ont précédé en sont peut-être l'illustration la plus forte, en tout cas la plus récente.

J'évoque ici, bien entendu, le nouveau Printemps de l'évaluation, au sein duquel ces analyses occupent une place cardinale.

Dans ce cadre, les commissions d'évaluation des politiques publiques, ont auditionné ces dernières semaines l'ensemble des ministres sur l'exécution de leurs crédits en 2017 – le président de notre commission l'a rappelé.

Je veux ici souligner la contribution essentielle de la Cour des comptes à ce processus.

En effet, les soixante et une notes d'analyse de l'exécution budgétaire, qui portent sur chacune des grandes politiques publiques, fournissent un socle d'analyses et de diagnostics éminemment importants.

Les jeux de données quantitatives qui étayent les observations de la Cour ont, quant à eux, vocation à éclaircir la procédure budgétaire.

Aussi, je souhaite vous remercier, monsieur le Premier président, ainsi que l'ensemble des services de la Cour, pour la qualité de ce travail qui concourt au bon fonctionnement de la démocratie parlementaire.

Je souhaite d'autant plus les remercier que les NEB ont été communiquées plus tôt que d'habitude cette année, ce qui a grandement facilité le travail des rapporteurs spéciaux à l'occasion des commissions d'évaluation.

Le Printemps de l'évaluation, grâce au rôle qu'y joue la Cour des comptes, fluidifie le chaînage vertueux porté en germe par la LOLF, comme le Premier président l'a rappelé dans son allocation. J'en veux pour preuve que les notes d'exécution budgétaire ont souvent permis aux commissions d'évaluation des politiques publiques d'obtenir auprès des ministres des réponses qui n'étaient pas apportées par les documents budgétaires.

Par exemple, la note d'exécution budgétaire de la mission « Enseignement scolaire » a révélé que le bilan des créations d'emplois entre 2012 et 2017 avait été conforme à l'objectif des 54 000 postes annoncé au début du quinquennat précédent, mais que seuls 46 292 postes avaient été effectivement pourvus. Cette sous-consommation a été soumise à M. le ministre de l'éducation nationale, qui a mis en avant la problématique du niveau de recrutement aux concours, qui découle du déficit d'attractivité du métier d'enseignant. Ce point est à l'étude.

Cet exemple illustre le rôle vertueux des commissions d'évaluation des politiques publiques, appuyées par des éléments d'analyse fournis par la Cour des comptes. Je forme le vœu que cette première mouture du Printemps de l'évaluation, élaborée, malgré des délais extrêmement contraints, grâce à la détermination de tous les acteurs, connaisse une postérité enrichie. Je tiens à remercier le président de la commission des finances, M. Éric Woerth, qui a joué un rôle moteur dans cette dynamique, ainsi que l'ensemble des *whips* des différents groupes, qui ont appelé de leurs vœux ce Printemps de l'évaluation, en particulier notre collègue Amélie de Montchalin.

Parce que le rôle d'évaluation du Parlement, dix ans après la réforme constitutionnelle de 2008, doit enfin être pleinement assumé, la coopération entre la représentation nationale et la Cour des comptes ne saurait devenir que plus étroite. Votre présence dans cette enceinte pour la sixième fois cette année, monsieur le Premier président, et de manière encore plus symbolique au sein de cet hémicycle, témoigne de votre attachement au fonctionnement régulier et sincère – si vous me passez l'expression – de nos institutions. Soyez-en, encore une fois, remercié. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

**M. le président.** Nous en venons aux orateurs des groupes.

La parole est à M. Gilles Carrez, pour le groupe Les Républicains.

**M. Gilles Carrez.** Monsieur le président, monsieur le Premier président de la Cour des comptes, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, chers collègues, tout d'abord, je voudrais me féliciter de la qualité des relations que notre assemblée entretient avec la Cour des comptes. Le partenariat entre nos deux institutions s'est considérablement renforcé ces dix dernières années. Je veux à ce propos saluer la qualité des travaux de la Cour et souligner l'intérêt que nous leur portons. Je souhaite que ces excellentes relations s'approfondissent encore, et je remercie le président de la commission des finances et le rapporteur général de la manière dont nous travaillons avec la Cour des comptes.

Le résultat consolidé pour 2017, avec un déficit de 2,6 % du produit intérieur brut pour l'ensemble de nos comptes, est bon. Cela nous permet, comme vous venez de le dire, monsieur le rapporteur général, de sortir de la procédure de déficit excessif qui nous était appliquée depuis 2009. Il faut s'en réjouir.

Mais ce qu'il faut voir aussi, c'est que ce résultat correspond à un niveau de déficit qui reste élevé et qui est concentré sur le budget de l'État, à hauteur de 68 milliards d'euros. Il est donc essentiel de regarder comment s'est déroulée l'exécution des comptes, en dépenses et en recettes, en 2017. Je remercie le président de la commission des finances, le rapporteur général et tous les collègues qui se sont mobilisés pour que nous donnions un relief particulier à l'examen de l'exécution 2017.

Je ferai quelques observations, nourries par l'expérience.

La première porte sur les recettes. On note un afflux de recettes important à la fin 2017 – 6 milliards d'euros –, qui est lié à un phénomène bien connu : quand la croissance repart rapidement, il y a, du fait de la progressivité des impôts, une forte élasticité des recettes : 1,8. C'est beaucoup, mais – je rappelle là des souvenirs anciens – c'est moins qu'en 2000, où l'élasticité avait été de 4, ce qui avait conduit à la cagnotte. Je voudrais à ce sujet, mes chers collègues, vous faire passer un message – et un seul : c'est qu'il ne faut pas confondre ces recettes exceptionnelles, éphémères, avec des recettes permanentes, sur lesquelles on pourrait gager des dépenses permanentes, voire des diminutions d'impôts. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LR, LaREM, MODEM et UDI-Agir.*) En 2000, nous avons gagé sur ces recettes 100 milliards de francs de baisses d'impôts – le président Migaud s'en souvient. Ce fut ensuite bien difficile de revenir à l'équilibre, quand des jours moins bons sont arrivés.

Je souhaite pour ma part que le niveau que nous avons connu en 2017 se maintienne, autant que faire se peut, en 2018. Toutefois, je voudrais faire passer un autre message. Faire bouger de 22,5 milliards d'euros le niveau de la contribution sociale généralisée, ce n'est pas rien ; compenser cela en deux temps, par la baisse des cotisations salariales, d'abord au 1<sup>er</sup> janvier, puis au 1<sup>er</sup> octobre, c'était prendre un risque. Augmenter fortement la fiscalité sur les carburants quand le prix du baril était à 40 ou à 50 dollars et que tout laissait penser qu'il allait augmenter, c'était aussi prendre un risque. Souvenez-vous, lorsque le président de la commission des finances l'avait invité en janvier dernier, le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques, l'INSEE, nous avait envoyé un premier signal d'alerte. Les prélèvements obligatoires vont amputer le pouvoir d'achat d'environ 9 milliards d'euros au premier semestre de 2018. Or, comme vous le savez, il existe un lien très étroit dans notre économie entre pouvoir d'achat, consommation et croissance. Nous devons donc être extrêmement vigilants. C'est pourquoi je m'inquiète un peu. À l'automne, avec la deuxième baisse des cotisations sociales et l'amorce de la diminution de la taxe d'habitation, il y aura un afflux de pouvoir d'achat et, je l'espère, un changement psychologique – car la psychologie est essentielle. Mais attention à janvier 2019, car ce sera un mois redoutable. Je le dis depuis deux ans : le prélèvement à la source devra faire l'objet d'une campagne de communication intense.

**Mme Cendra Motin.** Oui, monsieur Carrez ! (*Sourires.*)

**M. Gilles Carrez.** Lorsque le directeur général des finances publiques est venu nous voir, il y a deux ans, à la commission des finances, il nous a expliqué que pour les crédits d'impôts récurrents, il n'y aurait aucun problème, que ce serait comme avant – la rapporteure générale de l'époque s'en souvient. Nous avons contesté ; nous avons dit que si nous avions bien compris comment cela allait se passer, ce ne serait pas comme avant. Résultat : il a fallu mettre en place en catastrophe une avance de 30 % sur une partie de ces crédits d'impôts récurrents. Il y a en sus une série d'autres problèmes – mais je sais

que Mme Motin y travaille d'arrache-pied. Il reste qu'il y aura une perception très négative de la réforme, et il ne faudrait pas qu'après une embellie à l'automne, la confiance replonge en janvier. Je me permets de vous alerter sur ce point, car, je le répète, la psychologie est essentielle.

J'en viens aux dépenses.

Nous avons bénéficié de circonstances exceptionnellement favorables en 2017, avec un prélèvement européen inférieur de 1,5 milliard à ce qui était prévu et des taux d'intérêt demeurés favorables – cette source d'économie, qui, depuis cinq ans, était devenue presque structurelle, étant désormais tarie. Nous avons donc reçu en 2017 de bonnes nouvelles – quoiqu'elles n'étaient en rien liées à la politique du Gouvernement –, et c'est heureux, car il y avait, chers collègues du groupe Nouvelle Gauche, des sous-budgétisations dans le projet de loi de finances pour 2017. (*Exclamations sur les bancs du groupe NG.*) Nous l'avions d'ailleurs signalé à l'époque; c'est un constat objectif, que la Cour des comptes avait fait dès juillet dernier et qui a été confirmé en fin d'année. Le Gouvernement a donc dû lancer un train d'annulations de crédits, mais cela n'a pas suffi.

Je voudrais appeler votre attention sur trois points que je trouve très préoccupants.

Le premier, c'est la dynamique de la masse salariale. L'accord sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations, dit « PPCR », est redoutable; il aura des effets sur le long terme, que l'on n'a pas réussi à refroidir ou à ralentir. Par conséquent, j'appelle votre attention sur la nécessaire diminution des effectifs dans la fonction publique d'État. L'objectif affiché est une réduction de 120 000 postes au total, mais de seulement 50 000 dans la fonction publique d'État. C'est insuffisant. Si nous voulons maîtriser la masse salariale, il faudra être beaucoup plus ambitieux sur l'évolution à la baisse des effectifs de la fonction publique d'État. Je vous rappelle les chiffres: en 2018, le nombre des fonctionnaires d'État, qui est aujourd'hui de 2 millions, diminuera non pas de 1 600, comme je le lis partout, mais de 324!

Le deuxième point, ce sont les transferts sociaux. Je me souviens que l'on nous avait dit, là encore, que fusionner le revenu de solidarité active « Activité » et la prime pour l'emploi pour créer une « prime d'activité », ce serait une très bonne idée et que cela ne coûterait pas plus de 4 milliards d'euros. À l'époque, nous pensions que ce qu'il fallait surtout faire diminuer, voire disparaître, c'était le non-recours au RSA Activité. Eh bien, avec la prime d'activité, on y est arrivé – au prix d'un dérapage totalement incontrôlé de la dépense!

Le troisième point, ce sont les dépenses fiscales, qui ne sont pas du tout maîtrisées. J'ai demandé, et je remercie le président de la commission des finances de l'avoir accepté, que l'on réalise une enquête au titre du 2<sup>o</sup> de l'article 58 de la LOLF sur la loi Aillagon de 2003 sur le mécénat. Il faut que vous sachiez que les dépenses fiscales liées à ce dispositif sont en train de s'envoler – nous en sommes à 1 milliard d'euros – et que nous ne disposons d'aucun élément précis sur lui. J'attends donc avec impatience ce rapport, qui nous sera remis à l'automne. Toutefois, cet exemple n'illustre qu'un mal beaucoup plus général. Or si nous ne maîtrisons pas la dépense fiscale, je peux vous garantir que les déficits vont replonger.

Une remarque pour terminer. Tout dépendra de la maîtrise de la dépense dans les prochaines années. Il faudra dépenser mieux en dépensant moins. En lisant l'excellent rapport d'information du rapporteur général sur le

programme de stabilité, une chose m'a frappé: nous aurons atteint un niveau record des prélèvements obligatoires à la fin 2017, à 45,4 % du produit intérieur brut, mais fin 2022, nous ne serons revenus qu'à 44,3 %. On n'aura donc desserré l'étau des prélèvements obligatoires que d'un point – ce qui veut dire, en clair, que les prélèvements obligatoires ne vont pas diminuer du tout. En conséquence, il faudra être extrêmement ambitieux pour ce qui est de la maîtrise de la dépense. C'est possible, car il y a beaucoup de gains de productivité et d'efficacité à faire; mais pour cela, il faudra mettre en œuvre un certain nombre de recommandations de la Cour des comptes. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LR, LaREM et UDI-Agir.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Sarah El Haïry, pour le groupe du Mouvement démocrate et apparentés.

**Mme Sarah El Haïry.** Monsieur le président, monsieur le Premier président de la Cour des comptes, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, permettez-moi tout d'abord de saluer les propos du Premier président de la Cour des comptes, et de le remercier pour la clarté des éclairages qu'il nous a apportés.

Ces dernières semaines ont été marquées par deux moments très importants: la remise du rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2017 et un moment dont l'importance fut presque affective, la première édition du Printemps de l'évaluation.

Le rapport de la Cour des comptes vient analyser, de manière concomitante au dépôt du projet de loi de règlement du budget, l'exécution des crédits. Ce rapport est, comme toujours, riche d'enseignements et d'indications pour les textes à venir.

De ce rapport, nous tirons des nouvelles plutôt encourageantes, comme le niveau inférieur du déficit de l'État par rapport à celui prévu par la loi de finances initiale, ainsi que l'accélération de l'activité et une croissance plus forte, qui entraîne une hausse des recettes fiscales.

Cependant, de nombreux autres points doivent aussi appeler notre attention. Ainsi, le poids de la dette dans le budget de l'État n'est pas encore totalement stabilisé et le taux d'endettement reste proche des 100 % du produit intérieur brut. D'autre part, l'amélioration du déficit est due à une hausse des recettes plutôt qu'à un véritable effort sur les dépenses. Le groupe du Mouvement démocrate et apparentés ne peut donc qu'appeler l'attention de notre assemblée sur la nécessité d'engager des réformes de fond, qui permettront d'avoir une dépense publique utile, maîtrisée et efficiente.

Malgré ces réserves, les textes budgétaires, la loi de finances initiale et la loi de programmation pluriannuelle, montrent notre volonté d'aller vers un assainissement de nos finances publiques, notamment grâce au respect accru des principes budgétaires, au premier rang desquels le principe de sincérité. Nous pouvons donc espérer – et je me plais à penser que ce n'est pas un vœu pieux –, que lors de notre rendez-vous de l'année prochaine, nous pourrions saluer l'amélioration de la situation budgétaire et la prise en compte des recommandations de la Cour des comptes afin d'améliorer « la capacité du Parlement à appréhender l'action de l'État d'une façon globale et claire », seule à même de lui permettre de porter une appréciation sur la gestion de l'État et le bon usage des crédits budgétaires.

Cet exercice illustre la coopération entre le Gouvernement et le Parlement dans la recherche de l'intérêt général, de l'intérêt de la France.

Il convient également de limiter le phénomène des fonds sans personnalité juridique, qui, placés en dehors du budget de l'État, sont soustraits à notre examen. La Cour a eu l'occasion de souligner l'importance de leur remise en ordre pour en limiter les effets négatifs sur le budget. La simplification et la rationalisation de l'architecture budgétaire, s'agissant de plusieurs missions, représentent un véritable enjeu de pilotage et de contrôle de l'argent public par le Parlement.

Si la remise de ce rapport est un rendez-vous classique pour cette assemblée, la période des commissions d'évaluation des politiques publiques qui l'a entourée l'est moins. Cette première édition du Printemps de l'évaluation, que nous concluons par cette semaine de contrôle budgétaire en séance publique, et les enseignements à en tirer, sont liés au rapport de la Cour des comptes.

Ces auditions nous ont permis d'examiner les différentes missions, de sorte que chacun a pu se faire un avis sur les efforts possibles, notamment en matière de sincérisation – à travers la limitation des sous-budgétisations – ou encore de recensement exhaustif de certaines aides sectorielles, qui, bien qu'elles n'aient jamais été évaluées, pèsent sur le budget de la nation. Avec une enveloppe de près de 100 milliards d'euros, les dépenses fiscales, couramment appelées « niches fiscales », doivent faire l'objet d'une attention particulière du Parlement. Sources de complexification de notre système fiscal, avec parfois des objectifs contradictoires entre elles – et même, dans certains cas, insuffisamment définis –, les dépenses fiscales ont fortement augmenté ces dernières années. Si une rationalisation aveugle et générale n'aurait aucun sens, ces dépenses doivent être correctement évaluées au vu de leur objectif économique et, le cas échéant, ajustées, supprimées ou remplacées par des dispositifs plus efficaces.

Ce travail d'évaluation était nécessaire dans un cadre plus propice à l'analyse que le tunnel budgétaire de l'automne, afin de permettre aux parlementaires et aux ministères une préparation bien en amont du projet de loi de finances. Il permettra d'évaluer les crédits nécessaires pour l'année prochaine, en fonction des enjeux et des contraintes des différentes politiques publiques.

De plus, des effets tangibles du Printemps de l'évaluation sont déjà à saluer. En effet, si les hirondelles ne font pas le printemps, le Printemps de l'évaluation a donné des ailes à plusieurs décrets d'application qui avaient du mal à sortir du nid de certains ministères. (*Sourires.*)

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Excellent !

**Mme Sarah El Haïry.** Je salue, à cet égard, la parution du décret qui permettra aux associations d'accéder aux 25 millions d'euros votés lors du dernier PLF. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

**M. Jean-Noël Barrot.** Très bien !

**Mme Sarah El Haïry.** Ce décret, très attendu par le monde associatif, lui permettra de continuer à œuvrer pour la cohésion sociale de notre pays.

Les réunions en commission nous ont permis de mettre en exergue, mission par mission, des situations budgétaires qu'il ne faudra pas réitérer, avec des sous-budgétisations importantes dans certains programmes – s'agissant notamment des

opérations extérieures ou des emplois aidés – et, dans d'autres, une entorse à certains principes budgétaires, comme l'annualité.

Nous nous devons d'être plus exigeants lors des exercices budgétaires à venir, en particulier afin de limiter les situations de sous-budgétisation et d'insincérité. En effet, si pour l'année 2017 le bilan est partagé entre deux majorités, ce ne sera plus le cas pour l'exercice 2018, dont nous porterons l'entière responsabilité. Avec le Printemps de l'évaluation que nous venons de vivre, chacun est maintenant face à ses responsabilités pour faire que l'automne budgétaire se passe dans les meilleures conditions et que l'hiver se déroule sans encombre.

Avec ce nouvel exercice, l'Assemblée rappelle également l'exigence de maintenir un niveau de dépenses cohérent avec nos recettes; elle pointera ainsi les difficultés et les enjeux dans l'exécution des budgets. Ce sont là les missions d'évaluation et de contrôle que la Constitution confère à notre assemblée: aujourd'hui, nous décidons de les faire pleinement nôtres. (*Applaudissements sur les bancs du groupe MODEM et sur plusieurs bancs du groupe LaREM.*)

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

**M. Charles de Courson.** Monsieur le président, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, monsieur le Premier président de la Cour des comptes, chers collègues députés et ex-collègues magistrats de la Cour des comptes, au nom du groupe UDI, Agir et indépendants, je veux d'abord remercier la Cour pour la qualité des documents qu'elle nous présente et pour la précision du travail accompli, ainsi que pour la clarté de l'exposé de M. le Premier président, au nom de ses collègues.

Le diagnostic établi dans le cadre du rapport sur le projet de loi de règlement peut d'ailleurs se résumer de façon très simple: les gouvernements n'ont absolument pas redressé les finances publiques – allons droit au but. Et j'ai presque envie d'ajouter, monsieur le Premier président: comme d'habitude! En cette matière, en effet, l'avant-dernier gouvernement n'a pas été, hélas, différent de ses prédécesseurs. Tout le monde en prend donc pour son grade: personne n'a redressé les finances publiques depuis vingt-cinq ans, que ce soit par absence de courage ou de lucidité, en raison de l'instabilité ou de la crise économique, et j'en passe.

Pour l'essentiel, le Gouvernement actuel n'est en rien responsable du projet de loi de règlement. Je plains beaucoup, d'ailleurs, ceux de nos collègues qui seront obligés de le voter dans deux jours, alors même que trente membres seulement de la majorité actuelle l'avaient approuvé du temps où ils étaient chez les radicaux de gauche ou au parti socialiste; s'y ajoutent une trentaine de socialistes, aujourd'hui membres du groupe Nouvelle Gauche. Cela fait donc environ 60 collègues – sur un total de 577 – qui doivent aujourd'hui assumer ce texte. C'est là une situation assez étrange.

Le gouvernement actuel fut largement attaqué pour avoir pris des mesures d'urgence à la suite du rapport de la Cour des comptes, lequel révélait un dérapage budgétaire, imputable aux dépenses, pour l'essentiel, mais aussi à quelques recettes. On peut lui reprocher le contenu de ces mesures, non leur principe: le Gouvernement a eu fondamentalement raison de prendre ces décisions.

Je veux revenir, monsieur le Premier président, sur quelques points que vous avez évoqués au nom de la Cour. Non seulement le déficit budgétaire demeure trop élevé pour stabiliser la dette, mais, surtout, il ne s'est réduit qu'à la

faveur d'un alignement des planètes. Or ces planètes se désajustent sous nos yeux. Elles constituaient, de fait, des facteurs totalement extérieurs à l'action des gouvernements successifs : je veux parler de l'effondrement du prix du baril de pétrole, tombé à moins de 40 dollars, ou des taux d'intérêt liés à la politique monétaire conduite tant aux États-Unis qu'en Europe. Cette politique, on peut la critiquer, mais elle fut ce qu'elle fut : elle a abouti à des taux d'intérêt négatifs. Et les taux d'intérêt négatifs, pour ceux que la question intéresse, j'en résume toujours la signification politique en ces termes simples : aucun avenir. Le troisième facteur extérieur, enfin, fut l'amélioration de la parité euro-dollar en faveur de la devise européenne.

À l'heure où tout cela est en train de disparaître, le déficit du budget de l'État s'établit encore, nous explique la Cour des comptes, à près de 68 milliards d'euros, soit une diminution de 1,7 milliard seulement. Pour être honnête, on devrait plutôt dire 3,2 milliards, compte tenu de l'erreur technique qui a conduit à ne pas comptabiliser une recette de 1,5 milliard au titre des droits de mutation. Mais c'est « epsilon », au regard des plus-values fiscales générées par une situation exceptionnelle, que l'on n'avait pas anticipée à ce niveau.

Il serait intéressant, à mon sens, que la Cour des comptes insiste sur un point. Vous l'avez d'ailleurs relevé, monsieur le Premier président, mais rapidement, au détour d'une phrase : au regard des prévisions de la loi de finances initiale, les dépenses de fonctionnement ont été plus élevées, et les dépenses d'investissement, elles, sensiblement moins élevées – comme d'habitude ! Or plusieurs travaux de la Cour, dont vous nous avez fait part, montrent que le niveau d'investissement de l'État est tombé à une quinzaine de milliards d'euros, sur un budget de 380 milliards de dépenses brutes. Bref, il n'y a plus de dépenses d'investissement de l'État. Beaucoup de nos concitoyens se demandent pourquoi les panneaux « trou en formation » se multiplient sur nos routes nationales. La réponse est simple, et la Cour nous l'a donnée il y a plusieurs années déjà : le montant actuel des crédits est insuffisant pour assurer le maintien en l'état des routes nationales. On pourrait aussi, d'ailleurs, évoquer la situation du parc immobilier de l'État...

Il serait donc très intéressant, disais-je, que la Cour établisse la synthèse des différentes fonctions et nous donne un ordre de grandeur, s'agissant du montant des investissements nécessaire au maintien en l'état, à moyen terme, de certains moyens de l'État – puisque telle est, en principe, la vocation des dotations budgétaires.

Le deuxième point que vous soulevez, à temps et à contretemps, est que la très forte augmentation des dépenses de fonctionnement en 2017 tient, pour une bonne part, à la très forte croissance de la masse salariale. C'est bien la première fois, au vu de chiffres que je rappelle ici : cette masse salariale représentait, hors pensions, 90 milliards d'euros en 2011, 89,9 milliards – soit une légère décline – l'année suivante et 97 milliards l'année d'après. On est ensuite passé à 92,1 milliards en 2016 et à 95,4 milliards en 2017 ! Cela ne peut pas continuer ainsi. On peut réduire les effectifs tout en assurant leur bonne gestion – autrement dit, en payant correctement nos fonctionnaires –, mais, si l'on entend maintenir les effectifs tout en payant mieux les fonctionnaires, alors, passez-moi l'expression, on est sûr de « se planter ». En cette matière, les observations à temps et à contretemps de la Cour me paraissent tout à fait bienvenues.

Quant à la dette de l'État, elle progresse, *grosso modo*, à proportion du déficit annuel, pour atteindre près de 1 700 milliards d'euros à la fin de 2017. Sur ce point

encore, les rappels à temps et à contretemps de la Cour sont fort utiles. On ne peut se borner à envisager la simple hypothèse d'une remontée des taux d'intérêt : ils remonteront de toute façon et commencent déjà à le faire ; la seule question est de savoir à quelle vitesse ils le feront. Et compte tenu de l'incidence que cela aura dans les prochaines années, le pire poste, au sein du Gouvernement, sera de nouveau celui de ministre des finances, confronté à ses collègues qui lui expliquent qu'ils n'ont jamais assez, réticents qu'ils sont à s'interroger sur l'efficacité des dépenses publiques. C'est précisément cette question que la Cour des comptes, le président de la commission des finances et nombre de collègues en son sein s'efforcent de soulever : quelle est l'efficacité de ces dépenses, les plus élevées du monde occidental, au regard d'un résultat qui n'est pas le meilleur en termes de service public ? Plusieurs exemples, y compris de grands services publics, l'illustrent.

Je veux dire un mot également des dépenses fiscales. Peut-on envisager une politique intelligente, à leur sujet, lorsqu'elles atteignent le nombre de 457 ? J'avais dit au ministre des finances du précédent gouvernement qu'il ne tenait rien en ce domaine. Il l'avait alors nié, et pourtant les chiffres sont là. Bref, on ne peut conduire une politique intelligente sur ces dépenses. Rêver, comme certains aiment à le faire, d'un grand colloque sur 457 mesures est une illusion. Pour agir rapidement, il y a une première technique, idiote mais très efficace : une réduction globale de 10 %. Cela ne ferait d'ailleurs aucun drame : l'avantage d'une telle décision est de garder tous les chiens dans la niche, dès lors qu'ils sont tous logés à la même enseigne. (*Sourires.*)

Je parlais de stratégie intelligente. Lorsqu'un gouvernement a demandé une évaluation aux corps d'inspection, en avons-nous tenu compte, mes chers collègues ? Honnêtement, je le demande à ceux d'entre nous qui siégeaient sur ces bancs à l'époque – même s'il n'en reste plus beaucoup –, la réponse est non. Le problème, donc, est de définir la méthode par laquelle on entend réduire la dépense fiscale.

Pour terminer, je veux revenir sur les idées que vous avez avancées, monsieur le Premier président. D'un éventuel projet de loi de financement des collectivités territoriales, nous discuterons dans le cadre de la réforme constitutionnelle, la délégation aux collectivités territoriales ayant adopté à l'unanimité des collègues présents, toutes tendances politiques confondues, un amendement à ce sujet – n'est-ce pas, madame Pires Beaune ?

En deuxième lieu, vous avez développé l'idée de mieux articuler l'action de la Cour des comptes aux procédures d'élaboration : bien sûr ! Mais aussi au semestre européen, puis au débat d'orientation budgétaire, puis à la loi de finances : il serait bon qu'à chacune de ces étapes nous disposions avec un peu d'avance – au moins quelques jours – de l'analyse de la Cour.

Enfin, pour ce qui est de revenir à l'orthodoxie budgétaire, je suis un orthodoxe et je le resterai jusqu'à ma mort. Monsieur le Premier président, il faut revenir aux saints principes : unité, universalité, annualité, spécialité ; et là, nous commencerons à y voir un peu plus clair.

Merci, monsieur le Premier président, à vous-même et, à travers vous, à tous vos collègues d'aider la représentation nationale à reprendre les finances publiques en main !

**M. Fabrice Le Vigoureux.** Très bien !

**M. le président.** Monsieur le député, merci de respecter dans la mesure du possible votre temps de parole, aussi important à maîtriser que les finances publiques. (*Rires et applaudissements sur divers bancs.*)

La parole est à Mme Valérie Rabault.

**Mme Valérie Rabault.** Monsieur le président, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, monsieur le Premier président de la Cour des comptes, mes chers collègues, cette session consacrée à l'évaluation des politiques publiques débute par les constats de la Cour des comptes, toujours éclairants ; la Cour est évidemment dans son rôle lorsqu'elle pointe les faiblesses de la gestion publique.

Il serait toutefois intéressant de resituer la gestion 2017 dans une perspective plus large. Permettez-moi donc de soulever ici quelques-unes des questions qui le permettent.

Première question : sous le quinquennat qui a duré de 2012 à 2017, y a-t-il eu, oui ou non, une meilleure maîtrise de la dépense publique ?

**M. Charles de Courson.** Ça...

**Mme Valérie Rabault.** J'ai dit « meilleure », mon cher collègue.

Pour répondre à cette question, permettez-moi quelques comparaisons. Entre 2002 et 2007, la dépense publique – toutes administrations publiques confondues : État, administrations de sécurité sociale, collectivités locales – a augmenté chaque année de 35 milliards d'euros en moyenne. Entre 2007 et 2012, elle a augmenté chaque année de 34 milliards d'euros en moyenne. Entre 2012 et 2017, elle a augmenté chaque année de 19 milliards d'euros en moyenne, c'est-à-dire deux fois moins que pendant les deux quinquennats précédents.

**M. Charles de Courson.** Et l'inflation ? Il faut raisonner en volume !

**Mme Valérie Rabault.** M. de Courson signale l'inflation, mais cela vaut même compte tenu de celle-ci. Il faut aussi considérer les euros sonnants et trébuchants : cela fait du bien, y compris quand on parle de finances publiques.

Quoi qu'il en soit, c'est une rupture inédite, et je regrette que la Cour n'ait pas jugé utile de le mentionner.

Deuxième question : sous le quinquennat 2012-2017, l'évolution de la dépense publique a-t-elle été inférieure ou supérieure à la création de richesse supplémentaire ? Car au fond, ce qui compte, en matière de finances publiques, est moins d'avoir un débat idéologique pour déterminer si la dépense publique est bonne ou non que d'étudier la soutenabilité de cette dépense : augmente-t-elle plus vite que la création de richesse ?

Sur ce point également, permettez-moi de procéder à quelques comparaisons.

Entre 2007 et 2012, la dépense publique a augmenté en moyenne de 3,2 % par an, contre 1,44 % de richesse supplémentaire chaque année, soit presque deux points d'écart. Entre 2012 et 2017, elle a augmenté en moyenne de 1,74 % par an. Dans le même temps, notre richesse – mesurée en volume, plus l'inflation – a crû de 1,89 % en moyenne par an. Tout le monde conviendra que 1,89 est supérieur à 1,74. Il s'agit donc là d'une autre rupture inédite : la dépense publique a moins augmenté que notre capacité à créer de la richesse supplémentaire – je parle bien de richesse

supplémentaire. Là encore, permettez-moi, monsieur le Premier président, de regretter que cette rupture majeure ne figure nulle part dans le rapport de la Cour des comptes.

Troisième question : oui ou non, les engagements de créations de postes dans les secteurs prioritaires ont-ils été tenus ? Sur ce point, je vous remercie, monsieur le Premier président : dans son rapport, la Cour apporte des réponses très précises et très claires,...

**M. Didier Migaud,** *Premier président de la Cour des comptes.* Sur le premier point aussi, madame !

**Mme Valérie Rabault.** ...dont j'espère qu'elles vont clore une fois pour toutes le débat que certains ouvrent ici ou là sur le sujet. Vous avez rappelé ce qu'il en est concernant l'enseignement scolaire. Le rapport contient également un graphique très éclairant sur la police, la gendarmerie et la justice et indique : « la hausse des schémas d'emplois s'est poursuivie pour les ministères de la justice et de l'intérieur. Les ouvertures de postes prévues suite aux attentats de 2015 (dernière tranche de recrutement des plans de lutte antiterrorisme PLAT 1 et 2) ont été réalisées ».

Quatrième question : tous les ministères utilisent-ils, oui ou non, tous les crédits qui leur sont alloués ? Sur ce point, les notes d'exécution budgétaire que vous publiez sont éclairantes, comparant dans un graphique le budget voté en loi de finances initiale et son exécution. Dans le rapport global, nous gagnerions à disposer d'un classement des ministères en fonction de leur consommation plus ou moins conforme à la loi de finances initiale de l'argent qui leur est alloué par le Parlement.

À ce sujet, je me pose tout de même des questions sur le ministère de la justice. En 2017, son budget, en exécution, correspond à 95 % du montant voté en loi de finances initiale, contre 98 % en 2016. Et si l'on regarde les chiffres plus en détail, on s'aperçoit que, pour la pénitencière, un secteur à propos duquel beaucoup d'engagements ont été pris, cette exécution n'est que de 91 %.

Au total, l'exécution 2017 ne résout sans doute pas toutes les difficultés, nous en sommes bien conscients. Mais elle clôt un cycle de cinq ans qui a représenté une vraie rupture. Pendant ces cinq ans, le rythme de croissance de la dépense publique a été divisé par deux et il a été inférieur à celui de notre création de richesse supplémentaire. (*Applaudissements sur les bancs des groupes NG et GDR.*)

**Mme Émilie Cariou.** Très bien !

(*À dix-sept heures vingt, M. Hugues Renson remplace M. François de Rugy au fauteuil de la présidence.*)

## PRÉSIDENCE DE M. HUGUES RENSON

### vice-président

**M. le président.** La parole est à M. Éric Coquerel.

**M. Éric Coquerel.** Monsieur le président, monsieur le Premier président de la Cour des comptes, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, chers collègues, le rapport de la Cour des comptes que nous examinons est riche d'enseignements.

L'ancienne majorité a voté un budget d'austérité, que la majorité actuelle a nettement aggravé par des décrets d'annulation pris en juillet 2017, puis par la loi de finances initiale pour 2018.

Sur le rapport en lui-même, les chiffres de la Cour démontrent l'ampleur de l'écart entre le budget exécuté en 2017 et ce qui était prévu en loi de finances initiale. Ce sont de véritables coups de rabot qu'ont subi certaines missions dans leur exécution, sans que l'on comprenne très bien, d'ailleurs, les priorités qui en ont décidé : une réduction de 2,9 % pour la mission « Écologie », soit une baisse de plus de 222 millions d'euros en exécution, à l'heure où le climat est une cause primordiale au niveau national et international ; de 4,7 % pour la mission « Sécurités » ; de 4,5 % pour l'aide publique au développement ; et de 4,1 % pour la justice. En outre, la Cour note que les dépenses d'investissement de l'État sont en baisse de 7,1 % par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, du fait des annulations de juillet, décidées par l'actuel gouvernement.

Ces annulations ont en réalité servi à financer, nous dit-on, d'autres missions qui avaient été sous-évaluées en loi de finances initiale. En d'autres termes, la majorité précédente a bricolé et l'actuelle rabote d'un programme à l'autre. Les annulations s'élèvent en tout à 5 milliards d'euros, ce qui représente un record depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, en 2001.

Mais le problème que pose cette exécution n'est pas seulement économique ou comptable : il est bel et bien démocratique – ce que la Cour des comptes note, d'ailleurs. En effet, la partie du budget exécutée par le Gouvernement est encore plus austère que ce qui avait été voté par la précédente majorité. La Cour des comptes dénonce d'ailleurs la manière dont le Gouvernement a choisi d'exécuter la fin de l'exercice, par décrets d'annulation plutôt que par une loi de finances rectificative présentée au Parlement. Pourquoi ce choix ? Par peur du débat ? C'est à nos yeux une atteinte très grave – une de plus – portée au rôle du Parlement dans le contrôle de l'action budgétaire.

En plus, on a un peu l'impression que l'on se moque de nous : l'exposé des motifs du projet de loi de règlement donne toujours une explication détaillée concernant les ouvertures de crédits, mais généralement aucune sur les annulations. Le Parlement n'est donc pas correctement informé des raisons qui ont conduit à ces annulations, lesquelles constituent, je le répète, un record.

Mais ces pratiques budgétaires antidémocratiques ne sont pas les seules pointées par la Cour des comptes.

Par exemple, il est impossible à l'heure actuelle de mesurer les crédits nouveaux affectés au programme d'investissements d'avenir – PIA –, qui obéissent à des modalités de gestion dérogatoires. Les crédits du budget général sont d'abord versés à des opérateurs ; le financement des projets intervient ensuite, et en dehors du cadre budgétaire. Cela ne garantit pas une bonne traçabilité des montants investis et, surtout, des crédits nouveaux réellement affectés à l'investissement.

De plus, la Cour des comptes dénonce le recours à des fonds sans personnalité juridique, comme le fonds d'aide à l'innovation ou l'enveloppe spéciale de transition énergétique. Ces fonds sont une source d'opacité et un moyen de contourner les règles de spécialité et de sincérité budgétaire pour soustraire l'examen de ces crédits au Parlement, c'est-à-dire à la représentation nationale.

Enfin – et ce n'est pas un petit morceau –, la Cour des comptes épingle des dépenses fiscales en hausse permanente et échappant à tout contrôle. Le montant des niches fiscales a atteint 93 milliards d'euros pour l'année 2017, soit 5,4 milliards de plus qu'en 2016. Il est temps de mettre un coup de balai dans les niches les plus inutiles et dont l'objet est souvent détourné : le crédit d'impôt pour la

compétitivité et l'emploi, ou CICE – j'y reviendrai –, le crédit d'impôt recherche, les niches dites Copé ou Pinel, le dispositif Scellier – autant de gouffres financiers pour l'État, donc pour la collectivité, alors que, je le répète, elles sont inutiles.

Si nous ne partageons évidemment pas l'avis général de la Cour des comptes, qui demande toujours plus de coups de rabot au nom du contrôle des déficits, elle pointe de graves irrégularités de gestion dans l'exécution budgétaire, à propos desquelles nous pouvons la rejoindre.

Ce budget a été à l'image de la politique du gouvernement actuel comme du précédent : sévère avec les uns – la quasi-totalité de la population –, généreux avec les autres, les plus riches – de ce point de vue, la loi de finances pour 2018 a atteint un record.

Si les transferts aux collectivités territoriales ont été violemment rabotés – de 3 milliards d'euros –, les bénéficiaires du CICE ont pu se gorger un an de plus d'aides financières sans aucun résultat. Le CICE a en effet coûté plus de 15 milliards d'euros en 2017, soit une hausse de plus de 2,1 milliards d'euros par rapport à l'année précédente, alors que, on le sait très bien, l'étude la plus optimiste commandée par le ministère du travail a conclu à la préservation de 100 000 emplois au maximum, quand le MEDEF en promettait un million.

L'autre enseignement que l'on peut tirer du rapport de la Cour des comptes est que les deux gouvernements ont bénéficié d'un contexte économique international extrêmement favorable, mais ont finalement décidé de ne pas en faire profiter la majorité de la population.

Avec un taux de croissance de 2,2 %, ce sont 5,5 milliards de recettes fiscales supplémentaires qui sont rentrées dans les caisses de l'État, sans que personne n'en voie la couleur, sauf quelques riches privilégiés. Et pour cause : vous l'assumez, vous avez décidé d'utiliser ces recettes pour améliorer d'abord le solde budgétaire, conformément aux injonctions de Bruxelles.

Cette croissance ne doit donc rien à la politique de ce gouvernement, ni à celle du précédent, mais tout à un environnement économique mondial très favorable. En 2017, la croissance mondiale était ainsi de 3,7 % et celle de la zone euro de 2,5 %, tandis que le prix du baril de pétrole était encore très bas.

Le directeur de l'INSEE, que nous avons auditionné en commission, a d'ailleurs confirmé que nous ne retrouverions pas en 2018 la croissance de 2017 et que le ralentissement avait malheureusement déjà commencé. Nous sommes plus proches aujourd'hui de la prochaine crise financière que d'une relance durable de l'activité. Le différentiel toujours plus marqué entre l'économie réelle et l'économie financière, qui avait annoncé la crise des *subprimes* en 2008, est un indicateur qui nous fait craindre le pire pour les mois ou les années à venir. Car il y a de quoi avoir peur, vu l'importance des coups de rabot qui ont été opérés, si, malgré les 5,5 milliards d'euros de recettes supplémentaires, les recettes sont finalement plus basses que prévu du fait du ralentissement de la croissance.

Nous constatons déjà un ralentissement de la consommation en 2017 : elle passe d'une croissance de 2,1 % en 2016 à 1 % à peine. Et le ralentissement va se poursuivre en 2018 : toujours selon l'INSEE, la consommation des ménages a déjà reculé de 1,9 % en janvier. Au premier trimestre, le chômage est reparti à la hausse, augmentant de 0,3 %. La confiance

dans les entreprises, elle, est en baisse, non seulement en France mais dans toute la zone euro, ce qui témoigne certainement de l'inversion en cours de la situation économique.

Mais, vu la politique du Gouvernement, qui attaque le pouvoir d'achat des plus modestes en augmentant la CSG, on peut raisonnablement s'inquiéter de l'effet de ce ralentissement sur la consommation populaire et sur la croissance en 2018, laquelle est déjà retombée à 0,2 % au premier trimestre, contre 0,7 % au trimestre précédent. De plus, la politique fiscale du Gouvernement décidée à la fin de l'année 2017 aggravera cette situation : c'est, pour reprendre votre expression, monsieur le Premier président, de l'eau versée dans le tonneau des Danaïdes – je parle des milliards et des milliards d'euros donnés aux plus riches des actionnaires, qui ne servent en général qu'à la spéculation, et non pas, malheureusement, à relancer le pouvoir d'achat de tous.

Nous proposons une autre voie face au grand nombre de ceux qui, sur les bancs de cette assemblée, défendent une politique de l'offre toujours délétère, qui nous inquiète grandement. Je crains que la loi de règlement n'aggrave la situation et n'ait un effet dévastateur, si la situation économique se détériore dans les mois à venir, en termes d'activité économique et de puissance de feu de la dépense publique qui risque d'être éteinte, alors même qu'elle a évité la récession dans la période précédente, quand le marché privé était atone.

Ce Printemps de l'évaluation annonce, je le crains, un hiver rigoureux et prouve, une fois de plus, la nécessité de changer radicalement de politique et de redistribuer ce « pognon de dingue », pour reprendre l'expression célèbre d'un noctambule, que nous coûte la finance, à tous ceux qui produisent les richesses dans ce pays et dont le pouvoir d'achat serait ô combien utile pour relancer l'économie de manière pérenne.

**M. le président.** La parole est à M. Stéphane Peu.

**M. Stéphane Peu.** Monsieur le président, monsieur le Premier président de la Cour des comptes, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, je souhaiterais, dans un premier temps, remercier M. Migaud, ainsi que l'ensemble des services de la Cour des comptes, pour cette présentation. Que l'on puisse aujourd'hui s'exprimer et échanger sur les différents éléments de ce rapport est plutôt positif. À vrai dire, pour bénéficier d'un panorama aussi complet que possible du pays et rééquilibrer l'irruption, en quelque sorte, de la Cour des comptes dans nos travaux, nous pourrions appliquer la même méthode à d'autres publications, en invitant les responsables des organismes publics concernés. Pourquoi, mes chers collègues, ne pas inviter, par exemple, l'INSEE, qui vient de publier un rapport très intéressant et particulièrement fourni sur les revenus et le patrimoine des ménages portant sur les années 1998 à 2015 ? Au-delà de la situation comptable et budgétaire de notre pays, il y a lieu d'être pleinement informés de la situation sociale de la France. Les deux sujets sont d'ailleurs intimement liés, puisque les politiques budgétaires et fiscales, que nous décidons dans cet hémicycle, ont des conséquences très concrètes sur l'évolution des inégalités.

Je vous donnerai deux exemples en guise d'illustration : en mettant en place le prélèvement forfaitaire unique à 30 % sur les revenus du capital, comme la majorité l'a fait dans le cadre du budget 2018, il est très probable que cette mesure, de 2 milliards d'euros *a minima*, bénéficie quasi exclusivement aux plus aisés, renforçant ainsi les inégalités de revenus dans notre pays ; s'agissant des aides fiscales à l'investissement

locatif, depuis les années quatre-vingt-dix, notre pays multiplie les dispositifs d'exonération fiscale en vue d'accroître le secteur du logement locatif privé et de soutenir l'activité de construction. Se sont ainsi succédé le « Périssol », le « Besson », le « Robien », le « Scellier », le « Duflo » et enfin le « Pinel ». Les parlementaires communistes se sont élevés contre ces dispositifs à maintes reprises et se sont battus pour que la lumière soit faite sur ces « dépenses fiscales », pour reprendre le langage financier qu'il convient d'employer aujourd'hui à propos de ces exonérations.

La Cour des comptes a mené, en ce début d'année, une enquête sur les dépenses fiscales consenties entre 2009 et 2016 en faveur de l'investissement locatif des ménages. Les conclusions de cette enquête doivent nous alerter et nous conduire à prendre les décisions qui s'imposent. Selon la Cour des comptes, ces dépenses fiscales s'avèrent particulièrement coûteuses au regard de leur efficacité, sans parler de leur effet spéculatif sur les prix de l'immobilier. Elles ont coûté 1,7 milliard d'euros en 2015, mais il est indispensable d'aller au-delà de ce coût annuel et de prendre en compte leur coût générationnel. La note est alors particulièrement salée ! Pour le « Scellier », c'est 3,9 milliards d'euros, pour le « Pinel », la bagatelle de 7,4 milliards d'euros !

Nous sommes là, vous en conviendrez, dans un tout autre ordre de grandeur, d'autant plus que, si l'on s'arrête un instant sur les bénéficiaires de ces ristournes fiscales, on s'aperçoit très vite qu'il s'agit tout simplement des ménages aux revenus élevés, voire très élevés. Près du quart des ménages bénéficiaires appartient à la tranche d'imposition comprise entre 71 000 euros et 151 000 euros, quand ceux-ci ne représentent que 2,3 % des foyers imposés. Nous avons donc des dispositifs particulièrement coûteux et qui bénéficient, pour l'essentiel, aux plus aisés de notre pays, en aggravant un peu plus les inégalités au sein de notre population.

Ces dispositifs sont-ils, à tout le moins, efficaces en termes de construction de logements locatifs et de soutien à l'activité de construction ? Le doute est plus que justifié. Si la Cour des comptes regrette, comme nous, que les enquêtes économiques sur ce sujet soient si peu nombreuses, elle reconnaît tout de même que les opérateurs privés – les constructeurs, les promoteurs ou les banques – ont intégré dans leurs stratégies la pérennité de ces aides, et sont totalement « accros » à ces produits. La Cour observe que, en comparaison, d'autres dépenses publiques permettraient, à volume égal, d'augmenter plus durablement le parc de logements dans notre pays.

Mes chers collègues, cette situation est anormale. Au lendemain des discussions sur le projet de loi ELAN, dont la poutre maîtresse était l'affaiblissement du secteur des habitations à loyer modéré, que le Gouvernement et la majorité trouvent trop coûteux, ce rapport doit être pris au sérieux et nous obliger à changer de direction. Cette réflexion doit également s'élargir à l'ensemble des dépenses fiscales, et bien au-delà des seuls crédits d'impôt relatifs au logement. Certains ici n'ont cessé d'entretenir la mythologie d'un pays qui serait dans une forme de dépendance à l'égard de la dépense publique. Nous le redisons : ces affirmations sont inexactes, car elles partent du présupposé que la dépense publique représente le mal absolu, alors qu'elle a pour objet de répondre aux besoins quotidiens de nos concitoyens, en termes de mobilité, de protection sociale ou de soutien public au tissu économique. Ces dépenses tentent de faire vivre notre devise républicaine.

Beaucoup ici vont tirer à boulets rouges sur la hausse des dépenses publiques constatée en 2017. Mais pourquoi ont-elles augmenté ? Notamment parce qu'il y a eu des recrute-

ments d'enseignants au sein de l'éducation nationale. Qui peut me dire ici qu'il considère ces recrutements comme illégitimes et injustifiés, quand les besoins sur nos territoires sont massifs en la matière et que notre démographie est positive? Un rapport parlementaire vient de constater à quel point un enfant de la Seine-Saint-Denis, d'où je suis élu, était moins bien doté en enseignants que n'importe quel autre enfant ailleurs sur le territoire national et qu'il subsistait de criantes disparités en matière d'effectifs d'enseignants.

En réalité, si notre pays est « accro » à quelque chose, c'est bien à ces dépenses fiscales, qui ont flambé ces quinze dernières années, et même littéralement explosé ces cinq dernières années. Elles se chiffraient ainsi à 93 milliards d'euros en 2017. Pour avoir un ordre de grandeur, cela représente l'équivalent des budgets de l'éducation nationale, de la sécurité et de la culture cumulés! Cela mériterait, de notre point de vue, une évaluation précise. Quels sont les effets de ces crédits d'impôts? Qui en sont les bénéficiaires, qu'il s'agisse d'entreprises ou de particuliers? Quelles en sont les contreparties sociales? Une revue de ces crédits d'impôts s'impose, depuis une véritable évaluation de leurs effets, notamment en termes d'impact sur les inégalités, jusqu'à leur remise en cause. Il y va de l'égalité entre nos concitoyens. Il y va de la justice fiscale. Il y va de nos équilibres budgétaires. Il y va aussi de l'efficacité de nos politiques publiques.

Pour conclure, mes chers collègues, s'il y aurait beaucoup à dire sur de nombreux points de ce rapport de la Cour des comptes et, plus généralement, sur la situation budgétaire de notre pays, je m'attarderai sur trois éléments en particulier. D'abord un constat : alors qu'il s'agit de la fiscalité la plus injuste socialement, frappant plus durement les moins aisés, la TVA représente plus de 50 % des recettes fiscales de notre budget. La justice fiscale dans notre pays n'est donc pas au rendez-vous. Ensuite, une interrogation : la contribution à l'Union européenne est inférieure de 2,3 milliards d'euros à la loi de finances initiale pour 2017. Pourquoi une telle sous-utilisation? Les procédures sont-elles trop complexes pour que les acteurs – je pense aux collectivités et aux associations – se saisissent des fonds disponibles en matière de cohésion sociale et territoriale? Enfin, une remarque de forme portant sur votre rapport, monsieur le Premier président : trente-huit pages sur les recettes et soixante-deux sur les dépenses publiques. N'existe-t-il pas, selon vous, des marges pour rééquilibrer ce rapport, afin de nous attarder sur les recettes publiques? C'est, de notre point de vue, aussi comme cela que l'on fait un budget, et, en matière de recettes publiques, nous avons des propositions à vous faire.

**Mme Christine Pires Beaune.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à Mme Amélie de Montchalin.

**Mme Amélie de Montchalin.** Monsieur le président, monsieur le Premier président de la Cour des comptes, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, mon intervention ne sera pas un commentaire de plus du tableau qu'ont dressé la Cour des comptes et mes collègues de l'exécution du budget de l'année 2017, mais plutôt une projection sur le présent et notre avenir. Je souhaiterais en effet concentrer mon intervention sur les dix recommandations faites à la fin de votre rapport, monsieur le Premier président.

Certaines d'entre elles me semblent essentielles pour rendre encore plus utile et efficace le travail complémentaire que mènent nos deux institutions, et surtout pour ne pas répéter les erreurs des exercices précédents, qui tiennent finalement pour l'essentiel à un défaut de suivi et d'évaluation des

budgets que nous votons. C'est tout l'objet et le sens de ce Printemps de l'évaluation, mené par les députés de la commission des finances. Pour la première fois, cher président de la commission, cher rapporteur général, chers collègues, nous avons réussi à avoir un échange rationnel et significatif avec les ministres sur l'exécution de leurs budgets. Ce véritable échange sur l'efficacité et le sens des politiques publiques, plutôt qu'une bataille de chiffres qui finissait par devenir une abstraction d'experts, est essentiel, alors que chaque euro dépensé est bien réel et finance des politiques publiques qui le sont tout autant.

La troisième recommandation du rapport semble tout à fait cohérente avec l'esprit du travail parlementaire que nous voudrions créer ici. Vous demandez de détailler les méthodes et le processus de prévision pour chacun des principaux impôts, ainsi que le modèle de prévision utilisé. Nous le ferons partiellement dès le mois de septembre prochain, pour certains d'entre eux, puis progressivement en totalité, grâce à la création d'une agence d'évaluation parlementaire et de son unité de chiffrage, soutenue notamment par mes collègues Jean-Noël Barrot et Jean-François Eliaou, avec l'aide d'économistes de laboratoires de référence en évaluation de politiques publiques. Vous demandez également de décomposer la prévision de chaque impôt, en fonction de l'évolution de la base taxable, de l'impact du barème, du taux de recouvrement anticipé et, si possible, des effets de comportement. C'est de nouveau l'une des tâches d'évaluation économique que nous donnerons progressivement à notre agence d'évaluation parlementaire, qui sera bien entendu transparente.

Les cinquième et sixième recommandations, souvent reformulées – je souhaite insister sur ce point –, nous semblent incontournables. Elles concernent les dépenses fiscales, qui ont fait l'objet, devant notre commission, lors du Printemps de l'évaluation, d'engagements clairs de la part du ministre de l'action et des comptes publics. Il est extrêmement urgent de préciser les objectifs auxquels participent les dépenses fiscales rattachées au programme et de justifier le coût des plus significatives. La réalisation, pendant la période de la loi de programmation des finances publiques, d'une évaluation exhaustive des dépenses fiscales s'impose.

Le Parlement devra, bien sûr, avoir toute sa part dans cet exercice ; mais c'est un objectif clé dont doit se saisir rapidement le pouvoir exécutif. C'est en effet le principal nœud d'héritage et de responsabilité de tous les exercices budgétaires, celui qui révèle le plus les erreurs récurrentes que je citais au début de mon propos. Avec un coût estimé à près de 93 milliards pour 2017, en accélération exponentielle lors du précédent quinquennat, et des dépassements continus au cours des exercices 2015, 2016 et 2017, qui ne se sont que très peu traduits par des mesures d'ajustement, c'est même un sujet urgent du budget qui vient.

L'héritage est très lourd, et nous avons vu, lors des commissions d'évaluation des politiques publiques des ministères, à quel point il était parfois difficile de retracer le sens et les objectifs précis de politiques publiques qui ont appelé en leur temps à la création d'une dépense fiscale. Ce devoir d'inventaire, monsieur le Premier président, il nous semble nécessaire de le réaliser de manière urgente.

L'article 20 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 nous a donné pour l'avenir un mécanisme de responsabilité – une limitation de quatre ans pour toute nouvelle dépense fiscale –, et nous pouvons désormais fixer à toute nouvelle dépense fiscale une échéance d'évaluation, afin d'en juger la pertinence avant d'en proposer la reconduction

ou la suppression éventuelle. Saisissons cette occasion pour maîtriser et redonner du sens à des dépenses qui n'en avaient plus.

Par ailleurs, et plus globalement, il faut que nous nous penchions ensemble, exécutif et Parlement, sur le nécessaire suivi infra-annuel de toute notre évaluation, sur toutes les normes votées en loi de finances – vous y appelez d'ailleurs dans votre rapport. L'information du Parlement sur ce suivi doit être la plus claire et la plus transparente possible. Il y aura ainsi beaucoup de travail à chacun des printemps de l'évaluation des années qui viennent, car voter, évaluer et avoir le courage de réformer, telle est ici notre mission à tous. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

**M. Jean-Noël Barrot.** Excellent !

**M. le président.** La parole est à Mme Christine Pires Beaune.

**Mme Christine Pires Beaune.** Monsieur le président, monsieur le Premier président, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général du budget, mes chers collègues, je tiens tout d'abord, monsieur le Premier président, à vous remercier moi aussi pour la présentation du rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2017, en commission des finances la semaine dernière et en séance aujourd'hui, et à insister sur la qualité des documents qui nous ont été fournis.

Comme je l'ai déjà souligné lors de votre audition par la commission des finances le 6 juin dernier, ce rapport se situe, sans surprise, dans le prolongement de l'audit mené par la Cour des comptes que vous nous aviez présenté au mois de juin 2017. Disons-le clairement, ce rapport est à charge. J'en veux pour preuve la récurrence du mot « sous-budgétisation » que l'on retrouve quarante-deux fois dans votre rapport, ou du mot « insincérité » qui apparaît cinq fois.

Mais de quoi parlons-nous ? Nous allons examiner cette semaine en séance le projet de loi de règlement qui confirme que la France a vu son déficit public repasser sous la barre des 3 % du PIB pour la première fois depuis 2007. Pour rappel, en 2012, le déficit public dépassait les 100 milliards d'euros et atteignait 5 % du PIB. Un quinquennat plus tard, ce déficit est passé sous les 70 milliards d'euros et représente 2,6 % du PIB. La présidente du groupe Nouvelle Gauche a d'ailleurs rappelé certaines comparaisons. Le rôle de la Cour des comptes est de s'assurer du bon emploi de l'argent public. Les chiffres que je viens d'évoquer auraient donc dû vous conduire à saluer au moins les résultats obtenus entre 2012 et 2017 ; vous ne l'avez pas fait et le groupe NG le regrette.

Je veux m'arrêter maintenant sur la question des sous-budgétisations. Dans son audit des finances publiques de 2012, la Cour des comptes avait relevé une surévaluation des recettes, quand celui de 2017 souligne une sous-budgétisation des dépenses. Or l'enjeu et les conséquences de ces deux phénomènes ne sont pas les mêmes. En effet, si un manque de recettes peut difficilement être comblé en cours d'année, une hausse des dépenses peut être plus facilement résolue, notamment par l'intermédiaire de la réserve de précaution.

Dans le cas du budget 2017, il y a effectivement eu – comme d'habitude, malheureusement – une sous-estimation de certaines dépenses. Cependant la réserve de précaution avait été fixée à un taux de 8 %, particulièrement élevé, permettant de financer d'éventuelles dépenses non anticipées, même si – je vous rejoins – la réserve ne devrait financer que des aléas, par définition non prévisibles. Pourtant la Cour des

comptes critique les sous-budgétisations tout en dénonçant paradoxalement le taux de crédits mis en réserve, trop élevé ; j'y vois une contradiction.

Si le terme « sous-budgétisation » se retrouve régulièrement dans le rapport, il faut lire la note d'exécution budgétaire 2017 de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » – RCT – pour tomber sur celui de « sur-budgétisation ». Ainsi, la loi de finances initiale de 2017 aurait budgété les crédits à destination du soutien à l'investissement local, dont une partie importante a été annulée l'été dernier. En réalité, cette sur-budgétisation est le fruit d'une sous-consommation des crédits, à l'initiative notamment de certaines préfectures qui tardent à signer les arrêtés de subvention, contraignant ainsi les élus à repousser le lancement de leurs projets, ou qui avancent que tous les crédits ont été consommés – je peux en témoigner.

Comme je le rappelais lors de l'examen de l'exécution des crédits de la mission RCT en commission d'évaluation des politiques publiques du 7 juin dernier : « Je prends le pari aujourd'hui devant vous que la situation sera quasiment identique l'année prochaine. À la fin du mois de mai, dans beaucoup de départements, les arrêtés de subventions n'étaient toujours pas signés, et vous connaissez comme moi certains élus : ils sont prudents, et ils ne commenceront pas les travaux sans l'arrêté. S'il ne sort qu'au mois de juin, vous comprenez qu'il est effectivement très difficile de consommer les crédits. » Le ministre d'État, ministre de l'intérieur, Gérard Collomb, a d'ailleurs reconnu lors de cette réunion que nous étions, dans ce domaine, en présence d'un cercle vicieux.

Je souhaite également aborder la question des niches fiscales. Le rapport de la Cour des comptes a le mérite de souligner l'hypocrisie de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 en cette matière. Pour rappel, l'article 20 de cette loi de programmation a plafonné le montant des niches fiscales, mais ce plafond est – selon vos propres termes, monsieur le Premier président – inopérant, car supérieur de 20 milliards d'euros au coût des niches fiscales en 2017. Il permettra donc en théorie une hausse de 20 % des dépenses fiscales dans les années à venir.

Je rappellerai que la majorité précédente a commencé le redressement des finances publiques. Certes, beaucoup reste à faire, mais vu l'état dans lequel nous avons trouvé le pays en 2012, nous pouvons être fiers de notre action. Il est toutefois regrettable que la majorité actuelle se serve des marges de manœuvre budgétaires, qui n'existaient pas il y a quelques années, pour mener une politique de hausse des inégalités sociales et territoriales. C'est d'ailleurs l'objet de notre proposition de résolution qui sera examinée demain. (*M. Jean-Louis Bricout applaudit.*)

**M. le président.** La parole est à M. Fabrice Le Vigoureux.

**M. Fabrice Le Vigoureux.** Monsieur le président, monsieur le Premier président, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, chers collègues, c'est avec une certaine anxiété que j'ai dû aborder la fête des pères cette année. En effet, mon petit dernier m'a demandé tout de go à quoi ressemblerait mon début de semaine à l'Assemblée nationale, et lorsque je lui ai annoncé que j'allais intervenir sur les niches fiscales, il a été saisi d'une moue dubitative et, je le regrette, d'une forme d'indifférence, voire de mépris pour l'exercice, en comparaison des récentes prouesses de Griezmann et Pogba. Cela me conduira à user de quelques métaphores footballistiques pour illustrer mon propos et susciter peut-être son intérêt – et le vôtre avant tout. (*Sourires.*)

Monsieur le Premier président, la Cour des comptes adresse une nouvelle fois un carton jaune – ou un tacle sévère – à l'État pour son pilotage et son inventivité en matière de niches fiscales dont le coût pour les finances publiques s'est élevé pour la saison 2017 à plus de 92 milliards d'euros, soit 3 milliards de plus que ce qui avait été envisagé lors du vote du budget initial pour 2017, et 20 milliards de plus qu'en 2013 du fait de la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – CICE. Si, sur le papier, on dénombre comme vous le rappelez à peu près 450 niches fiscales, quinze d'entre elles concentrent environ 50 milliards d'euros pour l'année en cours. Le palmarès est assez stable ces dernières années avec le CICE, le crédit d'impôt recherche ou encore l'abattement de 10 % sur les pensions et retraites dans le calcul de l'impôt sur le revenu.

Soyons clairs, il ne s'agit pas de renvoyer toutes les niches au vestiaire, car certaines, par exemple les crédits d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile ou pour les frais de garde d'enfants, soutiennent l'activité et le pouvoir d'achat. Mais cela ne doit pas empêcher le Parlement de rehausser régulièrement ses crampons pour savoir si ces dispositifs sont toujours efficaces et efficients.

Il est également important de rappeler que la donne va quelque peu changer ces prochaines années avec la transformation – bienvenue – du CICE en allègement pérenne de charges pour les entreprises à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, qui bénéficiera aussi aux associations et aux structures œuvrant dans le secteur de l'économie sociale et solidaire.

Il convient néanmoins de noter que les dépenses fiscales hors CICE ont progressé de manière soutenue en 2017. Parallèlement, 138 dépenses fiscales dispersées dans les différentes missions du budget de l'État sont considérées comme non chiffrables ; à cela s'ajoutent 88 niches dont le coût est limité – moins de 10 millions d'euros. Je cite la Cour : « La concentration du coût des dépenses fiscales ne doit pas occulter la multitude de petits dispositifs, dont l'efficacité, la pertinence ou l'impact ne sont pas établis. » Cette situation mérite clairement un coup de sifflet, car certains dispositifs s'adressent, pour un bénéfice très aléatoire, à très peu d'entreprises ou de ménages ; il n'y a donc pas vraiment de quoi remplir un stade.

La question du pilotage des dépenses fiscales est une préoccupation de longue date du Parlement, comme en atteste par exemple un rapport d'information de juin 2008, rédigé par MM. Migaud, Carrez et de Courson, qui, en bons renards des surfaces, ont su faire trembler certains filets fiscaux. Ce travail approfondi reposait sur deux axes : la maîtrise des dépenses fiscales et l'amélioration de l'équité et de l'efficacité de ces dispositifs. Le constat datant de dix ans, les recommandations qui en découlaient restent pour l'essentiel d'actualité et nous invitent collectivement à l'humilité.

Le rapport de la Cour rappelle la pratique des conférences fiscales organisées dès 2015 afin d'engager l'audit, mais au sein desquelles les ministères n'ont pas toujours pleinement joué le jeu, ont parfois botté en touche et se sont le plus souvent renvoyé la balle. Beaucoup de dispositifs sont restés sans évaluation préalable ou postérieure. Plus dérangent encore, certaines évaluations qui avaient été prévues par la loi n'ont jamais été publiées. Nous ne pouvons plus nous satisfaire de cette stratégie défensive et devons, à mon sens, saisir la balle au bond de la longue transversale du rapport Migaud, de Courson, Carrez, bien remise en jeu aujourd'hui par la Cour des comptes. C'est pourquoi l'article 20 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, votée cet automne, prévoit le principe de limitation à quatre ans des créations ou extensions de niches fiscales. Il prévoit

également de fixer une échéance d'évaluation à l'approche de la date d'extinction du dispositif, afin de justifier sa pertinence avant de jouer éventuellement les prolongations dans la loi.

Je partage la recommandation de la Cour qui invite à demander une évaluation exhaustive des niches existantes, car nous devons agir à la fois sur le flux et sur le stock. Évidemment, j'ai conscience qu'il s'agit d'un travail de longue haleine et qui ne peut pas être toujours consensuel. Mais nous sommes convaincus que le Parlement a un rôle de premier ordre à jouer dans cette évaluation et que cela s'inscrit dans notre collaboration, nécessairement étroite, avec la Cour pour mieux contrôler les deniers publics.

C'est le sens du travail qu'entreprennent aujourd'hui la commission des finances et, en particulier, Amélie de Montchalin pour muscler les moyens matériels et humains de notre Assemblée, pour lui permettre d'évaluer pleinement l'impact de certaines évolutions de la loi, en l'occurrence fiscale.

Mais nous devons également veiller à ne pas gâcher cet effort d'évaluation par des réflexes tenaces de création de nouvelles niches. Nous devons, me semble-t-il, nous montrer intransigeants, Gouvernement et parlementaires, sur ces dispositifs qui sont devenus des instruments essentiels de certaines politiques publiques – par exemple le logement ou le travail –, sans toujours s'avérer efficaces. Tout comme les taxes à faible rendement qui feront l'objet d'une résolution du groupe La République en marche, les niches fiscales doivent être énergiquement remises en cause. Sur ce sujet, comme toujours quand il s'agit d'évaluer, de simplifier et d'expérimenter, je suis convaincu que les députés – en particulier ceux de la majorité – sont prêts à mouiller le maillot. *(Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.)*

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

**M. Michel Castellani.** Monsieur le président, monsieur le Premier président, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, chers collègues, ce débat sur le rapport de la Cour des comptes est l'occasion d'une réflexion sur un sujet primordial : la situation budgétaire réelle de la France. Je passerai sur les recommandations de type technique concernant le mode de présentation des documents budgétaires, pour aller à l'essentiel.

Le solde 2017 présente 67,7 milliards de déficit : légère réduction par rapport à l'année précédente, mais déficit lourd tout de même. Une hémorragie qui se réduit, mais qui se poursuit n'arrange en aucune manière l'état de santé du patient. Cette réduction est d'ailleurs insuffisante, et de loin, pour que le poids relatif de la dette dans le PIB soit simplement stabilisé. Nous sommes encore dans de hautes eaux, le déficit représentant plus du cinquième des dépenses nettes du budget général.

Encore faut-il intégrer deux éléments conjoncturels favorables : d'abord un sursaut de croissance inattendu à 2,2 %, le niveau frontière de l'évolution macroéconomique permettant d'améliorer structurellement une situation budgétaire et sociale ; ensuite, un niveau moyen de taux encore modéré qui atténue le poids des remboursements en taux mobiles. Rien n'indique, hélas, que ces éléments conjoncturels se poursuivront durablement, et l'on sait les effets potentiellement dévastateurs que représenterait à terme une hausse des taux.

Ainsi, résultat de tant d'années de dérapages, la dette financière nette atteint 1 686 milliards et la charge, près de 42 milliards. La dette publique brute, prise au sens de

Maastricht, se rapproche des fatidiques 100 % du PIB, à près de 2 300 milliards. Elle représentait 12 % en 1974, avant que les chocs pétroliers n'aient diffusé leurs ravages, et 66 % de ce même PIB il y a dix ans. Nous sommes loin de l'engagement de ramener ce ratio à 96 % du PIB cette année.

Nous soulignerons d'abord la difficulté de cette situation : la nécessité de répondre aux engagements inscrits et programmés, l'ampleur des besoins sociaux, la poursuite indispensable des investissements publics et les autres impératifs contribuent à ce que les marges de manœuvre soient plus que réduites.

Il y a cependant besoin d'agir. Nous ne pouvons laisser les choses dériver encore : il est déplaisant, pour ne pas dire malsain, que le déficit public constitue un fonds de commerce pour les financiers de tout bord et de toute origine. La fonction financière joue certes un rôle majeur dans le déroulé de la vie économique. Il n'en demeure pas moins que la spéculation, toujours présente, consiste à majorer artificiellement les profits particuliers au détriment de la création publique de richesses et d'emploi. Rappelons au passage que l'Agence France Trésor doit émettre chaque jour pour 500 millions d'obligations, le besoin de financement de l'État s'étant établi à 185,4 milliards d'euros en 2017. Sans commentaire.

La solution ne peut résider dans une aggravation globale de la pression fiscale, le taux de prélèvements obligatoires représentant déjà 45 % du produit intérieur brut, même si nous devons faire la part de l'évasion, et rappeler le rôle nocif des paradis fiscaux. L'effort est indispensable, il doit être équitablement partagé. Certains revenus, certains parachutes, nous semblent outranciers. Nous apprécions grandement la liberté d'entreprendre et de prospérer honnêtement, mais nous voudrions signaler au passage qu'il n'est nul besoin de dizaines de milliers d'euros quotidiens pour vivre.

La solution aux déséquilibres peut en revanche se placer dans une meilleure rationalisation des choix budgétaires. Nous demeurons dubitatifs quand nous lisons que les dépenses de fonctionnement augmentent de 4,7 %, alors même que celles en investissement sont en baisse de 7,1 % par rapport à la prévision de la loi de finances.

De même, quand nous lisons que la mission « Développement durable » a connu une baisse – la plus importante – de 2,9 % par rapport à la loi de finances, nous pensons que le choix est erroné. Le déficit annuel des échanges énergétiques est énorme – plus de 40 milliards d'euros pour les énergies fossiles. L'investissement en matière d'énergies renouvelables est un domaine prioritaire dans la mesure où il prépare un avenir inéluctable, et où, à moyen terme, il assure un retour sur investissement, et donc des effets positifs sur l'emploi et les budgets publics, qui en ont grand besoin.

Je rappellerai la réflexion du Premier président de la Cour des comptes devant notre commission des finances, en juin dernier : « Améliorer l'action publique ne passe pas nécessairement par des crédits supplémentaires. C'est souvent une question d'organisation et de répartition des moyens ».

En toute hypothèse, nous ne pouvons continuer à construire le monde de demain sur la dette. Il convient d'engager, ou de poursuivre, de réelles réformes structurelles. Elles sont objectivement difficiles, mais indispensables.

**M. le président.** Le débat sur le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État est clos.

### *Suspension et reprise de la séance*

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

*(La séance, suspendue à dix-huit heures cinq, est reprise à dix-huit heures dix.)*

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

2

### **DÉCOTE APPLICABLE AUX CESSIONS DE BIENS ET ACTIFS IMMOBILIERS DU DOMAINE PRIVÉ DE L'ÉTAT**

#### *Discussion d'une proposition de résolution*

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion, en application de l'article 34-1 de la Constitution, de la proposition de résolution de M. Jean-Paul Mattei pour un usage plus proportionné et pertinent de la décote applicable aux cessions de biens et actifs immobiliers du domaine privé de l'État (n° 1039).

#### PRÉSENTATION

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

**M. Jean-Paul Mattei,** *rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.* Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, monsieur le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, monsieur le rapporteur général de la commission des finances, chers collègues, à l'origine, le dispositif dit de décote, institué par la loi Duflot du 18 janvier 2013, visait à doter les pouvoirs publics d'un nouvel instrument susceptible de leur permettre de répondre à la crise du logement que traverse notre pays depuis de trop longues années.

Cet instrument habitait l'État à céder des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale, voire gratuitement, afin de permettre « la réalisation de programmes comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social ». L'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques fixe les hypothèses et les conditions dans lesquelles le bénéfice de ce mécanisme est de droit.

Le champ d'application du dispositif a été récemment étendu afin d'accélérer le rythme des cessions de foncier public, notamment à travers la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN. L'article 6 de ce texte a ainsi prévu, d'une part, d'étendre la décote pour les opérations d'accession sociale à la propriété et, d'autre part, de conditionner la décote du foncier à la livraison des logements dans un délai de cinq ans pour les terrains de moins de cinq hectares. Ces améliorations sont bienvenues.

Suivant les prévisions initiales du Gouvernement, la décote devait permettre la construction de 110 000 logements entre 2012 et 2016, ainsi que la cession de 224 sites, propriété de l'État ou de ses opérateurs. Or, qu'ils émanent des

commissions compétentes du Parlement ou de la Cour des comptes, tous les travaux d'évaluation conduisent à s'interroger sur l'impact réel, sinon sur la raison d'être, du dispositif du point de vue de l'efficacité de la conduite des opérations entrant dans son champ et du coût pour les finances publiques, rapporté au nombre de logements sociaux construits.

Rapporteur du compte d'affectation spéciale « Immobilier de l'État », j'ai consacré cette année mes travaux de contrôle, dans le cadre du « printemps de l'évaluation », à l'analyse de l'impact de la décote Duflot sur les cessions de biens de l'État au regard du taux de logements construits.

La première critique porte sur les lourdeurs et la complexité de ce dispositif. En effet, les préfetures de région sont tenues de se prononcer sur la base d'un programme finalisé, après l'inscription des terrains cessibles sur une liste régionale. L'acquéreur ne dispose d'aucune latitude pour modifier le programme de logements après dépôt du dossier d'acquisition, puisqu'il sert de référence au calcul de la décote.

**M. Jean-Paul Mattei**, *rapporteur*. Or ces listes régionales prévues au II de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques constituent un dispositif inutile et qui, en pratique, a des répercussions négatives pour l'État. En réalité, tout terrain de l'État mis en vente est susceptible d'être cédé avec décote, qu'il soit inscrit ou non sur une liste régionale. L'État a ainsi vendu avec décote neuf terrains qui n'étaient pas inscrits sur une liste régionale. De plus, aujourd'hui, l'inscription sur une liste régionale limite les possibilités de vente à d'autres fins, occasionne des frais de gardiennage et fait courir un risque de dégradation de la valeur en l'absence d'acquéreur.

Le calcul de la décote peut donner lieu à d'après discussions, certaines des personnes que j'ai auditionnées évoquant des critères et une grille de taux assez abstraits. Ainsi que le souligne la Cour des comptes, ces lourdeurs procédurales ont pu favoriser l'émergence de projets hors du dispositif de la décote qui demeure à ce jour peu utilisé.

La deuxième critique met en cause l'opportunité même du choix de l'État de consentir une décote dans le cadre d'opérations conduites par certaines collectivités locales. De fait, ce mécanisme peut aboutir à accorder une subvention exorbitante à des collectivités disposant de réserves foncières propres.

C'est la raison pour laquelle j'avais proposé lors de la discussion du projet de loi ELAN des amendements visant à améliorer ce dispositif en limitant ses effets pervers spéculatifs, notamment pour les collectivités et établissements publics qui disposent de réserves foncières – il était proposé de limiter le recours à la décote au coût moyen par mètre carré de construction de logements dans le secteur concerné.

Ainsi que le montre le référé de la Cour des comptes, ce constat vaut pour l'ensemble du territoire, mais peut présenter une acuité particulière dans des zones tendues et, en tout premier lieu, à Paris. Il ressort de plusieurs rapports parlementaires, notamment de mon prédécesseur Jean-Louis Dumont, que dans le cadre de trois opérations de construction de logements sociaux engagées depuis 2013 par la ville de Paris, l'État a ainsi dépensé près de 37,3 millions d'euros pour 386 logements. S'il convient de ne pas méconnaître les efforts consentis par la collectivité parisienne, notamment par l'exercice du droit de préemption qui peut être plus coûteux, l'usage de la décote n'en aboutit pas moins dans les opérations réalisées sur son territoire à une dépense d'environ

100 000 euros par logement social. Pour mémoire, le coût du dispositif sur le reste du territoire national est limité à 16 000 euros.

La décote comporte indiscutablement le risque de moins-values importantes pour les finances publiques et, dans certaines circonstances, pourrait s'assimiler à un financement par l'État de la politique du logement des collectivités locales, à une nouvelle aide à la pierre.

Ce subventionnement atteint-il ses résultats, à savoir créer un choc de l'offre avec la production de 110 000 logements et 234 cessions en quatre ans? Hélas, les derniers chiffres disponibles quant aux logements construits et aux cessions réalisés se révèlent bien en deçà des objectifs initiaux.

En février 2018, on dénombrait ainsi 7 798 logements construits ou programmés, dont 5 868 logements sociaux, et 85 cessions avaient été réalisées, avec un taux global de décote de 58 % correspondant à un montant de moindres recettes estimé à un peu moins de 130,81 millions d'euros.

Ces chiffres sont plus élevés que les informations communiquées en réponse aux questionnaires budgétaires qui faisaient état, au 1<sup>er</sup> août 2017, de la réalisation de 6 800 logements, dont 5 000 sociaux, avec des moins-values pour le compte d'affectation spéciale de l'ordre de 115 millions d'euros et un taux de décote oscillant entre 12 % et 100 %.

Certes, la décote a pu permettre la réalisation de projets qui n'auraient pu aboutir sans la cession de bâtiments ou terrains de l'État à un prix inférieur à leur valeur vénale. Mais les analyses montrent souvent une mobilisation de moyens très coûteuse et parfois disproportionnée au regard du nombre de logements sociaux réalisés.

Suivant le mot même du ministre de l'action publique et des comptes publics devant la commission des finances, la décote place les services de l'État devant une injonction contradictoire, entre valorisation du patrimoine public et contribution à l'effort national en faveur du logement.

En dehors de l'équilibre du compte d'affectation spéciale, l'importance des décotes consenties revêt une importance toute particulière pour certains ministères tels que celui des armées dans la mesure où le produit des cessions est destiné au financement de leurs équipements.

Dans ces conditions, il s'avère indispensable de revoir les conditions du recours à la décote et les modalités de calcul de son taux. Dans le cadre du projet de loi ELAN, le Gouvernement a proposé un certain nombre d'allègements ou de simplifications. La présente résolution vise à appuyer cette démarche en invitant ce dernier à prendre des dispositions de nature à garantir un usage plus proportionné et plus pertinent de la décote applicable aux cessions de biens et actifs immobiliers du domaine privé de l'État.

Au-delà de la correction des effets pervers de certains dispositifs comme la décote, il est important d'améliorer la gestion du patrimoine immobilier de l'État en développant d'autres outils de valorisation : baux emphytéotiques ou foncières.

Mes chers collègues, je vous invite à adopter cette proposition de résolution. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

**M. Éric Woerth**, président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Lors de cette semaine de contrôle, nombre de groupes ont préféré l'examen de résolutions, qui présentent l'avantage d'être plus concrètes et de donner lieu à un vote – à mon sens, il manque quelque chose à un Parlement qui ne vote pas. Les résolutions abordent des sujets très divers, car notre mission nous impose de porter un regard panoramique sur la dépense publique.

Le dispositif de la décote, que Jean-Paul Mattei a analysé, n'a pas démontré toute sa pertinence. Il devait permettre de construire 110 000 logements entre 2012 et 2016, or, 6 000 à 8 000 seulement ont été construits – très loin des objectifs fixés. En outre, il est coûteux : 130 millions d'euros. La Cour des comptes avait déjà signalé le manque d'efficacité de cette fameuse décote.

La résolution propose d'encadrer la décote – il faut maintenir la possibilité de baisser le prix d'un bien dans des circonstances particulières. Aujourd'hui, les procédures, qui sont lourdes et coûteuses, n'ont pas trouvé leur place dans les politiques publiques. La résolution n'a évidemment pas été votée en commission, mais, à titre personnel, j'y suis très favorable.

**M. le président.** La parole est à M. Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

**M. Joël Giraud**, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Je tiens à saluer l'excellent travail de Jean-Paul Mattei, qui a analysé de façon très précise et approfondie le mécanisme de la décote applicable aux cessions de biens et actifs immobiliers du domaine privé de l'état.

Ce dispositif, créé par la loi Duflot, n'a pas eu l'effet escompté – le rapporteur et le président l'ont rappelé, chiffres à l'appui – et n'a pas permis le choc d'offre annoncé.

Le constat est clair et partagé : ce mécanisme a conduit à « une mobilisation de moyens très coûteuse et parfois disproportionnée au regard du nombre de logements sociaux réalisés » – c'est un euphémisme.

Il a pour particularité d'introduire une forme d'injonction paradoxale à l'égard des politiques menées entre, d'une part, la valorisation du patrimoine public et, d'autre part, la contribution à l'effort national en faveur du logement.

En commission d'évaluation des politiques publiques, le ministre a déjà indiqué partager le constat du rapporteur spécial et de la Cour des comptes. Par conséquent, il me semble logique d'adopter cette proposition de résolution qui vise à garantir un usage plus proportionné et plus pertinent du mécanisme de la décote, en proposant une révision du dispositif réglementaire fixant les critères de calcul ainsi que les règles de plafonnement et en établissant un contrôle financier *a posteriori* des opérations ayant donné lieu à la cession de biens immobiliers de l'État.

Ces préconisations visent à remédier à la fragilité des recettes finançant la politique immobilière de l'État et à sauvegarder l'équilibre financier du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Nous ne pouvons que souscrire à cette ambition.

Voilà une première illustration particulièrement pertinente de l'utilité de la procédure d'évaluation inaugurée cette année.

## DISCUSSION GÉNÉRALE

**M. le président.** Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Noël Barrot.

**M. Jean-Noël Barrot.** À mon tour, je me réjouis de l'exercice d'évaluation auquel nous nous sommes livrés et dont nous tirons aujourd'hui les conclusions en discutant des propositions de résolution.

En l'espèce, la proposition de résolution qui nous est présentée par le groupe MODEM, à l'initiative de Jean-Paul Mattei, propose de tirer les conclusions de l'évaluation du dispositif créé en 2013 par la loi Duflot, qui autorise le gouvernement à céder des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à sa valeur vénale afin de permettre « la réalisation de programmes comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social ».

S'il devait offrir aux pouvoirs publics un nouvel instrument pour répondre à la crise du logement que traverse notre pays depuis de nombreuses années, ce dispositif ne peut perdurer que si les effets escomptés sont visibles et vérifiables, en particulier au vu des ressources publiques investies. De ce point de vue, il est permis de s'interroger sur l'efficacité de cette mesure. D'une part, celle-ci n'a pas eu l'effet incitatif escompté sur la production de logements. D'autre part, elle fait apparaître des disparités importantes dans les politiques publiques sur le territoire. Enfin, elle entre parfois en contradiction avec d'autres objectifs de politique publique en matière de valorisation du patrimoine de l'État.

La décote devait permettre la construction de 110 000 logements entre 2012 et 2016, ainsi que la cession de 224 sites propriétés de l'État ou de ses opérateurs. Or, comme l'a relevé la Cour des comptes, cet objectif ambitieux supposait dès le départ le doublement du rythme des mises en chantier observé sur la période 2008-2011. Les derniers chiffres disponibles quant aux logements construits et aux cessions réalisées se révèlent bien en deçà des objectifs initiaux. En février 2018, on dénombrait seulement 8 000 logements construits ou programmés, dont 6 000 logements sociaux, et la réalisation de 85 sites.

La Cour des comptes montre que la majeure partie de l'effort financier consenti dans le cadre de la décote a porté sur les zones les plus tendues, en particulier en Île-de-France. Ce mécanisme peut aboutir à accorder une subvention exorbitante à la construction de logements sociaux dans certaines collectivités. L'État a ainsi dépensé près de 37,3 millions d'euros pour 386 logements à Paris, soit 100 000 euros par logement social. Pour mémoire, le coût de l'application du dispositif sur le reste du territoire se limite à 16 000 euros.

Par ailleurs, la perte de recettes entre en contradiction avec l'objectif de valorisation du patrimoine public, notamment dans certains ministères, comme celui des armées, pour lequel le produit des cessions est destiné au financement des équipements.

Parce que le mécanisme de la décote n'a pas atteint son objectif en termes de production de logements, notamment sociaux, parce qu'il fait apparaître des disparités très significatives de dépense publique selon les territoires et parce qu'il entre en contradiction avec d'autres politiques publiques, ce dispositif au coût élevé doit être évalué et revu. C'est l'objectif poursuivi par cette proposition de résolution que je vous invite à voter avec les membres du groupe MODEM. (Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.)

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

**M. Charles de Courson.** Je m'associe aux orateurs précédents pour saluer le travail de notre collègue Jean-Paul Mattei qui, par cette proposition de résolution, interroge une nouvelle fois la pertinence d'un dispositif à la croisée des enjeux financiers, sociaux, culturels, voire historiques.

Maintes fois évoquée depuis vingt ans, la politique immobilière de l'État français a fait l'objet de nombreux rapports qui ont souligné combien il était important de réaliser des progrès tant dans l'estimation des biens que dans leur gestion et dans le suivi des dossiers.

Il faut bien dire que l'enjeu est de taille : l'État serait, dit-on – on n'en est pas très sûr –, propriétaire d'environ 75 millions de mètres carrés ; dans ses comptes, son patrimoine immobilier est estimé à une soixantaine de milliards d'euros. Si l'on divise la surface par la valeur, on obtient autour de 800 euros le mètre carré, ce qui n'est pas grandiose. Dans ce patrimoine, il y a de nombreuses casernes. Or que veut une caserne ? Parfois le coût de sa démolition, si l'on veut utiliser le terrain pour autre chose.

À cet égard, il convient de rappeler que la valorisation du patrimoine de l'État n'a de sens que si celle-ci est étudiée à l'aune d'une stratégie globale – ce que la commission des finances demande depuis des années – qui comprenne tant les méthodes d'entretien, de manière à ne pas dégrader l'actif immobilier, que les politiques de vente ou d'estimation, qui passent par un recensement minutieux du parc foncier et des caractéristiques techniques qui lui sont propres.

Je vais vous raconter un épisode que je viens de vivre dans ma circonscription. Le ministère de la défense a décidé d'y vendre un dépôt de munitions. Il a réussi à trouver un industriel intéressé, qui fabriquait des feux d'artifice – comme vous le savez, plus personne ne veut produire de feux d'artifice en ville, car c'est beaucoup trop dangereux. Tout s'est très bien passé : l'acheteur était heureux comme tout ; on a négocié le prix... Or je vous le donne en mille : il était propriétaire depuis à peine quelques mois quand le ministère de la défense l'a approché pour lui demander de louer des alvéoles en vue de stocker un certain nombre de munitions. (*Sourires.*) C'est tout de même prodigieux !

Et ce n'est pas fini : ce n'était pas possible, car, pour ce faire, il fallait que le préfet obtienne une autorisation de Mme la ministre des armées, alors que la destination du bien demeurerait inchangée. Je suis allé rencontrer Mme Florence Parly, qui m'a promis d'examiner le dossier. Car il y a deux personnes en elle : celle qui exerce la tutelle et celle dont les services demandent à pouvoir stocker les munitions dans ce dépôt. Je vous cite cet exemple, monsieur le rapporteur général, monsieur le rapporteur spécial, pour montrer qu'il y a un véritable problème en matière de gestion de l'immobilier de l'État.

Il est vrai que l'État n'est pas un propriétaire ou un locataire de droit commun : il doit intégrer d'autres objectifs dans la gestion de son patrimoine immobilier que le seul point de vue de son optimisation.

Vous vous êtes intéressé, monsieur le rapporteur spécial, à la loi du 18 janvier 2013, en particulier à la possibilité de pratiquer cette fameuse décote en faveur du logement social. Vous avez commencé par constater que, bien entendu, l'on avait raconté des histoires au Parlement au moment du vote de cette disposition. Vous avez rappelé les chiffres : l'objectif était de construire 110 000 logements ; or, au bout de presque cinq ans, on en a construit environ 6 800, soit 6

ou 7 % de ce qui était prévu. Qu'en concluez-vous, mes chers collègues, si vous êtes des esprits libres ? (*Sourires.*) Vous vous dites que l'on a échoué, n'est-ce pas ?

De plus, notre éminent collègue a mis son nez dans les dossiers et a découvert les trois plus beaux d'entre eux, qui concernent Paris. Certes, il les a montés en épingle, mais il n'a pas eu tort. Dans ces trois dossiers, la décote a représenté 100 000 euros par logement social construit, alors que l'on dépense en moyenne 16 000 euros par logement social construit en France. Cela a donc coûté six fois plus cher ! Ne pensez-vous pas que, du point de vue de l'intérêt général, il eût été préférable de vendre ces biens, d'encaisser la somme et de majorer à due concurrence les crédits du ministère du logement ? Cela aurait permis de loger six fois plus de personnes, voire sept à huit fois plus, car 16 000 euros, c'est la moyenne française, et la somme baisse immédiatement si l'on retire l'Île-de-France – j'ai beaucoup de respect pour nos collègues franciliens, mais la France, du moins 80 % de celle-ci, n'est pas l'Île-de-France. Lorsque l'on gère de l'argent public, il faut, à un moment donné, essayer d'optimiser, comme nous l'avons dit lors du débat sur le rapport relatif à la loi de règlement.

Donc, premièrement, on a réalisé 7 % de l'objectif au bout de cinq ans, ce qui n'est tout de même pas un grand succès, comme vous l'avez vous-même relevé dans votre rapport, monsieur le rapporteur spécial. Deuxièmement, du point de vue de l'optimisation des ressources de l'État, on a gaspillé des biens qui auraient pu être mieux utilisés avec une meilleure répartition des logements. Car je ne vois pas pourquoi le produit de la vente d'un bien à Paris ne pourrait pas être utilisé à Marseille, à Clermont-Ferrand, en Seine-Saint-Denis, dans le Val-de-Marne ou dans le Nord-Pas-de-Calais.

**M. Jean-Louis Bricout.** Ou dans l'Aisne !

**M. Charles de Courson.** Notre nation est une ! Actuellement, le système est tel que l'on réattribue le produit de la vente du bien à des opérations réalisées sur le lieu même de cette vente ou à proximité immédiate. Est-ce juste ? Est-ce conforme au principe d'optimisation des moyens publics, qui sont rares ? Cela me paraît aller totalement à l'encontre de ce principe. C'est même la marque d'une République moyenâgeuse ! Le rapporteur spécial n'a pas osé aller jusqu'à le dire. Pourtant, en digne descendant d'Henri IV, il aurait pu rappeler que jamais son aïeul n'aurait laissé faire cela ! Il aurait jugé nécessaire de mettre fin à de telles féodalités ! Or, par ce dispositif, on maintient les féodalités.

C'est pourquoi je trouve que notre jeune collègue (*Sourires*) est trop modéré dans ses conclusions. Il estime, au fond, que le système ne fonctionne pas et que l'on gaspille l'argent public. Son idée est donc de l'améliorer un peu en l'encadrant, mais on ne sait pas très bien comment. D'ailleurs, entre nous, cela relève non pas du pouvoir législatif, mais du pouvoir réglementaire. Voulez-vous donc faire confiance aux gouvernements successifs, monsieur le rapporteur spécial ? Vous êtes jeune dans le métier, mais vous avez longtemps été maire, donc vous en avez vu d'autres...

**M. Jean-Paul Mattei, rapporteur spécial.** Absolument !

**M. Charles de Courson.** Je pense que ce n'est pas raisonnable. Je pose une question toute simple : la conclusion du rapport Mattei ne devrait-elle pas être tout simplement qu'il faut supprimer le dispositif ? Et qu'il faut, comme l'a évoqué notre jeune collègue Jean-Noël Barrot,...

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Qui est plus jeune, lui...

**M. Charles de Courson.** ...prévoir un dispositif analogue à celui qui existe dans le domaine de la défense? Lorsque le ministère de la défense vend ses biens, il a un droit de retour, non pas pour réinvestir sur place, mais pour financer la modernisation de telle ou telle caserne. Cela l'incite à optimiser, à vendre ce dont il n'a pas besoin. Pourquoi ne ferait-on pas de même en matière de logement? Le produit de la cession de biens dont on n'a pas besoin serait rétabli par voie de fonds de concours au sein des crédits du logement, afin de financer et d'améliorer la politique du logement. Telle serait, selon moi, la bonne conclusion. Il faut mettre fin au système actuel, que je trouve très pervers et contraire au principe d'égalité des citoyens devant le produit de la vente du patrimoine public: cet argent appartient non pas à telle ou telle partie du territoire, mais à l'ensemble des Français. Et l'on rendra de cette façon la politique du logement plus efficace.

Je ne sais pas si notre jeune collègue et les autres seraient d'accord pour amender la proposition de résolution...

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** On ne peut pas amender une proposition de résolution!

**M. Charles de Courson.** ...afin d'aller au fond des choses, en demandant la mise en place d'un système du type de celui qui existe dans le domaine de la défense, que Jean-Noël Barrot a évoqué, à savoir un rétablissement du produit de la cession par voie de fonds de concours pour l'affecter, non pas à une opération au même endroit, mais à une politique nationale dans son ensemble. À défaut, l'utilisation des moyens publics restera sous-optimale.

**M. le président.** Je vous rappelle, monsieur de Courson, qu'il n'est pas possible d'amender les propositions de résolution.

**M. Charles de Courson.** On ne peut donc voter que pour ou contre...

**M. le président.** La parole est à Mme Christine Pires Beaune.

**Mme Christine Pires Beaune.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, monsieur le rapporteur spécial, mes chers collègues, la précédente majorité, socialiste, avait constaté que la cherté du foncier constituait évidemment un frein important à la production de logements, en particulier de logements sociaux. Le gouvernement de Jean-Marc Ayrault avait donc présenté un projet de loi visant à faciliter la mobilisation du foncier public pour le logement. Le dispositif avait connu des débuts difficiles, car il était souvent jugé trop complexe, mais deux modifications, l'une législative, l'autre réglementaire, en ont amélioré l'efficacité.

Le décret du 25 août 2016 a d'abord ouvert la possibilité, dans les communes déficitaires en logements sociaux, de cessions au profit des organismes HLM, des sociétés d'économie mixte – SEM – et des organismes de maîtrise d'ouvrage sociale en utilisant la procédure de gré à gré, sans mise en concurrence, s'agissant de l'aliénation des immeubles compris dans la réalisation d'une opération comportant plus de 70 % de la surface totale de plancher affectée aux logements sociaux. Cette disposition répondait au caractère jugé trop long du dispositif. Ce même décret a également étendu le régime de la décote aux terrains des équipements publics.

En 2017, la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté a de nouveau modifié le dispositif. Son article 116 a généralisé la décote en la rendant applicable aux cessions de la Société de

valorisation foncière et immobilière – SOVAFIM. Quant à son article 151, il a étendu la possibilité de cessions à l'amiable aux programmes comportant plus de 50 % de logements sociaux.

Ces évolutions ont permis un développement sensible, année après année, de la procédure de décote. Ainsi, les ventes réalisées avec décote ont représenté 38 % des cessions de terrains de l'État en 2014, 54 % en 2015 et 72 % en 2016. Sur les premiers mois de 2017, cette proportion a même atteint 75 %, ce qui confirme la tendance.

La proposition de résolution qui nous est présentée aujourd'hui met en avant plusieurs critiques formulées par la Cour des comptes dans son référé d'octobre 2017 et recommande des évolutions en conséquence. Nous souhaitons tout d'abord pondérer certaines de ces critiques.

La Cour a relevé que la cession avec décote n'avait concerné que soixante-neuf opérations entre 2013 et 2016, pour un total de 6 700 logements produits, dont 4 600 logements sociaux, et a dit craindre un essoufflement, une fois que seraient cédés les terrains les plus propices à de tels projets. Cependant, dans sa réponse au référé, le Premier ministre a rappelé que les cessions de terrains de l'État en faveur du logement avaient progressé au cours de cette période, passant de cinquante et une en 2013 à cent six en 2016, alors que, dans le même temps, comme je viens de l'évoquer, la part des cessions avec décote avait augmenté.

Il importe également de préciser la nature des projets, ce qui amène à constater que cet outil permet une réponse précise aux besoins des territoires. Ainsi, d'après le rapport publié en février 2017 par la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier, 80 % du potentiel logement issu des cessions et engagements signés en 2016 s'inscrit dans une zone de tension pour le logement.

La programmation de ces cessions est également adaptée au contexte: 45 % de logements sociaux sont prévus dans les communes respectant leurs obligations en matière de logements sociaux, contre plus de 65 % dans les communes déficitaires.

La programmation est également au service de la mixité sociale, chère à notre groupe: douze cessions ont été réalisées dans des communes carencées au titre de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains – c'est notamment le cas à Roquebrune-Cap-Martin, à Fréjus ou encore à Montauban – et ont permis la programmation de plus de 1 000 logements. Par ailleurs, trente-cinq cessions ont été réalisées dans des communes en rattrapage au regard de la loi SRU et ont permis la programmation de près de 3 000 logements, dont 2 000 logements sociaux.

La nouvelle majorité a souhaité poursuivre la simplification du dispositif de décote à travers l'article 6 du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dont nous venons d'achever l'examen en première lecture. Cet article prévoit notamment que la procédure de décote s'appliquera à des terrains destinés à la réalisation de programmes comportant « majoritairement », et non plus « essentiellement », des logements. L'idée principale est, bien sûr, de renforcer la mixité fonctionnelle. Le seuil réglementaire de 75 % de la surface de plancher dédiée au logement pourra ainsi être abaissé à 50 %.

L'article 6 vise également à étendre le bénéfice de la décote, actuellement circonscrite à la partie du programme prévoyant des logements sociaux, aux logements faisant l'objet d'un contrat de bail réel solidaire, avec un taux de décote plafonné alors à 50 %.

Enfin, il permettra la cession en bloc de terrains dans le cadre des projets partenariaux d'aménagement prévus par le projet de loi afin d'accompagner le dispositif envisagé par le Gouvernement.

Cependant, le projet de loi ELAN ne traite pas des problèmes mis en avant par le rédacteur de la présente résolution. C'est d'autant plus dommageable que ces questions ont été soulevées tant par la Cour des comptes que par le rapporteur du projet de loi ELAN dans son rapport. Notre groupe partage l'analyse du rapporteur.

Dans son référé en date du 26 octobre 2017, la Cour des comptes a souligné que, dans des territoires où le coût du foncier était particulièrement élevé, le montant de la décote accordé à certains projets avait eu pour effet de faire supporter à celle-ci l'essentiel de l'effort financier de l'opération, sans que l'acquéreur ou le bailleur ne soit appelé à mobiliser de fonds propres – ou il n'en mobilisait que très peu. Ainsi, la production de 284 logements sociaux rue de Mouzaïa à Paris a mobilisé 0 % de fonds propres pour l'acquisition du terrain, pour une décote évaluée à 67 600 euros par logement.

Autre exemple encore plus frappant : la cession dite de la rue de Lille, dans le 7<sup>e</sup> septième arrondissement de Paris, a conduit à la transformation des anciens bureaux de l'Institut national des langues et des civilisations orientales en dix-huit logements. Le montant des subventions directes et indirectes, dont le dispositif de décote, s'est élevé à plus de 6,9 millions d'euros, soit une aide publique supérieure à 386 000 euros par logement ou à 5 560 euros par mètres carrés de surface utile de logement.

**M. Charles de Courson.** C'est pas beau, ça ?

**Mme Christine Pires Beaune.** Ce coût est supérieur à celui de la construction neuve de logements sociaux à Paris. Avec le même montant de subventions, c'est quasiment le double de logements sociaux neufs qu'on aurait pu construire en Île-de-France.

Notre groupe avait défendu, lors de l'examen du projet de loi ELAN, un amendement visant à plafonner le coût de la décote, de manière que celle-ci ne soit pas supérieure au coût de construction d'un logement social neuf, pour éviter ces cas extrêmes et pour garantir un minimum de mobilisation de fonds propres des bailleurs ou acquéreurs.

Malheureusement, cet amendement a été rejeté par la majorité, bien qu'il corresponde manifestement aux analyses de la Cour des comptes, du rapporteur du projet de loi ELAN et de l'auteur de la présente résolution. Gageons que nos collègues sénateurs sauront s'emparer de ce sujet.

Naturellement, le cas de la ville de Paris où le foncier, dans certains quartiers en manque de logements sociaux, peut dépasser les 12 000 euros au mètre carré, est particulier. Il montre néanmoins la difficulté de définir un point d'équilibre entre la préservation des intérêts patrimoniaux de l'État et l'effort de production de logements sociaux, y compris dans les territoires les plus tendus.

Les injonctions contradictoires auxquelles sont soumises les administrations publiques ont été soulignées lors des auditions sur le projet de loi ELAN. D'un côté, les services de Bercy demandent aux administrations d'optimiser la valorisation foncière des terrains ; de l'autre, le ministère du logement cherche à favoriser le dispositif de décote pour permettre la production de logements.

Il serait souhaitable que le Gouvernement délivre aux administrations une instruction claire qui permette de donner sa pleine puissance au dispositif sans brader le patrimoine de l'État.

Cette problématique se pose également pour les opérateurs de l'État dont certains, comme SNCF Réseau, possèdent un patrimoine considérable. À l'heure où le Gouvernement négocie la reprise de la dette de la SNCF, la question de la destination et de la valorisation du patrimoine de la société non dévolu à son cœur d'activité pourrait être posé dans le cadre du dispositif de la décote.

Nous constatons également qu'une difficulté, dans l'attractivité du dispositif de décote pour les vendeurs, tient à l'absence de contrôle efficace de l'équilibre du projet *a posteriori*. La Cour des comptes l'a également souligné. Il est regrettable que le projet de loi ELAN n'ait pas apporté de proposition en la matière.

La mise en œuvre d'une clause de retour à meilleure fortune lisible pour les acteurs permet de sécuriser le vendeur, tout en redonnant à l'acquéreur une marge de manœuvre pour faire évoluer son programme. Nous souscrivons en cela à la recommandation 4 de la proposition de résolution, mais regrettons à nouveau qu'une telle proposition n'ait pas été mise en avant, il y a tout juste deux semaines, au sein du vecteur qu'était le projet de loi ELAN.

Enfin, la proposition contenue dans le texte de mieux prendre en compte « les réserves foncières dont disposent les collectivités territoriales ou établissements publics, ainsi que le coût moyen de construction des logements sociaux dans une aire urbaine donnée » nous semble orthogonale à l'analyse de son auteur.

Elle nous paraît en effet apporter une complexité et une lourdeur supplémentaires, dont nous cherchons pourtant à libérer le dispositif de décote.

Prendre en compte les réserves foncières de manière brute ne permet de tenir compte ni de leur localisation ni des éléments de mixité sociale et fonctionnelle des quartiers où se situent ces réserves. Le faire engendre à l'inverse une lourdeur pour le dispositif.

Ainsi, notre groupe approuve en grande partie l'analyse sur laquelle se fonde la proposition de résolution et certaines des propositions qui y sont formulées. Il a apporté sa contribution au débat, lors de l'examen du projet de loi ELAN. Nous regrettons cependant qu'une telle résolution, émanant d'un groupe de la majorité, soit faite quinze jours seulement après l'examen de ce projet de loi.

Le groupe Nouvelle Gauche votera la proposition de résolution. (*Applaudissements sur les bancs du groupe NG.*)

**M. le président.** La parole est à M. Éric Coquerel.

**M. Éric Coquerel.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, chers collègues, la proposition de résolution peut être considérée comme un complément de la loi ELAN. Elle revient sur une partie de la loi Duflot, aux termes de laquelle, quand l'État cède des biens de son domaine privé, ceux-ci peuvent bénéficier d'une décote de 100 % à condition que l'organisme public ou agréé auquel ils sont cédés réalise 75 % de logement social.

On nous assure que, ce système ayant très mal fonctionné, il est temps de le réformer. On pourrait commencer par s'interroger sur les raisons de cet insuccès. Notons que, dans certaines villes, le dispositif a tout de même permis de bien belles réalisations, comme le Fort de l'Est sur le

territoire de Plaine commune. Notons aussi que, malheureusement, certains opérateurs, comme la SNCF, n'ont pas vraiment joué le jeu de cette loi.

Quand Charles de Courson, après avoir déploré le faible degré de rentabilité de la loi – 6 % –, s'exclame : Que ne l'avons-nous supprimée?, je m'interroge sur la décision qu'il prendra bientôt sur le CICE, dont le rendement, en termes de rentabilité et de création d'emploi, est encore inférieur !

Au lieu de se demander pourquoi cette loi a moins bien fonctionné qu'on ne le souhaitait, même si elle a joué un rôle important – notamment parce que, dans beaucoup de communes concernées, la question est moins celle de la construction que du foncier accessible, et que la loi Duflot donnait aux communes périphériques de la métropole parisienne un pouvoir sur le foncier qui leur permettait d'échapper à la gentrification imposée par le marché –, au lieu, dis-je, de s'interroger sur les dysfonctionnements de cette loi et de chercher à l'améliorer, on la détériore.

Comment ? En se fondant sur la logique de la loi ELAN, ce dont on ne saurait tenir rigueur à Jean-Paul Mattei. La loi ELAN vise en effet à abaisser de 75% à 50%, en cas de cession, la part nécessairement dévolue au logement social. À partir de là, on peut s'interroger. Si la part des logements sociaux tombe à 50%, pourquoi l'État ferait-il une mauvaise affaire au moment où la part des centres commerciaux et des immeubles privés normaux s'agrandit ? La logique est imparable !

Le problème est que cette réforme aura un autre effet : elle coûtera encore plus cher aux bailleurs sociaux, aux établissements publics à caractère industriel et commercial – EPIC – ou autres, ce qui renchérra encore le coût du logement social. Tel est l'effet délétère de la résolution.

Du coup, celle-ci confirme les dispositions de la loi ELAN, que je considère comme une attaque globale contre le logement social. La méthode est toujours la même. On détériore la situation des bailleurs sociaux, soit en leur imposant de contribuer à hauteur de 1,5 milliard à la baisse des aides personnalisées au logement – APL – décidée par l'État, soit en facilitant la baisse de la décote, ce qui, si l'on suit le raisonnement de M. Mattei, la rend plus coûteuse pour les bailleurs. Et on les laisse se débrouiller avec le marché pour continuer à construire, autant que faire se peut, du logement social.

La loi ELAN leur enjoint ainsi de vendre par blocs des logements sociaux, y compris dans les villes qui ne respectent pas la loi SRU ou dans les villes carencées, ce qui aura pour conséquence inévitable de réduire la construction de logements sociaux dans notre pays, sachant que le budget de l'État en faveur du logement social a été divisé par six depuis 1999 et qu'une augmentation ne semble pas à l'ordre du jour.

Tout cela va dans le même sens. On affaiblit les bailleurs. Ensuite, on crée des dispositifs qui inciteront notre pays à diminuer sans cesse la production de logement social et à respecter de moins en moins la loi SRU. Si l'on songe que, jusqu'à présent, la vente en bloc de logements sociaux concernait quelque 8 000 logements par an, quand la loi ELAN fixe l'objectif de 40 000, on mesure le déficit que va créer ce texte.

On observe aussi que, lorsqu'on propose de transformer des bureaux en logement, on le fait une fois de plus en ménageant la possibilité de déroger à l'impératif de mixité sociale, notamment aux dispositions de la loi SRU.

Nous ne voterons pas la résolution, pas plus que nous n'avons voté la loi ELAN. Nous restons donc cohérents avec nous-mêmes. La résolution complète en effet cette loi, puisqu'elle tend à affaiblir les bailleurs sociaux, le logement social et la maîtrise que les communes avaient d'une partie du foncier. À ce titre, elle provoque un séisme.

Nous pensons au contraire qu'il faudrait construire 1 million de logements sociaux en cinq ans, encadrer les loyers et renforcer la loi SRU. Bref, nous considérons qu'il faudrait faire rigoureusement l'inverse de ce que prévoit le texte voté il y a quelques jours par l'Assemblée en première lecture, et donc l'inverse de ce que prévoit ce projet de résolution qui tend à la compléter, et que, pour cette raison, nous nous garderons de voter !

**M. le président.** La parole est à M. Stéphane Peu.

**M. Stéphane Peu.** M. Coquerel l'a dit avant moi : qu'il s'agisse ou non d'un hasard du calendrier, la proposition de résolution tend à prolonger la loi ELAN débattue dans cet hémicycle, il y a quelques jours. Ce texte m'inspire quelques doutes.

Souvenons-nous de ce qui avait motivé la loi de 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement. Il s'agissait d'abord de produire du logement, notre pays étant alors en proie à une crise, notamment du logement abordable, plus particulièrement dans les zones tendues. Il s'agissait en second lieu d'assurer de la mixité sociale. Le législateur avait ces deux préoccupations en tête : produire du logement et accroître la mixité sociale.

Concrètement, la seconde imposait, d'une part, qu'on réalise plus de logements aidés et de logement HLM là où il n'y en a pas assez – voire pas du tout –, d'autre part, qu'on essaie de construire de l'habitat diversifié là où il y en a déjà beaucoup. Pour ce faire, on ne peut laisser le secteur foncier, à commencer par le foncier de l'État, sans régulation.

La loi visait aussi à ce que l'État propriétaire fasse de la rétention foncière. Il n'était pas question d'un foncier fluide. Aucune véritable politique de cession n'avait été pensée ni voulue. On laissait alors pourrir sur pied des immeubles, des casernes, des hangars ou des usines de la SNCF également vides.

Qui dit mixité sociale dit décote, et celle-ci doit être encadrée. Or la logique veut que, plus on est dans une zone tendue, c'est-à-dire moins les quartiers ou les villes ont de logements sociaux, plus le foncier est cher. Si l'on veut faire du logement social à loyer modéré, il faut que la décote soit proportionnelle. Elle peut donc être très importante dans les quartiers situés dans les zones tendues et disposant de peu de HLM. D'où les exemples parisiens, sans doute discutables, mais qui obéissent à une logique de marché.

Pour comprendre à présent pourquoi le système n'a pas aussi bien fonctionné qu'on l'avait souhaité, il faut l'observer précisément dans le temps. Quand la loi a été votée en 2013, les administrations centrales ou les entreprises publiques concernées ont vite fait de la ranger au fond d'un tiroir devant lequel elles ont tiré une armoire normande, afin de ne pas discuter des cessions foncières.

Et entre les préfets, qui avaient ordre de faciliter les cessions, et les administrations centrales, qui faisaient tout pour les éviter, on s'est trouvé – parfois pour de « bonnes raisons », tenant à la valorisation financière du patrimoine – face à des injonctions contradictoires. Ce jeu de rôles, aux contradictions insolubles, entre les préfets et les administrations centrales, explique la lenteur d'un certain nombre de

cessions et a conduit à la naissance de la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier – CNAUF –, dont le président a été chargé d'arbitrer les relations entre les administrations centrales et les préfets pour mener à bien les cessions de ces biens fonciers de l'État. Cela a produit des résultats. En 2015, si j'en crois le rapport de Thierry Repentin de début 2016, soixante-dix cessions de terrains ont eu lieu, alors que l'objectif n'était que de soixante. Jusqu'à cette date, les préfets essayaient de se dépatouiller entre des injonctions contradictoires, alors qu'ils ne disposaient que d'une faible autorité sur les administrations centrales. Grâce à l'action de la présidence de la CNAUF et du délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat, il y a eu enfin un pilote dans l'avion, à même d'arbitrer ces oppositions. C'est ce bilan qu'il faut dresser pour encourager la politique engagée, si tant est que l'on veut le faire – c'est un autre sujet.

À l'instar de Charles de Courson, permettez-moi de citer quelques exemples. Une caserne de gendarmerie a été livrée en 1998, puis abandonnée en 2005 au moment de la répartition des zones de compétence entre police et gendarmerie. Elle est restée vide pendant sept ans, pourrissant sur pied, parce que l'État ne sait pas gérer son patrimoine. Il a fallu négocier pendant trois ans pour obtenir la cession, avec une décote, de cette caserne pour y héberger des femmes victimes de violences. Où étaient-elles hébergées auparavant ? Dans des hôtels payés par l'État à prix d'or à des marchands de sommeil. Si l'on veut dresser un bilan, faisons-le objectivement ! Aujourd'hui, le patrimoine de l'État a été valorisé, sa mission sociale est mieux remplie et on ne nourrit plus les marchands de sommeil.

Éric Coquerel parlait du fort de l'Est, situé aux confins des « 4 000 » de La Courneuve et des Francs-Moisins, deux quartiers emblématiques de la politique de la ville. On voulait faire de l'accession sociale à la propriété, mais il n'y avait pas de marché. Qui peut fixer la valeur foncière d'un bien dans un endroit où le marché n'existe pas ? On a proposé pendant trois ans une série de solutions, qui ont toutes été rejetées avant qu'une issue soit trouvée. Je pourrais aussi citer l'exemple de « cathédrales » SNCF à La Plaine-Saint-Denis, vides et inactives depuis vingt-cinq ans, pourrissant sur pied, qui abritent régulièrement des campements sauvages ou d'autres types d'occupations préjudiciables à l'environnement, et pour lesquelles on ne trouve toujours pas de solution.

J'en viens à mon désaccord avec votre proposition de résolution. Certaines difficultés, qui existaient de longue date, avaient trouvé un début de résolution grâce à la mise en place de la CNAUF et d'un délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat. Depuis juillet 2017, cette commission n'a plus de président. Par ailleurs, il n'y a plus de délégué interministériel. Ces autorités, qui permettaient de débloquer certaines situations et d'assurer l'application de la loi, n'ont pas été reconduites. Depuis juillet 2017, ce sujet est en suspens.

Je veux bien émettre des propositions, comme je l'avais fait avec le préfet Dupont, lorsqu'il présidait RFF – Réseau ferré de France. Pour assurer la cession de terrains SNCF, nous concevions des montages à l'envers ; nous mettions en place un aménagement avec le maire et des opérateurs, puis dressions le bilan à l'envers de l'opération, ce qui nous permettait de fixer un prix équilibré du foncier, garantissant la mixité sociale et le respect de divers impératifs.

Il est possible de constituer des SEM à objet unique, ce qu'on a proposé de faire à la SNCF, par exemple, pour qu'elle puisse être associée à l'aménagement des terrains

qu'elle laisse vacants depuis vingt-cinq ans. On peut aussi insérer des clauses de retour à meilleure fortune, s'il existe un doute relatif à la création d'un marché d'accession à la propriété, comme je l'évoquais au sujet des « 4 000 » de La Courneuve ; cela permet de fixer un prix bas pour créer le marché et, s'il fonctionne bien, de faire jouer ces clauses. Il y a pléthore de solutions possibles.

Toutefois, le fond du problème tient à ce que la loi ELAN met à mal le logement social et est inspirée par la conviction que les clés de la résolution de la crise du logement doivent être exclusivement confiées au marché. Par ailleurs, par votre résolution, vous considérez qu'il faut retenir la valorisation foncière du patrimoine de l'État avant sa finalité sociale et son utilité à répondre à la crise du logement. Vous prenez là une très mauvaise direction. Une très bonne idée commençait à être mise en œuvre ; vous allez briser cet élan, qui avait permis de premiers résultats. C'est la raison pour laquelle nous voterons contre cette résolution. (*Applaudissements sur les bancs du groupe FI.*)

**M. le président.** La parole est à M. Olivier Gaillard.

**M. Olivier Gaillard.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le rapporteur général, monsieur le rapporteur spécial, monsieur le président de la commission, chers collègues, nous examinons une proposition de résolution de notre collègue Mattei sur un dispositif âgé de cinq ans qui concourt à la politique immobilière de l'État – dont le compte d'affectation spéciale existe depuis une dizaine d'années –, mais aussi à la politique du logement social.

Ce dispositif, dit « cessions Duflot », se définit par la décote applicable aux cessions de biens immobiliers et actifs de l'État. Il est mis en œuvre dans le cadre d'une politique immobilière qui montre des insuffisances, en raison du tiraillement entre, d'une part, des enjeux financiers, tenant à la gestion du parc, et, d'autre part, des finalités de service public, parfois contradictoires. De plus, les produits de cessions ont été affectés au désendettement de l'État.

La politique immobilière de l'État s'essouffle, c'est un fait, abstraction faite des « cessions Duflot », comme l'attestent plusieurs facteurs : l'intervention accrue de tiers financeurs ; le manque d'entretien régulier de l'actif immobilier de l'État, qui compromet la qualité de l'offre du service public et engendre d'importants surcoûts d'entretien ; un montant annuel tiré des ventes dépendant fortement de quelques ventes exceptionnelles.

À cela s'ajoute un stock important de biens cessibles non encore cédés : 34 % des biens à vendre au début de 2015 étaient encore sur le marché à la fin de 2017. Pour 2017, les recettes des cessions immobilières sont sensiblement inférieures – elles accusent une diminution de 32,1 % – et, d'une année à l'autre, diminuent de près de 40 %, tout comme le nombre de biens cédés, qui décroît de près de 24 %. Malgré les recettes supplémentaires liées aux redevances domaniales, on dépensait, en 2017, 7 % de moins pour l'entretien du parc.

Des progrès importants doivent être relevés du côté des cessions, dont dépend la soutenabilité de la politique immobilière. Des cessions publiques ont pu être réalisées grâce à d'importantes décotes, en application de la loi du 18 janvier 2013. La proposition de résolution de notre collègue Jean-Paul Mattei a pour objet d'instituer un dispositif réglementaire fixant les modalités de calcul et les plafonnements de la décote, ainsi qu'un véritable contrôle financier *a posteriori* des opérations de cessions de biens immobiliers de l'État avec décote.

D'un côté, les conclusions du référé de la Cour des comptes d'octobre 2017 sont sans appel : la décote, dans son économie actuelle, aboutit à une mobilisation excessive de moyens au regard des résultats obtenus dans la construction de logements, notamment sociaux. D'un autre côté, on assiste à la constitution d'un stock de biens à céder, manifestement difficilement vendables, *in fine* coûteux pour les finances publiques. S'exprime dès lors un double besoin : libérer mais aussi encadrer plus strictement les décotes, ce qui peut paraître paradoxal.

Pourtant, la décote doit être facilitée pour certains biens et, pour d'autres, strictement encadrée. Il s'agit aussi de prendre en considération la situation spécifique de Paris, et d'en tirer les enseignements appropriés en matière de décote. Les tensions sur la production de logements locatifs sociaux ont justifié le pastillage d'un certain nombre de biens parisiens susceptibles de faire l'objet de décotes. Dans le même temps, la ville a fait de la promotion privée très performante, en vendant des biens à prix fort, ce qui n'est pas sans poser un problème de transfert de recettes.

Cela nous ramène à l'exigence de hiérarchiser les priorités et les solutions sur l'ensemble du parc, dans un contexte de gouvernance rénové où la direction de l'immobilier se comporte en vrai propriétaire, grâce à un recensement affiné du parc. À ce jour, par exemple, l'inventaire immobilier du domaine hospitalier est quasi inexistant.

Pour ces aspects liés à la pratique des décotes « Duflot », la proposition de résolution en appelle légitimement à une révision du dispositif réglementaire fixant les critères de calcul et les plafonnements de la décote, par une prise en considération accrue des réserves foncières dont disposent les personnes publiques, ainsi que du coût moyen de construction des logements sociaux dans une aire urbaine donnée. Ce texte pourrait être complété par un rappel de l'utilité et de la pertinence du dispositif de décote, à condition, bien entendu, que sa mise en œuvre soit mieux encadrée et tienne compte de la situation des biens et des contextes locaux.

Les pistes d'amélioration en matière de décote concernent également les mesures visant à une meilleure organisation. Il s'agirait de systématiser la transmission des décisions d'inutilité préfectorales aux ministères concernés et d'optimiser les cessions, en dotant l'État propriétaire d'une structure d'appui à compétence interministérielle, consacrée à la valorisation des biens, sur le modèle de la mission de réalisation des actifs immobiliers du ministère de la défense. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

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

**Mme Émilie Cariou.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, monsieur le rapporteur spécial, mes chers collègues, je veux saluer en premier lieu la prise en main par le Parlement de cette séquence budgétaire printanière autour de la loi de règlement. Notre majorité s'est engagée devant les Français à améliorer le travail de l'Assemblée nationale. Nous jetons ici les bases d'un renouveau de nos missions d'évaluation et de contrôle, auquel le présent débat doit contribuer.

Je me félicite aussi du décloisonnement entre législatif et exécutif permis par la réappropriation de la résolution parlementaire, destinée à marquer politiquement des engagements à faire mieux et à agir plus concrètement. C'est l'occasion de mettre de côté un certain juridisme qui parfois, ici, nous limite. J'en suis certaine, certains déblocages peuvent se faire en bonne intelligence avec le Gouvernement.

Monsieur le secrétaire d'État, travaillons donc collectivement et rénovons les outils à notre disposition, voire débloquons les verrous... (*Sourires.*)

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Il faut déverrouiller !

**Mme Émilie Cariou.** ...en commençant, conformément à notre ordre du jour, par les lourdeurs mécaniques affectant l'immobilier de l'État.

J'en viens ainsi au fond de la proposition de résolution de Jean-Paul Mattei, et je veux expliquer pourquoi nous nous devons de soutenir son initiative, qu'il s'agisse de mes collègues de la République en marche ou des députés siégeant sur tous les bancs de cette assemblée, appartenant à la majorité comme à l'opposition.

Cette proposition de résolution nous conduit à évaluer la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et – en son article 7 – au renforcement des obligations de production de logement social. Cette loi a mécanisé et augmenté les rabais que l'État peut accorder aux collectivités bâtisseurs de logements sociaux. Ces rabais peuvent désormais atteindre 100 % de la valeur vénale du bien immobilier que l'État leur cède, si certaines conditions sont réunies. C'est une bonne initiative. Le logement social est, à mon sens, une vraie et belle mission de la puissance publique, vecteur de solidarité et de cohésion nationale. Mettre à contribution le foncier de l'État peut sembler une voie pavée de bonnes intentions. C'est une bonne initiative, disais-je, mais notre collègue Mattei a commencé, dès son rapport spécial, à l'autonne dernier, sur le projet de loi de finances 2018, à identifier, par son travail minutieux, les effets adverses d'une telle latitude, décidée en 2013, en matière de décote.

Jean-Paul Mattei s'est interrogé sur la façon dont est géré, depuis lors, le patrimoine privé de l'État. Sans surprise, c'est majoritairement dans les zones tendues que les emprises immobilières de l'État ont fait le plus l'objet de cessions décotées, en nombre et, surtout, en volume. Selon les travaux de M. Mattei, c'est la Ville de Paris qui y a trouvé le plus à gagner.

Ses observations ont été largement confirmées par le référé de la Cour des comptes sur le sujet, publié le 26 octobre 2017. La haute juridiction financière a à peine recouru à des euphémismes pour évoquer le cas des montages financiers très avantageux pour la collectivité parisienne, avantages puisés dans les ressources patrimoniales de l'État, et donc par la mise à contribution de tous les citoyens français. Selon la Cour des comptes, pour certains projets, « le contribuable a donc assuré *de facto, via* la décote, la part de financement qui incomberait normalement dans des opérations classiques aux bailleurs sociaux et aux acquéreurs de terrain ».

Face à cette disproportion, la proposition de résolution de notre collègue Mattei vise à repenser notre politique de décote, à professionnaliser nos services immobiliers et à bien mieux contrôler en aval les opérations immobilières, ce que le droit permet déjà aujourd'hui.

Subsidiairement, j'ajoute deux réflexions à la bonne démarche de M. Mattei. Tout d'abord, dans quelle mesure la surexploitation des ventes de foncier de l'État en zone tendue parisienne n'a-t-elle pas freiné d'autres opérations immobilières en France ? Je crains vivement que des services de l'État, dont on a trop guidé la main pour accorder des décotes, aient pu considérer trop contribuer. Je redoute donc qu'à cette multiplication des décotes en région parisienne – je rejoins M. de Courson sur ce point –, les services aient répondu mécaniquement par une

grande frilosité pour accompagner d'autres cessions de ce type ailleurs en France. Je suis élue dans un département comptant de nombreuses friches militaires, pour lesquelles, à ce jour, les cessions semblent bloquées.

D'autre part, je m'inquiète des conditions dans lesquelles les services immobiliers, notamment ceux du ministère des armées, ont réalisé des cessions massives de patrimoine parisien. Beaucoup ici sont intéressés par les sujets de défense, notre rapporteur spécial, Olivier Gaillard, le premier. Il nous appartient de mettre en balance plusieurs intérêts : céder un immobilier de la défense qui, s'il ne l'était pas, laisserait se multiplier des friches et des immeubles que leur vétusté rendrait de toute manière inutilisables ; dynamiser des territoires et promouvoir, notamment, le logement social, dont on sait qu'il fait défaut partout en France ; les intérêts patrimoniaux d'un ministère des armées qui a dû consentir les efforts budgétaires considérables, surtout au regard de l'engagement sur le terrain, en hommes et en matériels, que l'État lui a demandés.

C'est pourquoi, mes chers collègues, je vous propose de voter cette résolution de Jean-Paul Mattei. (*Applaudissements sur les bancs du groupe LaREM.*)

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

La parole est à M. le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.

**M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.** Monsieur le président, monsieur le président de la commission des finances, monsieur le rapporteur général de la commission des finances, monsieur le rapporteur spécial, mesdames et messieurs les députés, la proposition de résolution présentée à votre examen par M. le député Mattei invite à un usage plus proportionné et pertinent de la décote applicable aux cessions de biens et actifs immobiliers du domaine privé de l'État.

Il n'est pas inutile, dans un premier temps, de rappeler les avantages procurés par le dispositif de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite loi Duflot. Il a permis de mettre en place un système de décote objectif et transparent, permettant de moduler l'importance de l'aide à accorder selon le programme immobilier et la zone de tension du marché immobilier où il se réalise. En fixant des échéances aux opérations immobilières qui bénéficient d'une décote, il a favorisé la production rapide de logements, toujours préférable à la constitution de réserves foncières. Il permet enfin de mesurer le coût, pour l'État, de l'effort accordé.

Cependant, et cela a été dit par plusieurs intervenants, le bilan quantitatif de ce dispositif reste modeste. Depuis 2013, il a permis la réalisation de 85 opérations, représentant seulement 8 000 logements, dont près de 6 000 logements sociaux. Dans la seule année 2017, ce sont 20 opérations qui ont bénéficié de ce dispositif, pour produire 1 853 logements, dont 1 643 logements sociaux. Le coût du dispositif est élevé, puisque l'effort consenti, depuis 2013, est de 130 millions d'euros, dont 23 millions pour la seule année 2017.

Comme beaucoup d'entre vous l'ont souligné, nous sommes loin du « choc d'offre » promis en 2012, mais des raisons objectives, que nous devons rappeler, expliquent cette situation. D'abord, les cessions immobilières de l'État ne représentent environ que 0,1 % de l'ensemble des transactions immobilières en France. En 2016, seuls 30 % des biens

de l'État vendus pouvaient se prêter à la construction de logements. La moitié des biens proposés par l'État, et à ce titre inscrits sur les listes régionales, sont localisés dans des zones dans lesquelles il n'y a pas de tension foncière, et ils trouvent rarement preneurs.

D'autres critiques, également faites au dispositif, ont été rappelées à juste titre par M. Mattei. L'affichage des biens que l'État propose en faveur du logement dans les listes régionales fait partie, si nous pouvons nous exprimer ainsi, des « fausses bonnes idées », qui ont apporté plus d'inconvénients que d'avantages.

En outre, il est erroné de laisser entendre que seuls les terrains figurant sur les listes peuvent bénéficier de dispositions législatives et réglementaires de la décote. L'administration instruit, sans la moindre différence de traitement, les demandes de décote qui lui sont faites, que les terrains fassent partie ou non des listes régionales. Le soutien de ce Gouvernement, comme des Gouvernements précédents, en faveur de la politique du logement, n'a jamais conduit l'administration à un rejet de décote, au prétexte de ne pas figurer sur ces listes. *A contrario*, ces listes comptent des terrains qui n'intéressent pas les communes ou les acteurs du logement social, mais dont l'inscription sur une liste régionale empêche la vente à d'autres acteurs économiques pour d'autres usages. L'État est ainsi conduit à conserver des sites inutiles, s'expose à des dépenses – de gardiennage, notamment – et se prive de recettes, pendant que les biens perdent de la valeur.

Il faut aussi signaler, cela a été fait, des abus qui ont pu découler du dispositif, par une aide apportée à des opérations peu rationnelles. Il n'est pas illogique que les décotes soient les plus fortes à Paris, là où les écarts de valeur entre les marchés libres et sociaux sont les plus importants. Mais aider à financer, par la décote, la transformation en logements de l'ancienne bibliothèque de l'Institut national des langues et civilisations orientales, située rue de Lille dans le 7<sup>e</sup> arrondissement de Paris – un immeuble, par ailleurs, particulièrement peu adapté à ce type de transformation –, est pour le moins contestable. Dans ce cas précis, la décote outrepassa son rôle, car elle ne sert pas à compenser la cherté du foncier, qui est sa raison d'être, mais les coûts de construction. Ainsi, à Paris, le montant moyen de décote atteint 100 222 euros par logement social, alors que la moyenne nationale, hors Paris, s'élève à 16 000 euros par logement. Nous sommes sans doute allés trop loin, et le président de l'Union sociale pour l'habitat s'en est fait l'écho, en invitant à une meilleure allocation des aides de l'État en faveur du logement social.

La résolution propose plusieurs pistes d'amélioration de ce dispositif de décote, non pour l'affaiblir, mais pour en améliorer l'efficacité. Le Gouvernement ne peut être que très favorable à cette approche.

En premier lieu, il est proposé de revoir les circonstances et les conditions dans lesquelles le recours à la décote peut être de droit. Nous partageons vos idées, en suggérant d'apporter des amendements contribuant à améliorer l'efficacité du dispositif, en supprimant les listes régionales et ses effets pervers, et, par là même, en supprimant la notion de décote de droit qui, en définitive, n'apporte rien au dispositif.

En second lieu, vous encouragez le Gouvernement à réviser le dispositif réglementaire fixant les critères de calcul et les plafonnements de la décote. Le Gouvernement considère qu'il est important de maintenir la faculté d'atteindre une décote maximale à 100 % de la valeur foncière pour les opérations qui le justifient. Mais cette mesure n'est pas incompatible avec un plafonnement des décotes, selon les zones de tension, pour empêcher les abus que j'ai rappelés,

sur les biens bâtis. Cette mesure est du niveau législatif et nécessite un amendement, tel que celui que vous avez proposé.

Vous invitez aussi à prendre en considération les réserves foncières dont disposent les communes. Cette approche, dont le principe est pertinent, peut néanmoins présenter de réelles difficultés de mise en œuvre, dans la mesure où ces réserves foncières ne sont pas connues des services de l'État et peuvent avoir d'autres finalités tout aussi légitimes que celle de production de logements sociaux. N'oublions pas également que la maîtrise de l'urbanisme par les communes rendrait vaine toute tentative de l'État en la matière.

Au titre de la simplification et de l'efficacité, il nous semble sage de ne pas complexifier davantage la réglementation, et nous nous contenterons, puisque nous partageons vos objectifs, de demander aux préfets d'inviter les collectivités locales à agir, comme l'État, en faveur du logement, par la mobilisation de leur patrimoine, lorsque celui-ci s'y prête.

Enfin, vous invitez le Gouvernement à favoriser l'établissement d'un véritable contrôle financier *a posteriori* des opérations ayant donné lieu à la cession avec décote, afin de s'assurer de la juste part des fonds propres des promoteurs ou aménageurs dans leur équilibre financier. Le dispositif actuel prévoit en effet des contrôles *a posteriori*, que l'administration chargée du logement devra conduire pour vérifier le respect des engagements pris, qui ont justifié l'obtention d'une décote. Les services du ministère de la transition écologique et solidaire, et ceux du ministère de la cohésion des territoires, ainsi que les directions départementales des territoires, connaissent également les références locales en matière de mobilisation de fonds propres dans ce type d'opération. Ces contrôles seront menés.

Pour les raisons que je viens d'évoquer, le Gouvernement retient bien volontiers la proposition de résolution de M. Mattei, puisqu'elle ne nécessite pas, à une exception

près, de mesures législatives ou réglementaires. Une instruction du ministre du logement, le cas échéant cosignée par le ministre chargé du domaine, suffira pour mettre en œuvre les dispositions et les recommandations que vous proposez. Tel est l'engagement que nous prenons. (*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

#### VOTE SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**M. le président.** Je mets aux voix la proposition de résolution.

(*La proposition de résolution est adoptée.*)(*Applaudissements sur les bancs des groupes LaREM et MODEM.*)

3

#### ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

**M. le président.** Prochaine séance, ce soir, à vingt et une heures trente :

Questions sur les annulations de crédits en 2017 ;

Discussion de la proposition de résolution visant à mettre le peuple et ses aspirations au cœur des débats budgétaires.

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-neuf heures vingt-cinq.*)

*La Directrice du service du compte rendu de la séance de l'Assemblée nationale*

CATHERINE JOLY