

N° 96

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 juillet 2017.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE  
*relatif au **débat d'orientation des finances publiques***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. JOËL GIRAUD  
Rapporteur général,  
Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>FICHE 1 : LES ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE</b> .....	11
<b>I. LES NORMES DE FINANCES PUBLIQUES</b> .....	11
A. LA NORME RELATIVE AU DÉFICIT EXCESSIF .....	11
B. LA NORME RELATIVE À L'ÉQUILIBRE DES COMPTES PUBLICS .....	12
C. LA NORME RELATIVE À L'AJUSTEMENT STRUCTUREL MINIMAL .....	12
<b>II. LES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE POUR 2017</b> .....	13
A. LA PROCÉDURE DE DÉFICIT EXCESSIF OUVERTE À L'ENCONTRE DE LA FRANCE .....	14
B. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME DE STABILITÉ .....	14
<b>III. LE DÉROULEMENT GÉNÉRAL D'UN CYCLE ANNUEL BUDGÉTAIRE</b> .....	15
A. LE CADRE JURIDIQUE DE LA SURVEILLANCE DES FINANCES PUBLIQUES .....	15
1. Le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance .....	15
a. L'obligation d'élaborer un programme de stabilité ou de convergence .....	15
b. L'évaluation et le suivi des programmes de stabilité ou de convergence .....	16
2. Le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance .....	17
B. LE SEMESTRE EUROPÉEN .....	18
1. Contenu du semestre européen .....	18
2. Calendrier du semestre européen .....	19
a. Novembre de l'année N-1 .....	19
b. Février de l'année N .....	19
c. Conseils européens de printemps .....	20
d. Avril de l'année N .....	21
e. Mai de l'année N .....	21
f. Juin et juillet de l'année N .....	21

C. LE SEMESTRE NATIONAL .....	22
<b>IV. LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE .....</b>	<b>23</b>
<b>V. LA TRAJECTOIRE DU NOUVEAU GOUVERNEMENT .....</b>	<b>25</b>
<b>FICHE 2 : LE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE .....</b>	<b>27</b>
<b>I. LE CADRAGE MACROÉCONOMIQUE DU PROGRAMME DE STABILITÉ D'AVRIL 2017 .....</b>	<b>27</b>
A. UNE LÉGÈRE ACCÉLÉRATION DE LA CROISSANCE .....	28
1. Le retour de la croissance confirmé pour 2016.....	28
2. Une accélération progressive sur la période 2017-2020 .....	29
B. UNE REPRISE DE L'INFLATION .....	30
C. UN REDRESSEMENT DES EXPORTATIONS .....	32
D. UNE MASSE SALARIALE PRIVÉE TOUJOURS DYNAMIQUE .....	33
E. UNE PRÉVISION PRUDENTE DE REMONTÉE DES TAUX D'INTÉRÊT ...	33
<b>II. L'AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES .....</b>	<b>34</b>
A. UN AVIS OBLIGATOIRE DEPUIS 2013 .....	34
B. UN AVIS QUI CONFORTE LES PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES DU PROGRAMME DE STABILITÉ .....	34
<b>III. LE REDÉMARRAGE DE LA CROISSANCE CONFIRMÉ .....</b>	<b>35</b>
<b>FICHE 3 : LES ENJEUX DE L'EXERCICE 2017 .....</b>	<b>37</b>
<b>I. UNE PRÉVISION INITIALE DE DÉFICIT PUBLIC DE 2,7 % DU PIB.....</b>	<b>37</b>
<b>II. UN DÉFICIT PUBLIC QUI POURRAIT FINALEMENT ATTEINDRE 3,2 % DU PIB SELON L'AUDIT DE LA COUR DES COMPTES.....</b>	<b>39</b>
A. LA SITUATION RELATIVE AUX RECETTES.....	39
B. LA SITUATION RELATIVE AUX DÉPENSES .....	40
1. les prévisions d'exécution en dépenses pour 2017 .....	41
a. Les objectifs en dépenses fixés en loi de finances initiale .....	41
b. La révision des objectifs en dépenses lors du programme de stabilité de 2017.....	42
2. L'analyse des risques de dépassement en dépenses menée par la Cour des comptes pour 2017 .....	43
a. L'estimation des dépassements à financer .....	43
b. Les mesures de financement .....	47
3. La régulation budgétaire envisageable au cours de l'exercice 2017.....	48
a. Les mises en réserve de crédits.....	48
b. Les mouvements de crédits permis par décret d'avance.....	49

<b>III. LES MESURES ANNONCÉES PAR LE NOUVEAU GOUVERNEMENT POUR CONTENIR LE DÉFICIT SOUS LA BARRE DES 3 % DU PIB</b> .....	51
A. LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE (3 MILLIARDS D'EUROS).....	51
1. Les ouvertures de crédits .....	52
2. Les annulations de crédits.....	53
B. LE PROJET DE DÉCRET D'ANNULATION (274 MILLIONS D'EUROS) .....	55
C. LES MESURES DE REDRESSEMENT ADDITIONNELLES (1,15 MILLIARD D'EUROS) .....	55

## **FICHE 4 : LES ENJEUX SUR LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES AU COURS DES ANNÉES 2018 À 2022**.....

57

### **I. LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES**.....

57

A. LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ONT ATTEINT UN NIVEAU RECORD EN 2013 MAIS DIMINUENT LÉGÈREMENT DEPUIS.....

57

B. L'OBJECTIF EST DE RÉDUIRE LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES D'UN POINT DE PIB, SOIT ENVIRON 20 MILLIARDS D'EUROS.....

59

1. Les mesures neutres.....

59

a. La suppression des cotisations salariales sur l'assurance maladie et l'assurance chômage, financée par un transfert sur la CSG .....

59

b. La transformation du CICE en baisse de cotisations.....

61

2. Les mesures de baisse.....

62

a. La réforme de la taxe d'habitation.....

62

b. La baisse du taux de l'impôt sur les sociétés.....

63

c. Le resserrement de l'assiette de l'ISF sur l'immobilier.....

64

d. La mise en place d'un taux de prélèvement unique d'environ 30 % sur les revenus du capital.....

64

e. La suppression de la quatrième tranche de la taxe sur les salaires.....

65

f. La réforme de la taxe sur les transactions financières.....

66

g. La suppression de la contribution de 3 % sur les dividendes.....

67

3. Les mesures de hausse.....

67

a. L'augmentation des droits sur les tabacs.....

67

b. La convergence de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence.....

68

4. La baisse des prélèvements obligatoires de 11 milliards prévue dès 2018.....

70

### **II. LES DÉPENSES PUBLIQUES**.....

70

A. L'EXERCICE 2018.....

70

1. Un objectif ambitieux d'évolution de la dépense publique.....

70

2. Les mesures d'économies annoncées par le Gouvernement.....

72

3. Les nouvelles dépenses annoncées par le Gouvernement, ayant potentiellement un impact dès 2018.....

73

B. LES EXERCICES SUIVANTS .....	74
1. La traduction de l'objectif en dépenses .....	74
2. Les principaux facteurs de risque en dépenses .....	75
<b>AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES.....</b>	<b>77</b>
<b>AUDITION DE MM. MICHEL SAPIN ET CHRISTIAN ECKERT .....</b>	<b>111</b>
<b>AUDITION DE MM. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, ET GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS .....</b>	<b>135</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>163</b>

## INTRODUCTION

Le débat d'orientation des finances publiques est prévu par l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>(1)</sup>. Il a pour support un rapport du Gouvernement « *sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant :*

« 1° Une analyse des évolutions économiques (...);

« 2° Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France ;

« 3° Une évaluation à moyen terme des ressources de l'État ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions ;

« 4° La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante ».

Ce rapport<sup>(2)</sup> a été présenté devant la commission des finances de notre Assemblée le 12 juillet conjointement par le ministre de l'économie et des finances et le ministre de l'action et des comptes publics.

Le débat d'orientation des finances publiques est également éclairé par le rapport annuel de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques<sup>(3)</sup>. Celui-ci contient cette année un audit des finances publiques qui a été confié par le Premier ministre à la Cour des comptes par lettre du 22 mai 2017 en application de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières. Cet audit a révélé que le déficit public pour 2017 devait s'élever, à politique inchangée, à 3,2 % du PIB au lieu de 2,8 % prévu dans le programme de stabilité du mois d'avril, et 2,7 %<sup>(4)</sup> prévu par la loi de finances pour 2017<sup>(5)</sup>.

Le présent rapport apporte un éclairage complémentaire à celui du Gouvernement et de la Cour des comptes. Il constitue une contribution au débat d'orientation des finances publiques. Il analyse les moyens envisagés par le Gouvernement dans son rapport pour réaliser son objectif de rétablissement des comptes publics.

---

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, tomes 1 et 2 : [https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2018/DOFP/DOFP\\_2018\\_Tome\\_01.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/DOFP/DOFP_2018_Tome_01.pdf) ; [https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2018/DOFP/DOFP\\_2018\\_Tome\\_02.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/DOFP/DOFP_2018_Tome_02.pdf).

(3) Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017 : [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-06/20170629-RSPFP\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-06/20170629-RSPFP_0.pdf).

(4) Programme de stabilité pour les années 2017 à 2020 : [https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/files/documents/finances\\_publiques/prog\\_stabilite/Pstab\\_2017-2020.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/finances_publiques/prog_stabilite/Pstab_2017-2020.pdf).

(5) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

## LES OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT

(en pourcentage de PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public	- 3,0	- 2,7	- 2,9	- 1,5	- 0,9	- 0,5
Solde structurel	- 2,2	- 2,2	- 1,8	- 1,5	- 1,2	- 1,1
Dépenses publiques	54,7	53,8	53,1	52,2	51,7	51,3
Prélèvements obligatoires	44,6	44,0	43,1	43,3	43,5	43,5
Dettes publiques	97	97	97,5	96,5	94,5	92

Source : Gouvernement, Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, tome 1.

La trajectoire de réduction du déficit public présentée par le Gouvernement repose sur une baisse simultanée des dépenses publiques (environ 3 points de produit intérieur brut – PIB) et des prélèvements obligatoires (environ un point de PIB).

L'objectif est de permettre à la France une sortie rapide de la procédure de déficit excessif (PDE) dont elle fait l'objet depuis 2009. Le déficit public passerait ainsi progressivement de 3 % du PIB en 2017 à 0,5 % en 2022.

Toutefois, la règle de l'ajustement structurel minimal de 0,5 point de PIB, prévue par le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, ne serait pas respectée à la lettre. Le déficit structurel resterait constant en 2017 et 2018, et baisserait ensuite dans des proportions plus limitées (0,4 point de PIB en 2019, 0,3 point de PIB en 2020 et 2021 et 0,1 point de PIB en 2022).

La dette publique commencerait à baisser, quant à elle, à partir de 2020.

Ces objectifs ne sont donc que partiellement conformes aux engagements européens de la France (Cf. **Fiche 1 Les engagements européens de la France**).

Ils reposent sur des hypothèses macroéconomiques crédibles et prudentes.

## LES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES DU GOUVERNEMENT

(en pourcentage d'évolution annuelle)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Croissance effective	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
Croissance potentielle	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
Inflation	1,4 % en moyenne					

Source : Gouvernement, Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, tome 1.

La prévision de croissance pour 2017 est conforme à celle de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). La croissance accélérerait ensuite légèrement pour atteindre 1,8 % en 2022.



La croissance potentielle est estimée par le Gouvernement à 1,3 % sur la période 2017-2022. Cette estimation est supérieure à celle de la Commission européenne (1,1 %). Ceci s'explique par le fait qu'elle prend en compte l'élévation du potentiel de croissance de l'économie permise par les réformes structurelles à venir alors que l'estimation de la Commission européenne a été établie à politiques inchangées.

Sur la base de ces hypothèses, l'écart de production (entre le PIB effectif et le PIB potentiel) serait résorbé en 2020, si bien que la composante conjoncturelle du déficit disparaîtrait cette année-là : le déficit structurel serait alors égal au déficit public.

Le présent rapport rappelle le contexte macroéconomique dans lequel s'inscrit le débat d'orientation des finances publiques (*Cf. Fiche 2 Le contexte macroéconomique*).

Le redressement des finances publiques ne pourra pas toutefois reposer uniquement sur l'amélioration du contexte macroéconomique.

À court terme, le Gouvernement a pris une série de mesures pour contenir le déficit public sous la barre des 3 % du PIB dès 2017. Celles-ci s'élèvent à 4,47 milliards d'euros et prennent trois formes :

- un décret d'avance, pour 3 milliards d'euros ;
- un décret d'annulation de crédits de 274 millions d'euros ;
- et des mesures de redressement additionnelles, à hauteur de 1,15 milliard d'euros, visant principalement les aides personnelles au logement (APL) et la réduction du volume des contrats aidés au second semestre 2017.

Cet ensemble de mesures doit permettre au déficit public d'être limité à 3 % du PIB en 2017 (*Cf. Fiche 3 Les enjeux de l'exercice 2017*).

Le Gouvernement a, par ailleurs, précisé, dans son rapport précité, ses objectifs de limitation de la dépense publique pour les années à venir. La croissance de la dépense publique en volume (hors crédits d'impôts) serait limitée à 0,3 % en moyenne sur la période, soit un niveau historiquement faible, et serait même stable en volume de 2018 à 2020.

Le rapport et l'audition des ministres devant notre commission ont également permis de préciser le programme et le calendrier fiscal envisagé sous la législature.

Le présent rapport analyse les moyens envisagés, en recettes et en dépenses, par le Gouvernement pour tenir la trajectoire de finances publiques proposée pour les années 2018 à 2022 (*Cf. Fiche 4 Les enjeux sur la trajectoire des finances publiques au cours des années 2018 à 2022*).



## FICHE 1 : LES ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE

Les termes du débat d'orientation des finances publiques sont en partie fixés par les normes qui résultent des **engagements européens** pris par la France (I).

La France fait l'objet d'une procédure de déficit excessif depuis 2009 et s'est engagée à faire passer son déficit public **sous la barre des 3 % de PIB pour 2017** (II).

Ces engagements ont été pris dans le cadre du cycle annuel budgétaire européen à l'occasion de la transmission du **programme de stabilité** au mois d'avril dernier (III).

La Commission européenne a formulé en réponse ses **recommandations** le 22 mai 2017 (IV).

La trajectoire de retour à l'équilibre proposée par le nouveau Gouvernement répond en partie aux engagements pris par la France (V).

### I. LES NORMES DE FINANCES PUBLIQUES

Trois grandes catégories de normes chiffrées s'imposent à la France en matière de finances publiques.

#### A. LA NORME RELATIVE AU DÉFICIT EXCESSIF

En premier lieu, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prohibe les déficits excessifs évalués suivant deux critères : le déficit public et la dette publique. Le déficit public est excessif lorsqu'il dépasse **3 %** du PIB. La dette publique est excessive lorsqu'elle dépasse **60 %** du PIB. À défaut, l'État membre s'expose à l'ouverture d'une procédure de déficit excessif (PDE).

#### **Le pacte de stabilité et de croissance**

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) a été adopté en 1997 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999, jour de la création de l'euro. Il vise notamment à instaurer une surveillance des finances publiques nationales par l'Union européenne. Le but est d'éviter que des déficits excessifs d'un pays ne mettent en péril l'ensemble de l'économie européenne.

Le PSC est régi par deux règlements qui ont fait l'objet de plusieurs modifications :

– le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dit « **volet préventif** » ;

– et le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, dit « **volet correctif** ».

Le PSC a été réformé par le « six-pack », un ensemble de cinq règlements et une directive d'octobre 2011.

Le critère de dette est considéré comme respecté si celle-ci diminue suffisamment <sup>(1)</sup>, c'est-à-dire d'au moins un vingtième par an – en moyenne sur les trois dernières années – de la fraction qui excède 60 % du PIB <sup>(2)</sup>. Le « six-pack » de novembre 2011 prévoit une règle transitoire pour les PDE qui étaient en cours à la date de son adoption, ce qui est le cas de la France ; en vertu de cette règle transitoire, durant les trois années suivant le retour sous les 3 %, le respect du critère de dette est apprécié jusqu'en 2020 selon la progression du solde structurel, lequel doit évoluer de façon positive.

## B. LA NORME RELATIVE À L'ÉQUILIBRE DES COMPTES PUBLICS

En deuxième lieu, l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) pose le principe de l'équilibre ou de l'excédent des budgets des administrations publiques. L'équilibre est réputé atteint lorsque le déficit structurel est inférieur à **0,5 point de PIB** pour les États membres dont la dette dépasse 60 % du PIB, et à un point de PIB pour les autres États membres.

## C. LA NORME RELATIVE À L'AJUSTEMENT STRUCTUREL MINIMAL

En troisième lieu, et pour respecter les règles précitées, les États membres doivent déterminer un **objectif de moyen terme (OMT)**, défini en termes de solde structurel, compris entre –0,5 point de PIB et l'excédent <sup>(3)</sup>. Ils doivent également définir une **trajectoire d'ajustement** en vue d'atteindre l'OMT, étant

---

(1) Ces règles sont aujourd'hui codifiées à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et précisées par le protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

(2) Article 2 § 1 bis du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, dans sa version modifiée par le b) du paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> du règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011.

(3) Le seuil de –0,5 point de PIB défini par l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) prime sur le seuil de –1 point de PIB défini par l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dans sa version modifiée par le paragraphe 8 de l'article 1<sup>er</sup> du règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011.

précisé que le solde structurel doit converger vers l'OMT retenu d'au moins 0,5 point de PIB par an (et de plus de 0,5 point par an lorsque l'État membre possède une dette publique supérieure à 60 % du PIB).

La Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne peuvent cependant estimer que l'effort d'ajustement peut être plus limité en période de conjoncture économique défavorable <sup>(1)</sup>.

Cette règle d'ajustement structurel est également encadrée par une règle en dépenses et en recettes. Ainsi, l'évolution des dépenses publiques est définie en fonction de la croissance potentielle estimée par la Commission. Enfin, les États n'ayant pas encore atteint leur OMT doivent compenser les réductions de recettes discrétionnaires par des réductions de dépenses équivalentes <sup>(2)</sup>.

**NORMES DE FINANCES PUBLIQUES APPLICABLES AUX ÉTATS MEMBRES  
DONT LA DETTE PUBLIQUE EXCÈDE 60 % DU PIB**

Normes	Modalités de surveillance et de sanction	Traité source
Limite du déficit structurel à 0,5 % du PIB	Volet préventif du PSC	TSCG
Trajectoire d'ajustement structurel supérieure à 0,5 point de PIB par an		TSCG + TFUE
Limitation de l'augmentation annuelle des dépenses au taux de croissance potentielle sauf compensation par des mesures discrétionnaires en matière de recettes		
Compensation des réductions de recettes par des réductions de dépenses (règle applicable aux États n'ayant pas encore atteint leur objectif budgétaire de moyen terme)		
Réduction de la dette publique qui excède 60 % du PIB d'au moins un vingtième par an en moyenne sur trois ans	Volet correctif du PSC « Procédure pour déficit excessif »	TFUE
Limite du déficit nominal à 3 % du PIB		

Source : commission des finances.

## II. LES ENGAGEMENTS DE LA FRANCE POUR 2017

Les engagements pris par la France dans le cadre du programme de stabilité d'avril 2017 (B) avaient notamment pour but de permettre une clôture de la procédure de déficit excessif (A).

(1) Article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dans sa version modifiée par le paragraphe 8 de l'article 1<sup>er</sup> du règlement (UE) n° 1175/2011 précité.

(2) Idem.

## A. LA PROCÉDURE DE DÉFICIT EXCESSIF OUVERTE À L'ENCONTRE DE LA FRANCE

La France avait déjà fait l'objet d'une PDE au titre des années 2002 à 2004. Elle fait l'objet d'une seconde PDE depuis le 27 avril 2009. Le Conseil de l'Union européenne avait alors accordé un délai à la France jusqu'en 2012 pour corriger son déficit.

### LE DÉFICIT PUBLIC DE LA FRANCE DEPUIS 1999

(en pourcentage du PIB)

Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	PDE									
Solde	-1,6	-1,3	-1,4	-3,1	-3,9	-3,5	-3,2	-2,3	-2,5	-3,2
Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
	PDE									
Solde	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,0	-3,9	-3,6	-3,4	-2,8*	

\* prévision du programme de stabilité.

Source : INSEE.

Le 2 décembre 2009, le Conseil a prorogé le délai accordé à la France pour corriger son déficit jusqu'en 2013. Le 21 juin 2013, ce délai a été reporté à 2015. Enfin, le 10 mars 2015, ce délai a été porté à 2017.

L'Espagne est actuellement le dernier pays de la zone euro à faire l'objet d'une PDE avec la France. Rappelons qu'au plus fort de la crise, au titre de l'année 2010, 15 États de la zone euro ont fait l'objet simultanément d'une PDE.

## B. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME DE STABILITÉ

La France a communiqué ses objectifs de finances publiques à la Commission européenne en avril 2017 dans le cadre de la transmission du programme de stabilité.

### OBJECTIFS DE FINANCES PUBLIQUES

(en % du PIB)

Année	2017	2018	2019	2020
Trajectoire de solde public	-2,8	-2,3	-1,6	-1,3
Trajectoire de déficit structurel	-1,0	-0,5	0,0	0,0
Trajectoire d'ajustement structurel	0,5	0,5	0,5	0,0
Trajectoire de dette publique	96,0	95,9	94,7	93,1

Source : programme de stabilité pour les années 2017 à 2020.

Ces objectifs devaient conduire :

– à **sortir de la PDE** par un retour du déficit public sous la barre des 3 % du PIB dès 2017 ;

– à respecter la règle, prévue par le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance (PSC), **d’ajustement structurel minimal** de 0,5 point de PIB tant que l’OMT n’est pas atteint ;

– et à atteindre, en 2019, **l’équilibre structurel des comptes** (« règle d’or ») prévu par le TSCG.

Les objectifs ainsi définis avaient pour but de conformer la France à l’ensemble de ses engagements européens dès 2019.

Cependant, la trajectoire d’ajustement structurel retenue par le précédent Gouvernement était moins contrainte que celle recommandée par le Conseil de l’Union européenne le 10 mars 2015. Ce dernier avait en effet recommandé un ajustement structurel de 0,9 point de PIB pour 2017. Le Gouvernement précédent avait décidé de ne pas suivre cette recommandation en raison de ses effets potentiellement récessifs.

### **III. LE DÉROULEMENT GÉNÉRAL D’UN CYCLE ANNUEL BUDGÉTAIRE**

La surveillance des finances publiques (A) se déroule dans le cadre du cycle annuel budgétaire qui se décompose en un semestre européen et un semestre national.

Le présent débat d’orientation des finances publiques – qui n’est pas prévu par les règles européennes mais par l’article 48 de la loi organique relative aux finances publiques – se déroule à la fin du semestre européen (B) et au début du semestre national (C).

#### **A. LE CADRE JURIDIQUE DE LA SURVEILLANCE DES FINANCES PUBLIQUES**

Le PSC constitue l’armature juridique de la surveillance des finances publiques. Il comporte un volet préventif et un volet correctif, tous deux assortis d’un régime de sanctions.

##### **1. Le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance**

Le volet préventif s’articule autour du programme de stabilité (États de la zone euro) ou de convergence (États hors zone euro) que les États membres doivent transmettre à la Commission **avant le 30 avril**. Ces programmes font l’objet d’une évaluation et d’un suivi par les instances européennes.

###### ***a. L’obligation d’élaborer un programme de stabilité ou de convergence***

Les États membres déterminent, dans leur programme de stabilité ou de convergence, un OMT et une trajectoire d’ajustement, ainsi que les moyens mis en œuvre pour atteindre ces différents objectifs.

L'article 2 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 fixe un OMT de -0,4 point de PIB pour 2019. Le programme de stabilité d'avril 2017 prévoit d'atteindre l'OMT avec un ajustement structurel de 0,5 point par an sur la période en 2017-2019.

Ces programmes doivent reposer sur un scénario macroéconomique plausible.

#### CONTENU OBLIGATOIRE D'UN PROGRAMME DE STABILITÉ OU DE CONVERGENCE

Objectif de moyen terme (OMT)	Solde structurel compris entre - 0,5 point de PIB et l'excédent
Trajectoire d'ajustement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Au moins 0,5 point de PIB</li> <li>- Supérieure à 0,5 point de PIB lorsque la dette publique est supérieure à 60 % du PIB</li> </ul>
Moyens mis en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cadrage économique comprenant les principales hypothèses concernant l'évolution prévisible de l'économie et les variables économiques importantes</li> <li>- Description des mesures budgétaires et des autres mesures de politique économique qui sont mises en œuvre et/ou envisagées pour réaliser les objectifs du programme</li> <li>- Analyse de l'incidence que tout changement des principales hypothèses économiques aurait sur la situation budgétaire et la dette</li> </ul>

Source : commission des finances.

En France, contrairement à d'autres État de l'Union européenne, le programme de stabilité ne fait pas l'objet d'un vote obligatoire par le Parlement.

#### *b. L'évaluation et le suivi des programmes de stabilité ou de convergence*

La conformité de la trajectoire de chaque État membre au regard des recommandations européennes est évaluée dans les trois mois par la Commission. L'État membre peut être invité à modifier son programme si le Conseil, agissant sur recommandation de la Commission, adopte une recommandation en ce sens <sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, durant la phase d'exécution, la Commission peut adresser aux États membres un **avertissement en cas d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement**. Le Conseil peut alors adopter des recommandations auxquelles peuvent donner lieu, en l'absence d'actions suivies d'effet de la part de l'État membre, à des sanctions <sup>(2)</sup> consistant en un dépôt portant intérêts de 0,2 % du PIB.

(1) Article 5, paragraphe 2, du règlement précité.

(2) Article 6 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dans sa version modifiée par le paragraphe 9 de l'article 1<sup>er</sup> du règlement (UE) n° 1175/2011 précité.



À ce jour, la France n'a jamais fait l'objet d'un avertissement par la Commission européenne au titre d'un écart important entre la trajectoire d'ajustement transmise et la trajectoire exécutée. **La France n'est donc pas exposée, à ce stade, à des sanctions** au titre du volet préventif du PSC.

## 2. Le volet correctif du pacte de stabilité et de croissance

L'ouverture d'une PDE est décidée par le Conseil sur recommandation de la Commission. L'État membre doit prendre des **actions suivies d'effet** et en rendre compte régulièrement à la Commission. En l'absence d'actions suivies d'effet, l'État membre peut être mis en demeure par le Conseil de corriger son déficit excessif et d'améliorer chaque année son solde structurel d'au moins 0,5 % du PIB <sup>(1)</sup>. À l'issue de la procédure et en l'absence d'actions suivies d'effet, l'État membre s'expose à des sanctions pouvant aller de 0,2 % à 0,5 % du PIB <sup>(2)</sup>.

### LA SURVEILLANCE DES FINANCES PUBLIQUES DANS LE CADRE DU PSC

Volet Préventif	Orientations du Conseil	Le Conseil adopte ses orientations généralement en février sur la base de l'examen annuel de la croissance élaboré par la Commission
	Programme de stabilité ou programme de convergence	Ces programmes sont transmis par les États membres à la Commission avant le 30 avril
	Évaluation et suivi	– Les programmes sont évalués dans les trois mois de leur transmission – Un avertissement et des recommandations peuvent être adoptés en cas d'écart important avec la trajectoire d'ajustement
Volet correctif	Ouverture de la procédure pour déficit excessif	Sur décision du Conseil, agissant sur recommandations de la Commission, le Conseil adopte des recommandations en vue de la correction du déficit excessif
	Actions suivies d'effet	– L'État membre remet un rapport sur les actions suivies d'effet qu'il a entreprises en vue de remédier au déficit excessif – La Commission évalue les actions suivies d'effet
	Mise en demeure	En l'absence d'actions suivies d'effet, le Conseil peut, sur recommandation de la Commission, adresser une mise en demeure
Sanctions	Sanction du volet préventif	Dépôt portant intérêts de 0,2 % du PIB
	Sanctions du volet correctif	Dépôt ne portant pas intérêts de 0,2 % du PIB, voire amendes de 0,2 % du PIB à 0,5 % du PIB si l'État membre enfreint à plusieurs reprises les règles du volet correctif

Source : commission des finances.

(1) Article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, dans sa version modifiée par le paragraphe 6 de l'article 1<sup>er</sup> du règlement (UE) n° 1177/2011 précité.

(2) Article 12 du règlement précité, dans sa version modifiée par le paragraphe 11 de l'article 1<sup>er</sup> du règlement (UE) n° 1177/2011 précité.

## B. LE SEMESTRE EUROPÉEN

### 1. Contenu du semestre européen

Le semestre européen, instauré en 2011, est une période d'environ six mois qui permet un dialogue économique entre les instances européennes et les États membres. Son objet est de coordonner et de surveiller les politiques économiques et budgétaires des États membres ainsi que leurs réformes structurelles.

À ce titre, le semestre européen regroupe trois types de procédure de coordination.

#### LES TROIS AXES DE LA COORDINATION DES POLITIQUES DES ÉTATS MEMBRES DURANT LE SEMESTRE EUROPÉEN

Objet de la coordination	Cadre juridique de la coordination
réformes structurelles	stratégie « Europe 2020 »
politiques budgétaires – finances publiques	pacte de stabilité et de croissance (PSC)
politiques économiques	prévention des déséquilibres macroéconomiques (PDM)

Source : commission des finances.

Le semestre européen comprend ainsi <sup>(1)</sup> :

– la formulation et la surveillance de la mise en œuvre des **grandes orientations des politiques économiques** (GOPÉ) dans l'examen annuel de la croissance auquel procède la Commission européenne ;

– la formulation, et l'examen de la mise en œuvre, des **lignes directrices pour l'emploi** ;

– la présentation et l'évaluation des **programmes de stabilité** ou de convergence des États membres ;

– la présentation et l'évaluation des **programmes de réforme nationaux** des États membres ;

– la surveillance pour prévenir et corriger les **déséquilibres macroéconomiques**.

---

(1) Article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dans sa version modifiée par le paragraphe 3 de l'article 1<sup>er</sup> du règlement n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011.

## 2. Calendrier du semestre européen

### a. Novembre de l'année N-1

Le semestre européen est lancé par la Commission européenne avec la publication d'une série de documents (le « *paquet* » de novembre) qui sert de base à la discussion.

Le document le plus important est l'« *examen annuel de la croissance* » qui expose les grandes orientations des politiques économiques. Il est soumis à l'examen des autres institutions et alimente les discussions préalables au Conseil européen de printemps.

#### **Novembre 2016 : le « *triangle vertueux* » prôné par la Commission européenne**

Le 16 novembre 2016, la Commission européenne a publié son « *examen annuel de la croissance 2017* »<sup>(1)</sup>.

Ce document présente peu de nouveautés par rapport aux constats formulés les années précédentes. La Commission européenne a, de nouveau, invité les États membres à fonder leurs politiques économiques autour de trois priorités qu'elle qualifie de « *triangle vertueux* » : la relance de l'investissement, la poursuite des réformes structurelles et la conduite de politiques budgétaires responsables.

La stimulation de l'investissement nécessite, selon la Commission européenne, une amélioration du fonctionnement du secteur financier, une mobilisation accrue du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI), ainsi qu'une levée de certains obstacles résultant de réglementations sectorielles et du fonctionnement des marchés du travail et des produits.

Les réformes structurelles prioritaires doivent porter, selon la Commission européenne, sur le marché du travail, la formation et la modernisation de l'État providence.

Au titre des politiques budgétaires, la Commission européenne appelle à des politiques différenciées selon la situation financière de l'État membre. Elle plaide pour que « *les États membres disposant d'une marge de manœuvre budgétaire* » utilisent « *les moyens disponibles pour contribuer à stabiliser la demande* ». Inversement, elle estime que « *les États membres ne bénéficiant pas d'une telle marge devraient respecter les exigences du pacte de stabilité et de croissance* ».

(1) Commission européenne, Examen annuel de la croissance 2017, 16 novembre 2016 : [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-annual-growth-survey\\_fr\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-annual-growth-survey_fr_0.pdf).

### b. Février de l'année N

La Commission publie, ensuite, en février, une série de **rapports par pays** analysant les politiques économiques des États membres.

Dans son rapport 2017 pour la France<sup>(1)</sup>, la Commission européenne souligne les progrès accomplis par la France en matière de finances publiques.

---

(1) Commission européenne, Rapport 2017 pour la France, 22 février 2017 : <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-france-fr.pdf>.

Elle relève, outre, la diminution du déficit public, que « *la viabilité des régimes de retraite a été améliorée* » et que « *la réforme territoriale a créé un cadre permettant la réalisation de gains d'efficacité à l'échelon local* ».

Toutefois, elle considère que les progrès sont plus limités « *en ce qui concerne le renforcement et le recensement des économies et des gains d'efficacité générés par les revues de dépenses et les évaluations des politiques publiques* ». Selon elle, les mesures budgétaires adoptées à la suite de ces revues « *ont eu un rendement limité et n'ont pas permis jusqu'à présent d'améliorer sensiblement l'efficacité des dépenses publiques* ».

#### **L'analyse de la situation économique de la France**

Dans son rapport 2017 pour la France <sup>(1)</sup>, la Commission européenne constate que la croissance a légèrement diminué passant de 1,3 % en 2015 à 1,2 % en 2016. Elle prévoit une légère reprise de la croissance économique, avec une progression du produit intérieur brut (PIB) en volume de 1,4 % en 2017 et 1,7 % en 2018. Elle estime toutefois qu'« *à long terme, la croissance devrait rester modérée, car la croissance potentielle de la France a baissé depuis la crise financière de 2008* ». Elle évalue la croissance potentielle de la France à seulement 1,2 % pour 2017 et 1,3 % pour 2018, au lieu de 1,1 % pour 2016. Il s'ensuit que, selon la Commission européenne, l'écart de production devrait se résorber en grande partie en 2017 et 2018.

Elle souligne, en particulier, que les « *résultats à l'exportation restent modestes* », la balance commerciale ayant contribué négativement à la croissance pour près d'un point de PIB en 2016.

À politiques inchangées, elle prévoit un déficit public de 2,9 % du PIB en 2017 et de 3,1 % en 2018. Elle anticipe une amélioration du solde structurel limitée à 0,2 point pour 2017.

(1) Commission européenne, Rapport 2017 pour la France, 22 février 2017 :

<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-france-fr.pdf>

#### ***c. Conseils européens de printemps***

Sur ces différentes bases, le Conseil européen définit les lignes directrices de l'Union européenne dont les États membres doivent tenir compte. Il peut également transmettre des orientations à certains membres.

Contrairement à l'année 2015, le Conseil européen n'a pas adressé de recommandations spécifiques à la France. Il a, en revanche, formulé des recommandations en vue d'améliorer la coordination des politiques économiques au sein de la zone euro <sup>(1)</sup>.

---

(1) Conseil de l'Union européenne, recommandation concernant la politique économique de la zone euro, 10 mars 2017 : <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5757-2017-INIT/fr/pdf>.

### **Les recommandations concernant la politique économique de la zone euro**

Le **10 mars 2017**, sur la base des recommandations de la Commission, le Conseil de l'Union européenne a recommandé des politiques différenciées selon la situation macroéconomique de l'État membre. Ainsi, il a été recommandé :

– que les États membres qui présentent un déficit de la balance courante ou une dette extérieure élevée accroissent la productivité tout en contenant l'évolution des coûts salariaux unitaires ;

– qu'inversement, les États membres dont la balance courante affiche un excédent important mettent en œuvre en priorité des mesures, y compris des réformes structurelles et des mesures favorisant l'investissement, qui contribuent à renforcer leur demande intérieure et leur potentiel de croissance.

L'intérêt de cette analyse est d'appréhender la zone euro comme une entité économique globale afin de mieux coordonner les politiques budgétaires et économiques des États membres.

#### ***d. Avril de l'année N***

Les États membres de la zone euro transmettent ensuite, avant la fin avril, aux autorités européennes leur programme de stabilité (ou programme de convergence pour les autres États membres), ainsi que leur programme national de réforme.

#### **LE RÔLE DES ÉTATS MEMBRES DURANT LE SEMESTRE EUROPÉEN**

<b>Document transmis par les États membres</b>	<b>Objet de la coordination</b>
programme de stabilité ou de convergence	Politiques budgétaires
programme national de réforme	Politiques économiques et réformes structurelles

Source : *commission des finances*.

#### ***e. Mai de l'année N***

La Commission publie ses recommandations stratégiques par pays en se fondant sur son évaluation des situations économiques et des programmes nationaux.

#### ***f. Juin et juillet de l'année N***

Enfin, le Conseil adopte ses recommandations par pays en juin ou juillet, lesquels constituent l'**aboutissement du semestre européen**. L'an dernier, le Conseil a adopté sa recommandation concernant la France le 12 juillet 2016 <sup>(1)</sup>. Le Conseil a repris à son compte les recommandations de recommandation de la Commission européenne formulées le 18 mai 2016.

---

(1) Conseil de l'Union européenne, recommandation concernant le programme national de réforme de la France pour 2016 et portant avis du conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2016, 12 juillet 2016 : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0818\(27\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0818(27)&from=EN).

C'est également à cette époque de l'année qu'intervient le présent débat d'orientation des finances publiques prévu par le droit interne.

Ce calendrier doit permettre d'organiser un dialogue. L'institution d'un semestre européen a indéniablement amélioré la coopération entre les États membres et les institutions européennes, tout en renforçant le caractère multilatéral du processus.

### C. LE SEMESTRE NATIONAL

À l'issue du semestre européen, les États membres doivent élaborer leur budget, selon leurs règles propres, en tenant compte des orientations de l'Union européenne.

Le semestre national est, du point de vue des procédures européennes, régit par le « *two-pack* »<sup>(1)</sup>, c'est-à-dire un ensemble de deux règlements du 21 mai 2013 qui ont été adoptés en vue de renforcer la surveillance budgétaire de la zone euro :

– le règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil n° 472/2013 du 21 mai 2013 qui a organisé une surveillance renforcée des États membres qui sollicitent une aide multilatérale ;

– et le règlement (UE) du Parlement européen et du Conseil n° 473/2013 du 21 mai 2013 qui a prévu l'obligation pour les États membres de se doter d'un organisme indépendant pour évaluer les hypothèses macroéconomiques des stratégies budgétaires.

Ce règlement a également transformé le semestre européen en un **cycle budgétaire annuel**, ce qui permet un approfondissement de l'échange d'informations et de la coordination entre les États membres et les institutions européennes.

Les États membres doivent ainsi envoyer leur « *plan budgétaire* » pour l'année suivante avant le 15 octobre. Les États membres faisant l'objet d'une procédure pour déficit excessif doivent également présenter un « *programme de partenariat économique* », conformément au TSCG, signé le 2 mars 2012 et ratifié par la France le 8 janvier 2013. Ce programme décrit les mesures et les réformes structurelles engagées pour assurer une correction durable des déficits excessifs<sup>(2)</sup>.

---

(1) Le « paquet de deux » en français.

(2) Jusqu'à présent, la France a choisi de communiquer à la Commission européenne le Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances, lequel fait office tout à la fois de plan budgétaire et de programme de partenariat économique.

**DOCUMENTS À TRANSMETTRE À LA COMMISSION EUROPÉENNE  
AVANT LE 15 OCTOBRE**

<b>Documents</b>	<b>Cadre juridique</b>
Plan budgétaire	Suivi de la mise en œuvre du programme de stabilité
Programme de partenariat économique	Procédure pour déficits excessifs

Source : *commission des finances*.

La Commission donne son avis avant le 30 novembre et demande, le cas échéant, des modifications.

La France a communiqué à la Commission européenne comme plan budgétaire le *Rapport économique, social et financier* annexé au projet de loi de finances pour 2017. Ce plan budgétaire a été jugé « globalement conforme » aux dispositions du PSC par la Commission européenne.

Commission européenne, 16 novembre 2016 :

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/fr\\_2016-11-16\\_co\\_en\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/fr_2016-11-16_co_en_1.pdf).

Pour ce qui est des États membres faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif, l'avis de la Commission évalue si la correction du déficit est conforme aux recommandations du Conseil de l'Union européenne.

Cette évaluation se fait également sur la base d'un rapport sur l'action engagée en réponse à la recommandation issue de la procédure de déficit excessif, transmis par le pays concerné.

L'Eurogroupe, qui réunit les ministres des finances des États membres de la zone euro, examine, ensuite, les avis sur les projets de plans budgétaires ainsi que la situation et les perspectives budgétaires pour la zone euro dans son ensemble, sur la base d'une évaluation réalisée par la Commission, afin de disposer d'une vision agrégée du contexte budgétaire de la zone.

L'État membre transmet, enfin, sa loi de finances à la Commission avant la fin de l'année.

#### **IV. LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE**

Par recommandation du 22 mai 2017, la Commission européenne a proposé au Conseil d'adresser un certain nombre de recommandations à la France <sup>(1)</sup>.

Dans ce document, la Commission européenne rappelle que, selon ses prévisions du printemps 2017, le déficit nominal de la France devrait atteindre 3 % du PIB en 2017, « ce qui dépasse l'objectif recommandé par le Conseil ». Pour

---

(1) Commission européenne, recommandation de recommandation du conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2017 et portant avis du conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2017, 22 mai 2017 : <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations - france-fr.pdf>.

2018, dans l'hypothèse de politiques inchangées, le déficit nominal « *devrait atteindre 3,2 % du PIB* » ce qui « *suggère des risques entourant la correction durable du déficit excessif* ».

Elle estime en conséquence que « *la France doit se tenir prête à prendre des mesures supplémentaires pour assurer le respect des dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2017 et que des mesures supplémentaires seront nécessaires à partir de 2018 en vue de respecter ces dispositions* ».

En résumé, la Commission européenne a recommandé à la France :

– **sur le plan budgétaire**, de réduire les dépenses publiques afin de ramener le déficit public sous la barre des 3 % du PIB dès 2017, d'accomplir d'importants efforts budgétaires pour 2018 et de réexaminer de manière exhaustive les différents postes de dépenses ;

– **sur le plan fiscal**, de baisser l'impôt sur les sociétés et de réduire les dépenses fiscales ;

– **sur le plan social**, de contenir les hausses du SMIC à proportion de la hausse de la productivité, et d'améliorer l'accès au marché du travail ;

– **sur le plan réglementaire**, d'alléger les normes applicables aux entreprises et d'accroître la concurrence en éliminant les obstacles à l'activité des professions réglementées.

Comme chaque année, le Conseil de l'Union européenne devrait adopter formellement ces recommandations dans le courant du mois de juillet.

**Recommandation de recommandation du conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2017 (extraits)**

« RECOMMANDE que la France s'attache, au cours de la période 2017-2018, à

« 1. se conformer à la recommandation du conseil du 10 mars 2015 au titre de la procédure concernant les déficits excessifs. Poursuivre ensuite une politique budgétaire conforme aux exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, qui se traduise par d'importants efforts budgétaires pour 2018. Lors de l'adoption de mesures, il convient de prendre en considération l'objectif d'une orientation budgétaire qui contribue aussi bien à conforter la reprise actuelle qu'à garantir la viabilité des finances publiques de la France. Réexaminer de manière exhaustive les postes de dépenses dans le but de réaliser des gains d'efficacité qui se traduisent par des réductions de dépenses ;

« 2. consolider les mesures de réduction du coût du travail afin d'optimiser leur efficacité de manière budgétairement neutre et d'accroître leurs effets sur l'emploi et l'investissement ; élargir l'assiette globale de l'impôt et poursuivre la mise en œuvre de la diminution prévue du taux nominal de l'impôt sur les sociétés ;



« 3. améliorer l'accès au marché du travail des demandeurs d'emploi, notamment les travailleurs les moins qualifiés et les personnes issues de l'immigration, y compris en revoquant le système d'enseignement et de formation professionnels ; veiller à ce que les évolutions du salaire minimum soient compatibles avec la création d'emplois et la compétitivité ;

« 4. poursuivre la réduction des charges réglementaires pesant sur les entreprises, y compris en poursuivant le programme de simplification ; continuer à lever les barrières à la concurrence dans le secteur des services, y compris dans les services aux entreprises et les professions réglementées ; simplifier les programmes de soutien public à l'innovation et en améliorer l'efficacité. »

## V. LA TRAJECTOIRE DU NOUVEAU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement a présenté une nouvelle trajectoire de finances publiques dans son rapport.

### LES OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT

(en pourcentage de PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public	- 3,0	- 2,7	- 2,9	- 1,5	- 0,9	- 0,5
Solde structurel	- 2,2	- 2,2	- 1,8	- 1,5	- 1,2	- 1,1
Dépenses publiques	54,7	53,8	53,1	52,2	51,7	51,3
Prélèvements obligatoires	44,6	44,0	43,1	43,3	43,5	43,5
Dettes publiques	97	97	97,5	96,5	94,5	92

Source : Gouvernement, Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, tome 1.

Le déficit public resterait proche de 3 % du PIB sur la période 2017-2019. Pour 2019, cela s'expliquerait à hauteur d'un point de PIB par la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse pérenne de cotisations sociales patronales. En effet, cette année-là, le coût du CICE sur les salaires versés en 2018 s'ajoutera au coût de la baisse des cotisations sociales décidées pour les salaires versés en 2019.

À partir 2020, le déficit public se situerait à un niveau proche de la cible qui avait été transmise à la Commission européenne au mois d'avril dernier (1,5 % au lieu de 1,3 %). À l'horizon 2022, le déficit public serait à 0,5 % du PIB, niveau qui n'avait plus été atteint depuis 1980.

### COMPARAISON DES TRAJECTOIRES DE DÉFICIT PUBLIC

(en pourcentage de PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Loi de programmation des finances publiques 2014-2019	2,7	1,7	0,7	–	–	–
Programme de stabilité 2017-2020	2,8	2,3	1,6	1,3	–	–
Trajectoire du nouveau Gouvernement	3,0	2,7	2,9	1,5	0,9	0,5

Source : commission des finances.

La trajectoire proposée privilégie le soutien à la croissance et la réduction du déficit nominal à la réduction du déficit structurel. Elle ne prévoit pas de retour à l'équilibre structurel à la fin du quinquennat alors que les programmations précédentes prévoyaient de respecter la règle d'équilibre prévue par le TSCG dès 2019.

### COMPARAISON DES TRAJECTOIRES DE DÉFICIT STRUCTUREL

(en pourcentage de PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Loi de programmation des finances publiques 2014-2019	1,3	0,8	0,2	–	–	–
Programme de stabilité 2017-2020	1,0	0,5	0,0	0,0	–	–
Trajectoire du nouveau Gouvernement	2,2	2,2	1,8	1,5	1,2	1,1

Source : commission des finances.

L'ajustement structurel serait ainsi inférieur à la cible minimale de 0,5 % résultant du volet préventif du PSC. Il serait même nul en 2018 compte tenu de l'importante baisse des prélèvements obligatoires (0,6 point de PIB au lieu de 0,2 prévu dans le programme de stabilité).

### COMPARAISON DES TRAJECTOIRES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL

(en pourcentage de PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Loi de programmation des finances publiques 2014-2019	0,5	0,5	0,6	–	–	–
Programme de stabilité 2017-2020	0,5	0,5	0,5	0,0	–	–
Trajectoire du nouveau Gouvernement	0,3	0,0	0,4	0,3	0,3	0,1

Source : commission des finances.

Enfin, la dette publique ne commencerait à refluer qu'en 2020 ce qui pose la question de savoir si le critère de dette déclenchant l'application du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance sera respecté.

## FICHE 2 : LE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE

Les perspectives en matière de finances publiques sont dépendantes du contexte macroéconomique. Les objectifs fixés en termes de solde, recettes et dépenses publics doivent reposer sur un scénario macroéconomique crédible.

Le dernier cadrage macroéconomique sur lequel repose les objectifs de finances publiques a été élaboré par le précédent Gouvernement dans le cadre du programme de stabilité transmis en avril 2017 à la Commission européenne. Il repose sur une légère accélération de la croissance (I).

Ce cadrage a été jugé « *plausible* » et « *raisonnable* » par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis du 12 avril 2017 (II).

Les données les plus récentes confirment un redémarrage de la croissance dont a tenu compte le nouveau Gouvernement pour élaborer sa nouvelle trajectoire de finances publiques (III).

### I. LE CADRAGE MACROÉCONOMIQUE DU PROGRAMME DE STABILITÉ D'AVRIL 2017

Le programme de stabilité, conformément à l'article 3 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, doit contenir un **cadrage économique** comprenant « *les principales hypothèses concernant l'évolution prévisible de l'économie et les variables économiques importantes* ».

Le cadrage macroéconomique du programme de stabilité présente quatre caractéristiques principales : une légère accélération de la croissance économique, une reprise de l'inflation, un redressement des exportations, et une masse salariale privée toujours dynamique. Enfin, comme les années précédentes, le précédent Gouvernement a prévu prudemment une remontée des taux d'intérêt.

#### LES PRINCIPALES HYPOTHÈSES DU SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE DU PROGRAMME DE STABILITÉ

(taux de croissance annuel en %)

Année	2016	2017	2018	2019	2020
Croissance du PIB en volume	1,2	1,5	1,5	1,6	1,7
Inflation	0,2	1,2	1,1	1,4	1,5
Exportations	1,2	3,4	3,7	4,4	4,4
Masse salariale privée	2,5	2,8	2,9	3,3	3,5

Source : programme de stabilité pour les années 2017 à 2020.

## A. UNE LÉGÈRE ACCÉLÉRATION DE LA CROISSANCE

Alors que le retour de la croissance a été confirmé en 2016, le précédent Gouvernement a prévu une accélération progressive de celle-ci sur la période 2017-2020.

### 1. Le retour de la croissance confirmé pour 2016

La croissance du PIB a marqué un coup d'arrêt brutal en 2008 avec la crise financière. Après une phase de rattrapage en 2010 et 2011, elle a fortement ralenti à partir de 2012.

L'année 2016 confirme le retour de la croissance qui avait été constaté pour 2015. Il s'agit en effet de la seconde année consécutive de croissance supérieure à 1 % du PIB, ce qui n'avait pas été le cas au cours des trois années précédentes.

#### CROISSANCE EN FRANCE DEPUIS 2007

(% d'évolution annuelle en volume du PIB)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Croissance en volume	2,4	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,2	0,6	0,6	1,3	1,2

Source : INSEE.

La croissance du PIB pour 2016 s'est toutefois élevée à **1,2 %** au lieu de 1,4 % prévu en loi de finances rectificative <sup>(1)</sup> et 1,5 % prévu par la loi de finances initiale <sup>(2)</sup>. Selon le précédent Gouvernement, l'écart par rapport à la prévision s'explique « *par des mauvaises récoltes agricoles (qui auront coûté 0,2 point de croissance), (...) l'impact des attentats sur la consommation des ménages et le tourisme, ainsi que (par les) mouvements sociaux* » <sup>(3)</sup>.

Ces différents facteurs ne devraient plus intervenir en 2017 et pour les années suivantes, ce qui permet d'envisager une accélération progressive de la croissance.

La confirmation de l'amélioration du taux de marge des sociétés non financières (SNF) est un autre facteur favorable à prendre en compte. Le taux de marge s'est vivement redressé depuis le point bas atteint en 2013 (29,9 %), pour atteindre 31,8 % au quatrième trimestre 2016 selon l'INSEE <sup>(4)</sup>. Cela résulte en grande partie des mesures de baisse du coût du travail, à travers la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et l'entrée en

(1) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

(2) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(3) Programme de stabilité pour les années 2017 à 2020.

(4) INSEE, Comptes nationaux trimestriels-base 2010 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2876582>.

vigueur du premier volet des allègements de cotisations du pacte de responsabilité et de solidarité.

Le taux de marge des entreprises était de 32,7 % en moyenne avant la crise financière de 2008. Il a baissé de 2 points en moyenne après la crise financière et avant la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité. Durant les premières années de mise en œuvre du pacte, en 2014 et 2015, le taux de marge des entreprises s'est redressé de près de 2 points.

#### TAUX DE MARGE DES ENTREPRISES PAR ANNÉE DEPUIS 2002

(% de la valeur ajoutée)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
32,5	32,4	32,5	32,4	32,7	33,5	33,1	30,9	31,6	31,2	30,2	29,9	30,4	31,4	31,8
Moyenne de 32,7 % avant la crise financière de 2008							Moyenne de 30,7 % soit 2 points de moins que sur la période précédente					+ 1,9 point depuis 2013		

Source : INSEE.

## 2. Une accélération progressive sur la période 2017-2020

La prévision de croissance du précédent Gouvernement pour 2017 est inchangée par rapport à celle associée à la loi de finances pour 2017. En revanche, le précédent Gouvernement avait légèrement abaissé ses prévisions pour 2018 et 2019.

#### PRÉVISION DE CROISSANCE

(en % du PIB)

Année	2017	2018	2019	2020
Programme de stabilité pour les années 2016 à 2019	1,5	1,75	1,9	–
Programme de stabilité pour les années 2017 à 2020	1,5	1,5	1,6	1,7

Source : programme de stabilité pour les années 2016 à 2019 et programme de stabilité pour les années 2017 à 2020.

Le précédent Gouvernement prévoyait ainsi une confirmation de la reprise de la croissance (+ 1,5 % pour 2017 et 2018) puis une légère accélération (+ 1,6 % pour 2019 et + 1,7 % pour 2020).

Ce scénario repose sur la bonne orientation des investissements et une poursuite de la hausse de l'emploi marchand. Il se fonde également sur un environnement international plus porteur.

Selon la direction générale du Trésor<sup>(1)</sup>, « *l'environnement international s'est amélioré dans les économies avancées mais dégradé dans les économies émergentes* », si bien que la prévision de croissance mondiale pour 2017 est inchangée à 3,3 % pour 2017. L'économie britannique « *s'est montrée plus résiliente* » que prévu après le référendum du 23 juin 2016 sur le Brexit. Le plan

(1) Direction générale du Trésor, « *La situation économique mondiale au printemps 2017 : amélioration progressive dans un contexte incertain* », Lettre Trésor-Éco n° 194 (mars 2017) : <http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/434605>.

de relance envisagé par la nouvelle administration américaine pourrait également soutenir positivement la croissance mondiale. En revanche, du côté des économies émergentes, « *les perspectives se sont assombries en Inde, suite à la démonétisation surprise des billets de 500 et de 1 000 roupies, et en Turquie, toujours en lien avec les conséquences de la tentative de coup d'État* ».

Les hypothèses de croissance du précédent Gouvernement étaient d'ailleurs proches de celles présentées par les organisations internationales qui publient des prévisions.

#### PRÉVISIONS DE CROISSANCE EN VOLUME DU PIB POUR LA FRANCE

Institutions	2017	2018
<b>Gouvernement (programme de stabilité 2017)</b>	<b>1,5 %</b>	<b>1,5 %</b>
Fonds monétaire international (FMI) (Prévisions Perspectives de l'économie mondiale, janvier 2017) <sup>(1)</sup>	1,3 %	1,6 %
Commission européenne (Prévisions d'hiver, 13 février 2017) <sup>(2)</sup>	1,4 %	1,7 %
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (Perspectives économiques intermédiaires, mars 2017) <sup>(3)</sup>	1,4 %	1,4 %
Banque de France (Projections macroéconomiques pour la France établies par la Banque de France dans le cadre de l'Eurosystème, décembre 2016) <sup>(4)</sup>	1,3 %	1,4 %
<i>Consensus Forecasts</i> de mars 2017 <sup>(5)</sup>	1,3 %	1,4 %

(1) <https://www.imf.org/external/french/pubs/ft/weo/2017/update/01/pdf/0117f.pdf>.

(2) [http://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ecfin\\_forecast\\_winter\\_1317\\_fr\\_en\\_0.pdf](http://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ecfin_forecast_winter_1317_fr_en_0.pdf).

(3) <http://www.oecd.org/eco/outlook/Will-risks-derail-the-modest-recovery-OECD-Interim-Economic-Outlook-March-2017.pdf>.

(4) <https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/previsions-economiques-decembre-2016.pdf>.

(5) Programme de stabilité pour les années 2017 à 2020.

## B. UNE REPRISE DE L'INFLATION

Entre 2002 et 2012, à l'exception de l'année 2009, l'inflation se situait dans une fourchette de 1,5 % à 2,8 %. Elle ralentit fortement depuis 2012 jusqu'à devenir nulle en 2015. Elle est légèrement positive en 2016 avec une augmentation des prix de 0,2 %.

## INFLATION EN FRANCE

Année	Inflation	Année	Inflation
2002	1,9 %	2010	1,5 %
2003	2,1 %	2011	2,1 %
2004	2,1 %	2012	2,0 %
2005	1,7 %	2013	0,9 %
2006	1,7 %	2014	0,5 %
2007	1,5 %	2015	0,0 %
2008	2,8 %	<b>2016</b>	<b>0,2 %</b>
2009	0,1 %		

Source : INSEE.

Sur le plan macroéconomique, le ralentissement, voire la disparition, de l'inflation pouvait faire naître des inquiétudes sur une possible déflation. Il est néanmoins toujours prévu une accélération de l'inflation à compter de 2017, même si le précédent Gouvernement a légèrement révisé à la baisse ses prévisions par rapport à celles du programme de stabilité d'avril 2016.

## PRÉVISION D'INFLATION

(en % d'évolution annuelle)

Année	2017	2018	2019	2020
Programme de stabilité pour les années 2016 à 2019	1,0	1,4	1,75	–
Programme de stabilité pour les années 2017 à 2020	1,2	1,1	1,4	1,5

Source : programme de stabilité pour les années 2016 à 2019 et programme de stabilité pour les années 2017 à 2020.

Le précédent Gouvernement a anticipé un léger redressement de l'inflation sur la période 2017-2020 (entre 1,1 et 1,5 % par an). Pour 2017, ce redressement serait dû pour moitié à l'inflation sous-jacente tirée principalement par l'augmentation des salaires, et pour l'autre moitié à une augmentation des prix de l'énergie. Pour les années suivantes, le redressement de l'inflation serait essentiellement porté par l'inflation sous-jacente.

La reprise de l'inflation provoque plusieurs effets sur les finances publiques, lesquels se compensent en partie. Elle peut entraîner une hausse de certaines recettes fiscales, en particulier de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Mais, dans le même temps, elle entraîne une hausse des dépenses publiques : les dépenses de fonctionnement des ministères peuvent être plus soutenues, la progression des prestations indexées est accrue et la charge d'intérêts des obligations indexées sur l'inflation augmente.

La reprise de l'inflation était également anticipée par la Commission européenne. Cette dernière a prévu pour la France, dans ses prévisions d'hiver 2017, une inflation de 1,5 % pour 2017 et de 1,4 % pour 2018, soit un niveau légèrement supérieur à celui du Gouvernement. Cette reprise de l'inflation serait alimentée par la politique accommodante de la Banque centrale européenne. La menace d'une déflation semble donc s'éloigner.

**L'assouplissement quantitatif (« *quantitative easing* »)  
de la Banque centrale européenne**

Le conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (BCE) a annoncé le 22 janvier 2015 un programme étendu d'achats d'actifs. Ce programme, qui vise à faire face aux risques d'une période trop prolongée de faible inflation, a été amplifié le 10 mars 2016.

Les achats d'actifs cumulés s'élèveront à 80 milliards d'euros par mois au lieu de 60 milliards précédemment. La BCE achète contre de la monnaie de banque centrale, sur le marché secondaire, des obligations émises par les administrations centrales, les agences et les institutions européennes de la zone euro. Depuis le 10 mars 2016, ces programmes de rachats sont élargis à d'autres types d'actifs, dont des obligations d'entreprises de bonne qualité. Ces achats devraient être effectués au moins jusqu'en décembre 2017.

**C. UN REDRESSEMENT DES EXPORTATIONS**

En 2016, le solde du commerce extérieur, c'est-à-dire la différence entre la valeur des exportations et des importations, a été déficitaire à hauteur de 48,4 milliards d'euros. Il a contribué négativement à la croissance pour 0,8 point de PIB.

Pour rappel, en 2015 et 2014, la contribution du commerce extérieur à la croissance avait également été négative (– 0,3 point de PIB en 2015 et – 0,5 point de PIB en 2014). Sur trois ans, le commerce extérieur a donc coûté 1,6 point de PIB à l'économie française.

**BALANCE COMMERCIALE**

*(en milliards d'euros)*

<b>Année</b>	<b>Exportations</b>	<b>Importations</b>	<b>Solde</b>
2010	395,0	447,5	– 52,4
2011	428,6	503,1	– 74,5
2012	442,0	509,6	– 67,6
2013	436,2	498,0	– 61,8
2014	436,4	495,0	– 58,6
2015	455,4	500,8	– 45,3
2016	452,9	501,3	– 48,4

Source : direction générale des douanes et droits indirects.

Le précédent Gouvernement a anticipé une nouvelle dégradation du commerce extérieur pour les années 2017 et 2018 en lien avec la remontée du prix du pétrole.

Il a prévu cependant, dans le même temps, un redressement des exportations en raison de la hausse de la demande mondiale adressée à la France. Les exportations devraient ainsi croître de 3,4 % à 4,4 % par an sur la période 2017-2020. Ainsi, la contribution du commerce extérieur à la croissance serait



légèrement négative pour 2017 (-0,1 point de PIB) et nulle sur la période 2018-2020.

#### D. UNE MASSE SALARIALE PRIVÉE TOUJOURS DYNAMIQUE

Le niveau de la masse salariale privée est un indicateur important en matière de finances publiques. L'essentiel des recettes publiques sont liées au niveau des salaires dont la majeure partie des cotisations sociales, de la contribution sociale généralisée, ou encore de l'impôt sur le revenu.

Le précédent Gouvernement a anticipé une progression annuelle de la masse salariale du secteur concurrentiel comprise entre 2,8 % et 3,5 % sur la période 2017-2020, soit un niveau nettement supérieur à celui de l'inflation ou de la croissance. L'augmentation de la masse salariale serait essentiellement portée par l'augmentation de l'emploi marchand (+ 200 000 postes en 2017 et + 85 000 postes en 2018).

#### E. UNE PRÉVISION PRUDENTE DE REMONTÉE DES TAUX D'INTÉRÊT

Les taux d'intérêt faibles ont un impact immédiat sur les finances publiques en ce qu'ils permettent de réduire la charge d'intérêts de l'État.

La charge de la dette recule fortement depuis 2012. Elle a ainsi reculé de 4,9 milliards d'euros en quatre ans, passant de 46,3 milliards d'euros en 2012 à 41,4 milliards d'euros en 2016. Autrement dit, la charge d'intérêts ne représente plus que 1,9 % du PIB au lieu de 2,2 % en 2012.

##### CHARGES DE LA DETTE DE L'ÉTAT

Année	2012	2013	2014	2015	2016
Montant en milliards d'euros	46,3	44,9	43,2	42,1	41,4
Montant en % du PIB	2,2	2,1	2	1,9	1,9

Source : commission des finances.

Les **taux d'intérêt ont poursuivi leur baisse en 2016**. Alors que la loi de finances pour 2016 avait été construite sur une hypothèse de taux pour les emprunts à dix ans de 1,9 %, le programme de stabilité d'avril 2017 indique que ceux-ci ont été en réalité de 0,75 % à fin d'année 2016.

Toutefois, par prudence, le précédent Gouvernement a retenu une hypothèse de remontée progressive des taux sur la période 2017-2020.

##### HYPOTHÈSE DE TAUX D'INTÉRÊT

Année	2016	2017	2018	2019	2020
Taux courts (BTF 3 mois)	-0,53 %	-0,40 %	0,00 %	0,75 %	1,50 %
Taux longs (OAT à 10 ans)	0,75 %	1,70 %	2,45 %	3,20 %	3,70 %

Source : programme de stabilité pour les années 2017 à 2020.

## II. L'AVIS DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Le Haut Conseil des finances publiques est une autorité administrative indépendante créée par l'article 11 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>(1)</sup>. Il a pour mission principale d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement.

### A. UN AVIS OBLIGATOIRE DEPUIS 2013

L'avis du Haut Conseil des finances publiques sur les prévisions macroéconomiques ayant présidé à l'élaboration du programme de stabilité est obligatoire depuis 2013. Il est prévu tant par le droit interne que le droit européen.

En **droit interne**, l'article 17 de la loi organique du 17 décembre 2012 précitée prévoit que le Haut Conseil rend public son avis au moins deux semaines avant la date limite de transmission du programme de stabilité au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne. Cet avis est joint au programme de stabilité.

En **droit européen**, l'article 5 du règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 a prévu l'obligation pour les États membres de se doter d'un organisme indépendant pour évaluer les hypothèses macroéconomiques des stratégies budgétaires.

### B. UN AVIS QUI CONFORTE LES PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES DU PROGRAMME DE STABILITÉ

Dans son avis n° HCFP-2017-1 du 12 avril 2017 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au projet de programme de stabilité pour les années 2017 à 2020<sup>(2)</sup>, le Haut Conseil des finances publiques a estimé que :

– pour 2017, la prévision de croissance du Gouvernement, « *reste plausible, même si certaines données d'activité de l'économie française sont décevantes en début d'année.* » (c'est nous qui soulignons) ; de même, le Haut Conseil considère que la prévision de masse salariale est elle-aussi « *plausible* » et que la prévision d'inflation est « *raisonnable* » ;

– pour 2018-2020, le scénario macroéconomique du Gouvernement « *peut constituer une base raisonnable pour la construction de trajectoires de finances publiques* » (c'est nous qui soulignons).

---

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

(2) <http://www.hcftp.fr/Avis-et-publication/Avis/Avis-n-2017-1-relatif-aux-previsions-macroeconomiques-associees-au-programme-de-stabilite-pour-les-annees-2017-a-2020>.

Globalement, cet avis conforte donc les prévisions macroéconomiques du précédent Gouvernement même s'il est marqué par une prudence habituelle et inhérente à la mission du Haut Conseil. Les qualificatifs employés (« *plausible* », « *raisonnable* ») font partie des plus laudatifs du lexique habituel de cette autorité administrative indépendante.

Les principales réserves du Haut Conseil portent sur les échanges extérieurs.

#### **Les réserves du Haut conseil des finances publiques sur l'impact des échanges extérieurs**

Certes, le Haut Conseil relève que l'environnement économique mondial et européen est plus favorable, même s'il est affecté par des aléas importants tels que le Brexit, l'impact d'éventuelles mesures protectionnistes, la remontée des taux d'intérêt ou encore la forte hausse des créances douteuses dans certains pays émergents.

Il s'interroge toutefois sur la capacité de l'économie française à répondre à l'augmentation de la demande mondiale. Il souligne que la croissance du PIB en France « *a été moindre que celle de ses voisins européens, surtout en 2016* » et que cela s'explique « *principalement (par) la contribution fortement négative du commerce extérieur à la croissance (-0,8 point)* ».

Il constate également une « *forte élasticité des importations à la demande intérieure* » et en conclut « *que d'autres facteurs structurels relevant de la compétitivité hors coût sont à l'œuvre* ». Autrement dit, les entreprises auraient du mal à répondre à la demande adressée pour des raisons qui ne sont pas liées uniquement au coût du travail.

C'est la raison pour laquelle, le Haut Conseil est assez réservé sur l'amélioration prévue par le précédent Gouvernement de la contribution du commerce extérieur à la croissance. Il considère que l'amélioration des échanges extérieurs « *n'est pas (...) acquis* ».

### **III. LE REDÉMARRAGE DE LA CROISSANCE CONFIRMÉ**

Les résultats détaillés du premier trimestre 2017 des comptes nationaux trimestriels ont été publiés par l'INSEE le 23 juin 2017<sup>(1)</sup>. Ceux-ci confirment le redémarrage de la croissance anticipé par le précédent Gouvernement.

La croissance en volume du PIB au premier trimestre 2017 est estimée par l'INSEE à 0,5 %. L'acquis de croissance pour 2017 est d'ores et déjà de 0,9 %.

Dans sa dernière note de conjoncture<sup>(2)</sup>, l'INSEE a rehaussé sa prévision de croissance annuelle du PIB pour 2017 à 1,6 %, soit 0,1 point de plus que la prévision du précédent Gouvernement. L'INSEE a souligné dans cette note que la croissance « *serait la plus forte depuis 2011* » et que « *l'activité française*

(1) INSEE, Informations rapides, n° 169, 23 juin 2017 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2876582>.

(2) INSEE, Note de conjoncture, 20 juin 2017 :

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2871881?sommaire=2872027&q=croissance+2017#titre-bloc-4>.

*retrouverait ainsi une croissance plus proche de celle de la zone euro, après trois années de progression plus faible que ses voisins ».*

Le Fonds monétaire international (FMI) a également légèrement révisé à la hausse sa prévision de croissance pour la France en 2017 (1,4 % au lieu de 1,3 %) <sup>(1)</sup> contrairement à la Commission européenne qui, dans ses prévisions de printemps 2017, maintient une prévision de croissance à 1,4 % <sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a confirmé la bonne tenue de la masse salariale privée laquelle a progressé de 1,1 % au premier trimestre 2017 et de 2,9 % sur un an <sup>(3)</sup>.

Le Gouvernement a tenu compte de ces éléments dans son *Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques*. Il a ainsi rehaussé son hypothèse de croissance en volume du PIB pour 2017 pour l'aligner sur la prévision de l'INSEE à 1,6 %.

---

(1) *Fonds monétaire international*, Prévisions de l'économie mondiale, avril 2017 :

<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WEO/2017/April/French/.../textf.ashx>

(2) *Commission européenne*, Prévisions de printemps, 11 mai 2017 :

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1237\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1237_fr.htm)

(3) *ACOSS*, Baromètre économique, n° 81, 21 juin 2017 :

[http://www.acoss.fr/files/Publications/Barometre\\_economique/Barometre\\_Economique\\_081.pdf](http://www.acoss.fr/files/Publications/Barometre_economique/Barometre_Economique_081.pdf)

### FICHE 3 : LES ENJEUX DE L'EXERCICE 2017

La cible de déficit public pour 2017 a été fixée à 2,7 % du PIB au cours de la précédente législature (I).

Au mois d'avril dernier, à l'occasion de la transmission du programme de stabilité à la Commission européenne, le précédent Gouvernement a rehaussé la prévision de déficit public à 2,8 % du PIB. Mais l'audit de la Cour des comptes – révélé dans son rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques <sup>(1)</sup> – conclut que le déficit public pourrait finalement atteindre 3,2 % du PIB à politiques inchangées (II).

Le Gouvernement a, dès lors, annoncé une série de mesures complémentaires pour garantir le retour du déficit public sous la barre des 3 % dès 2017 et permettre à la France de sortir de la procédure de déficit excessif (III).

#### I. UNE PRÉVISION INITIALE DE DÉFICIT PUBLIC DE 2,7 % DU PIB

La cible de déficit public figure dans le tableau de synthèse de l'article liminaire de la loi de finances initiale pour 2017 <sup>(2)</sup>.

Elle a également été fixée à 2,7 % du PIB dans deux documents de programmation pluriannuelle des finances publiques, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 <sup>(3)</sup> et le programme de stabilité transmis en avril 2016 à la Commission européenne.

#### **La programmation pluriannuelle des finances publiques**

Deux types de documents juridiques fixent un cadre pluriannuel pour les finances publiques et déterminent une trajectoire de réduction des déficits public et structurel.

En **droit interne**, les **lois de programmation des finances publiques** sont prévues par l'article 34 de la Constitution et « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». À ce titre, elles déterminent les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels. Leur contenu est précisé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

En **droit européen**, les **programmes de stabilité** ont été institués par le pacte de stabilité et de croissance du 7 juillet 1997 comme outil de la surveillance multilatérale des politiques économiques. Ils sont transmis chaque année au mois d'avril à la Commission européenne.

(1) <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-situation-et-les-perspectives-des-finances-publiques-0>.

(2) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

(3) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Cette cible de déficit public pouvait paraître ambitieuse par rapport au rythme de réduction des dernières années. La diminution du déficit public devait en effet s'établir à 0,7 point de PIB alors que la diminution moyenne depuis 2013 était de 0,2 point de PIB.

#### DÉFICIT, DÉPENSES, RECETTES ET PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DEPUIS 2013

(en % du PIB)

Année	2013	2014	2015	2016
Déficit public	- 4,0	- 3,9	- 3,6	- 3,4
Dépenses publiques	57,0	57,1	56,7	56,4
Recettes publiques	52,9	53,2	53,1	53,0
<i>Dont prélèvements obligatoires</i>	44,8	44,6	44,4	44,4

Source : INSEE.

Cette cible de déficit public concerne l'ensemble des administrations publiques. Les votes du Parlement sur les recettes et les dépenses ne concernent toutefois que l'État et les régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

L'État porte la majeure partie de la prévision initiale de déficit public. La loi de finances initiale pour 2017 prévoit ainsi un déficit budgétaire de 69,3 milliards d'euros.

#### FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN 2017

(en milliards d'euros, arrondis au dixième)

<b>I. Dépenses</b>	381,5	<b>II. Recettes</b>	306,8
<i>Dépenses du budget général</i>	318,5	<i>Recettes fiscales nettes</i>	292,3
<i>Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne</i>	18,7	<i>Recettes non fiscales</i>	14,5
<i>Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales</i>	44,3	<b>III. Solde des budgets annexes et comptes spéciaux</b>	+ 5,4
		<b>Déficit (I - II - III)</b>	- 69,3

Source : loi de finances initiale pour 2017.

La cible de déficit de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale a été fixée par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2017 <sup>(1)</sup> à 4,1 milliards d'euros. Hors fonds de solidarité vieillesse (FSV), les comptes de la sécurité sociale ont été votés à un niveau proche de l'équilibre (- 0,3 milliard d'euros).

(1) Loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017.

**PRÉVISIONS DE RECETTES ET OBJECTIFS DE DÉPENSES DES BRANCHES DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE POUR 2017**

*(en milliards d'euros)*

Branche	Prévisions de recettes	Objectif de dépenses	Solde
Maladie	204,5	207,1	- 2,6
Vieillesse	232,2	230,6	1,6
Famille	49,9	49,9	0,0
Accidents du travail et maladies professionnelles	14,2	13,5	0,7
Fonds de solidarité vieillesse	15,7	19,6	- 3,8
<b>Total : toutes branches y compris fonds de solidarité vieillesse</b>			<b>- 4,1</b>

*Source : loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.*

L'objectif de solde des administrations publiques locales (APUL) n'est pas fixé dans une loi compte tenu du principe d'autonomie des collectivités territoriales prévu par l'article 72 de la Constitution.

Le besoin de financement des APUL a été évalué à 0,1 point de PIB pour 2017 dans le *Rapport économique, social et financier* annexé au projet de loi de finances.

**II. UN DÉFICIT PUBLIC QUI POURRAIT FINALEMENT ATTEINDRE 3,2 % DU PIB SELON L'AUDIT DE LA COUR DES COMPTES**

L'objectif d'un déficit public limité à 2,7 % du PIB semble hors d'atteinte compte tenu des nouvelles informations disponibles. Le précédent Gouvernement avait d'ailleurs rehaussé sa prévision de déficit à 2,8 % du PIB à l'occasion de la transmission du programme de stabilité à la Commission européenne au mois d'avril dernier. Dans ses dernières prévisions économiques du printemps 2017, la Commission européenne prévoit un déficit public pour la France en 2017 de 3 % du PIB.

L'audit de la Cour des comptes est encore plus pessimiste puisqu'il conclut à la possibilité d'un déficit public de 3,2 % du PIB à politiques inchangées, soit 0,4 point de plus que la prévision figurant dans le programme de stabilité.

Cela s'expliquerait à hauteur de 0,1 point de PIB par un manque de recettes (A) et à hauteur de 0,3 point de PIB par des dépassements de dépenses (B).

**A. LA SITUATION RELATIVE AUX RECETTES**

L'examen des recettes fait apparaître peu de risque d'aggravation du déficit public en 2017.

Certes, les prélèvements obligatoires en 2016 ont été un peu moins élevés que prévu (990,7 milliards d'euros au lieu de 992,2 milliards d'euros), ce qui a

nécessairement un impact sur la prévision 2017 (« effet base »). Mais la Cour des comptes a souligné dans son audit que le précédent Gouvernement avait bien intégré dans le programme de stabilité d'avril 2017 une base 2016 légèrement plus faible que prévu.

De même, la Cour des comptes a relevé que les prévisions de recettes reposaient sur un scénario macroéconomique crédible, soit une croissance en volume du PIB de 1,5 % alors que l'Insee prévoit désormais une croissance de 1,6 %. Elle en a conclu que la prévision de croissance spontanée des recettes était « plausible ». La Cour des comptes a même relevé que la prévision de recettes concernant les droits de mutation à titre onéreux pouvait paraître « légèrement sous-estimée ».

En revanche, la Cour des comptes a estimé que le rendement du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), évalué à 1,9 milliard d'euros, était surévalué dans la mesure où « l'administration ayant privilégié le traitement des plus gros dossiers, ceux restant à traiter devraient générer moins de recettes ». Les dernières estimations de l'administration portent plutôt sur un rendement d'un milliard d'euros, soit une surestimation de 0,9 milliard d'euros.

La Cour des comptes a également relevé que certaines recettes non fiscales avaient été surestimées pour un montant total d'environ un milliard d'euros : le reversement au titre des garanties sur le commerce extérieur (0,6 milliard), les amendes de l'Autorité de la concurrence (0,3 milliard) et les redevances d'usage des fréquences radioélectriques (0,2 milliard).

Malgré la faiblesse des surestimations relevées (2 milliards d'euros au total sur près de 1 250 milliards d'euros de recettes publiques), la Cour des comptes a considéré que celles-ci « paraissent avoir été dictées par le souci d'améliorer artificiellement le niveau de déficit prévu ».

## **B. LA SITUATION RELATIVE AUX DÉPENSES**

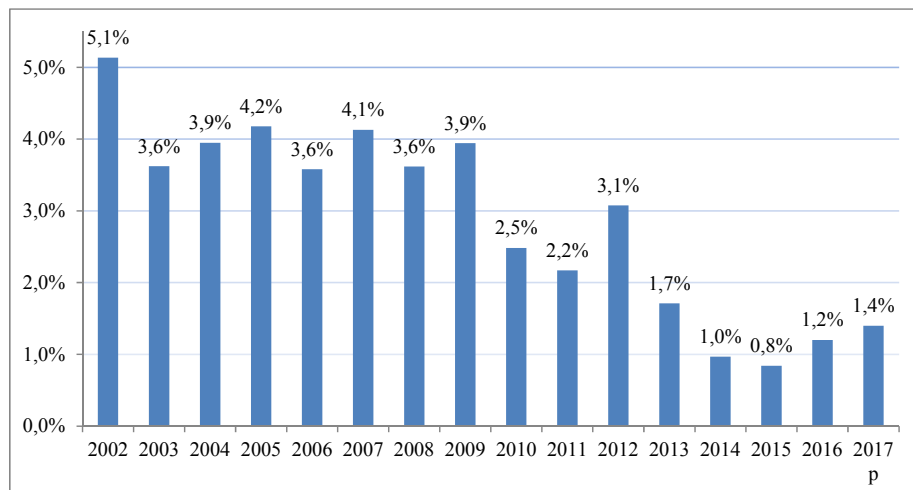
En 2016, le taux de croissance de la dépense publique en valeur, hors crédits d'impôt, s'est établi à 1,2 %, soit un niveau faible par rapport aux exercices précédents <sup>(1)</sup>.

---

(1) À champ constant, la dépense publique hors crédits d'impôt ne progresse que de 1,0 %. En effet, l'exercice 2016 a été marqué par la transformation en 2016 de la prime pour l'emploi, dispositif de crédits d'impôt, en prime d'activité, qui est une dépense.



## TAUX DE CROISSANCE EN VALEUR DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, HORS CRÉDITS D'IMPÔT



Source : INSEE et programme de stabilité pour les années 2017 à 2020 pour l'année 2017.

En 2017, le rythme de progression de la dépense publique devrait progresser en raison d'une reprise de l'inflation et de la volonté d'accroître les crédits à hauteur de 5,7 milliards d'euros en faveur des secteurs désignés comme prioritaires : l'éducation, la sécurité et l'emploi.

### 1. les prévisions d'exécution en dépenses pour 2017

#### a. Les objectifs en dépenses fixés en loi de finances initiale

La loi de finances initiale (LFI) pour 2017<sup>(1)</sup> a fixé un objectif de dépenses de l'État à 301,3 milliards d'euros, hors charge de la dette et pensions.

#### ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT SOUS NORME

(en milliards d'euros)

Dépenses	Exécution 2016 (format 2017)	LFI 2017	Écart LFI 2017 – Exécution 2016
Crédits des ministères	223,0	229,0	6,0
Taxes affectées plafonnées	8,6	9,2	0,6
Prélèvement sur recettes (PSR) au profit de l'Union européenne	19,0	18,7	-0,3
Prélèvement sur recettes (PSR) au profit des collectivités locales	46,3	44,4	-1,9
<b>Norme de dépenses hors charge de la dette et pensions</b>	<b>297,0</b>	<b>301,3</b>	<b>4,3</b>
Charge de la dette	41,4	41,5	0,1
Contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions	46,0	48,0	1,9
<b>Norme de dépenses y compris charge de la dette et pensions</b>	<b>384,5</b>	<b>390,8</b>	<b>6,3</b>

Source : Cour des comptes, données issues de la direction du budget.

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Sur le périmètre le plus large des dépenses de l'État, l'objectif de dépenses a été fixé à 390,8 milliards d'euros, en augmentation de 6,3 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2016.

**b. La révision des objectifs en dépenses lors du programme de stabilité de 2017**

Dans le programme de stabilité pour les années 2017 à 2020, le Gouvernement a abaissé l'objectif de croissance de la dépense publique pour 2017 à 1,4 %, au lieu de 1,6 % prévu en loi de finances initiale. Cette réduction du rythme d'évolution de la dépense publique résulte de l'annonce d'économies complémentaires à hauteur de 2,9 milliards d'euros, réparties de la façon suivante :

– 1,7 milliard d'euros de réduction des dépenses de l'État, hors dette et pensions, dont 1,5 milliard d'euros au titre des crédits des ministères et 0,2 milliard d'euros au titre du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales ;

– 0,3 milliard d'euros au titre des dépenses de prestations sociales et d'action sociale de la sécurité sociale ;

– 0,9 milliard d'euros au titre de la baisse de la dépense locale.

L'évolution de la dépense serait maîtrisée à un niveau très bas au cours de l'exercice 2017, notamment sur le périmètre État et organismes divers d'administration centrale.

**ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE, PAR SOUS-SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

*(moyenne annuelle, en valeur hors crédits d'impôt et en %)*

Secteur	2015	2016	2017
État	- 1,6	0,7	0,7
Administrations publiques locales (APUL)	- 0,9	- 0,8	1,8
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	1,4	1,8	1,4
Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	2,5	0,4	0,9
<b>Administrations publiques</b>	<b>0,9</b>	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>

Source : programme de stabilité pour les années 2017 à 2020.

Les dépenses des collectivités territoriales seraient plus dynamiques, en raison du cycle électoral et de la réduction de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques.

**ÉVOLUTION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT  
AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

*(en milliards d'euros)*

Secteur	2015	2016	2017
Baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales	- 3,4	- 3,2	- 2,7*

\* La loi de finances initiale pour 2017 prévoyait une baisse des concours de 2,5 milliards d'euros.

Source : programme de stabilité pour les années 2017 à 2020.

Le programme de stabilité a accru le niveau de cette contribution de 0,2 milliard d'euros par rapport au niveau prévu en loi de finances initiale, *via* la baisse du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales.

## **2. L'analyse des risques de dépassement en dépenses menée par la Cour des comptes pour 2017**

À la suite de l'élection présidentielle et de la nomination d'un nouveau Gouvernement, le Premier ministre a souhaité que la Cour des comptes procède à un audit de la situation des finances publiques, en application de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières. Cet audit a eu pour objet « *d'évaluer les risques qui pèsent sur la réalisation des objectifs de finances publiques pour 2017 et les années suivantes contenus dans le programme de stabilité* »<sup>(1)</sup>.

### ***a. L'estimation des dépassements à financer***

La Cour des comptes procède chaque année dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques<sup>(2)</sup> à une analyse des risques pesant sur l'exécution en cours. Cette analyse est réalisée sur la base des informations d'exécution de l'année antérieure et des prévisions d'exécution et décisions de dépense de l'année en cours.

---

(1) *Cour des comptes*, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017, page 19.

(2) *Idem*, page 61.

**RISQUES DE DÉPASSEMENT SUR LA NORME « ZÉRO VALEUR » IDENTIFIÉS  
PAR LA COUR DES COMPTES**

(en milliards d'euros)

Missions	Hypothèse basse	Hypothèse haute	Hypothèse centrale
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	1,5	1,7	1,6
Travail et emploi	0,9	1,2	1,05
Défense	0,7	0,9	0,8
Solidarité, insertion et égalité des chances	0,6	0,8	0,7
Enseignement scolaire	0,3	0,4	0,35
Immigration, asile et intégration	0,2	0,3	0,25
Égalité des territoires, logement, ville	0,1	0,3	0,2
Écologie, développement et mobilité durables	0,0	0,2	0,1
Engagements financiers de l'État (hors dette)	0,1	0,1	0,1
Outre-Mer + plan Guyane	0,05	0,15	0,1
Administration générale et territoriale de l'État	0,05	0,1	0,1
Aide publique au développement	0,05	0,05	0,05
Jeunesse et sport	0	0,1	0,05
Recherche et enseignement supérieur	0	0,1	0,05
Santé	0,0	0,1	0,05
Sécurité	0,0	0,1	0,05
<b>Total par rapport à l'objectif de la LFI 2017</b>	<b>4,6</b>	<b>6,6</b>	<b>5,6</b>
Durcissement de l'objectif de LFI 2017 dans le programme de stabilité	1,7	1,7	1,7
<b>Total sur « norme zéro valeur »</b>	<b>6,3</b>	<b>8,3</b>	<b>7,3</b>

Source : Cour des comptes, données de la direction du budget.

Selon la Cour, les **risques sur les dépenses** sont compris dans une fourchette allant de 4,6 milliards d'euros à 6,6 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, soit **une estimation moyenne de 5,6 milliards d'euros**.

Quatre missions concentrent 74 % des dépassements en dépenses :

– *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, au titre de contentieux relatifs aux refus d'apurement communautaires, du coût des exonérations de cotisations sociales, de l'épidémie d'influenza aviaire et des indemnités compensatoires de handicaps naturels ;

– *Travail et emploi*, au titre du financement du plan de formation des « 500 000 chômeurs » et des contrats aidés ;

– *Défense*, au titre des opérations extérieures et intérieures ;

– *Solidarité, insertion, égalité des chances*, au titre de l'allocation aux adultes handicapés et de la prime d'activité.

La Cour estime qu'un certain nombre de dépassements correspondent à des « sous-budgétisations » récurrentes, telles que les opérations extérieures (OPEX) et intérieures (OPINT), ou le financement des prestations sociales et des contrats aidés, soit 1,5 milliard d'euros des dépassements identifiés en 2017.

### La notion de « sous-budgétisation »

La Cour des comptes utilise le vocable de « sous-budgétisations » pour caractériser 4,2 milliards d'euros de dépassements qu'elle a identifiés.

Cette notion n'a pas de valeur juridique et fait référence aux « biais de constructions » qui affectent, selon la Cour, la sincérité de la loi de finances initiale pour 2017 (Cf. fiche sur le solde).

Aux termes de l'article 9 de la loi organique relative aux lois de finances <sup>(1)</sup>, les crédits ouverts par les lois de finances constituent des plafonds d'autorisations de dépense. Ainsi, l'autorisation parlementaire définit le niveau limitatif de crédits disponibles pour chaque mission du budget général de l'État. Cette budgétisation est impérative, en ce sens qu'aucune autorisation de dépense supplémentaire ne pourra être envisagée sans un vote, un avis ou une information du Parlement.

Si le pouvoir réglementaire dispose d'outils de régulation, qui lui offrent une certaine souplesse de gestion, le Parlement reste l'organe compétent pour déterminer le plafond de dépenses de l'État.

Les outils de régulations budgétaires sont les suivants :

- les décrets de virement (article 12 de la LOLF), qui peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère, sous un plafond de 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées ;
- les décrets de transfert (article 12 de la LOLF), qui peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées ;
- les décrets d'avance (article 13 de la LOLF), examinés ci-après, dont les ouvertures ne peuvent excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année, pris après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ;
- les décrets d'annulation (article 14 de la LOLF), ne pouvant dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours, pris après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

À ces dépassements, s'ajoute l'**abaissement de la norme de dépense de 1,7 milliard d'euros** annoncé par le Gouvernement lors du programme de stabilité. Cela porte les risques de dépassement à 7,3 milliards d'euros sur le champ de la norme zéro valeur, qui inclut les crédits des ministères, les

prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales et les taxes affectées plafonnées.

Enfin, la **recapitalisation d'AREVA SA pour un coût de 2,3 milliards d'euros**, en intégrant l'indemnisation des actionnaires minoritaires de 300 millions d'euros, pourrait être analysée comme une dépense publique et dégrader à due concurrence le déficit public.

#### **Le traitement comptable de la recapitalisation d'AREVA**

Confronté à des difficultés propres et liées à son environnement, le groupe AREVA publie des résultats lourdement déficitaires depuis l'exercice 2011.

En juin 2015, le groupe AREVA a en conséquence engagé un plan de restructuration juridique et financière prévoyant :

- le transfert du contrôle des activités d'AREVA NP à EDF ;
- le recentrage du groupe sur son cœur d'activité qu'est le cycle du combustible nucléaire ;
- ainsi qu'une recapitalisation à hauteur de 5 milliards d'euros, souscrite par l'État et des investisseurs tiers.

Le 3 novembre 2016, l'assemblée générale extraordinaire d'AREVA a validé le plan de restructuration de l'entreprise, visant à créer deux entités : AREVA SA et NewCo.

Le 10 janvier 2017, la Commission européenne a donné son autorisation à l'État français pour participer aux augmentations de capital de ces deux entités, à hauteur de 4,5 milliards d'euros <sup>(1)</sup>.

Ces augmentations de capital prennent la forme suivante :

- en faveur de NewCo, une augmentation de 2,5 milliards d'euros réservée à l'État et une augmentation réservée à des investisseurs japonais (Mitsubishi Heavy Industries et Japan Nuclear Fuel Limited) pour un montant de 500 millions d'euros ;
- en faveur d'AREVA SA, une augmentation de 2 milliards d'euros réservée à l'État.

Comme l'a souligné la Cour des comptes, « *le traitement en comptabilité nationale de ces recapitalisations dépend de leur nature : lorsque l'État reçoit en contrepartie de son apport en capital un actif de même valeur, la recapitalisation est considérée comme de nature patrimoniale et n'affecte pas le solde public ; lorsque ce n'est pas le cas, la recapitalisation est considérée comme une dépense publique et dégrade donc le solde. Pour que l'actif soit de même valeur que l'apport en capital, il faut en théorie que sa rentabilité anticipée, corrigée du risque, soit au moins égale au coût des emprunts d'État* » <sup>(2)</sup>.

Le critère traditionnel de distinction entre l'opération de nature patrimoniale et la dépense publique résulte de la participation ou non d'investisseurs privés à cette opération. La présence d'investisseurs privés serait un indice du caractère potentiellement rentable de l'opération.

En l'espèce, l'augmentation de capital en faveur de NewCo devrait être qualifiée d'opération patrimoniale, du fait de la présence d'investisseurs tiers.

Compte tenu de la seule présence de l'État, l'augmentation de capital en faveur d'AREVA SA nécessitera la réalisation d'une analyse économique et financière afin de déterminer la nature de l'opération. *A priori*, celle-ci devrait être considérée comme une dépense publique par les comptables nationaux.

Dès lors, la recapitalisation d'AREVA devrait accroître les dépenses publiques à hauteur de 2,3 milliards d'euros au titre de l'exercice 2017 (soit 2 milliards d'euros de recapitalisation d'AREVA SA et 0,3 milliard d'euros d'indemnisation des actionnaires minoritaires).

(1) *Avis n° 2017-A.-3 des 9 et 10 janvier 2017 relatif à l'augmentation de capital de New Areva Holding SA (NewCo).*

(2) *Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017, page 67.*

**Au total, les dépassements en dépenses s'élèveraient à 9,6 milliards d'euros, à politique inchangée, par rapport au vote de la loi de finances initiale pour 2017.**

Les dépassements relevés par la Cour portent quasi exclusivement sur le périmètre de l'État, seules les dépenses de retraite associées au programme de stabilité peuvent apparaître comme sous-évaluées d'au moins 0,5 milliard d'euros.

#### ***b. Les mesures de financement***

La Cour des comptes présente dans son rapport des pistes de financement de ces dépassements en dépenses, pour **un montant de 3,7 milliards d'euros**.

En premier lieu, elle cite des **économies de constatation potentielles, évaluées à 1,2 milliard d'euros** :

– un milliard d'euros, au titre des prélèvements sur recettes (PSR), répartis entre le PSR au profit de l'Union européenne (– 1,1 milliard d'euros) et celui au profit des collectivités territoriales (+ 0,1 milliard d'euros) ;

– 0,2 milliard d'euros, au titre d'une moindre charge de la dette de l'État.

Par ailleurs, la Cour évalue le niveau envisageable des **annulations de crédits mis en réserve à 2,5 milliards d'euros**.

Selon les calculs de la Cour, les dépassements nets en dépense (après la prise en compte des mesures de financement) s'élèveraient à 5,9 milliards d'euros.

## COMPENSATION ENVISAGEABLE DES RISQUES EN DÉPENSES CONSTATÉS PAR LA COUR

(en milliards d'euros)

Risques en dépenses constatés par la Cour	Montant	Mesures de compensation envisageables	Montant
Dépassements des ministères	5,6	Économies potentielles sur les prélèvements sur recettes	1
Réduction de l'objectif de dépenses (annoncé en avril)	1,7	Économies potentielles sur la charge de la dette	0,2
Recapitalisation d'AREVA	2,3	Annulation de crédits mis en réserve	2,5
<b>Total</b>	<b>9,6</b>	<b>Total</b>	<b>3,7</b>
<b>Dépassements nets évalués par la Cour des comptes</b>	<b>5,9</b>		

Source : Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017.

Cette évaluation de la Cour s'apprécie à politique inchangée, c'est-à-dire en l'absence de mesure de régulation budgétaire, hors les annulations de crédits.

### 3. La régulation budgétaire envisageable au cours de l'exercice 2017

#### a. Les mises en réserve de crédits

En 2016, les annulations de crédits mis en réserve s'étaient élevées à 3 milliards d'euros<sup>(1)</sup>. Par ailleurs, le Gouvernement avait maintenu des crédits gelés jusqu'en fin de gestion, à hauteur de 2,8 milliards d'euros. Au total, la Cour a relevé pour l'exercice 2016 que « la réserve de précaution a ainsi limité les dépenses à hauteur de 5,8 milliards d'euros, soit sensiblement plus qu'en 2015 (4 milliards d'euros) »<sup>(2)</sup>.

La mobilisation de la réserve de précaution à des fins de limitation des dépenses s'est élevée à 3,9 milliards d'euros, en moyenne sur les cinq derniers exercices.

#### ÉVOLUTION DE L'UTILISATION DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION

(en milliards d'euros et en crédits de paiement, hors crédits de personnel)

Réserve	2012	2013	2014	2015	2016
Réserve initiale* [A]	6,2	5,9	6,9	8,4	9,3
« Surgels » [B]	1,5	2	1,8	2,1	4,4
Réserve après « surgels » [C] = [A] + [B]	7,7	7,9	8,7	10,5	13,7
Dégels : crédits rendus disponibles [D]	4,4	4,7	5,4	6,5	7,9
Crédits conservés en réserve ou définitivement annulés [E] = [C] - [D]	3,3	3,2	3,3	4	5,8
Pourcentage de mobilisation de la réserve de précaution	43 %	41 %	38 %	38 %	42 %

\* La réserve initiale correspond à la réserve théorique, déduction faite des dégels systématiques de début de gestion.

Source : Cour des comptes, rapports sur le budget de l'État de 2012 à 2015.

(1) Cour des comptes, Le budget de l'État, mai 2017, page 118.

(2) Idem.



Il apparaît raisonnable de considérer que la réserve de précaution pourrait être mobilisée à un niveau plus élevé qu'anticipé par la Cour des comptes (2,5 milliards d'euros), afin de réduire le niveau de dépenses de l'exercice 2017.

En 2017, le Gouvernement a en effet décidé de maintenir un niveau exceptionnellement élevé de mise en réserve des crédits. La réserve de précaution initiale a été fixée à 8 % pour les crédits autres que de personnel et 0,5 % pour les crédits de personnel. Ce niveau de réserve est supérieur aux seuils prévus par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (respectivement 6 % et 0,5 %) <sup>(1)</sup>. Cela représente un niveau de mise en réserve de 10,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

Pour la deuxième fois consécutive, le Gouvernement a décidé en avril de geler les crédits reportés de 2016 à 2017, pour un montant de 2,3 milliards d'euros en crédits de paiement <sup>(2)</sup>.

Une nouvelle majoration de la réserve de précaution a été mise en place fin avril, à hauteur de 1,4 milliard d'euros en CP. Celle-ci s'inscrit dans le cadre de l'engagement de réduction des dépenses de l'État de 1,7 milliard d'euros, hors dette et pensions, annoncé lors du programme de stabilité.

*In fine*, le niveau de la réserve de précaution apparaît en ligne avec celui constaté lors de l'exercice 2016. Compte tenu des mesures de gels supplémentaires et des dégels intervenus en gestion, le **niveau de crédits mis en réserve s'élevait à 13,6 milliards d'euros à fin avril** <sup>(3)</sup>, dont 13 milliards d'euros hors dépenses de personnel.

#### ***b. Les mouvements de crédits permis par décret d'avance***

En cours de gestion, le Gouvernement peut également procéder à des mouvements de crédits *via* des décrets d'avance. Ceux-ci visent à ouvrir des crédits supplémentaires en cours d'exercice, compensés par des annulations à due concurrence.

En moyenne, les ouvertures et annulations de CP se sont élevées à 1,77 milliard d'euros par exercice sur la période 2007-2016. En 2016, les trois décrets d'avance pris par le Gouvernement ont modifié les autorisations d'engagement (AE) à hauteur de 4,73 milliards d'euros et les CP à hauteur de 3,42 milliards d'euros.

---

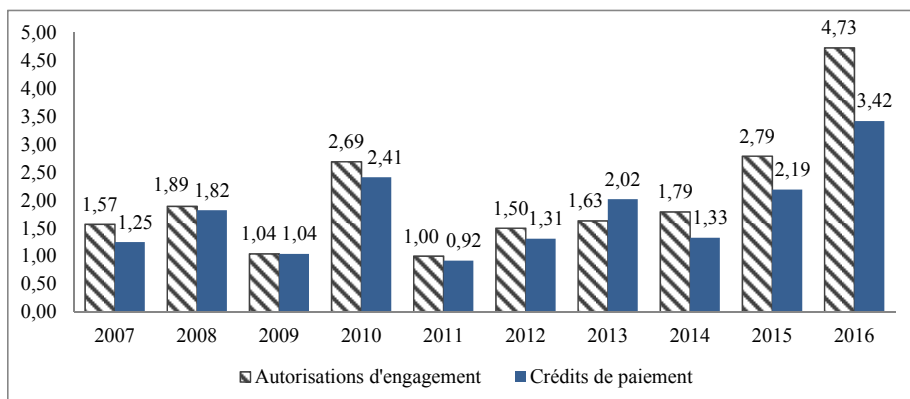
(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 12.

(2) L'information de cette mise en réserve a été délivrée à la rapporteure générale par courrier daté du 7 avril 2017.

(3) Courrier adressé par le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics à la rapporteure générale, en date du 9 mai 2017.

## MOUVEMENTS DE CRÉDITS ISSUS DE DÉCRETS D'AVANCE

(en milliards d'euros)



Source : legifrance.

En 2016, le premier décret d'avance avait été pris le 2 juin. Le 12 juillet, le nouveau Gouvernement a notifié aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat un projet de décret d'avance à hauteur de 2,8 milliards d'euros en AE et 3 milliards d'euros en CP, afin d'abonder les dépenses urgentes de plusieurs missions.

### La distinction entre les décrets d'avance et les lois de finances rectificatives

Aux termes de l'article 13 de la loi LOLF, les **décrets d'avance** constituent un instrument de régulation budgétaire visant à ouvrir des crédits supplémentaires en cours d'exercice, sous quatre conditions :

- le respect de l'équilibre budgétaire, c'est-à-dire que les ouvertures de crédits doivent être compensées à due concurrence par des annulations ;
- le respect du plafond d'ouverture de crédits prévu à l'article 13 de la LOLF (jusqu'à 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année) ;
- le respect du plafond d'annulation de crédits prévu à l'article 14 de la LOLF (jusqu'à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours) ;
- et le caractère d'urgence des actions pour lesquelles des dépenses supplémentaires sont proposées.

Les projets de décret d'avance sont soumis pour avis au Conseil d'État, après l'avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

En outre, la ratification des modifications apportées par les décrets d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances « est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée »<sup>(1)</sup>. En pratique, cette ratification fait l'objet d'un article inséré au projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la LOLF, les **lois de finances rectificatives** ont le caractère de lois de finances. Elles doivent être « *présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année* »<sup>(2)</sup>.

Elles doivent comporter les dispositions relatives :

- à la fixation des plafonds de dépenses du budget général et de chaque budget annexe, aux plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux, ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État ;
- à l'arrêt des données générales de l'équilibre budgétaires, présentées dans un tableau d'équilibre.

Seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier un certain nombre de dispositions de la loi de finances de l'année. Toutefois, le monopole des lois de finances rectificatives sur ces dispositions s'exerce « *sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique* ». Cette précision vise l'utilisation, par le pouvoir réglementaire, des moyens de régulation budgétaire (décrets d'avance, de répartition, de virement, de transfert et d'annulation, ou arrêté de report) qui peuvent, à titre exceptionnel et dans des cas limitativement énumérés, modifier les autorisations de dépense prévues en loi de finances.

Compte tenu de ces éléments, il est possible de retenir deux particularités des décrets d'avance par rapport aux projets de loi de finances rectificatives :

- une célérité de procédure, eu égard au critère d'urgence ;
- et un objet limité aux mouvements de crédits, c'est-à-dire au volet dépenses du budget général de l'État.

À l'inverse, les projets de loi de finances rectificatives permettent :

- un examen approfondi et un vote du Parlement sur les modifications apportées à la dernière loi de finances ;
- des modifications de crédits sans plafond ;
- et l'adoption de mesures tant en dépenses qu'en recettes.

(1) Article 13 de la LOLF.

(2) Article 35 de la LOLF.

### **III. LES MESURES ANNONCÉES PAR LE NOUVEAU GOUVERNEMENT POUR CONTENIR LE DÉFICIT SOUS LA BARRE DES 3 % DU PIB**

#### **A. LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE (3 MILLIARDS D'EUROS)**

Le Gouvernement a transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat un projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de crédits, à hauteur de 2,8 milliards d'euros en AE et 3 milliards d'euros en CP.

Cela représente un niveau inédit de mouvements de crédits *via* un décret d'avance. Depuis 2007, les mouvements de crédits de paiement s'élevaient à 0,74 milliard d'euros par décret d'avance.

## 1. Les ouvertures de crédits

Ce projet de décret d'avance vise à ouvrir des crédits en faveur de huit missions, dont 70 % pour les missions *Économie* et *Défense*.

### OUVERTURES DE CRÉDITS

(en millions d'euros)

Intitulé de la mission	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	98,9	101,4
Défense	643,2	643,2
Économie	1 500	1 484,9
Égalité des territoires	122	120
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	164,8	164,8
Immigration, asile et intégration	217,7	206,2
Sport, jeunesse et vie associative	62,7	62,1
Travail et emploi	–	259
<b>Total</b>	<b>2 809,3</b>	<b>3 041,5</b>

NB : les additions ne sont pas toujours exactes du fait des arrondis.

Source : projet de décret d'avance.

Les ouvertures de crédits ont pour objet :

– la recapitalisation de New Areva holding SA, pour 1 485 millions d'euros en CP, soit 49 % des ouvertures de crédits ;

– le financement des dépenses des opérations extérieures (OPEX) et intérieures (OPINT), pour 643 millions d'euros en CP, soit un total d'ouvertures de 1 093 millions d'euros prévu en 2017 ;

– le financement des dépenses relatives au plan d'urgence pour l'emploi, à hauteur de 259 millions d'euros en CP, afin de financer le prolongement du plan de formation prioritaire prévoyant 200 000 formations supplémentaires en 2017 ;

– le financement des dépenses relatives à l'allocation pour demandeurs d'asile, à hauteur de 206 millions d'euros en CP, du fait des insuffisances de dotations en loi de finances initiale et de la hausse constatée des flux de demandeurs d'asile ;

– l'acquisition de l'immeuble White sis à Montrouge destiné à accueillir les services centraux de l'INSEE, à hauteur de 165 millions d'euros en CP ;

– le financement des dépenses d'intervention relatives à l'hébergement d'urgence, à hauteur de 120 millions d'euros en CP, du fait des insuffisances de dotations en loi de finances initiale et du contexte de forte tension sur le parc d'hébergement d'urgence ;

– le financement de mesures liées à diverses crises sanitaires survenues début 2017 (influenza aviaire, tuberculose, salmonelles aviaires, *xylella fastidiosa*), à hauteur de 101 millions d’euros en CP ;

– et le financement des besoins de l’Agence du service civique, à hauteur de 62 millions d’euros en CP, du fait du niveau supérieur de 45 % du nombre de jeunes entrés dans le dispositif de service civique au cours des premiers mois de l’année 2017 par rapport aux prévisions.

## 2. Les annulations de crédits

Les ouvertures de crédits sont compensées par des annulations de crédits portant sur vingt-six missions du budget général.

### ANNULATIONS DE CRÉDITS

(en millions d’euros)

Intitulé de la mission	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement
Action extérieure de l’État	163,3	165,8
Administration générale et territoriale de l’État	31,8	26
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	–	5,8
Aide publique au développement	158	136,2
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	26,6	26,2
Conseil et contrôle de l’État	5,1	3
Culture	67	42
Défense	–	850
Direction de l’action du Gouvernement	49,7	46,1
Écologie, développement et mobilité durables	–	194,7
Économie	6	6
Égalité des territoires et logement	184,9	130,5
Engagements financiers de l’État	41,2	65
Enseignement scolaire	81,5	81,6
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	136,5	120,1
Immigration, asile et intégration	40,5	40,5
Justice	159,8	159,8
Médias, livre et industries culturelles	8	8
Politique des territoires	238,8	84,5
Recherche et enseignement supérieur	268,4	259,6
Relations avec les collectivités territoriales	58,8	216,4
Santé	22,4	24,5
Sécurité	288,1	243,6
Solidarité, insertion et égalité des chances	66,6	77,2
Sport, jeunesse et vie associative	16,8	17,1
Travail et emploi	689,7	11,4
<b>Total</b>	<b>2 809,3</b>	<b>3 041,5</b>

NB : les additions ne sont pas toujours exactes du fait des arrondis.

Source : projet de décret d’avance.

Les principales annulations concernent :

– la mission *Défense*, à hauteur de 850 millions d’euros en CP, soit 28 % du total des annulations, afin de compenser les ouvertures de crédits destinées à financer les surcoûts des opérations extérieures et intérieures, ce qui constitue une exception au principe d’un financement interministériel énoncé en loi de programmation militaire <sup>(1)</sup> ;

– la mission *Recherche et enseignement supérieur*, à hauteur de 260 millions d’euros en CP, principalement sur des crédits mis en réserve ;

– la mission *Sécurité*, à hauteur de 244 millions d’euros en CP, quasi exclusivement sur des crédits mis en réserve et sur l’achat d’un avion multi-rôles non réalisé en 2017 ;

– la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, à hauteur de 216 millions d’euros en CP, principalement en raison de moindres consommations sur la dotation d’équipement des territoires ruraux, sur la dotation à l’investissement local et sur la dotation politique de la ville ;

– la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, à hauteur de 195 millions d’euros en CP, sur des crédits mis en réserve ;

– la mission *Action extérieure de l’État*, à hauteur de 166 millions d’euros en CP, sur des crédits mis en réserve et une partie de la subvention pour charges de service public versée à l’agence pour l’enseignement français à l’étranger, compte tenu de son niveau de trésorerie ;

– la mission *Justice*, à hauteur de 160 millions d’euros en CP, sur des crédits mis en réserve et du fait d’économies sur les dépenses de fonctionnement du ministère pour 2,2 millions d’euros ;

– la mission *Aide publique au développement*, à hauteur de 136 millions d’euros en CP, sur des crédits mis en réserve ;

– la mission *Égalité des territoires et logement*, à hauteur de 131 millions d’euros en CP, dont 55 millions d’euros sur des crédits mis en réserve et 76 millions d’euros *via* un redéploiement depuis certains dispositifs discrétionnaires ;

– la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, à hauteur de 120 millions d’euros en CP, quasi exclusivement sur des crédits mis en réserve et sur l’anticipation de moindres dépenses sur les dispositifs d’action sociale.

---

(1) Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, article 4.

Ce projet de décret d'avance est complété par un projet décret d'annulation de crédits, à hauteur de 774 millions d'euros en AE et 274 millions d'euros en CP.

## B. LE PROJET DE DÉCRET D'ANNULATION (274 MILLIONS D'EUROS)

Aux termes de l'article 14 de la LOLF, les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ont été informées le 12 juillet d'un projet de décret d'annulation de crédits portant sur trois missions du budget général de l'État.

### ANNULATIONS DE CRÉDITS

(en millions d'euros)

Intitulé de la mission	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Écologie, développement et mobilité durables	391,6	201,9
Recherche et enseignement supérieur	130,2	71,7
Travail et emploi	252,5	–
<b>Total</b>	<b>774,4</b>	<b>273,6</b>

NB : les additions ne sont pas toujours exactes du fait des arrondis.

Source : projet de décret d'annulation.

Les crédits annulés sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables* portent quasi exclusivement sur des crédits mis en réserve ou devenus sans emploi, selon les informations transmises au Parlement.

Les crédits de paiement annulés sur la mission *Recherche et enseignement supérieur* portent en intégralité sur des crédits mis en réserve.

En autorisations d'engagement, les annulations portant sur la mission *Travail et emploi* correspondent à l'arrêt du dispositif de l'aide à l'embauche à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2017<sup>(1)</sup>, au lieu d'une expiration du dispositif initialement prévue au 31 décembre 2017<sup>(2)</sup>.

**Au total, les projets de décrets d'avance et d'annulation procèdent à l'annulation de 3,3 milliards d'euros en CP.**

## C. LES MESURES DE REDRESSEMENT ADDITIONNELLES (1,15 MILLIARD D'EUROS)

En outre, le Gouvernement prévoit l'adoption de mesures correctrices qui permettraient de limiter à hauteur de 1,153 milliards d'euros le niveau des risques en dépenses identifiés par la Cour des comptes.

(1) Décret n° 2016-1952 du 28 décembre 2016 modifiant le décret n° 2016-40 du 25 janvier 2016 instituant une aide à l'embauche dans les petites et moyennes entreprises.

(2) Annexe au projet de loi de finances pour 2017, *Projet annuel de performances Mission Travail et emploi, Programme Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, page 32.

*A priori*, cela se traduirait notamment par deux éléments :

– la mise en œuvre d'économies votées en loi de finance initiale pour 2016 relatives aux aides personnelles au logement ;

– et une limitation du volume de contrats aidés au second semestre 2017 par rapport aux exercices antérieurs.

Ces mesures ne nécessiteraient juridiquement pas d'annulations de crédits en cours de gestion. Toutefois, elles permettraient de limiter le niveau des ouvertures de crédits par rapport aux projections actuelles de dépenses.

**La réforme des aides personnelles au logement (APL)  
prévues en loi de finances initiale pour 2016**

Les aides personnelles au logement (APL) représentent une dépense d'un montant de 18,3 milliards d'euros, selon les prévisions du projet de loi de finances pour 2017.

La loi de finances initiale pour 2016 <sup>(1)</sup> avait prévu quatre mesures d'économies relatives aux APL :

- la suppression de l'exonération de l'évaluation forfaitaire pour les moins de vingt-cinq ans ;
- une dégressivité de l'aide pour les niveaux de loyer excessifs ;
- la prise en compte du patrimoine dans les ressources des allocataires ;
- et l'inéligibilité des personnes rattachées au foyer fiscal de leurs parents, si ces derniers sont redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) <sup>(2)</sup>.

La première mesure a été abandonnée par le précédent Gouvernement à la suite de protestations des acteurs de l'habitat et d'associations de jeunesse en réaction au projet de décret d'application.

Les deuxième et troisième mesures ont fait l'objet de décrets d'application, rendant leur texte applicable respectivement au 1<sup>er</sup> juillet 2016 et au 1<sup>er</sup> octobre 2016 <sup>(3)</sup>.

En revanche, la dernière mesure n'a toujours pas fait l'objet d'un décret d'application permettant son entrée en vigueur. Celui-ci pourrait être pris par le nouveau Gouvernement afin de respecter le vote du Parlement et de limiter la dépense en matière d'APL au cours du second semestre 2017.

(1) *Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.*

(2) *Article 143 de la loi précitée, issu d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Goldberg, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques et M. Pupponi.*

(3) *Décret n° 2016-923 du 5 juillet 2016 relatif aux aides personnelles au logement et décret n° 2016-1385 du 12 octobre 2016 relatif à la prise en compte du patrimoine dans le calcul des aides personnelles au logement.*



## FICHE 4 : LES ENJEUX SUR LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES AU COURS DES ANNÉES 2018 À 2022

Dans son discours de politique générale du 4 juillet 2017, le Premier ministre a formulé des objectifs de finances publiques précis pour le quinquennat : « *faire baisser la pression fiscale d'un point de PIB* » et « *la dépense publique de trois points de PIB* ».

Le Gouvernement présentera également en septembre un projet de loi de programmation des finances publiques qui devrait porter sur toute la durée du quinquennat.

En attendant, le présent débat d'orientation des finances publiques peut d'ores et déjà être éclairé par l'ensemble des annonces effectuées par le Gouvernement depuis son installation, qu'elles concernent les prélèvements obligatoires (I) ou les dépenses publiques (II).

### I. LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

L'objectif de baisse des prélèvements obligatoires est justifié par le fait que ceux-ci ont atteint récemment un niveau record même s'ils baissent légèrement depuis peu (A).

L'objectif est de les réduire d'un point de PIB soit environ 20 milliards d'euros d'ici cinq ans (B).

#### A. LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ONT ATTEINT UN NIVEAU RECORD EN 2013 MAIS DIMINUENT LÉGÈREMENT DEPUIS

Les prélèvements obligatoires ont progressé de 2,5 points de PIB en quinze ans (2,3 points en dix ans).

La hausse s'est concentrée sur la période 2002-2012 (+ 1,9 point). Le point le plus haut a été atteint en 2013 avec 44,8 % du PIB. Les prélèvements obligatoires ont ensuite évolué légèrement à la baisse pour se stabiliser à 44,4 % du PIB.

#### PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Année	En milliards d'euros	En % du PIB
2002	668,0	41,9
2007	819,5	42,1
2012	914,7	43,8
2013	946,8	44,8
2014	958,9	44,6
2015	975,0	44,4
2016	990,7	44,4

Source : INSEE.

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (155 milliards d'euros), la contribution sociale généralisée (CSG) (97 milliards d'euros), l'impôt sur le revenu (72 milliards d'euros) et les cotisations sociales (372 milliards d'euros) représentent à eux quatre plus de 70 % des prélèvements obligatoires.

Le tableau qui suit donne une répartition des prélèvements obligatoires.

### DÉCOMPOSITION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

(en milliards d'euros)

Fiscalité globale	Fiscalité par sous-secteur d'administration	Principaux impôts	Montant
619,2	État + organismes divers d'administration centrale (ODAC) + Union européenne  309,3	TVA (part État)	144,4
		Impôt sur le revenu (IR)	71,8
		Impôt sur les sociétés (IS)	30
		TICPE (part État)	15,9
		Droits de succession	10,9
		Autres	36,3
	Administrations publiques locales (APUL)  137,7	Taxe foncière	33,2
		CVAE-CFE	20,0
		Taxe d'habitation	18,8
		Droits d'enregistrement et assimilés	10,3*
		TICPE (part APUL)	9,8**
		Versement transport	8,2
		Taxe sur les conventions d'assurance	7,1*
		Taxes d'enlèvement des ordures ménagères	5,7*
		Taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules	2,2*
		Autres	22,4
	Administrations de sécurité sociale (ASSO)  172,2	CSG-CRDS	104,1
		Taxe sur les salaires	13,5
		Taxes tabac	11,9
		TVA (part ASSO)	11,2
		Prélèvements sociaux	9,8
		Forfait social	5,2
		Autres	16,5
Cotisations sociales			371,5
<b>Total des prélèvements obligatoires</b>			<b>990,7</b>

\* prévision loi de finances initiale (LFI).

\*\* estimation déduite des données de la comptabilité nationale et de la comptabilité budgétaire.

Source : INSEE ; pour la décomposition des impôts d'État : projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016.

## B. L'OBJECTIF EST DE RÉDUIRE LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES D'UN POINT DE PIB, SOIT ENVIRON 20 MILLIARDS D'EUROS

Le Premier ministre a indiqué, dans son discours de politique générale du 4 juillet dernier, que « *les prélèvements obligatoires baisseront de 20 milliards d'euros d'ici 2022* ». Cet objectif est confirmé dans le rapport du Gouvernement : « *La politique fiscale visera à faire baisser la pression fiscale d'un point de PIB sur cinq ans.* »

Plusieurs mesures fiscales ont été annoncées. Certaines sont neutres sur les finances publiques (1). La plupart des mesures annoncées consistent en un allègement des prélèvements obligatoires (2). Quelques hausses sont prévues pour poursuivre des objectifs de santé publique ou environnementaux (3).

Les prélèvements obligatoires baisseraient ainsi de 11 milliards d'euros dès 2018 (4).

### CALENDRIER PRÉVISIONNEL DES MESURES SUR LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Catégorie de mesures	Mesures	Date prévue
Mesures neutres	Suppression des cotisations salariales sur l'assurance maladie et l'assurance chômage, financée par un transfert sur la contribution sociale généralisée (CSG)	2018
	Transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisations	2019
Mesures de baisse	Réforme de la taxe d'habitation	À partir de 2018
	Réduction du taux de l'impôt sur les sociétés à 25 %	Par étapes d'ici 2022
	Resserrement de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) sur l'immobilier (remplacement de l'ISF par une imposition sur la fortune immobilière – IFI)	2018
	Mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) d'environ 30 % sur les revenus du capital	2018
Mesures de hausse	Augmentation des droits sur les tabacs (prix du paquet de cigarettes à 10 euros)	Par étapes
	Convergence de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence	D'ici 2022

Source : audition du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics devant la commission des finances lors de sa réunion du 12 juillet 2017.

#### 1. Les mesures neutres

##### a. La suppression des cotisations salariales sur l'assurance maladie et l'assurance chômage, financée par un transfert sur la CSG

###### i. Situation actuelle

Les salariés du secteur privé sont notamment soumis à :

– une cotisation d'assurance maladie, maternité, invalidité, décès de 0,75 % de la totalité de leur salaire brut ;

– et une cotisation d’assurance chômage de 2,4 % sur le montant de leur salaire jusqu’à 13 076 euros par mois.

Le rendement de la part salariale de ces cotisations en 2016 est d’environ 4,5 milliards d’euros pour la cotisation d’assurance maladie, affectée à la Caisse nationale d’assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), et d’environ 13 milliards d’euros pour la cotisation d’assurance chômage, affectée à l’Union nationale pour l’emploi dans l’industrie et le commerce (Unédic), soit au total un prélèvement de près de 18 milliards d’euros sur le revenu brut des salariés du secteur privé.

## ii. Réforme envisagée

La réforme envisagée consiste à supprimer la part salariale de ces deux cotisations et de compenser les pertes de recettes par une hausse de la CSG.

Cette réforme permettrait d’augmenter le salaire net de la plupart des salariés du privé d’environ 1,4 %, c’est-à-dire à hauteur de la différence entre la part salariale des cotisations supprimées (3,15 % du salaire brut), d’une part, et la hausse de la CSG (1,7 point), d’autre part. En revanche, les hauts salaires ne bénéficieraient pas d’une hausse du salaire net : la part salariale de la cotisation chômage, qui a vocation à être supprimée, est actuellement plafonnée tandis que la hausse de la CSG ne le serait pas.

L’augmentation de la CSG permettrait de mettre à contribution les revenus du capital et de remplacement. Un point de CSG supplémentaire rapporte environ 13,3 milliards d’euros dont 9 milliards d’euros pour les revenus d’activité, 2,9 milliards pour les revenus de remplacement, et 1,3 milliard pour les revenus du capital.

### RENDEMENT D’UNE AUGMENTATION DE LA CSG

(en milliards d’euros)

1 point supplémentaire	13,26
1,7 point supplémentaire	22,54
2 points supplémentaires	26,52

Source : rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale.

Une augmentation d’1,7 point de la CSG représenterait un rendement supplémentaire de 22,5 milliards d’euros. Le cas échéant, les retraités bénéficiant d’un taux réduit de CSG pourraient être dispensés de cette augmentation <sup>(1)</sup>.

Le surcroît de rendement de la CSG permettrait tout à la fois de financer la suppression des parts salariales des cotisations maladie et chômage au bénéfice des salariés du secteur privé et de prendre des mesures de compensation en faveur des autres actifs (fonctionnaires et travailleurs indépendants).

---

(1) Sur les plus de 13,8 millions de retraités du régime général, environ 1,8 million bénéficient du taux réduit de 3,8 %, tandis que 4 millions sont exonérés de CSG ; environ 8 millions sont assujettis à la CSG à taux plein.

## ÉVOLUTION DU MONTANT DE LA CSG DEPUIS 2010

(en millions d'euros)

CSG	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>CSG brute sur</b>	84 006	86 677	90 413	91 176	92 526	95 064	97 108
Revenus d'activité	59 514	60 773	63 262	63 814	64 813	66 341	67 573
Revenus de remplacement	15 101	15 552	16 142	16 891	17 652	18 515	18 845
Revenus du capital	8 779	9 822	10 420	9 910	9 509	9 670	10 264
<i>dont revenus du patrimoine</i>	3 763	3 940	4 324	4 686	4 408	4 579	5 043
<i>dont revenus de placement</i>	5 016	5 882	6 096	5 224	5 101	5 091	5 397
Jeux	400	349	351	349	346	355	365
Majorations et pénalités	212	181	238	212	205	183	234
<b>CSG nette (après consolidation et reprises)</b>	<b>83 054</b>	<b>86 551</b>	<b>89 906</b>	<b>90 483</b>	<b>91 702</b>	<b>94 258</b>	<b>97 004</b>

Source : rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale.

**b. La transformation du CICE en baisse de cotisations****i. Situation actuelle**

La création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a été annoncée le 6 novembre 2012, peu après la remise du rapport sur la compétitivité française de M. Louis Gallois. Institué par l'article 66 de la dernière de finances rectificative pour 2012 <sup>(1)</sup>, le CICE est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Il s'agit d'un crédit d'impôt qui porte sur la masse salariale des salariés dont les rémunérations brutes n'excèdent pas 2,5 fois le montant annuel du SMIC. Il bénéficie à toutes les entreprises relevant de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu d'après leur bénéfice réel. Son taux, qui était de 4 % pour les salaires versés en 2013, a été relevé à 6 % pour les salaires versés à compter de 2014 (9 % dans les départements d'outre-mer à compter des salaires versés en 2015), puis à 7 % pour les salaires versés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Le CICE représente aujourd'hui un allègement du coût du travail de près de 20 milliards d'euros. Compte tenu de l'augmentation de son taux en 2017, le CICE devrait représenter plus de 22 milliards d'euros d'allègement du coût du travail en 2018.

**COÛT EN COMPTABILITÉ NATIONALE DU CICE**

(en milliards d'euros)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Coût	10,6	17,2	18,0	18,7	22,4	23,6	24,5

Source : Gouvernement.

(1) Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 (troisième LFR pour 2012).

## ii. Réforme envisagée

La réforme envisagée consiste à supprimer le CICE pour le remplacer par un nouvel allègement général des cotisations sociales. Le Premier ministre a indiqué que la réforme interviendrait en 2019.

En comptabilité nationale, l'année de transition entre les deux dispositifs peut entraîner une dégradation provisoire du solde public d'environ un point de PIB.

En effet, la nature fiscale du dispositif du CICE induit un décalage d'une année par rapport à l'année du versement du salaire. En d'autres termes, la créance de CICE relative aux salaires versés en 2018 ne bénéficiera aux entreprises qu'en 2019. Or, en 2019, les entreprises devraient également bénéficier de l'allègement de cotisations en remplacement du CICE.

## 2. Les mesures de baisse

### a. La réforme de la taxe d'habitation

#### i. Situation actuelle

La taxe d'habitation est un impôt direct local dû par toutes les personnes qui ont, à quelque titre que ce soit, la disposition ou la jouissance de locaux meublés affectés à l'habitation. Elle est liquidée en fonction de la valeur locative cadastrale des locaux.

#### TAXE D'HABITATION PAYÉE PAR LES MÉNAGES

(en milliards d'euros)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rendement	14,4	15,3	15,9	16,8	17,5	17,8	18,4	18,8

Source : INSEE.

La taxe d'habitation payée par les ménages est d'environ 19 milliards d'euros.

À cela s'ajoute le montant des dégrèvements que l'État prend à sa charge et reverse aux collectivités territoriales (4 milliards d'euros en 2016). Le plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu représente environ 75 % de ce montant.

Au total, les collectivités territoriales perçoivent plus de 22 milliards d'euros au titre de la taxe d'habitation, ce qui représente près de 35 % des recettes fiscales du secteur communal en 2015 (soit 20 % de leurs recettes de fonctionnement en tenant compte des concours de l'État et des autres recettes de fonctionnement)<sup>(1)</sup>.

---

(1) Selon les chiffres issus du rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances locales en 2016 : [http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofl2016\\_00.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/ofl2016_00.pdf).

Le Gouvernement a annoncé son intention de réformer cet impôt qui est très critiqué. Son mode de calcul est souvent perçu comme injuste : les revenus ne sont pas pris en compte pour liquider le montant de la taxe (sauf pour le plafonnement) et son assiette repose sur des valeurs locatives parfois désuètes.

La réforme débiterait dès 2018 et représenterait une baisse de fiscalité d'environ 3 milliards d'euros. À terme, 80 % des redevables de la taxe d'habitation en seraient exonérés.

### ***b. La baisse du taux de l'impôt sur les sociétés***

#### **i. Situation actuelle**

L'impôt sur les sociétés (IS) est assis sur le bénéfice fiscal des sociétés de capitaux ou des sociétés de personnes qui optent pour cet impôt.

Le taux normal de l'IS est de 33,1/3 %. Pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, ce taux est ramené à 28 % pour les petites et moyennes entreprises (PME) qui répondent à la définition du droit européen, et pour la fraction de bénéfice n'excédant pas 75 000 euros. Cette fraction est portée à 500 000 euros pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Le taux de 28 % serait ensuite étendu à toutes les entreprises par étapes en 2019 et en 2020

Le rendement de l'IS est en baisse constante ces dernières années.

#### **RENDEMENT NET DE L'IS DEPUIS 2007**

(en milliards d'euros)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rendement net	63,3	62,6	55,1	51,4	53,0	41,3	47,2	35,3	33,5	30,0

Source : lois de règlement et projet de loi de règlement pour 2016.

Entre 2013 et 2016, l'IS a baissé de 17,2 milliards d'euros sous l'effet de la montée en charge du CICE<sup>(1)</sup>. Hors CICE, la baisse de l'IS est plus modérée (5,5 milliards), son rendement étant passé de 47,2 milliards à 41,7 milliards d'euros.

#### **RENDEMENT NET DE L'IS DEPUIS 2013**

(en milliards d'euros)

Année	2013	2014	2015	2016
Rendement hors CICE	47,2	41,5	45,1	41,7
Coût budgétaire CICE (restitutions et imputations sur l'IS)	0,0	6,2	11,6	11,7
Rendement après CICE	47,2	35,3	33,5	30,0

Source : données extraites des lois de règlement et du projet de loi de règlement pour 2016.

(1) Créé par l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 (troisième LFR pour 2012).

ii. Réforme envisagée

L'objectif annoncé par le Premier ministre est de réduire le taux de l'IS par étapes de 33,1/3 % aujourd'hui à 25 % en 2022. Il est également prévu que la trajectoire de diminution du taux soit examinée à l'occasion du projet de loi de finances pour 2018.

**c. Le resserrement de l'assiette de l'ISF sur l'immobilier**

i. Situation actuelle

L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est un impôt sur le patrimoine perçu par l'État. Il est dû par les personnes physiques dont le patrimoine, apprécié au niveau du foyer fiscal, dépasse 1 300 000 euros. Son taux est progressif et s'échelonne de 0,5 à 1,5 %. Ce tarif s'applique pour la fraction de la valeur nette taxable du patrimoine qui excède 800 000 euros.

**RENDEMENT DE L'ISF EN COMPTABILITÉ NATIONALE**

(en milliards d'euros)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rendement	3,6	4,5	4,3	5,0	4,4	5,4	5,2	4,8

Source : INSEE.

ii. Réforme envisagée

Le Premier ministre a annoncé que l'ISF sera resserré autour du seul patrimoine immobilier, afin d'encourager l'investissement dans la croissance des entreprises. L'ISF serait ainsi remplacé par une imposition sur la fortune immobilière (IFI). La réforme entrerait en vigueur dès 2018.

**d. La mise en place d'un taux de prélèvement unique d'environ 30 % sur les revenus du capital**

i. Situation actuelle

Les produits de placement à revenus fixes (« revenus de l'épargne ») sont en principe soumis à l'impôt sur le revenu au barème progressif. Ils font l'objet d'un prélèvement à la source, à titre d'acompte, de 24 % lors de leur versement.

Ils sont, en outre, soumis à des prélèvements sociaux pour un taux global de 15,5 % (8,2 % de CSG, 0,5 % de CRDS, 4,5 % de prélèvement social, 0,3 % de contribution additionnelle au prélèvement social, et 2 % de prélèvement de solidarité).

Les revenus fonciers et plus-values sur valeurs mobilières sont soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu et aux mêmes prélèvements sociaux. Les plus-values mobilières peuvent faire l'objet d'abattement pour durée de détention.



Les plus-values immobilières sont soumises, après application d'abattements pour durée de détention, à l'impôt sur le revenu au taux de 19 % et aux prélèvements sociaux au taux de 15,5 %, soit 34,5 % au total.

Les produits de l'assurance vie sont également soumis aux prélèvements sociaux de 15,5 %. Ils sont également soumis à l'impôt sur le revenu selon le barème progressif ou à un prélèvement forfaitaire libératoire de 35 %, 15 % ou 7,5 % selon que la souscription du contrat date de moins de quatre ans, de quatre à huit ans ou plus de huit ans.

## ii. Réforme envisagée

L'objectif est de remplacer l'actuel régime d'imposition des revenus du capital par un taux de prélèvement forfaitaire unique (PFU) d'environ 30 %. Le périmètre exact de ce nouveau prélèvement devra faire l'objet de précisions (revenus de l'épargne, assurance vie, plus-values mobilières, plus-values immobilières).

## *e. La suppression de la quatrième tranche de la taxe sur les salaires*

### i. Situation actuelle

La taxe sur les salaires est due par les employeurs établis en France. Ils en sont toutefois dispensés lorsqu'ils sont redevables de la taxe sur la valeur ajoutée. En pratique, cette taxe est essentiellement acquittée par les secteurs sanitaires et médicosociaux, les banques et les assurances, certaines professions libérales et le secteur associatif.

Le taux normal de la taxe sur les salaires est de 4,25 %. Il existe trois taux majorés pour les fractions de rémunérations annuelles individuelles qui dépassent certains seuils :

- 8,50 % entre 7 721 et 15 417 euros ;
- 13,60 % entre 15 417 et 152 979 euros ;
- et 20 % au-delà de 152 979 euros.

Un abattement de 20 304 euros est prévu pour le secteur associatif. Par ailleurs, la taxe sur les salaires n'est pas due lorsque son montant n'excède pas 1 200 euros. Une décote est également appliquée lorsque le montant de la taxe sur les salaires est compris entre 1 200 et 2 040 euros.

La taxe sur les salaires est intégralement affectée à la sécurité sociale. Son rendement s'est élevé à 13,5 milliards d'euros en 2016.

## RENDEMENT DE LA TAXE SUR LES SALAIRES

(en milliards d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rendement	11,3	11,2	11,4	11,7	12,1	13,1	13,1	13,2	13,5

Source : INSEE.

### ii. Réforme envisagée

Le rapport du Gouvernement indique expressément que « *la quatrième tranche de la taxe sur les salaires sera supprimée* ». Autrement dit, le taux majoré de 20 % sur les rémunérations supérieures à 152 979 euros serait supprimé.

Cette mesure peut s'interpréter comme un renforcement de l'attractivité de la place financière de Paris dans le contexte post-Brexit. Le calendrier et le chiffrage de cette mesure devront faire l'objet de précisions.

## f. La réforme de la taxe sur les transactions financières

### i. Situation actuelle

La taxe sur les transactions financières (TTF) a été créée par l'article 5 de la première loi de finances rectificative pour 2012<sup>(1)</sup>. Elle s'applique depuis le 1<sup>er</sup> août 2012 aux acquisitions de titres cotés émis par des entreprises françaises dont la capitalisation boursière est supérieure à un milliard d'euros. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, cette taxe devait également s'appliquer aux opérations d'achat et de vente d'un même titre au cours d'une même journée. Son taux est de 0,3 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Il était auparavant de 0,2 %.

Une fraction de la taxe, fixée à 528 millions d'euros en 2016, est affectée au fonds de solidarité pour le développement (FSD). Le solde revient à l'État.

## RENDEMENT DE LA TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES

(en milliard d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016
Rendement	0,2	0,8	0,9	1,1	1,1

Source : annexes aux projets de loi de finances.

### ii. Réforme envisagée

Le rapport du Gouvernement mentionne que « *la taxe sur les transactions financières sera ajustée dès 2018 afin qu'elle ne s'applique pas aux transactions intrajournalières* ».

(1) Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 (première LFR pour 2012).

### ***g. La suppression de la contribution de 3 % sur les dividendes***

#### **i. Situation actuelle**

L'article 6 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 <sup>(1)</sup> a institué une contribution de 3 % sur les dividendes distribués à compter du 17 août 2012 par les entités soumises à l'IS, à l'exception des PME et des organismes de placement collectif.

Le rendement de cette contribution est actuellement d'environ 1,8 milliard d'euros.

Par arrêt du 17 mai 2017 <sup>(2)</sup>, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que la contribution de 3 % était contraire à la directive mère-fille dans la mesure où elle est susceptible de s'appliquer aux dividendes distribués à des filiales non-résidentes en France.

La Cour des comptes avait évalué le risque que faisait peser une telle condamnation sur les finances publiques françaises à environ 5 milliards d'euros <sup>(3)</sup>.

#### **ii. Réforme envisagée**

Le ministre de l'économie et des finances a indiqué devant la commission des finances de notre Assemblée que « *la contribution de 3 % sur les revenus distribués, récemment condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), sera supprimée* ».

## **3. Les mesures de hausse**

### ***a. L'augmentation des droits sur les tabacs***

Les tabacs manufacturés sont soumis à un droit de consommation prévu à l'article 575 A du code général des impôts. Les recettes sont attribuées à divers organismes de sécurité sociale. Il s'agit donc, comme la CSG, d'un impôt social.

Pour un prix de vente au détail de 7 euros, le droit de consommation représente environ 4,46 euros du prix d'un paquet de cigarette <sup>(4)</sup>.

Ce droit de consommation représente 97 % des taxes sur les tabacs, lesquelles comprennent également les droits de licence sur la rémunération des débitants de tabac. Les taxes sur les tabacs ont un rendement budgétaire d'environ 12 milliards d'euros.

---

(1) Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 (deuxième LFR pour 2012).

(2) Cour de justice de l'Union européenne, 17 mai 2017, Association française des entreprises privées (AFEP) e.a. contre Ministre des finances et des comptes publics, affaire C-365/16.

(3) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 de la mission Remboursements et dégrèvements.

(4) <http://www.douane.gouv.fr/articles/a10946-charge-fiscale-des-tabacs>.

## TAXES SUR LES TABACS

(en milliards d'euros)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rendement	10,0	10,8	11,5	11,8	12,0	11,9	12,1	11,9

Source : INSEE.

Le Gouvernement a annoncé son intention de porter progressivement à 10 euros le prix du paquet de cigarettes, ce qui nécessiterait une hausse d'environ 67 % du droit de consommation sur les tabacs.

Toutefois, il est difficile d'en tirer des conclusions sur le rendement d'une telle hausse. La finalité première de cette mesure n'est pas d'ordre budgétaire. Son objectif est au contraire de parvenir à une réduction de la consommation.

### ***b. La convergence de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence***

#### **i. Situation actuelle**

Le tarif des principaux carburants est appelé à évoluer ces prochaines années au rythme de la trajectoire carbone. Une trajectoire carbone a ainsi été définie fixant la valeur de la tonne de carbone à :

- à 7 euros en 2014 ;
- à 14,5 euros en 2015 ;
- à 22 euros en 2016 ;
- à 30,50 euros en 2017 ;
- à 39 euros en 2018 ;
- à 47,50 euros en 2019 ;
- à 56 euros en 2020 ;
- et à 100 euros en 2030.

Cette composante carbone doit être intégrée, en loi de finances, aux tarifs des taxes intérieures sur la consommation des produits énergétiques (TICPE).

## RENDEMENT NET DE LA TICPE DEPUIS 2012

(en millions d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016
État	13 498	13 759	13 225	13 774	15 878
Départements	6 581	6 522	6 536	6 546	6 553
Régions	4 343	3 850	4 276	4 768	4 927
Régions part Grenelle	520	517	587	527	613
Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF)	0	0	0	1 139	715
<b>Total</b>	<b>24 942</b>	<b>24 648</b>	<b>24 599</b>	<b>26 754</b>	<b>28 686</b>

Source : annexes aux projets de loi de finances Évaluation des voies et moyens, tome 1.

La trajectoire carbone pour les années 2014 à 2016 avait été adoptée par l'article 32 de la loi de finances pour 2014 <sup>(1)</sup>. Celle concernant les années 2017 à 2019 a été adoptée par l'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2015 <sup>(2)</sup>. La trajectoire pour les années 2020 à 2030 n'a pas encore fait l'objet d'une traduction en loi de finances : elle est énoncée comme un objectif au sein de l'article 1<sup>er</sup> de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte <sup>(3)</sup>.

Le tarif des taxes intérieures de consommation sur les énergies fossiles est calculé de telle manière à inclure une part fixe et une part carbone, parfois dénommée « *contribution climat énergie* » bien que cette appellation n'ait pas d'existence juridique. Tel est le cas des tarifs des principaux carburants qui ont ainsi connu une augmentation en 2017.

### TARIF DES PRINCIPAUX CARBURANTS

(en euro, arrondi au centime le plus proche)

Carburant	Tarif 2016	Tarif 2017
Supercarburant sans plomb (SP 95-E5 et SP 98)	0,64	0,65
Supercarburant sans plomb (SP 95-10)	0,62	0,63
Gazole	0,50	0,53

Source : article 265 du code des douanes.

#### ii. Réforme envisagée

Le Premier ministre a annoncé la convergence de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence. Cela supposerait, pour conserver le principe de la trajectoire carbone, d'augmenter plus rapidement la fiscalité du diesel que celle de l'essence.

Devant la commission des finances de notre Assemblée, le ministre de l'économie et des finances a précisé que la trajectoire carbone serait accélérée. Le prix de la tonne de carbone atteindrait ainsi 86 euros en 2022 au lieu de 73 euros dans la trajectoire résultant de l'article 1<sup>er</sup> de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte précitée.

(1) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

(2) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

(3) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

#### 4. La baisse des prélèvements obligatoires de 11 milliards prévue dès 2018

Devant la commission des finances de notre Assemblée, le ministre de l'économie et des finances a indiqué que la baisse des prélèvements obligatoires serait d'environ 11 milliards d'euros pour 2018.

Celle-ci serait due à hauteur de 7 milliards d'euros à des mesures adoptées sous la précédente législature dont 4 milliards d'euros au titre de l'augmentation du CICE et un milliard d'euros au titre de l'extension aux retraités du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile.

Par ailleurs, les mesures nouvelles proposées par le Gouvernement feraient baisser les prélèvements obligatoires de 4 milliards d'euros. Ce montant serait le résultat de la différence entre 7 milliards d'euros de mesures de baisse des prélèvements obligatoires et 3 milliards d'euros de mesures de hausse.

Les mesures de baisse prévues pour 2018 porteraient sur la taxe d'habitation (3 milliards d'euros), l'imposition du patrimoine mobilier et financier (3 milliards d'euros), et l'imposition des revenus du capital (un milliard d'euros).

##### LES MESURES NOUVELLES DE BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES POUR 2018

(en milliards d'euros)

Mesures	Chiffrage
Baisse de la taxe d'habitation	3
Remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune par une imposition sur la fortune immobilière	3
Mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital	1
<b>Total</b>	<b>7</b>

Source : audition du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics devant la commission des finances lors de sa réunion du 12 juillet 2017.

Les mesures de hausse porteraient essentiellement sur la fiscalité écologique dont l'alignement de la fiscalité du diesel sur l'essence et l'accélération de la trajectoire carbone (2 milliards d'euros) et les droits sur le tabac (0,5 milliard d'euros).

## II. LES DÉPENSES PUBLIQUES

### A. L'EXERCICE 2018

#### 1. Un objectif ambitieux d'évolution de la dépense publique

Le programme de stabilité pour les années 2017 à 2020 prévoyait « la poursuite de la démarche de maîtrise des dépenses publiques par un niveau d'effort d'ampleur comparable à celui fourni sur la période 2015-2017 »<sup>(1)</sup>. La

---

(1) Programme de stabilité pour les années 2017 à 2020, page 23.

programmation de l'évolution de la dépense publique par sous-secteur d'administrations publiques était la suivante.

### ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE, PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(moyenne annuelle, en valeur hors crédits d'impôt et en %)

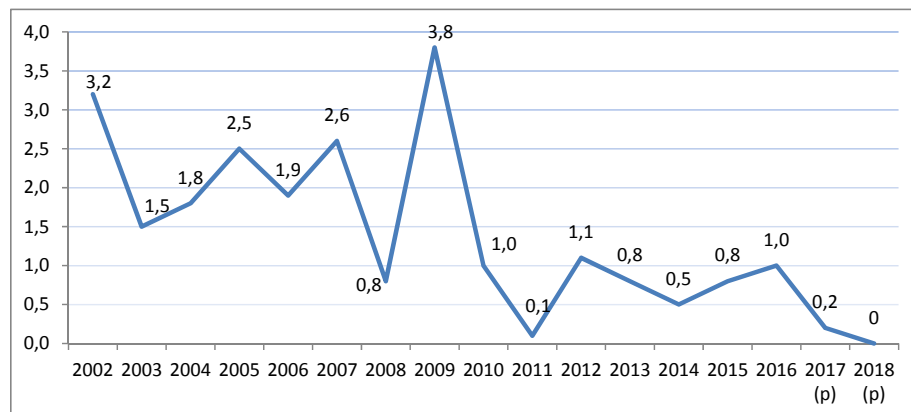
Secteur	2018
État	- 0,5
Administrations publiques locales (APUL)	1,2
Administrations de sécurité sociale (ASSO)	1,7
Organismes divers d'administration centrale (ODAC)	- 0,5
<b>Administrations publiques</b>	<b>1,3</b>

Source : programme de stabilité pour les années 2017 à 2020.

Le nouveau Gouvernement a pris un engagement renforcé, en fixant un objectif de stabilité de la dépense publique, hors inflation, en 2018 par rapport à 2017 (zéro volume). Sur la période récente, cette évolution zéro volume de la dépense publique n'a jamais été atteinte, même si l'exercice 2017 devrait être marqué par un rythme d'évolution déjà très faible.

### TAUX DE CROISSANCE EN VOLUME DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, HORS CRÉDITS D'IMPÔT

(en %)



Par convention, l'évolution de la dépense publique en volume correspond à l'évolution de la dépense publique déflatée de l'indice des prix à la consommation (IPC). En effet, il n'existe pas de prix de la dépense publique dans le cadre de la comptabilité nationale et une fraction importante de la dépense est indexée sur cet indicateur.

Source : INSEE et programme de stabilité pour les années 2017 à 2020 pour 2017.

Cet engagement représente, par conséquent, un objectif ambitieux pour l'exercice 2018, évalué à au moins 20 milliards d'euros d'économies<sup>(1)</sup>. Sur le périmètre de l'État et de ses opérateurs, cela se traduirait par une baisse des dépenses en volume. Cela correspond à l'effort préconisé par la Cour des comptes

(1) Entretien donné par le Premier ministre, Les Échos, 11 juillet 2017.

pour atteindre un objectif de réduction de 0,5 point du déficit public entre 2017 et 2018 <sup>(1)</sup>.

Cette trajectoire s'inscrira dans un contexte, relevé par la Cour des comptes, d'évolution à la hausse de certaines dépenses publiques :

– la montée en charge de certains engagements pris par l'État en matière de masse salariale ou de dépenses diverses ;

– le dynamisme spontané des dépenses sur le champ de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ou des retraites ;

– une hausse des dépenses d'investissement local en lien avec le cycle électoral communal.

La Cour évalue les risques spécifiques identifiés pour la gestion 2018 de l'État par rapport aux gestions des années 2011 à 2015 à environ 12 milliards d'euros, dont :

– 8 milliards d'euros, du fait des dépenses de l'État à la hausse ;

– 4 milliards d'euros, au titre de la résorption des sous-budgétisations observées sur l'exercice 2017 et des reports de charge.

## 2. Les mesures d'économies annoncées par le Gouvernement

Le Gouvernement a annoncé des économies en dépenses applicables à compter de l'exercice 2018.

### LES MESURES D'ÉCONOMIES EN DÉPENSES ANNONCÉES PAR LE GOUVERNEMENT

(en millions d'euros, par an)

Mesures annoncées	Évaluation des économies pour l'ensemble des administrations publiques
Gel du point d'indice de la fonction publique	2 000
Rétablissement d'un jour de carence pour la fonction publique	400
Suppression de 120 000 postes de fonctionnaires	nd
Réorientation du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3), articulation avec le Grand plan d'investissement public	nd
Arrêt ou réorientation de projets d'infrastructures de transport	nd
Ralentissement du rythme des contrats aidés	nd

Les évaluations des économies sont celles de la Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017, page 152.

nd : non défini.

Source : *commission des finances*.

À ce stade, les mesures d'économies n'ont pas encore fait l'objet de chiffrages précis. Ces derniers seront formulés et présentés lors du projet de loi de programmation des finances publiques et du projet de loi de finances pour 2018.

---

(1) *Cour des comptes*, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017, page 79.



### 3. Les nouvelles dépenses annoncées par le Gouvernement, ayant potentiellement un impact dès 2018

Le Gouvernement a annoncé de nouvelles mesures en dépenses, qui auront un impact dès l'exercice 2018. Ces annonces résultent de la déclaration de politique générale prononcée par le Premier ministre devant l'Assemblée nationale le 4 juillet 2017. Certaines nouvelles dépenses augmenteront progressivement au cours du quinquennat.

#### LES NOUVELLES DÉPENSES ANNONCÉES PAR LE GOUVERNEMENT

(en millions d'euros)

Mesures annoncées	Enjeux financiers
Revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)	8 200
Revalorisation du minimum vieillesse	2 194
Revalorisation de la prime d'activité	4 969
Grand plan d'investissement public de 50 milliards d'euros dans les domaines de la transition écologique, du développement des compétences, de la santé, des transports, de l'agriculture et de la modernisation de l'État	50 000 (sur la durée du quinquennat)
Construction de 15 000 places supplémentaires de prison (sur le quinquennat)	nd
Accès à des offres sans aucun reste à charge pour les lunettes, les soins dentaires et les aides auditives (d'ici à la fin du quinquennat)	nd
Création d'un « Pass culture » en faveur des jeunes	nd
Porter l'effort de défense à 2 % du PIB d'ici 2025	nd
Ouverture de l'assurance chômage aux démissionnaires et aux travailleurs indépendants	nd
Nouveau service national	nd

nd : non défini.

Source : commission des finances.

Sur le plan de la méthode, le nouveau Gouvernement s'est engagé à présenter à l'automne à la fois le projet de loi de finances pour 2018 et un projet de loi de programmation des finances publiques qui portera sur toute la durée du quinquennat. Il s'agit de définir rapidement une trajectoire quinquennale en matière de finances publiques et de moyens dévolus aux différentes missions budgétaires. Cette stratégie de programmation budgétaire s'appliquera également à des secteurs spécifiques de l'action publique.

Dès 2018, une loi quinquennale de programmation des moyens de la justice sera présentée au Parlement. Cette loi permettra « *un vaste mouvement de dématérialisation, de simplification et de réorganisation* »<sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, une loi de programmation militaire sera également adoptée en 2018, afin de préciser la trajectoire financière permettant d'atteindre l'objectif d'effort en dépenses à 2 % du PIB d'ici 2025.

(1) Déclaration de politique générale du Premier ministre, le 4 juillet 2017.

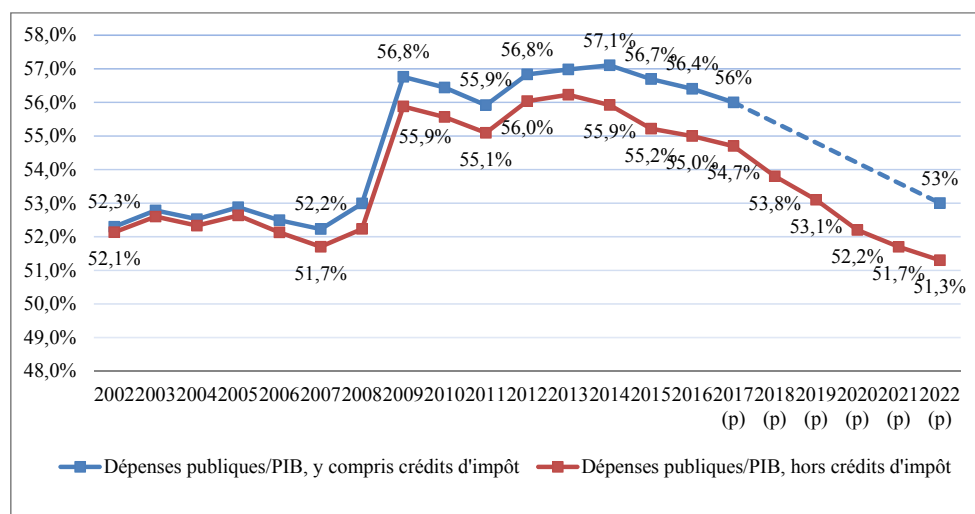
## B. LES EXERCICES SUIVANTS

### 1. La traduction de l'objectif en dépenses

L'objectif du nouveau Gouvernement est de **réduire le ratio de dépense publique par rapport au PIB de trois points sur la durée du quinquennat**, soit un passage « de 56 % du PIB environ à 53 % en 2022 »<sup>(1)</sup>.

En 2016, le ratio de dépense publique par rapport au PIB s'élevait à 56,4 %, y compris crédits d'impôt et 55 %, hors crédits d'impôt.

**RATIO DE DÉPENSE PUBLIQUE PAR RAPPORT AU PIB**



NB : le détail par exercice de la trajectoire a été uniquement communiqué pour le ratio de dépenses publiques, hors crédits d'impôt.

Source : INSEE.

L'objectif de réduction du ratio de dépense publique se traduirait par un effort d'économies à réaliser, compte tenu de l'évolution tendancielle de la dépense publique. La Cour des comptes prévoit plusieurs scénarii d'efforts en dépenses sur la durée du quinquennat :

- un scénario de diminution du ratio de dépenses publiques de 2 points de PIB, nécessiterait 60 milliards d'euros d'économies ;

- un scénario de diminution du ratio de dépenses publiques de 4 points de PIB, nécessiterait 105 milliards d'euros<sup>(2)</sup>.

(1) Discours du ministre de l'action et des comptes publics, états généraux des comptes de la Nation, 6 juillet 2017.

(2) Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017, page 125.

Selon les **hypothèses de la Cour des comptes**, l'**objectif** du Gouvernement devrait se traduire par un **effort en dépenses d'environ 80 milliards d'euros sur le quinquennat**, toutes administrations publiques confondues, soit un effort annuel de 16 milliards d'euros. Lors de la campagne pour l'élection présidentielle, avait été annoncé un effort d'économies en dépenses de 60 milliards d'euros sur le quinquennat <sup>(1)</sup>.

La stratégie de maîtrise de la dépense publique du Gouvernement reposera sur trois leviers :

– « *stopper l'inflation de la masse salariale du secteur public qui représente le quart de nos dépenses publiques* ;

– « *choisir et remettre en cause certaines missions, faire bien ce que nous devons faire, arrêter de faire ce que d'autres font mieux que nous* ;

– « *repenser les politiques publiques qui pèsent sur nos actifs, sans suffisamment de résultats* » <sup>(2)</sup> ; cela vise notamment la politique du logement (40,8 milliards d'euros en 2015), les politiques de l'emploi et du marché du travail (65 milliards d'euros en 2015) et de la formation professionnelle.

Le Président de la République avait pris l'engagement de supprimer 120 000 postes dans la fonction publique sur la durée du quinquennat. Cet objectif a été confirmé par le ministre de l'action et des comptes public.

La trajectoire d'évolution de la dépense publique doit permettre de :

– rétablir l'équilibre des comptes de la sécurité sociale à l'horizon 2020, y compris le fonds de solidarité vieillesse selon l'audition du ministre de l'action et des comptes publics devant la commission des finances le mercredi 12 juillet ;

– et réduire le ratio de dette publique par rapport au PIB de 5 points d'ici 2022.

## **2. Les principaux facteurs de risque en dépenses**

La Cour des comptes relève quatre facteurs principaux de risque en dépenses sur les exercices postérieurs à 2018 :

– l'évolution de la dette publique et de la charge d'intérêt afférente ;

– un accroissement des dépenses ministérielles, au titre de la mission *Défense*, du plan « France très haut débit », des engagements souscrits par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), les dépenses du compte d'affectation spéciale (CAS) *Transition énergétique*, la contribution de la France auprès de l'Agence spatiale européenne (ESA), les risques de refus d'apurements communautaires ;

---

(1) *Programme En Marche !*, page 30.

(2) *Déclaration de politique générale du Premier ministre, le 4 juillet 2017.*

– une augmentation des versements au titre du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne ;

– les performances dégradées de certaines entreprises publiques, telles qu'EDF, ou SNCF Réseau ;

– le coût des contentieux fiscaux ;

– l'évolution des dépenses de retraite ;

– ou l'augmentation de l'investissement des collectivités territoriales.

## AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

*Lors de sa réunion du mercredi 5 juillet 2017 à 8 heures, la commission des finances auditionne M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques.*

**M. le président Éric Woerth.** Nous avons le plaisir de recevoir M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes venu nous présenter le rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques, qui a déjà fait couler beaucoup d'encre la semaine dernière. Il est accompagné par MM. Raoul Briet, Henri Paul, Christian Charpy et plusieurs autres membres de la Cour. Cette audition est d'une utilité particulière alors que nous nous apprêtons à engager le débat d'orientation des finances publiques pour 2018, qui aura lieu jeudi 20 juillet en séance publique. Nous entendrons les ministres à ce sujet la semaine prochaine et, lors de sa réunion d'hier, le bureau de la commission a souhaité que les commissaires entendent également M. Michel Sapin et M. Christian Eckert pour donner suite à cet audit qui décrit l'état des finances publiques au moment où le nouveau Gouvernement s'installe.

Conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, la Cour des comptes remet chaque année un rapport préliminaire au débat d'orientation des finances publiques. Ce document a, cette année, une facture moins traditionnelle, puisqu'il contient l'audit des comptes publics que, le 22 mai dernier, le Premier ministre a demandé à la Cour de réaliser.

**M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes.** Je suis heureux d'être devant vous ce matin pour vous présenter les principales conclusions du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui inclut cette année l'audit des finances publiques conduit par la Cour des comptes à la demande du Premier ministre.

Avant toute chose, je voudrais dire un mot des liens étroits et constructifs entre la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale et la juridiction que je préside.

Le rôle majeur de votre commission dans l'amélioration de la performance de l'action publique a été renforcé par la loi organique relative aux lois de finances de 2001, qui lui a conféré – qui vous a conféré – un pouvoir de contrôle et d'évaluation élargi.

Pour vous assister dans l'exercice de ce pouvoir, la loi organique a fait évoluer les missions de la Cour des comptes, qui publie chaque année au printemps plusieurs rapports destinés à vous servir d'appui dans l'analyse des comptes et du budget de l'État : l'acte de certification des comptes de l'État, le rapport sur l'exécution du budget de l'État et le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Par ailleurs, toujours dans son rôle d'assistance aux pouvoirs publics, notre juridiction répond tous les ans à une dizaine de demandes d'enquêtes émanant des commissions des finances des assemblées parlementaires.

J'indique donc à votre commission récemment formée que la Cour se tient à votre disposition pour conduire des travaux d'enquête et d'évaluation avec le souci de rigueur et

d'indépendance qui marque ses rapports. À l'instar de celui que je m'appête à vous présenter, les rapports déjà publiés recèlent également de nombreuses pistes d'amélioration possible de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique. Nous ne pouvons que souhaiter que vous les utilisiez, étant entendu que c'est à vous, les représentants du suffrage universel, que revient le dernier mot, celui d'arbitrer et de décider.

J'en viens à l'audit. Il avait pour objectifs d'évaluer la situation actuelle des comptes publics, d'identifier les perspectives et les risques qui s'y attachent pour les années 2017 à 2020 et de formuler des propositions. Pour cela, la Cour a cherché à répondre à une question précise : les pouvoirs publics seront-ils en mesure d'atteindre les objectifs de finances publiques définis dans la loi de finances pour 2017 et dans le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en avril ? Autrement dit, quelle est l'ampleur des risques qui pèsent sur la réalisation de la trajectoire prévue dans ces documents ?

Nos investigations nous ont conduits à formuler six constats, que je commenterai brièvement.

S'agissant tout d'abord de 2016 et des années précédentes, même si des progrès ont été constatés, la lenteur des efforts de réduction du déficit depuis 2011 a placé la France dans une situation de net décalage par rapport à ses partenaires européens. J'illustrerai ce propos par quatre exemples. La réduction du déficit depuis 2011 est réelle mais elle a néanmoins été plus lente que pour la moyenne de nos partenaires européens ; la croissance de nos dépenses est restée supérieure à celle de nos partenaires ; en conséquence, le déficit public de la France pour 2016 est toujours l'un des plus élevés d'Europe et notre dette publique continue de croître : elle s'élevait à 96,3 points de PIB fin 2016, bien que les primes d'émission aient temporairement contenu la dette.

Pour conclure cette comparaison, trois faits marquants : la France est désormais, avec l'Espagne, le seul pays de la zone euro dont le déficit est supérieur au seuil de 3 points de PIB ; la France a passé douze des quinze dernières années en procédure de déficit excessif, ce qui constitue un record au sein de la zone euro, partagé cette fois avec le Portugal ; alors que les dettes publiques allemande et française s'établissaient à un niveau très proche avant la crise de 2008, la dette française est aujourd'hui supérieure à la dette allemande de près de 30 points de PIB.

Ainsi, en dépit des progrès réalisés, la situation des finances publiques françaises est loin d'être assainie. Elle continue de présenter des facteurs de vulnérabilité d'autant plus importants que des risques forts pèsent sur la capacité de la France à tenir à l'avenir ses engagements européens. C'est ce que révèle l'analyse des perspectives qui se dessinent pour 2017 et les années suivantes.

Avant d'entrer dans le détail des chiffres, je mentionnerai le deuxième constat de l'audit, qui concerne les nombreux biais de construction ayant affecté la sincérité des prévisions sur lesquelles est bâtie la trajectoire financière 2017-2020.

Comme lors de l'audit de 2012 et dans un ordre de grandeur similaire, notre juridiction constate un risque significatif de dérapage du déficit par rapport aux objectifs retenus. Mais si les écarts sont comparables, leurs origines diffèrent. En 2012, l'écart provenait d'une surestimation des recettes et d'une révision à la baisse de la croissance. En 2017, il résulte quasi-exclusivement de sous-estimations des dépenses de l'État, qui se sont traduites par des sous-budgétisations importantes dès l'adoption de la loi de finances initiale. Au sein des comptes des administrations publiques, ces dépenses sont celles dont l'État a le plus directement la maîtrise.

L'écart provient également, mais dans une bien moindre mesure, de reports de charges de l'année 2016 vers l'année 2017, d'aléas intervenus début 2017 et de mesures nouvelles annoncées depuis le vote de la loi de finances.

Pour 2018, force est de constater que le programme de stabilité sous-estime, lui aussi, l'effort en dépenses nécessaire pour atteindre l'objectif prévu d'une réduction de 0,5 point du PIB du déficit.

Dans ce contexte, j'insiste devant vous sur l'impératif de sincérité des prévisions de finances publiques et des documents budgétaires. En particulier, la préparation des prochaines lois de finances devrait être l'occasion de rompre avec les pratiques récurrentes de sous-budgétisation.

Ce n'est pas, tant s'en faut, la première fois que la Cour des comptes observe des éléments d'insincérité dans la construction des prévisions de finances publiques. Elle l'a fait à plusieurs reprises et depuis longtemps, notamment dans le cadre de ses rapports sur l'exécution du budget de l'État. Vous retrouverez la trace d'expressions très directes de mon prédécesseur sur ce point, il y a une dizaine d'années. Encore récemment, la Cour a soulevé « *la question de la qualité et de la sincérité des prévisions de recettes fiscales* » dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2014. Elle a parlé d'« *une sincérité de la loi de finances initiale à améliorer* » et de « *débudgétisations importantes [...] qui ont altéré la sincérité de l'exécution de la dépense* » dans son rapport sur le budget de l'État de 2015. Dans nos rapports sur le budget de l'État, vous trouverez douze mentions du terme « sincérité » en 2014, et huit en 2015 !

Dès lors, j'ai été quelque peu surpris que certains s'étonnent et s'émeuvent. Ce qui serait anormal, c'est que la Cour, constatant des écarts significatifs entre les prévisions et les réalisations, ou entre les prévisions annoncées et les prévisions raisonnables au regard des informations disponibles, n'en dise rien. Alors, elle ne remplirait pas la mission que la Constitution et la loi organique lui confient.

La Cour est dans son rôle, et plutôt que de la mettre en cause, il me semblerait plus utile de se pencher sur les solutions propres à renforcer la sincérité des prévisions de finances publiques, car des solutions institutionnelles existent. L'exemple des prévisions macroéconomiques associées aux lois de finances et aux programmes de stabilité, dont la sincérité a incontestablement été renforcée par la création puis l'action du Haut Conseil des finances publiques, le prouve.

Toutefois, il n'existe encore aucun dispositif analogue pour s'assurer de la sincérité des prévisions de finances publiques, et en particulier celles des dépenses, en amont de leur approbation par le Parlement ou de leur examen par la Commission européenne.

S'agissant maintenant des perspectives pour 2017, la Cour observe un risque fort de voir la France sortir dès cette année de la trajectoire dont elle s'est dotée. Ce sera mon troisième message.

C'est au niveau des dépenses de l'État que se situent les principaux risques pour 2017. Les dépassements potentiels sur les crédits des ministères sont évalués par la Cour à 7,3 milliards d'euros par rapport au programme de stabilité. Ils sont concentrés principalement sur les missions *Agriculture, Défense, Solidarité et Travail et emploi*. Il faut y ajouter le coût de la recapitalisation d'Areva, qui pèsera à hauteur de 2,3 milliards d'euros sur le déficit en comptabilité nationale.

Du côté des « bonnes surprises » potentielles, la Cour n'a en revanche identifié qu'une baisse probable d'un milliard d'euros par rapport aux prévisions, répartie entre le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et la charge de la dette.

Enfin, dernière donnée-clef pour comprendre l'équation budgétaire de 2017 : à politiques inchangées et en excluant toute facilité consistant à reporter les dépenses sur les exercices suivants, nous évaluons les capacités réelles d'annulation de crédits au sein de la réserve de précaution du budget de l'État à un montant compris entre 2 et 3 milliards d'euros, qui correspond à celui constaté par la Cour dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2016.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, les dépenses publiques seraient supérieures de 5,9 milliards d'euros aux prévisions du programme de stabilité, ce qui représente 0,3 point de PIB.

Bien que des incertitudes demeurent à cette période de l'année, nos analyses révèlent que la cible de solde public pour 2017 apparaît, à politiques constantes, hors d'atteinte.

Sous réserve que des crédits d'un niveau équivalent à celui de l'exercice 2016 soient annulés d'ici la fin de l'année, le déficit s'élèverait à 3,2 points de PIB pour 2017, soit un dérapage de 0,4 point par rapport au programme de stabilité et de 0,5 point par rapport à la loi de finances initiale.

Étant donné cette situation, l'adoption de mesures de redressement apparaît indispensable, dès le second semestre 2017, si la France souhaite tenir ses engagements.

Contenir le dérapage du déficit à 0,4 point d'écart par rapport à l'objectif du programme de stabilité, donc atteindre 3,2 points de PIB, suppose déjà une action vigoureuse et rapide pour annuler de 2 à 3 milliards d'euros de crédits. Aller au-delà en passant de 3,2 à 3 points de PIB de déficit impliquerait d'importantes mesures d'économies supplémentaires, à hauteur de 4 à 5 milliards d'euros.

Enfin, si la France souhaite atteindre la cible de 2,8 points de PIB fixée par les pouvoirs publics, ce serait encore 4 à 5 milliards d'euros d'économies supplémentaires qu'il faudrait trouver.

Vous le voyez, le respect de notre engagement européen, fixé à 2,8 points de PIB de déficit, ne serait possible que grâce à des économies comprises entre 8 et 9 milliards d'euros.

Le quatrième message de l'audit porte sur les perspectives financières pour les années 2018 à 2020. Je me limiterai aux observations relatives à l'année 2018, pour laquelle nous n'avons pas cherché à formuler de prévision de solde – il dépendra du résultat de l'exercice 2017 – mais à mettre en lumière la difficulté de l'équation budgétaire. Je rappelle que le programme de stabilité prévoit une réduction du déficit de 0,5 point de PIB par rapport à 2017. Cet objectif apparaît extrêmement ambitieux, d'autant que certaines mesures votées fin 2016 conduisent à la diminution de 0,3 point de PIB des prélèvements obligatoires.

Dès lors, pour tenir cet engagement, il serait nécessaire de parvenir à une croissance nulle des dépenses en volume, c'est-à-dire hors inflation ; cela marquerait une rupture nette avec le rythme constaté ces dernières années – soit 0,9 % en volume par an – et n'a pratiquement jamais été fait. Cette rupture serait d'ailleurs d'autant plus complexe à



enclencher que plusieurs facteurs devraient pousser les dépenses à la hausse en 2018. Je pense notamment à la masse salariale, dynamique du fait des créations d'emplois prévues dans les secteurs prioritaires et de la montée en charge de l'accord sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations. Je pense également à la hausse des dépenses de défense et de sécurité, au coût croissant de plusieurs grands projets d'infrastructure, à l'atténuation des effets des réformes des retraites ou encore à la reprise attendue de l'investissement local.

Vous le comprenez, la Cour estime que la trajectoire de réduction du déficit fixée par la loi de finances et le programme de stabilité de 2017 est particulièrement difficile à respecter et suppose, si l'on veut y parvenir, des mesures correctrices vigoureuses.

Ce constat ne doit cependant nourrir ni fatalisme ni pessimisme, car les efforts qui permettraient de maîtriser durablement les finances publiques de la France ne sont pas hors de portée. C'est d'abord dans les méthodes employées pour concevoir, mettre en œuvre et suivre les efforts de maîtrise des finances publiques que résident des marges de progrès considérables. C'est le cinquième message de la Cour.

Je rappelle tout d'abord que la dépense publique française s'élève en 2016 à 56,4 % du PIB, pour une moyenne de 47,7 % dans la zone euro. Si certains écarts s'expliquent en partie par des choix d'organisation autres – en matière de retraite par exemple – il est indéniable que la France dépense plus que ses partenaires dans certains secteurs tels que l'éducation, l'emploi ou le logement, sans pour autant obtenir, et loin s'en faut, des résultats supérieurs – c'est même, malheureusement, parfois le contraire.

Nos voisins ont réussi à mener des politiques de transformation qui leur permettent aujourd'hui de dépenser à la fois moins et mieux, en réunissant plusieurs conditions de succès dont la première est une volonté politique forte et constante, exprimant des objectifs clairs et assumés et soutenant des gestionnaires publics eux-mêmes responsabilisés, alors qu'aujourd'hui tout est fait pour les déresponsabiliser. Le principe de responsabilisation était au cœur de l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 et je ne peux que regretter qu'il ait été pour ainsi dire dévitalisé.

La deuxième condition de succès, c'est l'inclusion dans l'effort de toutes les administrations publiques, y compris les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales.

La troisième condition, enfin, c'est la pleine intégration des projets de réforme dans le processus budgétaire, avec la fixation d'objectifs globaux d'économies et leur déclinaison par catégorie d'administrations publiques. Trop souvent, en effet, les ambitions de réforme ont été déconnectées de la procédure budgétaire.

Au-delà de ces préalables indispensables, la Cour recommande plusieurs évolutions de la gouvernance des finances publiques.

Le premier axe devrait être le renforcement de la cohérence et la portée des différents textes financiers. Le programme de stabilité pourrait être soumis au Parlement. Le périmètre des lois financières pourrait être revu pour mieux couvrir l'ensemble des dépenses des administrations publiques – loi de finances et, à terme, loi de financement de la sécurité sociale étendue à la protection sociale obligatoire, et loi de financement des collectivités territoriales. Les volets « recettes » des projets annuels de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pourraient très utilement faire l'objet d'une discussion conjointe au Parlement. Les normes et outils budgétaires existants pourraient être complétés

par un objectif pluriannuel de dépenses lisible et compréhensible, couvrant toutes les administrations publiques. Il serait voté dans la loi de programmation et décliné dans les lois financières.

Le deuxième axe d'action devrait être la réactivation d'une instance du type de la conférence des finances publiques, pour permettre l'appropriation des objectifs par les parties prenantes – État, sécurité sociale, collectivités territoriales. Je me réjouis qu'une initiative ait été prise dans ce sens ; nous serons attentifs à son effectivité.

Enfin, et c'est un point sur lequel je veux mettre un accent particulier devant vous, la procédure budgétaire elle-même pourrait être rééquilibrée au profit de l'examen des résultats effectifs des politiques déployées, revenant ainsi à l'esprit de la LOLF.

Cela signifie que beaucoup moins de temps pourrait être consacré à l'examen du projet de loi de finances initiale, à l'automne, et beaucoup plus à la mesure des résultats lors de l'examen du projet de loi de règlement, au printemps ; la loi de règlement deviendrait ainsi une véritable « loi de résultat ». Corollaire de ce rééquilibrage, l'information fournie au Parlement, qui a été considérablement enrichie au cours des quinze dernières années, pourrait être exploitée davantage. Je pense évidemment aux documents budgétaires, mais aussi aux travaux d'évaluation des juridictions financières.

Si la gouvernance globale des finances publiques était ainsi rendue plus complète et plus efficace, c'est précisément pour donner un cadre de référence solide et stable aux gestionnaires publics pour maîtriser leurs dépenses et améliorer l'efficacité de leur action. C'est le sixième et dernier message du rapport.

Des marges de manœuvre importantes existent en effet, dont nombre sont énumérées dans le rapport. Je me limiterai à citer quelques-uns des principaux axes cités, et détaillerai certaines de ces pistes, si vous le souhaitez, lors de nos échanges ultérieurs.

Les trois premiers axes sont communs à l'ensemble des administrations publiques – État, collectivités territoriales et sécurité sociale ; les trois suivants concernent chacun des trois grands champs de dépenses.

La masse salariale des administrations publiques représentait 284 milliards d'euros en 2016. Des mesures récentes ont relancé sa progression sans que cette occasion ait été saisie pour moderniser la gestion des parcours des fonctionnaires. La Cour a identifié différents leviers, en matière d'effectifs, de temps de travail et de rémunérations, qui permettraient de ralentir, voire d'inverser, la progression de la masse salariale.

La maîtrise des autres dépenses de fonctionnement, qui représentaient 112 milliards d'euros en 2015, pourrait encore être renforcée par des mesures de simplification, par le développement de l'administration numérique et ses corollaires – l'adaptation des réseaux territoriaux et la restructuration de l'immobilier public – ou encore par une mutualisation accrue des achats.

Troisième élément transversal à toutes les administrations publiques : les dépenses de transferts sociaux, les dépenses fiscales – 85 milliards d'euros – et les investissements, dont les effets devraient être mieux évalués *a priori* et dont le ciblage pourrait être plus pertinent, par exemple dans des secteurs comme le logement ou l'emploi, où nous observons de nombreux effets d'aubaine.

Après avoir été supérieur à celui des dépenses de l'État au cours des années récentes, le rythme de progression des dépenses des collectivités locales s'est infléchi en 2015 et en 2016, sous le double effet de la plus forte contrainte exercée par l'État et d'un moment particulier du cycle électoral. Le poids de ces dépenses – qui ont été de quelque 225 milliards d'euros en 2016 – en fait un levier majeur de l'amélioration du solde public national.

La Cour ne peut donc qu'appeler à la poursuite des efforts de maîtrise des dépenses locales et à une clarification des missions respectives et de leur articulation. Pour y parvenir, la Cour souligne notamment le bien-fondé de la réduction des concours de l'État, selon des modalités qui, selon nous, devraient être revues ; des propositions ont été faite en ce sens.

Vous le savez, malgré des progrès récents, notre système de sécurité sociale demeure caractérisé par des déficits récurrents qui menacent sa pérennité et nous isolent parmi nos voisins européens. La France est pratiquement le seul pays au monde qui accepte le déficit durable de ses comptes sociaux ; or, les dépenses sociales sont des dépenses courantes. Est-il légitime et pertinent de les financer par l'emprunt et d'en faire supporter une partie du coût aux générations futures, qui auront elles-mêmes nombre de besoins propres à financer ?

Les déficits élevés de l'assurance maladie retardent le retour à l'équilibre de la sécurité sociale. Dans ses rapports récents, la Cour a donc avancé plusieurs pistes de réformes en profondeur à engager ou à amplifier, parmi lesquelles figurent l'accélération de la recomposition de l'offre de soins, notamment à l'hôpital ; l'amélioration de la pertinence et de l'efficacité des prises en charge et une meilleure maîtrise des dépenses à fort enjeu – par exemple, les soins infirmiers et de masso-kinésithérapie, les médicaments et les dispositifs médicaux, l'imagerie médicale, les analyses de biologie, les transports sanitaires ou encore les arrêts de travail. Ce sont autant de secteurs où des marges d'efficacité sont possibles sans remettre en cause ni l'accès aux soins ni la qualité des soins.

J'évoquerai enfin les services publics prioritaires assurés par l'État, notamment l'éducation nationale et la sécurité. C'est bien entendu aux représentants du suffrage universel qu'il appartient de décider si et quand des augmentations de moyens sont nécessaires et donc légitimes. Le rapport présenté aujourd'hui souligne simplement qu'avant d'augmenter les budgets, il est 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. Sans cela, les moyens nouveaux pourraient n'avoir pour effet que d'arroser du sable.

Derrière tous ces leviers d'action, il devrait y avoir, à chaque fois, plus de contractualisation avec les gestionnaires, moins de régulation infra-annuelle, davantage de pluriannualité sûrement, des managers publics responsabilisés et intéressés aux résultats de leur action, et de ce fait capables de proposer des économies durables, et non à courte vue. C'est à ces conditions que l'action publique gagnera réellement en performance.

La presse fait parfois état de telle « proposition » de la Cour ou de telle autre. Tel n'est pas notre rôle : nous nous efforçons d'identifier des leviers d'action possibles pour vous, en les chiffrant, pour que vous soyez en situation de respecter les engagements que vous pouvez prendre par le biais des lois de finances et des lois de programmation que vous votez.

En conclusion, l'audit mené par la Cour indique qu'à politique inchangée, la trajectoire des finances publiques s'écarterait significativement de celle qui a été prévue par

la loi de finances pour 2017 et par le programme de stabilité. L'atteinte des objectifs fixés pour 2017, 2018 et les années suivantes serait fortement compromise.

L'audit montre aussi que cette situation impose des efforts importants, qui sont à la portée des pouvoirs publics, sous trois conditions : un effort de pédagogie collective sur la dépense publique, l'établissement de textes financiers sincères et à la portée renforcée, enfin une beaucoup plus grande responsabilisation de tous les acteurs.

**M. le président Éric Woerth.** Nous disposons, monsieur le Premier président, d'un document de grande importance, qui nous permet d'entrer dans le vif d'un sujet traité sans fard et avec réalisme. La manière dont la Cour évoque « l'insincérité » des prévisions de finances publiques m'a particulièrement frappé. Ce n'est pas la première fois qu'elle exprime ce reproche mais, dans ce rapport d'audit, elle dit de manière radicale et directe que des textes financiers soumis à l'approbation du Parlement et à l'examen des instances européennes étaient manifestement entachés d'insincérité. Je ne mets personne en cause mais il y a là un grave problème : c'est du respect de la parole donnée à la représentation nationale mais aussi à nos partenaires européens qu'il s'agit, et donc de la crédibilité de la France.

J'aimerais donc que vous nous en disiez un peu plus à ce sujet : y a-t-il eu une sous-budgétisation volontaire ? Les dépenses sont particulièrement en cause, vous l'avez souligné. Un audit similaire avait eu lieu en 2012, qui avait plutôt fait ressortir des éléments conjoncturels ; cette fois, les circonstances sont autres.

La Cour dresse la liste de nombreuses mesures structurelles de redressement possibles à court, moyen et long termes ; la commission ne manquera pas d'aborder ce sujet.

Pour ce qui est de la présentation des comptes et d'organisation de la vie financière du pays, nous aborderons la semaine prochaine l'examen du projet de loi de règlement, texte dont vous considérez que le statut devrait être rehaussé, le Parlement devant s'appuyer sur l'analyse de l'exécution du budget, ce qui éviterait des sous-budgétisations et permettrait un débat plus réaliste avec le Gouvernement à ce sujet. Nous devons en effet examiner ce texte avec la même rigueur que le font les collectivités territoriales pour ce qui les concerne.

Je retiens enfin de votre propos que la longueur de la procédure budgétaire nuit à sa transparence, qu'il convient de procéder à un rééquilibrage et que le principe d'un objectif pluriannuel de dépenses doit nous guider – je crois savoir que le Gouvernement a cet objectif. Enfin, je suis convaincu que la consolidation des comptes sociaux est essentielle si nous voulons maîtriser notre destin financier.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Merci, monsieur le Premier président, de vous être exprimé avec franchise. Cette sortie de route sur la carte des trajectoires est effectivement préoccupante, vous venez de le souligner de la manière la plus pédagogique.

La problématique de la gouvernance globale des finances publiques compte parmi nos préoccupations les plus fortes, et l'évolution des procédures budgétaires serait en effet de nature à permettre une meilleure maîtrise de la trajectoire des finances publiques. Rappelons qu'il n'est pas une collectivité territoriale qui ne fonderait sa politique budgétaire de l'année suivante sur une analyse précise de son compte administratif – il est vrai que l'évolution tendancielle des dotations de l'État y a incité... Faire preuve de la même discipline pour les comptes de la Nation me semble particulièrement important.

Vous faites notamment allusion à la masse salariale des administrations publiques, qui s'élève à 284 milliards d'euros, et vous indiquez, en page 152 du rapport, que des

mesures sont nécessaires pour revenir à un rythme d'évolution plus soutenable. Avez-vous constaté, au cours des dernières années, une hausse de la masse salariale par rapport au PIB ?

Vous proposez un gel du point d'indice, un gel provisoire des avancements d'une année ou encore la suppression de plusieurs indemnités. Cela représenterait au total des économies d'un montant d'une dizaine de milliards d'euros. Ce sont certes des économies importantes, mais, à l'heure où le souci de préserver le pouvoir d'achat des Français est un facteur important de la décision publique, avez-vous évalué le possible effet récessif de telles mesures ? Le cas échéant, que suggérez-vous pour le limiter et quel serait le montant des pertes de recettes consécutives ?

Vos propositions portent essentiellement – c'est typique des rapports de la Cour des comptes – sur les dépenses, dépenses fiscales comprises. Il me paraît cependant possible d'augmenter les recettes sans forcément augmenter les impôts, par le soutien à la croissance ou la lutte, qui nous est chère, contre l'optimisation fiscale agressive. Le redressement des finances publiques ne doit-il pas aussi passer par les recettes ? Pourquoi ne pas avoir chiffré les recettes mobilisables au titre de la lutte contre l'optimisation fiscale agressive ou encore l'aboutissement d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés au niveau européen ?

Vous constatez en dépenses un dépassement de 9,6 milliards d'euros en 2017, en intégrant le coût de la recapitalisation d'Areva, et vous évoquez trois mesures de compensation probables – les économies potentielles sur les prélèvements sur recettes, sur la charge d'intérêts et des annulations de crédits – pour un montant prévisionnel de 3,7 milliards d'euros. Au total, les dépassements en dépenses ressortent donc à 5,9 milliards. Au-delà des économies que vous mentionnez, ne pensez-vous pas que les méthodes que je qualifierai de « traditionnelles » de régulation budgétaire – décrets d'avance et gels de crédits jusqu'en fin de gestion – pourraient compenser en tout ou partie ces dépassements ?

Enfin, permettez-moi d'évoquer un sujet qui m'a beaucoup préoccupé pendant la législature précédente : la comptabilisation dans le déficit public des dépenses liées à la lutte antiterroriste. Vous le savez, l'Assemblée nationale a adopté au mois de juin 2015, à l'initiative du groupe socialiste, républicain et citoyen, une résolution relative à la juste appréciation des efforts en matière de défense et d'investissements publics dans le calcul des déficits publics. Compte tenu de la menace terroriste accrue et en l'absence d'une politique européenne de la défense, il s'agirait d'utiliser les flexibilités permises par les textes budgétaires européens. Certes, il existe depuis 2004 un mécanisme de financement des coûts communs des opérations militaires de l'Union européenne en matière de défense, mais ceux-ci ne représentent que 10 % à 15 % du coût des opérations militaires. M. Le Drian, alors ministre de la défense, s'était prononcé en faveur de l'exclusion de ces dépenses militaires du calcul des dépenses publiques. Qu'en pensez-vous ? Je sais très bien que ce genre d'argument pourrait très bien être utilisé dans d'autres cadres – l'Italie pourrait estimer que la politique qu'elle mène en faveur des migrants pèse sur ses finances publiques, et pas seulement – mais il faudrait pouvoir comparer au niveau européen des choses comparables. Or la France fournit en matière de lutte antiterroriste un effort particulier, qui mérite d'être souligné.

**M. le président Éric Woerth.** Je donne maintenant la parole aux représentants des groupes puis, après que M. le Premier président leur aura répondu, chacun pourra s'exprimer.

**M. Laurent Saint-Martin.** Je poserai la première partie de notre question, et Émilie Cariou et Amélie de Montchalin compléteront mon propos.

Monsieur le Premier président, effectivement, ce n'est pas la première fois que la Cour des comptes rend un rapport d'audit alarmiste. Quelle est donc la spécificité de celui-ci ? Nous nous interrogeons plus particulièrement sur l'insincérité du budget. Dans quelle mesure la Cour des comptes est-elle habilitée à qualifier d'insincère un budget ? Dans quelles conditions peut-elle le faire ?

Ensuite, puisque vous prônez une action vigoureuse et rapide, pourriez-vous nous préciser, au lendemain de la déclaration de politique générale du Premier ministre, quelles sont, parmi les mesures concrètes annoncées, les plus réalisables à court ou moyen terme ? Pouvez-vous nous donner votre avis sur un certain nombre de leviers d'action à propos desquels nous nous interrogeons, notamment la réalisation de certains grands projets de l'État ? Je songe au canal Seine-Nord ou à la liaison Lyon-Turin. Et quel est votre avis sur les concessions d'autoroute ?

Je passe la parole à ma collègue Émilie Cariou...

**M. le président Éric Woerth.** Normalement, dans un premier temps, un seul orateur s'exprime par groupe... Sinon, chacun demanderait qu'un collègue du même groupe complète son propos, ce qui ne serait pas possible. Mais nous procéderons ainsi exceptionnellement pour cette fois-ci, puis la parole sera au groupe Les Républicains.

**Mme Émilie Cariou.** Monsieur le Premier président, si vous évoquez des recettes fiscales moindres que prévu, vous ne mentionnez cependant pas les pertes de recettes d'impôt sur les sociétés induites par les mécanismes d'optimisation fiscale évoqués par notre rapporteur général. Or, au-delà de la dépense fiscale brute que représentent les différents mécanismes autorisés par des régimes légaux, la mise en œuvre de schémas juridiques d'optimisation de l'impôt sur les sociétés a été reconnue comme un problème majeur par l'OCDE, par les pays du G20 et par l'Union européenne. Un chantier est en cours, piloté par M. Pierre Moscovici, commissaire européen aux affaires économiques et financières, à la fiscalité et aux douanes, l'objectif étant que les profits soient imposés là où ils sont générés. Ce problème se pose avec une acuité particulière dans le cas d'entreprises dont l'activité est entièrement dématérialisée : les « géants du net ».

Le coût de l'optimisation fiscale, pourtant objet d'évaluations des instances internationales et des organisations non gouvernementales (ONG), n'est pas pris en compte en tant que tel dans les instruments budgétaires dont nous disposons. Or, s'il convient de faire des efforts en matière de dépense budgétaire, il convient également d'assurer l'équité fiscale entre les acteurs économiques et de prélever l'impôt réellement dû par chacun là où sont générés les profits. Ne pensez-vous pas qu'il serait intéressant de disposer d'un outil fiable d'évaluation, d'un indicateur objectif de la perte due à cette optimisation fiscale de masse afin de prendre celle-ci en compte dans les outils d'évaluation des finances publiques et de soutenir résolument les efforts accomplis dans les instances internationales ?

**M. Gilles Carrez.** Véronique Louwagie complétera mon propos, qui, je vous rassure, sera très court.

**M. le président Éric Woerth.** Et voilà !

**M. Gilles Carrez.** Je veux d'abord remercier la Cour des comptes, qui a rendu un rapport tout à fait remarquable, extrêmement utile en ce début de législature.

La Cour des comptes est tout à fait dans son rôle en posant la question de la sincérité des comptes publics, de même que le Conseil constitutionnel. L'opposition a saisi

le Conseil constitutionnel au mois de décembre dernier à propos de la loi de finances initiales pour 2017. Notre saisine posait, entre autres, la question de la sincérité des prévisions de recettes et de dépenses. La Cour des comptes insiste sur un élément nouveau, qu'a souligné le président de notre commission : la question de la sincérité porte sur les recettes, leur évaluation et les problèmes que pose l'évaluation de l'élasticité des recettes, mais aussi sur les dépenses. Citons le rapport d'audit, en page 97 : « *l'écart relevé [...] résulte en 2017 quasi exclusivement d'une sous-estimation des dépenses de l'État, pour lesquelles ce dernier dispose des capacités d'action les plus directes* ». C'est cela, la différence, notamment par rapport à 2012. Et le problème tiendra de plus en plus à l'estimation des dépenses car, grâce à la création du Haut Conseil des finances publiques, nous disposons aujourd'hui, sur les prévisions macroéconomiques et les prévisions de recettes, de garanties que nous n'avons pas pour les dépenses.

Nous avons donc saisi le Conseil constitutionnel, qui a rejeté les arguments par lesquels nous défendions l'idée d'une insincérité de ce dernier budget dans un ensemble de considérants. Le plus important est le dernier : « *En dernier lieu, si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait en tout état de cause au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative.* » Or, c'est un décret d'avance qui est en cours de préparation, mes chers collègues, qui porte sur des sommes d'un montant totalement inédit, probablement supérieur à 4 milliards d'euros. Grâce à la loi organique relative aux lois de finances – remercions Didier Migaud qui en est l'un des pères –, les décrets d'avance sont désormais présentés pour avis à la commission des finances. Notre rapporteur général fera donc un rapport. Je pose cependant la question : peut-on s'affranchir de la nécessité d'une loi de finances rectificative, procéder par simple décret d'avance, au mépris de nos responsabilités essentielles de parlementaires ? C'est une question dont j'espère que le président de la commission des finances la posera. En tout cas, nous sommes là pour défendre les pouvoirs du Parlement. Dans la Constitution, en matière de loi de finances, le rôle du Parlement est absolument décisif, et nous ne pouvons pas l'aliéner à l'administration ou à l'exécutif. C'est ma question, que je pose aussi à notre rapporteur général.

Dernier point, vous évaluez, monsieur le Premier président, le déficit 2017 à 3,2 points de PIB, mais j'ai cru comprendre que vous parveniez à ce chiffre en tenant compte de l'annulation, à vos yeux quasi automatique, de 2 à 3 milliards d'euros de crédits. Me trompé-je donc en disant que, sans ces annulations, le déficit réel s'élève à 3,4 points de PIB ?

**Mme Véronique Louwagie.** Merci, monsieur le Premier président, pour cette présentation très intéressante. Vous dressez un état des lieux alarmants, et décrivez une situation gravissime.

À mon tour, je réagis à la qualification relativement grave d'insincérité. Je ne peux pas ne pas avoir une pensée pour les entreprises, tenues d'établir des comptes réguliers, sincères et complets, qui donnent une image fidèle. Lorsqu'elles ne respectent pas cette obligation, leurs dirigeants encourent des peines d'emprisonnement, des amendes et des peines complémentaires, qui peuvent aller jusqu'à la privation des droits civiques, civils et de famille.

Dès l'automne 2016, nous avons nous-mêmes dénoncé l'insincérité du budget dans cette même salle de la commission des finances. La presse citait le président Carrez, qui évoquait alors « *un budget de façade, qui suit une réalité électorale et ne respecte aucun équilibre macroéconomique* ». Cette insincérité a donc été dénoncée, elle était connue de la majorité d'alors et elle nous place aujourd'hui dans une situation gravissime, puisque l'objectif de 3 % ne pourra être respecté. Lorsque nous en arrivons à des dépenses publiques « en roue libre », à ce point délibérément sous-estimées, de vraies questions se posent.

Par ailleurs, si ces écarts portent essentiellement sur quatre missions, ce sont toujours les mêmes crédits, chaque fois que des décrets d'avance sont pris, ceux dits « pilotables », qui sont visés, par exemple ceux de la recherche ou de l'enseignement supérieur. C'est là un vrai problème de justice et d'équité.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Monsieur le président, je crois qu'il faudrait que nous sachions si c'est un seul orateur qui s'exprime par groupe avant que ne soit ouvert le débat ou si plusieurs orateurs s'expriment au nom de chaque groupe. Tout est possible, mais il faut se tenir à une règle.

**M. le président Éric Woerth.** Je suis d'accord, et il faut un orateur par groupe.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Monsieur le Premier président, permettez-moi d'abord de me réjouir de vous voir ici. J'ai servi sous vos ordres, et c'est avec beaucoup d'émotion que je vous entends aujourd'hui vous exprimer comme « prestataire de services », si j'ose dire, de la représentation nationale.

Ce rapport d'audit a ceci en commun avec la morale et la religion d'avoir deux sources. D'une part, c'est une commande du Premier ministre ; d'autre part, il résulte de l'application normale des dispositions de la LOLF, lesquelles vous font obligation de produire un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Le fait qu'un rapport soit le fruit d'une commande l'affecte toujours d'une espèce de nuance d'incrédulité : « c'est une commande de l'exécutif ! »... Votre rapport aurait-il donc été le moins du monde différent en l'absence de commande du Premier ministre, si l'on s'en était tenu à l'application de la LOLF ? Nous devons le savoir, même si votre position me semble évidemment objective.

Deuxième observation, comme Gilles Carrez, je ne vois pas ce que la Cour pourrait faire si elle ne vérifiait d'abord la sincérité du budget : c'est pleinement sa mission et, si nous mettons en cause cette mission, nous mettons en cause beaucoup de choses... L'intéressante proposition de Gilles Carrez mérite un examen attentif. La correction d'une démarche insincère, si je puis dire, est-elle, en soi, une décision budgétaire de nature différente qui justifie une loi rectificative ? Nous devrions en débattre.

Je comprends bien ce que nous dit M. le Premier président : au lieu de consacrer autant de temps à l'examen, dans le brouillard, du projet de loi de finances initiale, nous ferions mieux de nous concentrer sur celui du projet de loi de règlement et sur l'exécution du budget. Vous avez techniquement raison, monsieur le Premier président, mais l'ancien président de la commission des finances que vous êtes ne peut ignorer qu'il y a quand même une différence de nature et de portée entre une loi qui autorise le Gouvernement à procéder aux dépenses et aux recettes et une loi qui constate *a posteriori* que les choses ne se sont pas très bien passées. Il vaudrait donc quand même mieux que nous essayions, vous et nous, d'affiner notre examen en amont, afin de corriger ou d'éviter cette insincérité.



Quant à l'orientation fondamentale de votre rapport, alors que tout le monde souligne la constance de la Cour des comptes, je me plains, monsieur le Premier président, à souligner une inflexion progressive. À la Cour des comptes, pendant des années, nous avons mis l'accent, d'une part, sur la réduction du déficit, d'autre part, sur la maîtrise des dépenses publiques. Comme nous ne parlions que de maîtrise et non de réduction des dépenses, l'inconvénient était que, par conséquent, c'est l'outil fiscal, susceptible d'accroître les recettes, qui était l'instrument privilégié de la réduction du déficit. Je salue votre effort : sans parler directement de réduction – vous évoquez plutôt un ralentissement –, vous mettez très nettement l'accent sur les dépenses publiques. Nous, membres de la commission, devons l'avoir très présent à l'esprit : l'augmentation des recettes, cela commence à bien faire !

En ce qui concerne les dépenses, les modalités d'exécution au cours du premier semestre comptent parmi les éléments qui rendent difficile une exécution de la loi de finances initiale dans les termes dans lesquelles elle a été adoptée. Il apparaît très clairement que le précédent gouvernement a très largement utilisé les facilités qui étaient les siennes et, dans un certain nombre de domaines, épuisé les crédits à sa disposition, laissant ses successeurs confrontés au dénuement, au creusement du déficit et à la nécessité d'une loi de finances rectificative. Vous ne pouvez évidemment pas contrôler l'exécution en même temps qu'elle a lieu, mais il faudrait que vous vous interrogiez et que vous nous informiez, au cours des prochains mois, sur ces coups d'accordéon évidemment très préjudiciables à une bonne exécution du budget.

Vous avez relevé à plusieurs reprises, monsieur le Premier président, que la réduction du déficit était largement due à des réductions de dépenses que vous qualifiez très justement de « constatées ». En d'autres termes : « quand les taux d'intérêt baissent, la situation s'améliore, et personne n'y est pour rien ». Pouvez-vous nous éclairer sur la façon dont la Cour perçoit aujourd'hui l'évolution de ces économies constatées ? N'y a-t-il pas lieu de s'inquiéter des risques encourus si la conjoncture entraînait un relèvement des taux ?

La question de la retenue à la source est posée. J'aimerais savoir si vous avez intégré l'effet à mon avis mécanique de son instauration. Si elle n'était reportée, cela aurait une incidence sur l'impôt acquitté, affecté de la croissance et de l'inflation de l'année. Les recettes augmenteraient, ce qui serait un avantage... mais aussi un inconvénient si l'on se soucie de modération fiscale.

**M. Charles de Courson.** Je remercie la Cour des comptes de dire que le projet de loi de finances initiale pour 2017 était « *manifestement insincère* ». L'article 32 de la LOLF dispose que « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État* ». Comme l'a souligné Gilles Carrez, la seule garantie *a priori* concerne les recettes, puisqu'il y a deux hommes en vous, monsieur le Premier président : le Premier président de la Cour des comptes et le président du Haut Conseil des finances publiques. Or, en cette dernière qualité, vous ne donnez d'avis que sur les recettes, comme Gilles Carrez l'a rappelé. Ne faudrait-il donc pas étendre le champ de votre avis ?

Nous avons formé un recours devant le Conseil constitutionnel en soulevant l'insincérité des recettes. Nous avons été déboutés au motif qu'en matière de recettes les montants sont des ordres de grandeur. Or vous avez bien démontré, monsieur le Premier président, que ce sont les dépenses qui posent un problème – massif. Notons en passant que l'élément le plus manifeste d'insincérité concerne les crédits de l'agriculture, dont j'ai eu l'honneur d'être le rapporteur spécial. N'étaient même pas budgétisées les condamnations de la France pour non-application de droit communautaire : 350 millions d'euros par an, pendant quatre ans. Il faut le faire !

Quant à cette fameuse de réserve de précaution de 13,9 milliards d'euros, vous écrivez qu'en fait c'est « du pipeau » : il n'y a que 2 à 3 milliards d'euros, ce que nous avons d'ailleurs dit. La réserve était initialement non pas de 13,9 milliards d'euros mais de 12 milliards d'euros, et c'était une fausse réserve, qui allait être complètement absorbée par les augmentations salariales et toute une série de dépenses déjà connues. Ne faudrait-il donc pas concevoir une véritable provision pour aléas divers et variés ? M. Eckert nous explique que tout ce que vous avez révélé, en termes de dépassement de dépenses, était gagé par la réserve de précaution. Mes chers collègues, c'est faux à hauteur de 80 %, puisqu'il ne reste que 2 à 3 milliards d'euros. Pourriez-vous, monsieur le Premier président, nous expliquer un peu ce que vous écrivez à ce propos ?

Ma troisième question porte sur Areva, problème que nous avons largement soulevé, y compris dans le recours que nous avons formé. À l'époque, nous savions qu'il fallait environ 5 milliards d'euros : 4,5 milliards d'euros de recapitalisation et 300 millions d'euros pour indemniser les actionnaires minoritaires. Vous écrivez qu'en termes de comptabilité maastrichtienne il manque 2,3 milliards d'euros : 2 milliards d'euros de recapitalisation d'Areva SA, auxquels s'ajoutent ces 300 millions d'euros d'indemnisation des actionnaires minoritaires. Mais ne sous-estimez-vous pas la « douloureuse » ? Ne pensez-vous pas que les comptables nationaux vont requalifier une partie des 2,5 milliards d'euros, injectés dans l'autre société créée, Areva NewCo, en « opération de bouchage des trous », plutôt qu'en actif à due concurrence ?

Telles sont les trois questions que je vous pose, en défendant la Cour des comptes non parce que j'en fus membre – nous sommes trois dans ce cas, Jean-Louis Bourlanges, mon cher voisin Julien Aubert et moi-même – mais pour une raison beaucoup plus fondamentale : il ne peut y avoir de débat démocratique digne de ce nom sans autorités indépendantes nous éclairant sur les problèmes. Dans la majorité ou dans l'opposition, nous sommes bien contents d'avoir la Cour des comptes, qui nous a toujours aidés, notamment à la commission des finances.

**Mme Valérie Rabault.** Merci, monsieur le Premier président, pour ce rapport très éclairant. N'étant pas une ancienne de la Cour des comptes, contrairement aux précédents intervenants, j'en respecte totalement l'indépendance, que nous devons respecter à la lettre. Je me demande donc si les anciens membres de la Cour des comptes devraient siéger au sein de notre commission des finances...

Je souhaite revenir sur plusieurs points. Au fond, vous écrivez qu'il n'y a rien de nouveau sous le soleil, puisque nous lisons, en page 15 de votre rapport, que le dérapage que vous constatez « *est du même ordre de grandeur que celui mis en évidence lors de l'audit des finances publiques en 2012* ». Vous expliquez très clairement qu'en 2012 il y avait un problème de recettes et qu'en 2017 il y a un problème de dépenses. Cela étant, un problème de recettes ne peut pas être réglé : si vous ne les avez pas, vous pouvez toujours chercher mais vous ne les trouverez pas. En revanche, un problème lié aux dépenses peut être résolu, ou, du moins, atténué par la réserve de précaution à laquelle vous faites référence en page 66 de votre rapport d'audit et dont vous qualifiez le niveau – 13 milliards d'euros – de « *très élevé* ». J'ai entendu les commentaires prononcés ici ou là mais il se trouve que, l'an dernier aussi, la réserve de précaution était très importante, et que près de 6 milliards de cette réserve ont été annulés : 3 milliards de véritables annulations et 2,8 milliards de gel jusqu'en fin de gestion. À supposer que Gilles Carrez ait raison et que vous ayez déjà pris en compte l'annulation de 2 milliards d'euros dans le calcul du déficit et que vous arriviez ainsi à 3,2 % du PIB, si j'intègre les mêmes éléments que l'an dernier, soit 4 autres milliards d'euros

annulés, nous parvenons bien à 3 % de déficit public pour l'année 2017, et nous sommes « dans les clous ».

Naturellement, je serais heureuse de savoir ce que vous pensez de ce calcul, mais j'ai du mal, monsieur le Premier président, à comprendre pourquoi vous avez choisi de donner cette tonalité à votre rapport. Vous affirmez – c'est un titre qui figure en page 26 de votre rapport – que « *seules les administrations locales et de sécurité sociale ont amélioré leur solde* », sous-entendant que l'État n'a rien fait. Cependant, dans le développement qui suit, vous écrivez qu'il faut prendre garde au fait que l'État paye pour les autres. Effectivement, toutes les exonérations de cotisations sont autant de recettes en moins pour la sécurité sociale, que l'État compense. S'il paie en somme pour tout le monde, vous aurez évidemment du mal à trouver qu'il a réduit son déficit ! La Cour des comptes aurait pu prendre plus de précautions dans le choix de ce titre et montrer la réalité de la réduction du déficit de l'État hors ces compensations versées à tout le monde. Évidemment, si l'État paie pour tout le monde, on peut toujours dire qu'il ne réduit pas son déficit, mais c'est une lecture un peu biaisée...

Deuxième point : vous livrez en page 43 un tableau très intéressant, qui vise à faire le bilan des 50 milliards d'euros d'économies proposés et votés en lois de finances. Voilà qui rouvre notre éternel débat sur la fameuse tendance. Chaque fois que l'on calcule une économie, c'est par rapport à une tendance. Quelle tendance la Cour a-t-elle donc prise en compte pour calculer ces économies et comment la justifie-t-elle ? A-t-elle pris cette tendance selon laquelle, en raison de l'augmentation et du vieillissement de la population, chaque année les dépenses augmentent naturellement de 1 %, 2 % ou 3 % ? Si la tendance intègre les économies déjà réalisées les deux ou trois années précédentes, l'exercice est quelque peu faussé. Quel est le détail des hypothèses retenues ?

En tout cas, le même gel de la réserve de précaution que l'an dernier nous permettrait un déficit limité à 3 % du PIB, ce qui est exactement ce que requièrent les traités européens !

**M. Éric Coquerel.** Merci, monsieur le Premier président, pour cet audit.

Tout d'abord, l'exercice est assez étonnant. Il s'agit d'une commande, en plein milieu d'année, avant même que l'on puisse faire le bilan de celle-ci, et d'une commande qui tombe bien. Je ne sais s'il y a insincérité, mais il y a en tout cas transmission de pensées entre vous-même et le Premier ministre : le bilan catastrophique qui nous est présenté a servi de base à sa déclaration de politique générale, et c'est le niveau des dépenses publiques que la logique des politiques de l'offre et des politiques d'austérité retient comme seul critère pour juger de la solidité économique d'un pays. Je remarque également que l'on retrouve quasiment toutes les mesures proposées hier par le Premier ministre dans les prescriptions que vous faites à la fin de votre document.

Je ne peux vous reprocher de respecter cette règle d'or des 3 % griffonnée dans les années quatre-vingt par M. Delors et quelques autres responsables de ce qui allait être l'Union européenne, mais je reproche à la France de devoir la suivre. Le problème est qu'elle laisse de côté d'autres critères, d'autres chiffres qui peuvent être intéressants pour juger de la santé économique d'un pays : le chômage, ou encore les dividendes, dont la France détient le record européen et dont on pourrait s'étonner qu'ils soient si peu taxés – ce n'est pas sans effet sur les recettes de l'État. Le déficit public étant le seul critère retenu pour nous permettre de savoir où en est la France, la lecture de vos tableaux donne l'impression que, finalement, seule l'Espagne fait moins bien – les Grecs et les Portugais seront ravis

d'apprendre que la situation économique de leurs pays respectifs est préférable à celle du nôtre.

Je tiens pour ma part à rappeler que les dépenses publiques, toujours présentées de façon alarmiste, sont également des recettes du point de vue du PIB. La question est de savoir la place et le rôle que l'on veut donner aux politiques publiques et au secteur privé.

Parmi les mesures que vous préconisez, nous retrouvons le gel du point d'indice des fonctionnaires annoncé hier, mais depuis 2010, le gel est tel qu'il faudrait plutôt parler d'une régression de 7 points.

Vos prescriptions comportent aussi cette idée qu'il ne faudrait remplacer qu'un départ de fonctionnaire à la retraite sur deux. Nous en avons vu les effets sur les personnels de sécurité et nous avons constaté, au moment des attentats terroristes, de quelle incurie pareille approche pouvait témoigner !

Vous proposez également que la sécurité sociale ne recoure pas à l'emprunt. Je pourrais, pour ma part, vous proposer de revenir sur les exonérations consenties depuis des années, qui ne font que dégrader les comptes de la sécurité sociale. Ainsi, je ne vois nulle proposition de mettre fin au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et aux baisses de cotisations, ces 20 milliards d'euros donnés sans contrepartie aux entreprises, ce qui pose problème du point de vue à la fois des recettes et des dépenses.

De même, rien n'appelle notre attention sur ces 80 milliards d'euros que représente chaque année l'évasion fiscale ; le montant n'est pourtant pas négligeable si l'on veut équilibrer les comptes ou respecter la règle des 3 % que vous mettez en avant.

Ce rapport d'audit parle d'insincérité. On louait tout à l'heure son objectivité. Or, en matière de politique économique, chacun sait qu'elle n'existe pas. De fait, c'est la politique de l'offre que vous nous proposez : c'est aussi la politique économique que le Gouvernement entend suivre les prochains mois et les prochaines années. Nous nous y opposerons !

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Cette première matinée de travail au sein de la commission des finances est donc marquée du sceau de l'austérité et de la rigueur budgétaire.

La Cour des comptes vient étayer l'idée que notre pays vivrait au-dessus de ses moyens, publiant un audit dont l'essentiel de l'analyse a pour vocation d'accréditer la thèse selon laquelle l'État serait « accro à la dépense publique », dépense publique jugée inefficace et endémique.

Cet audit tombe à point nommé pour le Gouvernement. Lorsque M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, nous présentera ses orientations budgétaires, ne doutons pas qu'il s'appuiera opportunément sur ce travail dont il aura besoin pour mettre en œuvre la politique régressive esquissée hier par le Premier ministre.

Une nouvelle fois, nous regrettons que l'audit de la Cour des comptes se focalise sur les seules dépenses publiques, sans aborder dans le détail l'autre versant d'un budget, à savoir les recettes.

Je n'entrerai pas dans une bataille de chiffres. Ils ne rendent compte en rien de la réalité vécue par de nombreux Français sur nos territoires : chômage, services publics en recul, sentiment d'abandon, et menace du déclassement.

Ces chiffres occultent largement les sacrifices consentis par nos concitoyens depuis cinq ans, alors même que l'on va manifestement leur en demander encore plus. Ces derniers ainsi que les collectivités locales ont dû faire des efforts incroyables. Je pense à la consolidation budgétaire nécessaire pour financer le CICE et ses 20 milliards d'euros de crédits d'impôt annuels, accordés sans contreparties et sans ciblage. Si les promesses de créations d'emplois s'étaient réalisées, le niveau de certains déficits ne serait pas ce qu'il est aujourd'hui.

Pourquoi la Cour des comptes n'emploie-t-elle pas son énergie à dénoncer ce gaspillage d'argent public ? Pourquoi se contente-t-elle de demander dans son rapport que les évaluations se poursuivent sur le sujet ? Monsieur le Premier président, en supprimant le CICE et les autres mesures inefficaces du pacte de responsabilité, n'aurions-nous pas un excellent moyen d'atteindre les sacro-saints 3 % de déficit ?

Je n'aborderai pas les raisons qui expliquent que l'endettement de notre pays s'est creusé au cours des trente dernières années. En tout cas, une fois encore, en brandissant le spectre de la dette, on veut tuer dans l'œuf toutes les politiques de progrès social qu'attendent nos concitoyens les plus exposés. Ils ne demandent pas une réduction des effectifs de la fonction publique. Lorsque l'on connaît les moyens dont dispose aujourd'hui l'hôpital public – et surtout ceux qui lui manquent –, votre projet de ne pas remplacer un agent de la fonction publique hospitalière sur trois nous fait froid dans le dos.

J'ai aussi cherché dans votre rapport un propos sur la fraude et l'évasion fiscales. Elles font perdre chaque année à l'État 60 à 80 milliards d'euros, soit l'équivalent de notre déficit. Je n'ai rien trouvé. Pourquoi ce silence de la Cour des comptes ?

En remplaçant le CICE par un dispositif réellement efficace pour l'emploi et l'industrie, en faisant de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales une priorité nationale, nous retrouverions, dans la justice fiscale, des marges de manœuvre budgétaires pour soutenir nos écoles, nos hôpitaux, le logement, la sécurité, l'éducation, et la transition écologique – autant de sujets dont l'on parle beaucoup.

Nous avons le sentiment que vous tracez une feuille de route pour le Gouvernement et que nous n'avons pas d'autre choix que de suivre vos préconisations.

**M. le président Éric Woerth.** Une question de vocabulaire se pose. Certains considèrent que le terme « insincérité » est bien plus fort que ceux que la Cour employait auparavant, ou qu'il est utilisé de façon bien plus intense dans son dernier rapport. D'autres, dont vous faites partie, monsieur le Premier président, estiment qu'il a toujours appartenu au vocabulaire de la Cour. Sans remonter à la présidence de Philippe Séguin, j'ai constaté que ce terme n'était jusqu'alors pas employé dans la forme sous laquelle on le trouve dans votre rapport.

Cette insincérité est-elle constatée ou était-elle voulue ? Voilà la question essentielle qui est déterminante pour la qualité des débats, mais aussi pour tout l'environnement financier de notre pays. Nous aimerions que vous nous en disiez plus sur ce sujet.

Une autre question se pose sur la nature du redressement qu'il est nécessaire d'opérer alors que les dernières statistiques de l'INSEE indiquent – « l'événement » est majeur – que la dette s'élève à 98,9 % du PIB à la fin du premier trimestre. Faut-il aller au-delà d'un redressement comptable dont de nombreux gouvernements se sont contentés ou faut-il aller plus loin ? L'interrogation de Gilles Carrez est fondée : le Gouvernement ne

doit-il pas répondre au rapport de la Cour en déposant un projet de loi de finances rectificative afin d'assurer une transparence financière et de corriger les comptes du pays de façon solennelle.

Que pensez-vous de la recapitalisation d'Areva et des problèmes liés à sa comptabilisation ?

La Cour chiffre à environ 500 millions d'euros la sous-estimation des dépenses de retraite et considère que nous courrons un risque accru en la matière pour 2018. Le Conseil d'orientation des retraites a récemment publié un rapport sur la question. Pouvez-vous nous en dire plus sur ce sujet majeur ? Je rappelle que les dépenses de retraites constituent la première dépense publique.

**M. le Premier président de la Cour des comptes.** M. Raoul Briet, qui présidait la formation interchambres qui a délibéré sur le projet d'audit, pourra compléter mes propos s'agissant en particulier de l'utilisation de la réserve de précaution et des sous-budgétisations.

Certaines des questions posées ne s'adressent pas véritablement au Premier président de la Cour des comptes. En démocratie, les décisions reviennent aux élus du suffrage universel. C'est heureux ! La Cour des comptes est une juridiction qui formule des observations et fait des constatations. Si elle peut émettre des propositions et identifier des leviers d'action, c'est toujours en raisonnant à partir d'objectifs définis par les pouvoirs publics. La Cour des comptes n'a pas fixé le niveau du déficit public ; elle n'a pas voté le CICE. Les décisions sont prises par les assemblées. Pour sa part, la Cour ne peut raisonner qu'en se fondant sur les lois adoptées par le législateur et non sur la pensée de tel ou tel groupe politique.

Bien évidemment, il est possible de considérer que l'audit que nous présentons n'est pas complet, mais j'invite ceux qui m'ont interpellé sur des sujets que ce rapport n'aborde pas à consulter les autres travaux de la Cour. Il en existe par exemple sur la fraude sociale ou la fraude fiscale.

Je précise que les recettes qui pourraient être tirées d'une lutte accrue contre la fraude fiscale ne sont pas au cœur de cet audit de 2017. De plus, pour les calculer de façon sincère, il faudrait aussi tenir compte des dépenses qu'il faudra engager dans ce combat. Je rappelle également que certains sujets nécessitent que les décisions prises par la France soient relayées dans d'autres pays, en particulier en Europe.

Monsieur de Courson, nous n'avons pas dit que le projet de loi de finances initiale était « insincère ». En effet, ce n'est pas à la Cour des comptes de porter ce jugement mais au Conseil constitutionnel. Nous disons en revanche – et je persiste et signe – que des biais de construction affectent la sincérité de la loi de finances. Nous constatons que des éléments d'insincérité se trouvent dans la loi de finances initiale pour 2017 et dans le programme de stabilité. Nous parlons volontairement d'« insincérités » au pluriel, et nous documentons ces dernières, nous les précisons, nous les argumentons.

Il revient au Conseil constitutionnel d'apprécier la sincérité du budget au mois de décembre sur la base des informations dont il dispose. Notre audit, plus tardif, peut se fonder sur un début d'exécution. Il bénéficie en conséquence d'éléments plus précis pour apprécier un certain nombre d'insincérités. Nous sommes dans notre rôle en agissant ainsi, et vous seriez en droit de nous reprocher de ne pas l'avoir fait.

Le Parlement et le Conseil constitutionnel en tirent ensuite les conséquences qu'ils veulent. Le Conseil sanctionnerait une loi de finances insincère en l'annulant. Il a élaboré une jurisprudence selon laquelle il faut pour cela que les éléments d'insincérité d'une loi de finances soient tels que les équilibres du texte en seraient faussés intentionnellement. Il y a manifestement des sous-budgétisations en loi de finances initiale et dans le programme de stabilité qui étaient connues des parlementaires et des gouvernements, bien évidemment.

On a beaucoup entendu que le rapport de la Cour des comptes était à charge, qu'il était sévère. Non ! La Cour travaille toujours à charge et à décharge. Elle fait une photographie, la photographie la plus objective possible, tout en étant bien consciente qu'il existe aujourd'hui de nombreux moyens de déformer une photographie. Les possibilités de contournement ont toujours existé ; certaines années, elles sont tout simplement plus nombreuses que d'autres. Ce n'est pas le rapport de la Cour qui est sévère, c'est la réalité !

Nous n'avons raisonné que par rapport à une prévision de déficit de 2,7 % du PIB, devenu 2,8 dans le programme de stabilité. Et l'on ne peut pas dire qu'un certain nombre d'institutions, comme le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), la Banque de France ou la Commission européenne, n'ont pas alerté sur ces chiffres. Je me souviens de débats au sein même de la commission des finances de l'Assemblée au cours desquels l'appréciation du HCFP selon laquelle un déficit à 2,7 % paraissait « *improbable* » a été...

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Vilipendée !

**M. le Premier président de la Cour des comptes.** ... considérée comme excessive. Aujourd'hui, compte tenu de ce que la Cour a pu observer, je peux pourtant être encore plus affirmatif qu'à l'époque sur ce sujet. Nous étions tout à fait dans notre rôle en émettant un avis. Lorsqu'un avis ne plaît pas, au lieu de faire des reproches à ceux qui l'ont formulé, il serait sans doute préférable de s'interroger sur ce qui le fonde et d'apporter des réponses collectives aux problèmes posées. Mettre en cause la légitimité d'une institution ou d'un rapport lorsque ce dernier déplaît ne me semble pas être la bonne façon de procéder. Je respecte évidemment la représentation nationale, mais, dans une démocratie, il est utile que des institutions indépendantes s'expriment.

Il est vrai qu'une partie de ce rapport est une commande, je parlerais d'ailleurs plutôt de « demande », selon les termes de la Constitution, de la LOLF et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. La LOLF prévoit qu'un rapport vous est remis tous les ans sur la situation et les perspectives des finances publiques afin que vous disposiez des éléments utiles à la préparation du débat d'orientation budgétaire. Nous avons également souhaité qu'une demande officielle nous soit transmise afin de bénéficier d'un accès plus facile aux pièces des administrations. Nous préférons que des instructions directes des ministres nous permettent d'ouvrir tous les tiroirs : nous gagnons du temps.

Tout ce que nous affirmons a évidemment fait l'objet d'échanges contradictoires avec la direction du budget et la direction générale du Trésor. Nous n'avons pas identifié 2 à 3 milliards d'euros d'annulations réelles de crédits sur 2017 sans en discuter avec l'administration : le budget et le Trésor sont en ligne avec ce que nous écrivons.

Nous posons avec sérénité la question de la sincérité et de la franchise. Nous constatons un certain nombre de sous-budgétisations. La Cour a déjà tenu ce discours : il ne s'agit pas d'une nouveauté mais d'un phénomène récurrent. Il reste que nous l'avons peut-être davantage rencontré dans le projet de loi de finances pour 2017 et dans le programme de stabilité.

Les sous-budgétisations ou le mode de calcul de la croissance potentielle peuvent aider à atteindre un objectif donné. Le niveau d'augmentation tendancielle de la dépense retenue peut aider à réaliser un montant d'économies. Depuis plusieurs années, malgré les changements d'environnement, on affichait toujours 50 milliards d'économies – nos constats nous amenaient plutôt à parler de 27 milliards pour 2017. Il suffisait de modifier l'hypothèse d'augmentation tendancielle de la dépense pour conserver le même montant d'économies. Il nous revient d'appeler votre attention sur ces sujets.

La réserve de précaution visait initialement à permettre d'affronter des aléas qui pouvaient intervenir en cours d'année. Aujourd'hui, elle sert à prendre en compte des sous-budgétisations de la loi de finances initiale. Nous posons la question : s'agit-il de l'usage normal d'une réserve de précaution ? En tout cas, il est clair qu'elle a changé de nature. On peut la fixer à 11, 13 ou 15 milliards d'euros ; à la limite on peut tout geler, mais le congélateur finira par être plein. Vous ne pouvez plus en ajouter sans que cela ne devienne fictif et ne corresponde plus à aucune réalité de gels de crédits. Certains gels ne sont pas crédibles ; l'exécution des années passées le montre bien.

Le raisonnement de la Cour est très honnête : dans les 3,2 % de déficit, elle inclut la capacité du Gouvernement d'annuler des crédits pour environ 2 à 3 milliards. Nous ne sommes pas à 3,4 % car nous considérons de façon objective que ce qui était possible une année peut l'être la suivante. Nous ne sommes pas là pour noircir le tableau davantage qu'il ne l'est déjà. Nous avons adopté la même démarche en 2012, et nous essayons d'être constants.

Le niveau des engagements financiers liés à Areva était peu prévisible lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2017 – il l'était davantage lors de l'examen du programme de stabilité. Même à l'époque de la loi de finances, l'on savait pourtant qu'une partie des sommes en question serait décomptée au titre de la comptabilité maastrichtienne en vertu de la jurisprudence d'Eurostat. La Cour était dans son rôle lorsqu'elle identifiait la possibilité de voir apparaître dans les comptes une partie de cette recapitalisation. Sommes-nous aujourd'hui trop optimistes ou trop pessimistes en estimant la somme en question à 2,3 milliards d'euros ? Il fallait au moins prendre ce montant en considération, mais nous ne savons pas s'il sera plus élevé. En tout état de cause, si la recapitalisation intervient dans les délais prévus, elle aura un impact sur les comptes de l'année 2017.

Pour ce qui concerne la dépense, la Cour se contente de vous présenter des pistes qui ne constituent pas des propositions formelles. Il revient aux pouvoirs publics de prendre des décisions. Il peut y avoir concomitance entre les éléments relevés par la Cour et les propos tenus par le Premier ministre ; je n'ai pas de commentaires à faire ni d'appréciation à porter sur telle ou telle décision prise par le Gouvernement. Si un rapport de la Cour est pris en considération, dès lors qu'il fait une description objective d'une situation, nous avons la faiblesse de penser que cela peut aller dans le bon sens.

J'entends que la Cour des comptes aurait un prisme de lecture, un biais de type libéral. En fait, nous n'avons pas d'*a priori*. Nous constatons que le niveau de dépenses du pays est élevé et que les résultats enregistrés ne correspondent pas à ce niveau d'engagement financier. L'efficacité et l'efficience de l'action publique constituent un véritable sujet pour la France. Il faut comprendre que les crédits peuvent parfois augmenter sans que l'action publique ne devienne plus efficace et efficiente. Pour le moment, la majorité des décideurs publics est plutôt indifférente à ce vrai problème. C'est la raison pour laquelle nous vous invitons à vous intéresser davantage aux résultats des politiques publiques. Évidemment, l'autorisation de dépenses que vous accordez tous les ans est importante, mais n'est-elle pas d'autant plus pertinente que vous pouvez examiner les résultats de l'action publique menée



l'année qui précède ? Nous vous invitons en quelque sorte à n'accorder des crédits qu'à partir du moment où vous disposerez d'une évaluation des résultats de l'action publique et où vous aurez pu débattre de ces données.

Peut-on se satisfaire des résultats médiocres que nous connaissons ? Citons l'exemple de la politique du logement et de celles du soutien à l'économie ou à l'emploi ! Nous faisons partie des pays qui dépensent le plus pour soutenir l'emploi alors que nous enregistrons un niveau de chômage parmi les plus élevés : cherchons l'erreur !

Il existe de nombreux effets d'aubaine que l'on retrouve en matière de dépenses fiscales. Beaucoup d'entre elles sont insuffisamment ciblées. La frontière entre l'optimisation et la fraude fiscales n'est pas toujours facile à tracer. Des rapports de la Cour et du Conseil des prélèvements obligatoires existent sur ces sujets.

Pourquoi nous semblait-il si difficile d'atteindre les 2,7 points de PIB inscrits en loi de finances initiale ? Depuis 2013, la réduction du déficit public oscille tous les ans entre 0,1 et 0,2 point de PIB alors qu'une réduction de 0,6 point était annoncée pour 2017. Nous nous sommes toujours interrogés sur la façon de franchir un tel fossé alors que des facteurs contribuaient déjà à l'augmentation de la dépense publique.

Les questions se posaient d'autant plus que nous avions affaire à des économies de constatation. Par exemple, grâce à la faiblesse des taux d'intérêt, la charge de la dette pouvait diminuer alors que cette dernière augmentait. Pour les finances publiques, le recul de l'investissement des collectivités territoriales a eu des conséquences positives, ce qui n'est pas nécessairement le qualificatif adéquat si l'on raisonne d'un autre point de vue – bien que tout investissement ne soit pas vertueux en lui-même. On peut encore citer la diminution du prélèvement sur recettes, qu'il s'agisse de celles rétrocédées aux collectivités locales ou à l'Union européenne. Autant d'économies de constatation qui risquent de ne pas être reconduites en 2018 et 2019. Réduire l'augmentation de la dépense sera donc plus difficile demain qu'aujourd'hui compte tenu de la disparition des facteurs que je viens de citer.

Monsieur le rapporteur général, la masse salariale a effectivement diminué en point de PIB dans la période récente, mais ce recul n'est plus de mise en 2016. Pour l'État, la masse salariale enregistre cette année-là une augmentation de 1,6 %, ce qui représente une hausse équivalente à celle des cinq dernières années. La même augmentation est prévue pour 2017 et une augmentation plus importante encore est à attendre en 2018 compte tenu de décisions prises antérieurement. Nous disons simplement que, compte tenu des dépenses de santé et des dépenses sociales, si vous voulez contenir l'évolution de la dépense, il faudra bien maîtriser certains autres postes et que celui des dépenses de personnel peut en faire partie.

Tout ne peut pas toujours être ramené aux effectifs. Ils peuvent très bien augmenter sans que l'efficacité s'accroisse. Les questions de fonctionnement, d'organisation, et de répartition des personnels et des moyens dans l'ensemble du territoire sont également essentielles. Des inégalités de situation ne s'expliquent pas toujours par des réalités objectives.

Oui, une baisse de la dépense publique peut avoir un effet récessif ; tous les économistes le disent. Tout dépend du niveau de cette baisse. Une trop grande augmentation de la dépense peut aussi avoir des effets négatifs sur la croissance.

Il faut également tenir compte du fait qu'un pays comme la France, dont les comptes publics restent dégradés, ne peut pas trop s'écarter de ce que font ses partenaires

sans avoir éventuellement à le payer par l'augmentation de ses taux d'intérêt sur les marchés financiers.

L'optimisation fiscale agressive n'est pas un sujet franco-français mais un problème européen. Les réponses apportées doivent être européennes sans quoi elles risquent de ne pas être efficaces.

La régulation a toujours existé, mais encore faut-il ne pas se tromper sur l'intérêt de la réserve de précaution qui ne doit pas servir à combler des sous-budgétisations.

**M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes, président de la formation interchambres « Exécution du budget et comptes publics ».** En raison du calendrier électoral, nous n'avons pas pu présenter à votre commission le rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2016, qui a été rendu public à la fin du mois de mai. Il comporte tous les éléments repris dans le travail que nous vous soumettons aujourd'hui, qu'il s'agisse des sous-budgétisations ou des marges relatives à l'utilisation de la réserve de précaution.

Le rapport du mois de mai constate que la sous-budgétisation structurelle s'est poursuivie pour le ministère de la défense. Il souligne que les sous-budgétisations ont triplé pour les autres ministères entre 2013 et 2016. Cette montée en puissance atteint son sommet en 2017 avec de très fortes sous-budgétisations au ministère de l'agriculture.

En 2016, les dépassements estimés au printemps ont été finalement couverts par la réserve de précaution que nous nous sommes efforcés de prendre en compte. Nous sommes partis d'une réserve de précaution de 13 milliards d'euros, en avril 2016. On comptait 5,6 milliards de risques de dépassement de crédits mais il n'y a eu finalement de compensation réelle par des annulations qu'à hauteur de 2,5 milliards.

Les crédits consommés à la fin de l'année 2016 ont dépassé ceux inscrits dans la loi de finances initiale à hauteur de 1,6 milliard, et l'on a enregistré des reports de charges croissants d'un exercice à l'autre pour 900 millions d'euros. Les contournements de fin de gestion, à hauteur de 700 millions, sont des dispositions arrêtées pour respecter la norme de dépense. Ils ont transféré la dépense de l'État vers d'autres administrations publiques sans modifier les résultats en termes de comptabilité nationale. Si vous additionnez les trois chiffres précédents, vous obtenez 3,2 milliards qu'il faut soustraire aux 5,6 de risques de dépassement de crédits. Autrement dit, nous étions bien à 2,5 milliards d'annulations vraies et sincères. Nous avons en conséquence fait l'hypothèse que la réserve de précaution, de même niveau cette année que l'année précédente, se dénouerait avec 2 à 3 milliards d'euros d'annulations réelles et sincères sans reports de charges.

Souvenons-nous qu'en 2012 le risque d'écart à la trajectoire était compris entre 0,3 et 0,5, soit un risque voisin de celui constaté cette année ! Il tenait à la révision de la prévision de croissance économique entre l'hiver 2011 et le printemps 2012 – pour un tiers –, et à une nouvelle estimation à la baisse de la prévision de recettes de l'impôt sur les sociétés. En 2012, les estimations de risques en dépenses étaient beaucoup plus faibles que cette année, autour de 1,5 à 2 milliards. Cela nous avait conduits à estimer qu'un dispositif de fin de gestion sérieux et rigoureux et la mobilisation des réserves de précaution permettraient de faire face à un risque de dépassement de crédits à hauteur de 1,5 à 2 milliards.

**Mme Amélie de Montchalin.** Monsieur le Premier président, la question de l'effort structurel et de la croissance potentielle fait l'objet d'un débat technique entre la

Commission européenne et les services français. Que conseillerez-vous à notre nouvelle majorité désireuse de se faire aider par une expertise indépendante sur ce sujet, et de dégager une trajectoire pluriannuelle ? La différence entre le structurel et le conjoncturel doit être fiable et stable, elle ne peut constituer un outil de pilotage à court terme dont nous connaissons les dangers en termes de maîtrise des dépenses.

**M. Patrick Hetzel.** Le chapitre IV de l'audit de la Cour est consacré aux leviers d'action susceptibles d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Dans une partie intitulée « Améliorer l'efficacité du système de l'enseignement supérieur pour faire face à une pression démographique prévisible », la Cour indique que les communautés d'universités et établissements (COMUE) ont un coût extrêmement élevé. Elle évoque à leur sujet la « *création de nouvelles structures coûteuses, qui dupliquent les services support déjà présents dans les établissements du site* ». Nous avons tiré la sonnette d'alarme sur ce point dès l'examen de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, dite « loi Fioraso ». Nous ne pouvons que constater aujourd'hui que nos inquiétudes sont devenues une réalité.

La Cour indique également qu'il serait pertinent que les modalités d'allocation des moyens aux universités soient notamment établies « *sur la base d'un modèle prenant en compte l'activité et la performance* ». À la suite de l'adoption de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et des préconisations de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée, un modèle de ce type avait été retenu. Il a malheureusement été supprimé à partir de 2012. La Cour a-t-elle déjà travaillé à des éléments nouveaux qui permettraient d'évaluer la performance de notre système universitaire ?

**Mme Christine Pires Beaune.** Ce rapport sur le dernier budget du quinquennat Hollande aurait mérité beaucoup plus de mesure, sauf à vouloir préparer l'opinion publique à une cure d'austérité sans précédent. Le gouvernement avait prévu pour cette année un déficit à 2,8 % du PIB ; aujourd'hui, la Cour juge qu'il sera plutôt à 3,2 %. Est-ce si grave ?

La Cour des comptes tient un discours dogmatique très libéral. Elle adopte une approche purement comptable qui ne tient pas compte des effets dynamiques : contrairement au Fonds monétaire international (FMI) et à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), elle n'intègre jamais le coefficient multiplicateur. Pourtant, les dépenses publiques soutiennent massivement l'activité, y compris l'activité privée, on l'oublie trop souvent.

La règle des 3 % est une règle européenne. Au moment de la crise de 2008, les États-Unis ont poussé leur déficit jusqu'à 13 points de PIB, le Royaume-Uni jusqu'à 11 points. En clair, le déficit n'est pas forcément une mauvaise chose. Je ne dis pas qu'il ne doit pas être piloté, ce serait une erreur majeure. Je crains seulement que ce rapport ne soit utilisé pour passer un coup de rabot généralisé sur toute la dépense publique et pour pratiquer des coupes à l'aveugle.

Prenons l'exemple des collectivités locales. La Cour des comptes n'a eu de cesse depuis dix ans de demander à juste titre une baisse des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales qui augmentaient en moyenne de 2 à 3 % par an. Or, les dépenses de fonctionnement des collectivités ont baissé pour la première fois en 2016, ce qui montrait que ces dernières avaient consenti des efforts sans précédent. La Cour écrit même à la page 170 de son rapport : « *En 2016, les collectivités territoriales ont contribué pour moitié à la réduction du déficit public.* » Néanmoins il subsiste encore, selon elle, des marges

budgétaires importantes. Mais quelles sont les collectivités qui disposent de ces marges, et à quelle hauteur les estimez-vous ? Pour ma part j'ignore où elles peuvent se trouver.

Monsieur le Premier président, je suis d'accord avec vous sur plusieurs points. Vous considérez que la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a atteint ses limites, c'est vrai ; que l'abandon de la réforme de la DGF est une erreur, c'est vrai ; qu'assurer l'efficacité des politiques publiques passe par une plus grande cohérence entre ceux qui décident des politiques et ceux qui en assurent le financement, c'est encore vrai. Puissiez-vous être entendu sur ce point !

J'en viens à la réserve de précaution. Tous les ans, une partie des crédits votés fait l'objet d'un gel : tous les ministères sont concernés en fonction de la nature de leurs dépenses, mais les crédits relatifs à la masse salariale sont exemptés. Ces montants ne peuvent être dépensés par les ministères sans autorisation de Bercy. Cette procédure est habituelle et bien connue du Parlement. Au fil des mois, les crédits gelés peuvent être dégelés en cas de besoin, voire annulés. Le problème vient des gels effectués pour financer des dépenses structurelles comme les opérations extérieures ou l'aide médicale de l'État.

Fallait-il parler d'insincérité ? Je ne le pense pas, et je crains que de telles déclarations ne soient pas propices au travail serein et nécessaire qui consisterait par exemple à examiner les plus de 80 milliards d'euros de niches fiscales car, vous avez raison monsieur le Premier président, les effets d'aubaine existent bien.

**M. Mohamed Laqhila.** Monsieur le Premier président, en vous entendant évoquer l'insincérité des comptes, je me suis demandé comment nous allions pouvoir rétablir la confiance dans les données communiquées au public. Des expérimentations en ce sens sont en cours – certaines collectivités souhaitent par exemple faire certifier leurs comptes par des commissaires aux comptes – savez-vous où elles en sont ?

**M. Gabriel Serville.** Parmi les préconisations formulées par la Cour, l'on retrouve la sempiternelle suppression des sur-rémunérations des fonctionnaires en outre-mer. Ce dispositif instauré par la loi du 3 avril 1950 devait répondre à des nécessités propres à des territoires dont l'éloignement et les handicaps structurels méritaient une attention particulière de la part des services de l'État. Environ un milliard d'euros par an contribuent à ce dispositif tant décrié depuis des années et dont la suppression est souvent présentée comme un vecteur d'économies.

Monsieur le Premier président, permettez-moi de mettre à nouveau en doute ce qui s'apparente à une fausse bonne idée car elle est technocratique et découle d'une grave erreur d'analyse politique et économique. Il a en effet été maintes fois démontré que ce système sert de levier de compensation à certains handicaps qui pénalisent nos capacités de développement économique. En outre, présenter cette sur-rémunération comme un privilège dont bénéficieraient les quelque 160 000 fonctionnaires en outre-mer relève d'une mauvaise approximation dès lors que l'on sait que ces territoires ne sont que des comptoirs par lesquels transitent des masses financières qui permettent aux populations concernées d'accéder à des produits exogènes dont le commerce profite essentiellement aux entreprises et aux industries de l'Hexagone.

Alors que le Président de la République et le Premier ministre réclament le rétablissement de la confiance, je considère que la suppression de cette sur-rémunération serait un très mauvais signal à l'adresse de nos populations. Je redoute qu'une telle solution soit pire que le mal au moment où les outre-mer attendent les plans de convergence qui doivent aboutir à la réduction des écarts de développement avec la France hexagonale. Je ne

plaide évidemment pas en faveur du *statu quo* ; je prétends seulement que toute tentative de refondation du dispositif doit s'accompagner d'un dialogue constructif et ne pas découler de préconisations dont le caractère péremptoire ne pourrait que susciter des réactions sociales que personne ne souhaite à ce jour. Les manifestations populaires qui ont secoué la Guyane en mars et avril derniers nous rappellent cette réalité.

Monsieur le Premier président, j'espère que vous entendrez ces appels qui émanent du peuple dont je ne suis que le porte-parole.

**M. Éric Alauzet.** La Cour des comptes est absolument légitime lorsqu'elle utilise le mot « insincérité » parce que certaines réalités ne sont pas regardées en face – je pense à la recapitalisation d'Areva ou aux contentieux agricoles européens. Je comprends moins l'appréciation portée sur les aléas qui surviennent lors de chaque exercice budgétaire et qui conduisent, année après année, à des réajustements visant à atteindre les objectifs initiaux de déficit.

J'ai vérifié : en février 2016, on enregistrait déjà plusieurs milliards de dépassements. Ceux qui s'insurgent aujourd'hui ne sont d'ailleurs pas les derniers à se vanter sur le terrain des augmentations de budget dont bénéficient par exemple la défense ou l'agriculture. Il est vrai que les années électorales sont malheureusement propices à des dérapages en la matière – vous l'aviez constaté pour 2012. Il faut prendre en compte cette réalité humaine et politique.

Le changement de législature constitue pour la Cour une « fenêtre de tir » qui peut lui permettre de tenir un discours encore plus ferme qu'à l'habitude sur ce qu'elle constate tous les ans. Elle peut exprimer son scepticisme plus intensément et dire plus vigoureusement son insatisfaction devant l'incapacité de notre pays à s'inscrire dans des trajectoires fortes.

Pouvez-vous par ailleurs m'indiquer, monsieur le Premier président, si les recettes de la contribution climat-énergie ont été prises en compte pour évaluer les trajectoires pluriannuelles ?

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Lors des trois lectures par l'Assemblée du projet de loi de finances initiale pour 2017, le groupe Les Républicains n'a eu de cesse de dénoncer le risque de dérapage du déficit. La réalité nous donne aujourd'hui raison ; la nouvelle majorité devra trouver des solutions.

Nous avons identifié trois risques s'agissant de la dette. Le premier est relatif au rachat des primes d'émission : nous avons désormais atteint les limites de cette technique largement utilisée par la précédente majorité. Le deuxième risque tient à la perspective malheureuse d'une hausse des taux d'intérêt, qui aurait évidemment un impact sur le maintien du déficit en deçà des 3 % de PIB. Le troisième risque est que la dette est proche de basculer au-delà des 100 % du PIB. Il appartiendra à la nouvelle majorité de naviguer entre ces écueils.

Monsieur le Premier président, vous indiquez que le déficit dépassera en 2017 les 3 % du PIB si aucune mesure forte de redressement n'est prise. Le gel de la dépense hors inflation annoncé par le Premier ministre sera-t-il suffisant pour inverser la tendance ou faut-il aller au-delà ?

Nos échanges montrent à l'évidence qu'il y a besoin d'un projet de loi de finances rectificative très rapidement. Je ne comprendrai pas que la majorité actuelle et le

Gouvernement s'entête à refuser que nous votions un collectif budgétaire dans le contexte que nous venons de décrire.

**M. Stanislas Guerini.** Je ne suis ni un ancien de la Cour des comptes ni même un ancien de cette commission, alors je vais dire les choses avec des mots simples, comme je les comprends.

Il y a consensus sur le fait que les questions que nous nous posons concernent essentiellement les dépenses. L'objectif consiste à trouver les moyens qu'elles diminuent et que cela se fasse rapidement, dès 2017.

Aussi, autant un projet de loi de finances rectificative serait utile s'il était question d'engager des dépenses nouvelles ou de percevoir des recettes nouvelles, autant les décrets d'avance ou d'annulation ont deux vertus : ils évitent toute tentation de dépenses nouvelles, et ils permettent d'agir rapidement alors que l'ordre du jour de notre assemblée est déjà chargé.

**Mme Sylvia Pinel.** Comme la Cour des comptes et de nombreux collègues, j'estime que le sérieux budgétaire est un impératif. Il est nécessaire de respecter nos engagements européens, et de baisser la dépense publique.

Je souhaite revenir – cela ne vous étonnera pas – sur les appréciations que porte la Cour sur la politique du logement qu'elle estime coûteuse et parfois inefficace. Monsieur le Premier président, plusieurs affirmations du rapport me semblent contradictoires avec l'objet même des dispositifs dont il est question. Les mesures relatives à l'investissement locatif ou le prêt à taux zéro pour l'accession à la propriété ont été calibrées en prenant en compte les tensions des marchés, la diversité des territoires, et les revenus des ménages afin de créer un effet de relance que la Cour méconnaît. L'investissement privé et public est ainsi reparti à la hausse, l'augmentation du nombre des permis de construire délivrés et des mises en chantier le montre. Pourtant, les recettes induites par la politique du logement ne figurent pas dans votre rapport.

S'agissant des aides au logement sur lesquelles vous revenez souvent, un certain nombre de réformes ont été engagées. Vous les jugez sans doute insuffisantes, mais souvenons-nous que 80 % des allocataires de l'aide personnalisée au logement (APL) gagnent moins que le SMIC et que le revenu mensuel de ceux qui perçoivent ces aides est en moyenne de 700 euros. Elles sont donc indispensables pour que les ménages aient accès au logement.

Alors que nous avons veillé à cibler et à calibrer les dispositifs, sur quels fondements vous appuyez-vous lorsque vous considérez que la politique menée serait inflationniste ou favoriserait des effets d'aubaine ?

**M. Jean-Pierre Vigier.** L'excellent rapport de la Cour des comptes montre que l'État et l'ancien gouvernement ont été des mauvais élèves : ils ont laissé filer les déficits, surestimé les recettes, sous-estimé les dépenses, présenté des éléments de budget volontairement insincères.

Alors que le niveau des taux d'intérêt est resté très bas, que se passera-t-il s'il devait remonter ? Quand seront prises des mesures qui nous éviteront de retrouver demain un budget insincère et fortement déficitaire ? En l'état actuel des choses, nous allons droit dans le mur !

Mais on compte aussi de bons élèves. Malgré le recul des dotations de l'État, les collectivités locales ont réduit leurs dépenses – ce qui a eu pour conséquence de faire chuter l'investissement dans l'économie locale. J'espère que l'on n'applique pas le principe des vases communicants entre les collectivités locales, dont les budgets sont équilibrés, et l'État, qui est fortement déficitaire. Monsieur le Premier président, comment voyez-vous l'évolution des finances publiques locales ?

**M. Saïd Ahmada.** Je participe pour la première fois à une séance de commission, mais je suis un peu surpris que, dans notre pays, il soit possible de voter un budget comportant « *manifestement* », selon vos propres termes, monsieur le Premier président, « *des biais de construction* ». J'ai travaillé quelques années au sein d'une collectivité territoriale : je pense qu'elle serait aujourd'hui sous tutelle si de telles pratiques avaient eu cours. Cette question dépasse celle de nos appartenances politiques car la réputation même de notre pays est en jeu. Je ne souhaite pas que nous puissions être comparés à la Grèce... Rendre ce type de situation et de vote impossibles à l'avenir doit constituer pour nous une priorité !

Je ne suis pas de ceux qui sont prêts à casser le thermomètre parce qu'il n'indique pas la température qui leur convient. Je connais trop le rôle important que joue la Cour des comptes au niveau local comme national. Cependant, afin de donner davantage de poids à votre travail, il me semblerait nécessaire de dissocier votre avis sur les comptes de vos conseils et préconisations. On pourrait aussi aller plus loin et, dans un délai d'un an, demander au gouvernement pourquoi il n'a pas suivi ces derniers.

**M. Julien Aubert.** Je ne rejoindrai ni les collègues qui voudraient tenter un procès au thermomètre parce qu'il y a la canicule, ni ceux qui considèrent qu'il faudrait être incompetent en finances publiques pour siéger au sein de cette commission...

S'agissant d'Areva, la comptabilité nationale applique une règle selon laquelle lorsque l'État participe à une recapitalisation au côté d'investisseurs privés, sa participation n'entre pas dans le calcul du déficit public. Après NewCo et Areva, il faudra compter avec EDF à hauteur de 3 milliards d'euros, et sans doute écrire ensuite d'autres paragraphes de la longue histoire de la recapitalisation du secteur énergétique. Il en coûtera autant de milliards d'euros que ce que la réduction des effectifs de la fonction publique permettrait d'économiser ! Que pensez-vous de cette règle ? Devons-nous la faire évoluer ? Courrons-nous le risque que les instances européennes ne fassent pas le même calcul que nous, ce qui signifierait que notre déficit serait plus élevé que prévu ?

La baisse des taux d'intérêt nous a fait gagner 11,6 milliards d'euros en quatre ans, soit 3 milliards par an, autrement dit l'équivalent de ce que produirait en économies le gel d'échelon dans la fonction publique. Quelles mesures pouvons-nous prendre pour sécuriser la situation et éviter qu'une mauvaise surprise en matière de taux d'intérêt ne vienne annihiler tous les efforts consentis par un gouvernement ?

J'en viens à la retenue à la source de l'impôt sur le revenu. Actuellement la prévision des recettes fiscales prend principalement en compte l'impôt sur les sociétés, la TVA et l'impôt sur le revenu. La recette de TVA est corrélée à l'activité annuelle, le produit de l'impôt sur les sociétés l'est également, dans une large mesure, depuis la réforme du cinquième acompte. Cela sera aussi le cas de celle de la recette de l'impôt sur le revenu une fois ce dernier prélevé à la source, alors qu'elle est aujourd'hui calculée sur la base de l'année n-1. Ne risquons-nous pas d'accroître la volatilité des recettes fiscales en mettant tous nos œufs dans un même panier ? Dès lors que les trois impôts majeurs seront tous liés à l'activité de l'année en cours, que se passera-t-il en cas de retournement de cycle ? Les écarts

de plusieurs dizaines de milliards d'euros qui pourraient advenir rendraient vains tous les efforts qui auraient pu être faits du côté de la dépense. Ne devrions-nous pas réfléchir à un système de stabilisation ? Une réserve, une sorte de fonds de stabilisation des recettes fiscales, pourrait être constituée dans les années fastes en prévision des années de vaches maigres. La Cour des comptes a-t-elle réfléchi à ces conséquences que pourrait avoir la réforme de la fiscalité ?

**M. Olivier Serva.** Dans le chapitre qu'elle consacre à « l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique », la Cour traite de la nécessité d'assurer un meilleur contrôle de la masse salariale et indique qu'il faut supprimer les avantages salariaux non justifiés parmi lesquels elle range « les majorations et indemnités outre-mer » pour 2,2 milliards d'euros. J'ai cherché des précisions à ce sujet, mais l'on ne trouve pas grand-chose dans le rapport, la Cour se contentant de renvoyer au volume 2 du tome I de son rapport public annuel de 2015, consacré aux compléments de rémunération des fonctionnaires d'État outre-mer.

Dans ce document, la Cour déplore le manque d'informations sur les sur-rémunérations et constate également que les conséquences de ce dispositif sur les économies locales sont peu documentées, la dernière étude à laquelle la Cour fait référence remontant à 2000 ! Elle conclut en affirmant qu'il « *serait utile qu'une étude exhaustive sur les conséquences économiques des sur-rémunérations soit réalisée* ».

Dès lors que vous reconnaissez manquer d'informations, sur quelles bases pouvez-vous considérer les majorations et indemnités outre-mer comme des « *avantages salariaux non justifiés* » ? En 2015, vous constatiez pourtant que l'écart de prix avec la métropole était de 49 % en Guyane, 51 % en Polynésie et 89 % en Nouvelle-Calédonie et vous affirmiez que l'idée n'était pas de faire des économies sur le dos des outre-mer, mais de mieux utiliser l'argent des sur-rémunérations en direction de l'outre-mer. Êtes-vous toujours dans cette logique ?

Il y a quelques années, Jean Arthuis disait des territoires ultramarins : « *On ne peut dire qu'y vivre constitue une souffrance*. » Cela peut sembler juste si l'on s'y rend de façon ponctuelle et que l'on ne regarde pas la réalité des outre-mer mais, moi qui vis sur place, je sais que le chômage atteint 30 % – 60 % chez les jeunes –, que l'insécurité est trois fois plus élevée que dans les territoires les plus violents de l'Hexagone, que l'illettrisme est important... Je juge donc brutal de parler d'« *avantages salariaux non justifiés* » d'autant que, selon le propre aveu la Cour, cette affirmation n'est étayée par aucun élément suffisamment probant et récent.

**M. François Cornut-Gentille.** Monsieur le Premier président, je vous remercie, tout particulièrement pour vos réflexions sur la loi de règlement, qui nous seront utiles pour améliorer nos pratiques budgétaires. En effet, discuter, comme nous le faisons depuis des années, des intentions du Gouvernement et non de la réalité finit par produire des effets néfastes. Les mauvaises pratiques budgétaires des gouvernements successifs, de gauche et de droite, sont bien liées à ces discussions non pas concrètes mais théoriques, qui ne prennent pas en compte la réalité de la dépense publique. Nous assistons à un début de prise de conscience au sein de notre assemblée, c'est bien, mais nous aurions dû déjà nous en préoccuper il y a une dizaine d'années, et je crains qu'il ne s'écoule encore du temps avant que nous ne passions à l'action. Accélérons donc !

Le Président de la République a appelé à de nouvelles pratiques parlementaires : avec cette question de la loi de règlement, nous sommes au cœur du sujet. Si les bonnes pratiques ne sont pas adoptées tout de suite, la probabilité est élevée qu'elles ne soient



remises à bien plus tard. J'observe que le projet de loi de règlement sera examiné dans dix jours, dans une impréparation totale. Ce sera donc, comme toujours depuis des dizaines d'années, avec la plus grande négligence ; nous sommes en train de rater le coche. J'aurais aimé que cet examen soit reporté au mois de septembre – ou plus tard – pour que les rapporteurs spéciaux, qui ne sont pas encore nommés, aient le temps d'y travailler, mais je ne pense pas que nous y parviendrons. Je voudrais du moins que nous prenions l'engagement de faire, l'an prochain, un véritable travail sur cette loi de règlement.

Se pose ensuite une question de calendrier et d'organisation de nos travaux. Jusqu'à présent, la loi de règlement est en général examinée au mois de juin, à la va-vite, car de nombreux textes se bousculent et le Gouvernement veut avancer sur d'autres sujets, et la discussion ne peut pas être féconde. Deux possibilités sont donc envisageables. Première possibilité, la discussion de la loi de règlement serait repoussée au mois de septembre ou d'octobre. Au cours d'une séquence budgétaire très longue, elle serait suivie par l'examen du projet de loi de finances initiale pour l'année suivante, la confrontation des deux textes permettant une discussion intéressante. Seconde possibilité, le projet de loi de règlement serait examiné plus tôt dans l'année, mais cela supposerait, monsieur le Premier président, que la Cour des comptes travaille un peu plus rapidement sur le sujet pour que nous puissions disposer plus tôt qu'avant la fin du printemps des documents qui nous permettent de faire notre travail sur la loi de règlement.

**Mme Émilie Cariou, présidente.** Merci beaucoup, cher collègue, d'aborder cette question, qui a été évoquée hier lors de la réunion du bureau de la commission des finances : comment améliorer l'examen du projet de loi de règlement, dans le cadre d'un calendrier plus constructif ?

**M. Daniel Labaronne.** Monsieur le Premier président, je voudrais votre avis sur la contribution des entreprises publiques au solde public. N'y a-t-il pas lieu de s'alarmer des performances dégradées de certaines, dont la rentabilité économique ou financière est très médiocre, du moins au regard d'autres entreprises, privées ? Tout à l'heure, vous appelez de vos vœux une plus grande responsabilisation des responsables d'administrations publiques, n'y a-t-il pas lieu d'appeler également à une plus grande responsabilisation des dirigeants d'entreprises publiques, au regard des performances de leurs entreprises ?

Je voudrais revenir sur le cas de la SNCF. C'est aujourd'hui une entreprise publique, mais SNCF Réseau risque de devenir une administration publique. En effet, si ses recettes correspondant à des ventes excèdent aujourd'hui de plus de 50 % ses coûts, il est probable que cela ne durera pas. Dès lors, en comptabilité nationale, cette entreprise sera considérée comme une administration publique, ce qui aura pour conséquence de creuser le déficit public et d'alourdir la dette publique. Je voudrais votre avis sur ce mode de comptabilisation.

Je reviens sur la recapitalisation d'Areva. On considère qu'il s'agit d'une recapitalisation patrimoniale à partir du moment où l'apport en capital représente des actifs de même valeur, ce qui semble être le cas puisqu'effectivement des investisseurs japonais sont intéressés et veulent participer au capital d'Areva NewCo. Mais ce point de vue sera-t-il retenu par les autorités européennes ? Si ce n'est pas le cas, il est clair que le solde de nos comptes publics s'en trouvera encore dégradé.

**M. le Premier président de la Cour des comptes.** Telle que calculée aujourd'hui par les pouvoirs publics, la croissance potentielle, évoquée par Mme de Montchalin, est vraisemblablement surestimée. En France, nous évaluons l'écart de production à 3,1 points de PIB, tandis que la Commission européenne retient 1,3 point, soit une différence de près de

2 points. Ce n'est pas sans conséquence : en résulte une très sensible sous-estimation du déficit structurel, et de l'effort structurel nécessaire. Ce sujet compliqué relève plus du Haut Conseil des finances publiques que de la Cour des comptes, et chaque économiste donne une estimation différente de la croissance potentielle, mais si nous voulons parler de la même chose, il me semble qu'il faut essayer de se rapprocher des estimations de la Commission européenne, du FMI, de l'OCDE et d'autres organismes internationaux. Je sais que la Commission européenne s'interroge et nous-mêmes avons formulé un certain nombre de propositions qui prennent en compte d'autres indicateurs, pour pouvoir apprécier l'ampleur de l'effort structurel nécessaire. Il est important, notamment quand la conjoncture s'améliore, de ne pas sous-estimer le déficit structurel. La discussion d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques que doit proposer le Gouvernement à l'automne sera l'occasion d'en reparler, puisque le Haut Conseil des finances publiques aura l'occasion de formuler un avis à ce propos. En tout cas, l'écart nous paraît trop important entre l'estimation du Gouvernement et celle de certains organismes internationaux. Dans un souci de crédibilité, il faut le réduire.

M. Patrick Hetzel m'a interrogé sur l'enseignement supérieur, à propos duquel la Cour a déjà mené un certain nombre de travaux. Elle a notamment porté quelques appréciations sur la loi relative à l'autonomie des universités – renommée loi relative aux libertés et responsabilités des universités – que nous avons plutôt appréciée favorablement, tout en disant qu'il fallait vraisemblablement aller au-delà pour mettre à profit l'ensemble de ses dispositions. Nous sommes actuellement en train de travailler sur le sujet du regroupement des universités, qui vous préoccupe, monsieur Hetzel. Nous devrions pouvoir présenter ce travail au début de l'année prochaine. Je pourrai alors répondre plus précisément à votre question.

L'intervention de Mme Pires Beaune comporte plusieurs volets. Vous vous interrogez, madame la députée, sur la réalité que nous décrivons, puis sur le degré de gravité de cette réalité. Répétons-le : nous faisons une description objective de la réalité. La question de savoir s'il fallait plus ou moins de mesure ne se pose pas, selon nous. Nous estimons avoir fait un travail objectif, tout à fait en ligne avec les documents que nous avons pu obtenir lors de nos échanges contradictoires avec les administrations. D'ailleurs, tout le monde parvient à peu près aux mêmes chiffres, et à un déficit public de 3,1 ou 3,2 points de PIB. Il ne me paraît pas forcément pertinent de contester cette réalité, d'autant que la Commission européenne n'a jamais retenu le chiffre de 2,7 points de PIB. La Banque de France elle-même s'est exprimée, et s'attendait à un déficit à plus de 3 % du PIB, tandis que le Conseil constitutionnel n'a, pour sa part, jamais fait référence au chiffre de 2,7 % du PIB ; nous voyons bien qu'il lui posait une difficulté. Je ne sais pas ce que vous appelez une approche comptable, mais nous donnons la photographie la plus exacte possible de nos comptes au jour de la présentation de cet audit.

Quant aux coefficients multiplicateurs, nous les avons toujours pris en compte. Certes, la réalité économique relève plutôt du Haut Conseil des finances publiques, mais la Cour des comptes ne l'ignore pas pour autant. Et si le lien était si évident entre la croissance et la dépense publique, la France – je crois avoir déjà eu l'occasion de le dire devant cette commission – serait championne du monde de la croissance, son niveau de dépenses publiques étant des plus élevés. Le lien entre dépenses publiques et croissance n'est donc pas automatique. S'il suffisait d'augmenter la dépense publique pour alimenter la croissance... Toute l'analyse des années passées montre que cela ne correspond pas à une réalité économique. Nous le disons donc.

Nous ne sommes cependant pas favorables aux coupes à l'aveugle, et nous avons formulé un certain nombre d'observations critiques sur l'idée d'un rabot systématique. On peut comprendre que des mesures de ce type soient prises une année donnée, mais un rabot systématique, reconduit d'année en année, effectivement, c'est le contraire d'un arbitrage et cela peut avoir des effets pervers. Nous avons pu, dans un certain nombre de rapports, montrer de tels effets, qui concernaient un certain nombre de services régaliens de l'État. Il faut des mesures différenciées selon les priorités des pouvoirs publics et selon la taille des ministères, des opérateurs, etc. Des mesures structurelles et un certain nombre de réformes nous paraissent effectivement préférables aux coupes à l'aveugle.

Nous pensons que des marges demeurent au niveau des collectivités territoriales, à propos desquelles Mme Pires Beaune n'est pas la seule à m'avoir interrogé ; M. Saïd Ahamada l'a également fait. Nous aurons l'occasion, mesdames et messieurs les députés, de vous remettre au mois d'octobre un rapport sur les finances locales et de refaire le point, mais les situations sont très variées, selon les catégories de collectivités territoriales et au sein même desdites catégories. Nous reconnaissons tout à fait cette réalité objective, mais il y a sûrement encore des marges, notamment en matière de dépenses de fonctionnement. Les remontées des chambres régionales nous donnent un certain nombre d'exemples de collectivités territoriales qui maîtrisent mieux leurs dépenses de personnel et leurs dépenses de fonctionnement.

Quant à la réserve de précaution et à la sincérité, je crois que nous avons apporté un certain nombre de réponses. Il y a effectivement des gels et des surgels, mais, à un moment donné, ces surgels peuvent, je l'ai dit, devenir fictifs, ne pas correspondre à une réalité. Il y a des crédits engagés et des dépenses qui doivent être honorées, sans pouvoir être reportées. Sinon, ce sont aussi des éléments d'insincérité que nous pouvons constater. Et, oui, je le confirme, il y a des insincérités dans la présentation de nos comptes. Les exemples sont multiples, nous les avons détaillés : Areva ou encore l'Unédic – l'économie envisagée au moment de la loi de finances initiale était improbable.

M. Mohamed Laqhila m'a interrogé sur la certification des comptes des collectivités territoriales. L'expérimentation est en cours. Le Parlement a prévu qu'elle soit relativement longue, ce qui est utile. Il faut effectivement que l'on puisse travailler sur les conditions de la certification et préparer les collectivités territoriales candidates retenues pour que cette certification puisse se réaliser. Nous dirons un mot de la fiabilisation des comptes dans le rapport que je vous ai annoncé sur les collectivités territoriales et nous ferons le point sur cette expérimentation dans le cadre des rapports d'étape prévus. Prennent part à l'expérimentation des collectivités de tailles différentes, de toutes petites collectivités et de grandes collectivités. Nous devons aussi vous dire si, pour notre part, nous trouvons pertinent que les comptes de toutes les collectivités territoriales soient certifiés. Je ne le pense pas, mais ne préjugeons pas des conclusions de cette expérimentation, dont il vous appartiendra de toute façon de tirer les conséquences.

MM. Gabriel Serville et Olivier Serva m'ont interrogé sur la sur-rémunération des fonctionnaires en poste outre-mer. Le coût de ces majorations, qui reposent sur des fondements relativement anciens, était, en 2015, de 1,4 milliard d'euros, et nous estimons que certaines différences entre départements, territoires et collectivités d'outre-mer ne s'expliquent pas et ne correspondent plus à des écarts de coût de la vie par rapport à la Métropole. Nous avons invité à une transformation de ce dispositif en un dispositif à trois étapes : une majoration de traitement qui corresponde au surcoût réel, ce qui implique vraisemblablement une révision des barèmes ; une prime unique nouvelle, couvrant les frais d'installation outre-mer ; une fusion des indemnités de sujétion et d'éloignement, qui

seraient réservées aux affectations les moins attractives. L'idée, je le répète, est non pas de faire des économies sur l'outre-mer mais d'utiliser avec plus d'efficacité et plus de justice ce montant en direction de l'outre-mer. La Cour des comptes ne veut pas reprendre des crédits à l'outre-mer, mais elle constate des injustices en ce qui concerne ces sur-rémunérations. Vous connaissez ces réalités. Je sais qu'il n'est pas facile de prendre des dispositions en cette matière, sur laquelle les élus d'outre-mer sont très mobilisés, mais c'est peut-être une question de justice.

Je ne reviens pas, monsieur Alauzet, sur les biais de construction et sur les éléments d'insincérité, que nous distinguons bien des aléas, toujours possibles. Effectivement, il faut pouvoir anticiper ; c'est normalement l'intérêt d'une réserve de précaution. Il n'appartient pas à la Cour de dire si les annulations de crédits doivent intervenir sous la forme d'un décret d'avance ou sous celle d'une loi de finances rectificative : au Gouvernement et au Parlement d'en décider. En revanche, nous avons pu constater, notamment l'an dernier, que des crédits annulés par décrets un jour pouvaient être rouverts le lendemain par une loi de finances et gelés la semaine suivante... Voilà qui offre une illustration des biais de construction et des insincérités.

Par ailleurs, oui, nous avons bien pris en compte la recette en 2018 de la contribution énergie-climat dans notre analyse.

Mme Dalloz a posé des questions sur la dette. Le graphique que vous trouverez en page 92 du rapport d'audit présente une simulation des conséquences d'une hausse de 100 points de base des taux d'intérêt – question également abordée par M. Julien Aubert. Cela représente 0,2 point de PIB à partir de 2018, puis 0,3 point à partir de 2019. L'impact total d'une augmentation des taux d'intérêt ne pourra cependant être constaté que lorsque la totalité du stock de la dette sera renouvelé ; les effets seront progressifs.

Projet de loi de finances rectificative ou décret d'avance ? Je reconnais mon incompetence en la matière. Je ferai donc la même réponse que je ferai à M. Stanislas Guerini. Il ne nous appartient pas de décider ; la LOLF prévoit les deux possibilités.

Nous ne sommes pas en désaccord avec ce qu'a dit Mme Pinel. Nous constatons globalement que toutes les dépenses, dans le domaine du logement, ne sont pas aussi efficaces ni aussi efficientes. Nous notons aussi qu'un certain nombre de dispositions ont été prises pour améliorer le ciblage – vous avez fait adopter des textes en ce sens, madame. Nous pouvons cependant constater que quelques dépenses fiscales – taux de TVA réduits pour les travaux, selon qu'ils améliorent la performance énergétique ou non – peuvent entraîner des effets d'aubaine, démontrés par des rapports d'évaluation au niveau national ou des travaux de la Commission européenne au niveau européen.

Notre rapport évoque l'aide personnalisée au logement pour les étudiants. La réforme n'a concerné que les personnes assujetties à l'impôt de solidarité sur la fortune.

Bien sûr, tous les dispositifs ne sont pas mauvais, loin de là, mais certains peuvent mériter d'être revisités. Nous sommes tout à fait d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il faut bien évidemment cibler davantage, notamment sur les zones où le besoin est réel.

J'ai répondu à la question de M. Jean-Pierre Vigier sur les taux d'intérêt. Nous faisons bien la distinction entre le déficit de l'État et le besoin de financement des collectivités territoriales, lesquelles ne peuvent emprunter que pour investir. Ce besoin de financement n'en est pas moins pris en considération dans le cadre des administrations publiques.

M. Saïd Ahamada est revenu sur les questions de sincérité. Il y va effectivement de la crédibilité d'un pays et de sa capacité à respecter les engagements pris ; tout responsable public y est évidemment sensible. Nous faisons bien la différence entre les constats, les observations que nous faisons et les quelques préconisations que nous pouvons faire en termes de leviers d'action. Nous faisons un suivi de nos recommandations, y compris celles qui concernent l'État. D'ailleurs, c'est le président Paul, rapporteur général à la Cour des comptes, ici présent, qui examine, à partir d'indicateurs, les suites données à nos recommandations. Les administrations de l'État – pas seulement les collectivités territoriales – sont elles-mêmes tenues de nous informer des suites données à nos recommandations. Nous en faisons notamment état dans le second tome du rapport annuel que nous rendons au mois de février.

Je pense avoir répondu aux questions de M. Julien Aubert sur les taux d'intérêt. Quant à Areva, aucun élément ne nous permet de penser que d'autres entreprises pourraient être concernées par des recapitalisations susceptibles d'avoir des conséquences en termes de comptabilité maastrichtienne – mais nous n'avons pas forcément toutes les informations.

Nous n'avons pas travaillé sur le prélèvement à la source. Bien évidemment, la prévisibilité sera d'autant moins grande que la recette sera plus contemporaine. Si Bercy se trompe rarement dans la prévision de recettes au titre de l'impôt sur le revenu, c'est parce que l'impôt est perçu sur les revenus de l'année précédente. S'il est prélevé sur les revenus de l'année en cours, des aléas de conjoncture pourront avoir des conséquences sur la recette, dont la prévision pourra être un peu plus fragile.

Je suis sensible aux propos tenus par M. François Cornut-Gentille sur l'intérêt d'une loi de résultat. La question de son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale relève de la Conférence des présidents, mais pourrions-nous terminer nos travaux sur le budget de l'État avant le 31 mai ? Il faudrait que nous examinions la question avec Bercy. Si vous voulez que cet exercice soit le plus utile possible, il faut – c'est la difficulté – que tous les rapports annuels de performances aient effectivement pu être présentés. Il faut voir cela.

**M. François Cornut-Gentille.** Cela pose aussi la question des rapports de performances.

**M. le Premier président de la Cour des comptes.** Bien évidemment, le nombre et la qualité des indicateurs comptent. Nous le voyons dans tous les pays qui ont adopté cette démarche de performance : les indicateurs suscitent des interrogations. Il faut qu'ils soient non pas purement quantitatifs mais aussi qualitatifs. Il faut aussi qu'ils aient quelque pérennité pour que les parlementaires que vous êtes puissent apprécier dans le temps la réalité de la performance.

Peut-être le président Briet peut-il répondre à M. Daniel Labaronne à propos des entreprises publiques.

**M. le président de la première chambre de la Cour des comptes.** Je rappelle simplement que la Cour a produit au début de l'année un rapport sur l'État actionnaire, qui vous présente le dernier état un peu construit et élaboré de nos analyses sur la question. Nous nous contentons, dans ce rapport, d'alerter sur deux points.

Premièrement, nous estimons qu'à l'horizon 2018-2020, les dividendes des entreprises publiques – qui font partie des recettes du point de vue du budget de l'État – devraient rester à un niveau historiquement bas. Nous en avons eu la confirmation en auditionnant le commissaire aux participations de l'État. La raison en est simple : ce sont les

entreprises les plus rentables qui ont été cédées récemment. Demeurent plutôt, dans le portefeuille d'actifs de l'État, des entreprises historiques comme EDF ou la SNCF, dont on ne peut attendre des dividendes très substantiels.

Second point, la situation de la SNCF est préoccupante et on ne peut exclure le risque d'un reclassement de SNCF Réseau en administration publique au sens maastrichtien. Le cas échéant, le déficit des administrations publiques s'en trouverait creusé de 0,1 point de PIB et la dette publique alourdie de 2 points de PIB.

**M. le Premier président de la Cour des comptes.** Vous avez évoqué, mesdames et messieurs les députés, un dernier sujet : la prise en compte de la compensation par l'État de certaines exonérations – pertes de recettes pour la sécurité sociale – ou des dépenses de sécurité. De toute façon, ce sont des dépenses. Il faut donc bien les prendre compte à un moment donné, et les financer. Nous les avons ainsi intégrées, nous l'avons dit, de façon tout à fait objective, dans l'exécution du budget de l'État. Celui-ci réduit très peu son déficit mais, effectivement, il compense un certain nombre de mesures.

Quant aux dépenses de sécurité et de défense, il faut bien les prendre en compte en tant que dépenses, mais il peut y avoir une négociation avec Bruxelles, qui peut faire preuve d'un peu de souplesse. Cela fait partie des négociations possibles entre autorités politiques. Pour notre part, nous sommes une juridiction, avec qui la négociation n'est pas possible : nous sommes obligés de décrire la réalité.

**Mme Émilie Cariou, présidente.** Je retiens qu'en ce qui concerne les dépenses il convient de prendre des mesures différenciées. Vous avez également mentionné à juste titre le fait que la Cour avait parfois pu mettre en exergue la nécessité de soutenir certaines dépenses pour entraîner de fortes d'économies en aval, je pense notamment à votre rapport du mois d'octobre 2016 sur la protection juridique des majeurs. Gardons-nous donc, même s'il faut faire des économies, de tout rabot qui s'appliquerait de manière indifférenciée.

Je pense que nous ne trancherons pas aujourd'hui la question de savoir s'il faut préférer un décret d'avance ou une loi de finances rectificative, mais nous en discuterons.

Retenons aussi qu'il faut engager des travaux sur la loi de règlement pour rendre plus effectif notre contrôle.

\*

\* \*

## AUDITION DE MM. MICHEL SAPIN ET CHRISTIAN ECKERT

*Lors de sa réunion du mercredi 12 juillet 2017 à 9 heures 30, la commission des finances auditionne MM. Michel Sapin et Christian Eckert sur le rapport de la Cour des comptes relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques.*

**M. le président Éric Woerth.** Je souhaite la bienvenue à Michel Sapin et à Christian Eckert, qui ont très vite accepté notre invitation. La semaine dernière, M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, nous a présenté le rapport de celle-ci relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques, qui inclut l’audit demandé par le Premier ministre. La Cour est assez sévère, voire très sévère, avec le gouvernement précédent. Il nous a donc semblé judicieux d’en entendre le ministre de l’économie et des finances et le secrétaire d’État chargé du budget et des comptes publics, pour qu’ils nous fassent part de leur point de vue et, le cas échéant, des critiques que leur paraît mériter le rapport.

Au-delà des chiffres et de la lenteur de la réduction des déficits, c’est particulièrement l’emploi du terme d’« insincérité » qui nous a interpellés. C’est particulièrement sur ce point que nous souhaitons vous entendre, même si ce n’est pas le seul sujet. Bien sûr, ce n’est pas la première fois ni, probablement, la dernière, que le mot est employé. L’évolution n’en est pas moins sensible. La Cour écrit ainsi, à la page 99 de son rapport : *« Les investigations menées par la Cour montrent que les constats qu’elle a effectués étaient, pour l’essentiel, identifiés par les administrations et donc connus du Gouvernement dès l’automne 2016 et, de manière plus précise encore, en avril dernier, lors de la transmission à la Commission européenne du Programme de stabilité. »* La phrase qui suit mérite particulièrement un débat approfondi : *« Les textes financiers soumis à l’approbation de la représentation nationale (PLF pour 2017) ou à l’examen des instances européennes (Programme de stabilité) étaient ainsi manifestement entachés d’insincérité. »* La mention d’une sorte d’insincérité délibérée a évidemment interloqué les membres de la commission. Cela pose – à tort ou à raison, mais nous allons entendre vos explications – un vrai problème de gouvernance : notre commission se fonde sur les informations données par le Gouvernement ; sont-elles bonnes, ou bien sont-elles tronquées ? La Cour parle de « biais de construction ». Qu’en est-il ?

Nous écoutons vos observations, sur ce point et sur d’autres.

**M. Michel Sapin.** Merci beaucoup, monsieur le président, pour votre invitation – je le dis très sincèrement. Vous vous enquêrez, c’est bien légitime, de notre réaction aux conclusions de l’audit de la Cour des comptes, et nous allons vous la donner, tant sur les chiffres, indiscutables, que sur les mots employés, beaucoup plus discutables. La Cour parlant d’« insincérité », nous aurions d’ailleurs préféré qu’un petit échange contradictoire entre elle-même et les anciens membres du gouvernement concernés ait lieu – certains membres de la Cour des comptes se seraient émus que tel n’ait pas été le cas.

Puisque l’occasion m’est donnée de m’exprimer à ce propos, je le fais très volontiers. Christian Eckert et moi-même sommes d’ailleurs très souvent venus nous exprimer devant votre commission. Membres du Gouvernement, nous l’avons fait jusqu’au tout dernier moment. Ainsi avons-nous tenu à vous présenter, dans les derniers jours de la campagne présidentielle, le programme de stabilité, l’analyse que nous faisons, à ce moment de l’année, de l’évolution des dépenses et des recettes du budget et, sur cette base, les

propositions de modification en gestion que nous souhaitions. Nous avons même saisi la commission des finances au début du mois de mai de nos projets de décret d'annulation – des propositions de gels. Ainsi la commission reçut-elle une information extrêmement précise sur les décisions que nous aurions prises et que nous avions préparées, et que tout gouvernement qui succéderait à celui dont nous étions membres aurait la possibilité de prendre.

Nous venons ici invités, et non convoqués. Je vous en remercie, monsieur le président. Nous venons donc librement, sereinement, avec la volonté de rétablir un certain nombre de vérités sur les comptes mais aussi d'engager un débat. Il est effectivement très important de connaître l'état de la France au moment où un nouveau pouvoir se met en place. Il est également important de savoir comment un Président de la République et une majorité peuvent tenir leurs engagements, dans un contexte difficile, qui le restera encore plusieurs années.

Ce chiffre de 8 milliards d'euros, pour arrondir généreusement comme on le fait toujours en pareil cas – la réalité étant de 7,8 ou 7,9 milliards d'euros –, ce chiffre avancé par la Cour des comptes est-il faux ? Ligne par ligne, chiffre par chiffre, l'analyse que la Cour fait de nos comptes est parfaitement exacte. Si ces chiffres sont exacts, c'est que la Cour ne les a pas inventés ni sortis de nulle part : c'étaient les chiffres que, comme elle le fait d'ailleurs remarquer, nos administrations nous avaient donnés à notre demande, comme elles le font – le président Woerth, ancien ministre du budget, est bien placé pour le savoir – tous les ans, au même moment de l'année, soit à la fin du premier trimestre ou au début du deuxième trimestre. Chaque année, nos services disent quels sont, de leur point de vue, les risques qui pèsent sur l'exécution.

Avons-nous voulu cacher cette situation ? Nous sommes venus devant la commission des finances, dont je salue les membres réélus ou nouveaux, et nous avons donné l'ensemble des éléments au cours d'une audition dont la vidéo et le compte rendu sont tout à fait disponibles. Vous pourrez vous y reporter et retrouver tout ce que nous avons dit alors. De même, les notes que nous avons échangées avec notre administration sont à la disposition du président de la commission des finances et du rapporteur général. Je vous invite particulièrement à demander les courriers adressés par les membres du Gouvernement à leur administration pour préparer la suite. Nous estimions en effet que notre devoir était de « laisser la maison en ordre » pour permettre à quelque majorité que ce soit de faire son devoir : tenir les engagements pris par elle. Les chiffres, exacts, donnés par la Cour des comptes n'ont jamais été cachés. On ne fait, de ce point de vue, aucune découverte à la lecture de son rapport.

La situation décrite par la Cour des comptes – 8 milliards d'euros de « risque de dérapage », pour reprendre ses propres termes, ce qui ne signifie pas 8 milliards d'euros de « trou » – diffère-t-elle de ce que l'on a pu constater les années précédentes ? En 2012, la Cour, après avoir mené un audit à peu près de même nature, avait identifié un risque d'un montant compris entre 6 et 10 milliards d'euros – sans doute était-elle moins armée pour préciser ces chiffres. Je ne suis pas mathématicien, à la différence de Christian Eckert, mais, « entre 6 et 10 milliards d'euros », cela doit donner quelque chose qui est aux alentours de 8 milliards d'euros... Le risque pesant sur l'exécution était donc, en 2012, d'environ 8 milliards d'euros. En 2015, année où nous avons pleinement la responsabilité des finances publiques, une note nous a été adressée par la direction du Trésor et la direction du budget, qui faisait état d'un risque de 7 à 8 milliards d'euros. Il en a été de même en 2016. Et voici que, selon la Cour des comptes, le risque est aujourd'hui, en 2017, de 7,8 milliards d'euros.



Le risque est donc exactement du même montant et de même nature que chaque année à ce moment de l'année !

Pourquoi ? Certains ici, férus de la chose budgétaire, savent que la construction et, surtout, l'exécution d'un budget sont des affaires délicates, l'art le plus difficile étant celui de l'exécution, qui requiert une finesse politique mais aussi technique. Au cours de l'exécution, un point est fait au mois d'avril – ou un mois et demi plus tard, délai nécessaire en cas d'alternance –, et les gouvernements, quels qu'ils soient, prennent toujours des mesures de redressement, des mesures de gestion, pour un montant d'environ 4 milliards d'euros. Ensuite, nos administrations refont le point durant l'été pour la construction de la loi de finances initiale pour l'année suivante. À la fin de l'année, des mesures nouvelles sont prises pour environ 4 milliards d'euros, afin de gérer ces risques repérés, d'un montant global de 8 milliards d'euros. Nous sommes donc exactement dans la même situation, dans les mêmes conditions et pour les mêmes montants, que d'habitude. Il n'y a aujourd'hui rien de plus difficile ou compliqué que les années précédentes – même si c'est évidemment toujours difficile et compliqué lorsque l'on est déterminé à réduire les déficits et que l'on a, par ailleurs, pris des engagements en termes de dépenses ou de réduction des impôts ; ce fut le cas dans le passé, ce l'est aujourd'hui.

Sur ces 8 milliards de risque de dérapage, y a-t-il 8 milliards d'euros de « dépenses impayées » ? Pardon de reprendre cette expression, mais elle a été tellement utilisée, et, au fond, elle nous a tellement blessés... J'ai même entendu quelqu'un d'important parler de « 8 milliards d'euros de chèques en bois ». Avons-nous acheté quelque chose sans l'avoir payé, pour 8 milliards d'euros ? C'est faux, et la Cour des comptes elle-même le démontre.

Qu'y a-t-il donc dans ces 8 milliards d'euros ? La Cour des comptes nous décerne d'abord un satisfecit global sur les recettes. Tant en ce qui concerne les impôts qu'en ce qui concerne les cotisations, il n'y a pas de problème, sauf sur deux points.

Le premier concerne le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), créé pour permettre la déclaration des comptes cachés à l'étranger et la perception des impôts dus à ce titre. Nous avons inscrit à ce titre dans le budget des recettes d'un montant de 1,9 milliard d'euros. Trouvant, sur le fondement d'une note que nous avait envoyée la direction générale des finances publiques (DGFIP), ce montant trop optimiste, la Cour considère que ces recettes seront en fait d'un milliard d'euros, mais cette note est exactement de la même teneur que celles envoyées les années précédentes. En 2015, la DGFIP, administration prenant ses précautions, avait effectivement considéré que notre estimation de 2,2 milliards d'euros était très élevée et considérait qu'il serait déjà bien de parvenir à engranger 1,8 milliard d'euros. Or, finalement, nous avons engrangé 2,5 milliards d'euros, en raison de notre détermination – et de celle de notre administration. Nous avons donc perçu plus de recettes que prévu, et il en ira exactement de même cette année. Le montant d'un milliard d'euros est l'estimation basse proposée par les administrations, mais les sommes perçues atteindront bien le montant de 1,9 milliard d'euros – à moins que la détermination dans la lutte contre les comptes cachés à l'étranger ne faiblisse, mais je ne ferai à personne ici un tel procès d'intention. J'affirme d'autant plus volontiers que ce montant sera atteint qu'en vertu de règles internationales des échanges automatiques d'informations seront mis en place avec la Suisse, le Luxembourg et Singapour à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Tous ceux qui ont encore un compte caché en Suisse prendront alors des risques considérables s'ils ne le déclarent pas en France au STDR. Voilà donc une différence de 900 millions d'euros, qui correspond non pas à des dépenses impayées, mais à une

différence d'appréciation entre ceux qui retiennent l'estimation la plus pessimiste et nous-mêmes, dont l'estimation reste pourtant en-deçà de la borne haute de la fourchette.

De même, en ce qui concerne l'écart d'un milliard d'euros relatif aux recettes non fiscales, la Cour des comptes a retenu l'estimation basse. Nous avons pour notre part retenu une estimation moyenne, et je pense que ce milliard d'euros sera au rendez-vous à la fin de l'année. Cela étant, rapporté au montant global des recettes pour la sécurité sociale et pour l'État – 1 000 milliards d'euros ! –, cet écart est mineur. Si le débat ne porte que sur un milliard d'euros, le budget est très sincèrement conçu et très sincèrement appliqué ! Il n'y a pas de chèques en bois.

Un montant de 2,3 milliards d'euros est compté par tous comme une dépense impayée : en quelque sorte, nous ferions un « chèque en bois » en faveur d'Areva, qui n'aurait pas sa contrepartie. Une augmentation du capital d'Areva, grande entreprise qui a connu, et connaît, des difficultés, est nécessaire, mais une recapitalisation ne compte pas comme dépense budgétaire ; elle est en revanche retenue en comptabilité « maastrichtienne », dans l'appréciation du respect de la règle des 3 %. Avons-nous l'argent ? Oui ! Regardez la situation du compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État*, et regardez quand ce compte a été abondé. J'ai décidé la vente de la participation de l'État au capital de PSA ; cela représente un peu plus d'un milliard d'euros, qui ont été versés au CAS *Participations financières de l'État* en vue de la recapitalisation d'Areva. De même, j'avais préparé trois opérations qui n'ont pas eu lieu, car les conditions de marché ne permettaient pas de les mener à bien dans le respect des intérêts de l'État – comme le Premier ministre dans *Les Échos* ce matin, je ne vous préciserai pas lesquelles, le Gouvernement peut les mener à tout moment, et il n'appartient à personne de divulguer ces informations. Bref, soit les sommes nécessaires à la recapitalisation figurent sur le CAS *Participations financières de l'État*, soit les opérations permettant de les trouver sont préparées. Il est tout simplement faux de parler de 2,3 milliards d'euros de dépenses impayées au profit d'Areva. J'ai voulu préparer scrupuleusement toutes les recapitalisations que nous avons décidées, au profit d'Areva, d'EDF ou de plus petites entités.

Restent, selon la Cour, 3,6 milliards d'euros de sous-budgétisations...

**M. le président Éric Woerth.** Je crois que la Cour parle de 4,2 milliards d'euros, monsieur le ministre, mais nous vérifierons.

**M. Michel Sapin.** Je suis presque certain qu'il s'agit de 3,6 milliards d'euros, mais peu importe ; malheureusement, nous ne sommes pas à 600 millions d'euros près lorsque nous évoquons la gestion du pays.

N'avons-nous pas l'argent ? Étions-nous dans l'impossibilité d'honorer ces dépenses ? Tous les ans, la critique est faite : en cours d'année, il faut abonder des crédits pour faire face à certaines dépenses. Sont toujours concernés les mêmes ministères : ceux du travail, de l'agriculture et des affaires sociales. S'y ajoutent, pour le ministère de la défense, les opérations extérieures, à la montée en puissance desquelles nous assistons depuis 2010 ou 2011. Tous les ans, évidemment, il a été fait face à ces besoins en cours de gestion.

Un tel montant, de 3,6 ou 4,2 milliards d'euros, rompt-il avec la réalité des années passées ? J'ai entendu un tout jeune ministre dire que l'État allait se serrer la ceinture et faire 4,5 milliards d'euros d'économies – je crois que le détail vous en a été précisé. Il prétend que cela n'a jamais été fait. Pour ma part, je ne me rappelle pas d'époques très anciennes ni ne dispose d'informations me permettant d'en parler. Je me remémore simplement, comme la Cour des comptes – voyez son rapport –, l'effort accompli en cours

d'année en 2015 et en 2016. En 2015, il représentait 4 milliards d'euros ; en 2016, il représentait 5,8 milliards d'euros. Autrement dit, un effort de 4,5 milliards d'euros est exactement dans l'épure habituelle d'une bonne gestion menée par un gouvernement qui prend les décisions nécessaires en cours d'année, ni plus ni moins. C'est le bon quantum, si je puis dire, mais c'est le quantum habituel.

L'idée d'un « dérapage » des déficits publics n'est pas exacte. Lorsque la Cour prévoit un déficit équivalent à 3,2 % du PIB, ce chiffre est inférieur à celui de l'année passée lequel était inférieur à celui de l'année précédente, lui-même inférieur... Force est de constater que les déficits ont continuellement baissé depuis 2011 ; ils représentaient alors 5,1 % du PIB.

Non, il n'y a pas de « chèque en bois ». Non, il n'y a pas de « trou ». Non, il n'y a pas de « dépenses engagées impayées ». Ce ne sont là que facilités de langage. Lorsqu'il faut aborder des sujets difficiles, prendre des décisions compliquées, comme ce sera le cas de ce gouvernement et de cette majorité, il ne faut pas employer de tels termes.

Pourquoi cette dramatisation à un moment donné ? C'est une antienne habituelle. Peut-être nous est-il déjà arrivé à tous deux, monsieur le président, d'insister sur le poids de l'héritage et la nécessité de prendre des décisions difficiles, de rappeler que ce n'était pas notre faute, mais celle d'autres.

**M. Gilles Carrez.** On peut même continuer de le faire au bout de cinq ans...

**M. Michel Sapin.** Effectivement, nous pourrions parler de l'héritage que nous avons trouvé en 2012, même si nous n'avons pas exactement utilisé, à l'époque, l'audit comme il est utilisé aujourd'hui. Certains nous le reprochent, mais je pense que nous n'avions pas à le faire.

Pourquoi cette dramatisation ? Pour deux raisons. La première, c'est qu'il y a des décisions difficiles à mettre en œuvre pour 2017. Nous avons nous-mêmes préparé – et annoncé devant cette commission – un décret d'annulation de 1,4 milliard d'euros de crédits, et je sais qu'il n'est jamais facile de dire à un membre du Gouvernement, que ce soit le ministre de la défense ou un autre, qu'il va falloir faire des économies. J'invite l'actuelle majorité à affronter la réalité et à prendre ses responsabilités plutôt que de laisser penser que s'il y a aujourd'hui des décisions difficiles à prendre, c'est parce que le précédent gouvernement aurait été incapable de gérer la France.

Par ailleurs, l'année 2018 est celle où, légitimement, la nouvelle majorité veut mettre en œuvre les engagements qu'elle et le nouveau Président de la République ont pris devant les Français. Je m'étais préparé de manière extrêmement précise et sincère à cette phase de transition, en ne laissant aucune place à des dépenses nouvelles, notamment en ne prévoyant aucune diminution d'impôt supplémentaire – par rapport aux 6 milliards d'euros de baisses d'impôts s'inscrivant déjà dans la trajectoire. Je comprends que le Gouvernement souhaite – c'est sa liberté, et peut-être son devoir – vous proposer 6 ou 7 milliards d'euros de baisses d'impôts venant s'ajouter à celles qui étaient déjà prévues, et auxquelles il faudra bien trouver une contrepartie, ce qui est toujours difficile : il faut soit trouver de nouvelles sources d'économies, soit modifier le niveau de déficit – ce qui, je crois, fait partie de vos propositions.

Pour en revenir au mot « insincérité », employé avec insistance par la Cour des comptes dans une intention que d'aucuns ont, à tort, jugée cruelle, il a choqué et blessé beaucoup de monde, à commencer par Christian Eckert et moi-même, mais aussi les

administrations qui œuvrent au service de la majorité actuelle comme de l'ancienne, ainsi que les juristes, car le Conseil constitutionnel, qui est le seul juge de la sincérité des documents budgétaires, a déclaré que ceux de 2017 étaient sincères.

J'ai énormément de respect pour la Cour des comptes, qui est l'une des grandes institutions de la République et se montre invariablement sévère, parce que c'est son rôle – elle l'a été hier, elle l'est aujourd'hui avec nous, et le sera demain avec ceux qui nous ont succédé. Cependant, je crois que Pierre Joxe ou Philippe Séguin n'auraient pas agi comme l'a fait l'actuel Premier président de la Cour des comptes.

Je salue la volonté de l'actuelle majorité de continuer à réduire les déficits, une volonté dont elle ne doit à aucun prix se départir, en dépit des hésitations que l'on peut percevoir de la part de certains. Aujourd'hui, rien ne permet de considérer que le volcan que représente la dette de la France ne représente plus un danger, et qu'il serait possible de financer par la dette de nouvelles mesures fiscales, quelle que soit leur légitimité. Vous avez décidé, à juste titre, de continuer à diminuer les impôts ; cependant, c'est un choix politique qui en implique d'autres, consistant à déterminer lesquels. Il peut s'agir de la taxe d'habitation (TH) – pourquoi pas ? –, ou de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), révisé pour devenir un impôt sur la fortune immobilière (IFI), parallèlement à la mise en place d'une *flat tax* sur les revenus du capital.

Les chiffres sont connus, puisqu'ils ont été annoncés par le Premier ministre. Le coût de la réforme de la taxe d'habitation s'élève à 3 milliards d'euros, comme celui de la transformation de l'ISF en IFI, tandis que la mise en place de la *flat tax* à 30 % va coûter 1,5 milliard – ce qui fait 4,5 milliards d'euros au total pour ces deux dernières mesures. Si je suis en désaccord sur le nouvel équilibre qui est ainsi proposé, je reconnais que cette question est de nature à donner lieu à un débat politique. En tout état de cause, vous avez raison de vouloir maîtriser les dépenses, car c'est une condition nécessaire à une diminution des déficits et des impôts – nous sommes nous-mêmes, en dépit des controverses, parvenus à imposer chaque année entre 7 et 10 milliards d'euros d'économies. Je le répète, toute la question est de savoir sur qui doivent peser les économies réalisées – et quand je vois ce qui est aujourd'hui prévu pour la défense ou pour l'aide au développement, par exemple, je considère qu'il y a matière à un vrai débat politique : il y va de la justice fiscale et de l'intérêt national.

**M. le président Éric Woerth.** Nous parlions d'héritage, c'est en fait un véritable testament que vous nous livrez aujourd'hui !

**M. Michel Sapin.** Ma position me permet aujourd'hui de le faire.

**M. Christian Eckert.** Mon propos aura vocation à compléter celui de mon collègue Michel Sapin. Si nous avons eu l'habitude de faire des interventions communes au cours des dernières années, la répartition des compétences selon laquelle nous nous exprimions jusqu'à présent, résultant de nos fonctions respectives au ministère des finances, se trouve aujourd'hui inversée : ainsi, après les explications comptables et techniques qu'il vient de vous donner, je vais plutôt vous entretenir de l'aspect général et politique du sujet qui nous réunit aujourd'hui.

Avant cela, je commencerai par vous remercier de nous avoir invités, monsieur le président, et de nous donner ainsi l'occasion de nous expliquer. Nous avons en effet été choqués par certains mots, mais aussi étonnés par la méthode employée. Je rappelle que nous n'avons reçu aucune information sur le rapport avant sa publication, et que la presse a disposé de ce document plusieurs jours avant que nous n'en prenions nous-mêmes

connaissance, ce qui nous a placés dans une position inconfortable lorsqu'il s'est agi d'apporter rapidement des réponses techniques aux questions qui se posaient.

Si j'ai un très léger reproche à adresser à Michel Sapin au sujet de son intervention, c'est celui de n'avoir parlé que du « trou » de 8 milliards d'euros et des 4,5 milliards d'euros de mesures de redressement à prendre, sans dire que l'écart entre ces deux chiffres correspond très exactement à la différence entre un déficit de 3,2 % du PIB et un déficit de 3 %. Nous avons pour notre part fixé un objectif de 2,8 %. Nos services et la Cour des comptes retenaient plutôt le chiffre de 3,2 %, ce qui représente une différence de 8 milliards d'euros. Si nous avons retenu cet objectif de 2,8 %, c'était pour mettre tout le monde sous tension, compte tenu de la difficulté à contenir la dépense et les déficits. Cela dit, il n'a échappé à personne qu'au moment de nos échanges sur le programme de stabilité, nous avons simplement dit souhaiter revenir sous la barre des 3 %, le chiffre de 2,8 % étant passé au second plan. Aujourd'hui, le Gouvernement parle de 4,5 milliards d'euros de mesures de redressement, ce qui correspond à un déficit d'environ 3 %. Les 3,6 milliards d'euros – ou 4,2 milliards d'euros, en fonction des estimations – détaillés par Michel Sapin s'expliquent donc parfaitement par la différence entre notre objectif ambitieux d'un déficit de 3 % et la fixation de ce déficit à 3,2 %.

Je voudrais revenir sur le caractère habituel, pour ne pas dire banal, de la pratique consistant à prendre pour 4 milliards d'euros environ de mesures de redressement en cours d'année. Certes, construire un budget est un exercice difficile, mais l'exécution budgétaire ne l'est pas moins, et revêt un caractère extrêmement important. La notion d'insincérité pouvant évoquer l'idée de dissimulation, je voudrais rappeler la fréquence de nos contacts et la transparence de nos échanges : nous avons régulièrement transmis des informations à l'Assemblée nationale et au Sénat, et répondu à toutes les sollicitations en ce sens des présidents et des rapporteurs généraux des deux commissions des finances.

La Cour des comptes reconnaît elle-même qu'en 2016 « *la réserve de précaution a ainsi limité les dépenses à hauteur de 5,8 milliards d'euros* ». Dire que faire 4,5 milliards d'euros d'économies en cours d'année est inédit et quasiment impossible est donc une erreur, puisque nous l'avons systématiquement fait. En 2016, nous l'avons fait en plusieurs fois, avec un décret d'avance en juin, annulant un milliard d'euros de crédits ; un autre en septembre, annulant 700 millions d'euros de crédits ; un autre en novembre, annulant un milliard d'euros ; enfin, une loi de finances rectificative annulant le solde nécessaire pour parvenir à une réduction totale de 5,8 milliards d'euros.

En 2014, nous avons pris pour 4 milliards d'euros de mesures de redressement.

Dans une exécution budgétaire, les aléas sont nombreux, car ils ne portent pas seulement sur les dépenses, mais aussi sur les recettes. C'est pourquoi nous devons tous – parlementaires, ministres et magistrats de la Cour des comptes – savoir faire preuve d'une certaine humilité en matière de prévisions. Même examiné au mois de juin, un budget n'est jamais que prévisionnel ! Qui peut dire aujourd'hui, à un milliard près, ce que seront les recettes de TVA en 2017 ? Cette taxe est liée directement au niveau de la croissance et à celui de l'inflation ; or tout le monde s'accorde à reconnaître que la croissance est probablement supérieure au taux de 1,5 % que nous avons retenu.

D'une manière générale, les recettes ont un caractère très volatil. Ainsi, l'impôt sur les sociétés fait toujours l'objet d'un versement par les très grandes entreprises de ce que l'on appelle le « cinquième acompte » à la mi-décembre – un acompte représentant une anticipation du calcul par les entreprises concernées de leur assiette fiscale pour l'année en cours. En 2015, nous avons eu la bonne surprise d'avoir plus d'un milliard d'euros de

recettes supplémentaires sur le cinquième acompte, ce qui n'a rien d'étonnant quand on sait qu'il suffit pour cela qu'une ou deux grandes entreprises – essentiellement des banques – anticipent un bénéfice fiscal supérieur. Cela dit, cette situation n'est pas systématique : je rappelle que, si cet aléa s'est soldé par un résultat positif d'un milliard d'euros en 2015, on a observé un résultat négatif de près de 2 milliards d'euros en 2016, la plupart des grandes entreprises ayant anticipé une baisse de leur bénéfice fiscal.

J'insiste donc sur la nécessité que nous restions tous humbles lorsqu'il s'agit d'établir des prévisions. L'analyse finale des comptes se fera au moment de la loi de règlement, c'est-à-dire dans un an pour l'exercice 2017. Affirmer aujourd'hui de manière péremptoire qu'il va manquer tant de milliards d'euros pour parvenir à tel ou tel résultat est très imprudent, et j'invite chacun à la plus grande circonspection en la matière.

J'en viens à la réserve de précaution, qui a grossi au fil du temps. Je rappelle que cette réserve correspond à des crédits immobilisés – qui ne sont jamais ceux du titre II : on sait, ainsi, que la masse salariale est toujours exécutée conformément aux prévisions, à peu de chose près – de façon à pouvoir faire face aux aléas qui peuvent survenir au cours d'une année, qu'il s'agisse d'un événement climatique, d'une calamité agricole, d'opérations militaires extérieures non prévues, ou d'événements macroéconomiques ou géopolitiques portant par exemple sur le prix du pétrole ou les taux d'intérêt. Cette réserve de précaution peut être augmentée certaines années – parfois à la demande du Parlement, comme cela avait été le cas récemment dans le cadre de l'examen par le Sénat du projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. À quoi les 13 milliards d'euros qui composent actuellement la réserve de précaution sont-ils destinés ? Ils servent parfois à couvrir des besoins que Michel Sapin a évoqués tout à l'heure, et dont le caractère récurrent irrite régulièrement certains parlementaires, mais aussi le ministre du budget. En fin d'année, ils permettent aussi d'annuler un certain nombre de crédits.

Est-ce une bonne chose ? Certes, la présence de cette réserve constitue une sorte de filet de sécurité permettant de faire face, au cours d'une année, à de nouveaux besoins ou des décisions politiques non prévues. Cependant, il ne faut pas abuser d'une pratique revenant à déposséder le Parlement de sa capacité de décision et de proposition, en permettant au Gouvernement de déplacer un certain nombre de crédits – dans des proportions certes limitées. Pour cette raison, une réflexion pourrait être menée au Parlement sur l'ampleur et l'utilisation de la réserve de précaution. En tout état de cause, aujourd'hui c'est bien cette réserve qui va permettre de faire face à un certain nombre de dépassements, que Michel Sapin a exposés dans le détail.

Je me permets par ailleurs d'évoquer un point passé sous silence par la Cour des comptes, à savoir le fait que nous avons procédé à un gel supplémentaire de crédits, pour 1,4 milliard d'euros, à la fin du mois d'avril 2017, selon des modalités détaillées et transmises à votre commission. Nous n'avons pas recouru à un décret d'avance pour annuler ces crédits, estimant qu'il y avait tout lieu, à proximité d'une échéance pouvant laisser présager un changement de majorité, de laisser au futur gouvernement la liberté de faire d'autres choix, soit en volume, soit en répartition. Ainsi, en accord avec l'ensemble du gouvernement et le Président de la République de l'époque, nous avons pour notre part décidé d'annuler 350 millions d'euros de crédits du ministère de la défense afin de parvenir à ce montant de 1,4 milliard d'euros.

Je veux encore dire un mot sur les perspectives pour l'année 2018. Je rappelle que le Parlement a voté des mesures prévoyant 6 milliards d'euros de baisses d'impôt pour l'année, à savoir : la majoration du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ; la création du crédit d'impôt de taxe sur les salaires dans le secteur de l'économie sociale et

solidaire (ESS) – pour environ un milliard d’euros ; la généralisation du crédit d’impôt pour l’emploi de salariés à domicile, notamment pour l’accompagnement des personnes âgées ; enfin, la baisse de l’impôt sur les sociétés, s’inscrivant dans une trajectoire visant à ramener son taux de 33 % à 28 %.

Parallèlement, on a observé des propositions consistant à majorer les dépenses. Il a ainsi été prévu d’augmenter l’allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), anciennement appelé minimum vieillesse, l’allocation aux adultes handicapés (AAH) et un certain nombre de dépenses sociales, ce qui donne très logiquement lieu à un débat démocratique sur la nécessité de mettre en place des contreparties visant à financer ces baisses d’impôts supplémentaires. Pour ma part, je m’interroge sur les économies réalisées par l’Unédic à la suite d’un accord signé par les partenaires sociaux et désormais mis en œuvre, et sur les modifications relatives à la prise en charge d’un certain nombre de dépenses.

Même si nous n’avons pas observé la même répartition des rôles que par le passé, j’espère que notre intervention en duo vous a donné satisfaction et permis d’obtenir des réponses à toutes les questions que vous vous posiez.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Messieurs les ministres, je vous remercie d’avoir accepté de répondre à l’invitation de notre commission de venir répondre aux questions que nous nous posons sur ce sujet important qu’est la sincérité des comptes.

Je partage avec vous l’opinion selon laquelle l’emploi du terme « insincérité » par la Cour des comptes est excessif, car il s’agit d’une notion juridique susceptible d’entraîner la censure du budget, comme notre vice-président l’avait souligné lors de l’audition du Premier président de la Cour des comptes. Par ailleurs, vous n’aviez pas caché la nécessité de recapitaliser Areva, ni le fait que le coût de cette opération n’était pas intégré dans le calcul du déficit public.

À ce propos, ne pensez-vous pas avoir commis une erreur de communication en n’indiquant pas, lors de la présentation du programme de stabilité devant notre commission, au moins une fourchette de déficit public qui aurait pu donner une idée de l’impact de la recapitalisation d’Areva dans le calcul du déficit public ?

Pour ce qui est du problème récurrent du calcul du déficit structurel et de l’ajustement structurel, sans vouloir entrer dans un débat qui nécessiterait beaucoup plus de temps que celui dont nous disposons, j’aimerais savoir pourquoi vous avez maintenu des hypothèses de croissance potentielle et d’écart de production aussi éloignées de celles de la Commission européenne. Après s’être rejointes il y a deux ans, les deux estimations se sont en effet à nouveau écartées sans que l’on en connaisse les raisons.

Vous avez évoqué tout à l’heure le STDR. Étiez-vous informés que les recettes produites par son activité allaient diminuer, dans la mesure où les plus gros dossiers avaient été traités en priorité par l’administration ?

Enfin, j’ai bien entendu ce que vous avez expliqué sur les problématiques relatives aux sous-budgétisations, mais pourriez-vous revenir de manière plus précise sur les sous-budgétisations s’élevant à 4,2 milliards d’euros, notamment sur les 800 millions d’euros correspondant aux surcoûts des opérations extérieures et intérieures, sur le milliard d’euros destiné au plan de formation de 500 000 chômeurs et aux contrats aidés, ainsi que sur les 700 millions d’euros de l’AAH ?

**Mme Amélie de Montchalin.** Merci, monsieur Eckert, monsieur Sapin, d'avoir pris le temps de venir devant notre commission.

Nous sortons, nous le savons tous, d'une décennie, d'un quinquennat difficiles économiquement. Notre majorité veut s'assurer que le processus budgétaire sera le plus fiable et le plus sérieux possible, avec une trajectoire crédible. Nous voulons repasser sous les 3 % de déficit et infléchir la courbe de la dette.

En ce sens, il est essentiel de tirer collectivement les leçons de l'expérience récente, notamment en ce qui concerne l'efficacité de la dépense publique. Le bilan doit faire réfléchir, et nous pousse à agir : nous détenons un record de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires, notre dette a augmenté de trente points de PIB depuis le début de la crise ; pourtant, nous avons toujours 10 % de chômage, des territoires en difficulté et un investissement en berne.

Que faudrait-il changer ? Quels sont les blocages que vous avez identifiés, et qui ont pu vous empêcher de mieux dépenser l'argent public, et donc potentiellement de moins le dépenser ? Comment appréciez-vous l'efficacité de la dépense, et comment l'accroître ?

**Mme Véronique Louwagie.** Merci, monsieur Eckert, monsieur Sapin, d'être revenus devant nous.

Vous dites, monsieur Sapin, que la Cour des comptes est sévère. Mais elle n'est ni sévère ni clémente ; c'est un juge de paix dont les analyses sont pertinentes ! Certains moments de vérité, je vous le concède, sont douloureux.

Je voudrais soulever certaines contradictions dans vos propos. Vous ne contestez pas le montant de 8 milliards d'euros ; cette situation était connue, dites-vous, et vous laissez « la maison en ordre ». Or, le 18 octobre dernier, vous déclariez en séance publique qu'« *un budget sincère est un budget qui tient compte de l'ensemble des informations disponibles : c'est bien notre approche, au stade de la présentation du projet de loi de finances et tout au long du débat, pour opérer le cas échéant [...] les ajustements nécessaires* ». La Cour des comptes indique pourtant qu'à partir de l'automne 2016, les administrations avaient déjà dressé certains constats inquiétants, qui étaient dès lors connus du Gouvernement. Pourquoi ne pas avoir tenu compte de ces faits lors de l'établissement du budget ?

Par ailleurs, M. Emmanuel Macron, alors ministre de l'économie, était-il informé de cette situation ? Comment a-t-il réagi, et ces constats ont-ils pu précipiter sa décision de démissionner le 30 août 2016 ?

Monsieur Eckert, vous avez déclaré devant la commission, le 14 février dernier, que, s'agissant de l'exercice 2017, « *le Gouvernement [s'était] attaché à construire le budget sur des hypothèses solides* ». Vous nous avez donné ce matin des explications relatives aux recettes et aux incertitudes qui peuvent s'y attacher. Mais la Cour des comptes insiste surtout sur le problème des sous-budgétisations initiales. C'est là que le bât blesse : certains faits, connus, n'ont pas été pris en considération. Certes, construire un budget n'est pas facile, mais pourquoi ces sous-budgétisations ?

Je ne mets aucunement en doute vos compétences, ni d'ailleurs celles des services. Mais pourquoi ne pas avoir pris en compte tous ces éléments ? Vous ne contestez pas les montants, mais vous affirmez qu'il n'y a pas de dérapage. Nous ne pouvons pas approuver ces propos contradictoires. Envisagiez-vous en réalité de renoncer à l'idée de ne pas dépasser le seuil des 3 % ?



**M. Mohamed Laqhila.** Je fais partie des nouveaux élus qui découvrent la commission, et je vous l'avoue : je suis plus que choqué.

Ma première question porte sur le budget pour 2017. Le Conseil constitutionnel l'a jugé sincère ; la Cour des comptes dit le contraire. Que penser ? Quelle confiance peut-on accorder à ces deux institutions ?

Ma seconde question est relative aux comptes de l'année 2016. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a prévu une certification des comptes de l'État par la Cour. Or, pour 2016, ces comptes ont été certifiés « réguliers et sincères » mais avec quatre « réserves substantielles ». Celles-ci ne sont pas anodines : limites générales dans l'étendue des vérifications – quelles sont-elles ? ; anomalies relatives aux stocks militaires et aux immobilisations corporelles – faut-il voir là les effets du secret défense ? ; anomalies relatives aux immobilisations financières ; anomalies relatives aux charges et aux produits régaliens. Il ne s'agit pas ici de prévisions, mais de constatations comptables.

Certes, la Cour des comptes a levé certaines de ces réserves. Mais, en 2016, si toutes les demandes de la Cour avaient été prises en considération, la situation nette de l'État aurait été dégradée de 5,5 milliards d'euros par rapport à ce qui a été présenté.

Comment voulez-vous, messieurs les ministres, que l'État soit crédible, comment voulez-vous redonner confiance aux Français, aux investisseurs, aux créanciers si les comptes de la Nation présentent autant d'anomalies ? Peut-on imaginer un seul instant un chef d'entreprise – il y en a parmi nous – qui présente des comptes pareils ?

**M. Charles de Courson.** Je suis un peu étonné de la faiblesse de l'argumentation présentée par M. Sapin. Certes, c'est le Conseil constitutionnel qui est compétent s'agissant de la sincérité du budget, et il a jugé – à la suite d'un recours de l'opposition, dont j'étais – que le projet de loi de finances pour 2017 n'était pas insincère ; mais c'est le Haut Conseil des finances publiques qui apporte les éléments sur lesquels il s'appuie.

Or le Haut Conseil n'a de compétence que sur les recettes, et la critique fondamentale de la Cour des comptes porte sur les dépenses ! En matière de recettes, M. Eckert a raison : un écart de 2 milliards sur 300, ce n'est pas énorme, et les recettes sont bien plus aléatoires que les dépenses. M. Sapin a d'ailleurs oublié de dire que la situation était inverse en 2012 : l'écart avait été constaté sur les recettes, et non sur les dépenses.

Avec Gilles Carrez et d'autres, nous avons déjà souligné les risques existants. Je lis dans le rapport de la Cour des comptes que « *les investigations menées par la Cour montrent que les constats qu'elle a effectués étaient, pour l'essentiel, identifiés par les administrations et donc connus du Gouvernement dès l'automne 2016 et, de manière plus précise encore, en avril dernier* » – dès l'automne 2016, mes chers collègues ! Le rapport conclut que « *les textes financiers soumis à l'approbation de la représentation nationale [...] étaient ainsi manifestement entachés d'insincérités* ».

Je prends l'exemple des missions *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* et *Travail et emploi*.

Dans le cas de l'agriculture – vous ne pouvez pas le contester, ce n'est pas moi qui le dis, mais la Cour des comptes – les contentieux relatifs aux refus d'apurement communautaires n'étaient pas budgétés. Or la décision européenne demandant le reversement de 1,078 milliard d'euros, et acceptant un étalement sur trois ans, remonte au

16 janvier 2015 ! Il en est de même pour la sous-budgétisation du coût des exonérations de cotisations sociales et des conséquences de l'épidémie d'influenza aviaire et du versement des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN).

De la même façon, dans le cas de la mission *Travail et emploi*, vous aviez budgété 200 millions pour le plan de formation de 500 000 chômeurs : il manquait, excusez du peu, 600 millions ! C'est une sous-budgétisation de 75 %... Et c'est encore la même chose pour les contrats aidés. Ces faits sont incontestables, et vous avez agi sciemment : ce ne sont pas les administrations qui sont responsables. Ce sont des arbitrages politiques, destinés à donner l'impression que le déficit s'élèverait à 2,7 % du PIB.

En ce qui concerne 2017, vous n'avez pas répondu précisément, monsieur Sapin, aux questions précises que soulève la Cour des comptes.

Je voudrais également dire quelques mots de 2018. En 2017, vous avez anticipé des recettes pour 1,6 milliard – Gilles Carrez et moi-même avons beaucoup insisté sur ce point. Merci pour vos successeurs ! Et vous avez, en sens inverse, reporté des dépenses 2017 à 2018. De surcroît, les reports de charges sont en forte augmentation. Les reports de charge – je le précise pour les nouveaux – c'est un vieux truc : on ne paye pas en fin d'année, on fait de la cavalerie. Mais les ministres successifs les avaient considérablement diminués.

Pouvez-vous répondre précisément aux questions précises de la Cour ? L'argumentation de M. Sapin, je le redis, ne tient pas la route !

**Mme Valérie Rabault.** Merci, monsieur Eckert, monsieur Sapin, pour vos éclairages.

Je ne poserai qu'une seule question : que pensez-vous du montant des annulations prévues par le ministre des comptes publics ? Selon vous, 4,5 milliards, est-ce trop, est-ce juste, voire est-ce insuffisant ?

**M. Éric Coquerel.** S'agissant de l'insincérité, je commence par vous livrer une citation : « *J'ai demandé une évaluation par la Cour des comptes de la réalité budgétaire de notre pays ; je savais déjà depuis plusieurs semaines qu'il y avait une dégradation plus grande que le gouvernement sortant ne le disait de nos comptes publics.* » Le personnage qui a fait cette déclaration a ensuite rectifié sa politique économique – c'était François Hollande, en mai 2012. M. Cahuzac avait ajouté : « *Il y a une impasse budgétaire de 20 à 25 milliards d'euros.* » C'est un grand classique, pour un gouvernement qui veut accélérer sa politique d'austérité ou revenir sur des promesses faites au peuple, de se servir d'un audit ! Le fait que nous ayons des résultats similaires en 2012 et en 2017 ne m'étonne pas beaucoup.

En entendant Michel Sapin, je me disais surtout qu'il pourrait être encore ministre, et être venu nous présenter la politique budgétaire : il est à peu près dans les mêmes rails que le Gouvernement actuel. Ce sont toujours les mêmes phrases, sur la dette, sur la baisse des recettes et des dépenses. Nous assistons à la poursuite, en pire, de la même politique – je réserve mes critiques sur celle-ci pour le ministre des finances actuel que nous entendrons tout à l'heure.

En revanche, je voudrais vous interroger sur la gabegie financière qu'ont représenté le CICE et le pacte de responsabilité : en 2016, cela a coûté plus de 30 milliards d'euros. Or, selon l'étude la plus optimiste, menée par la Fédération de recherche CNRS « Travail, emploi et politiques publiques » (TEPP), le CICE a permis la création de 45 000 à

115 000 emplois – à moins qu’il ne s’agisse que d’emplois sauvegardés. Les autres études ne voyaient même aucune création d’emploi !

Chaque emploi créé, ou seulement sauvegardé, par le CICE aura donc coûté 300 000 à 600 000 euros, sans aucune contrepartie. Et chacun a pu observer – je ne fais que citer des chiffres de l’Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) – que les dividendes ont en revanche explosé : en 2016, la France a décroché le record d’Europe ! Cela doit vous rassurer sur la question de la taxation des capitaux et l’attrance du monde financier pour la place de Paris.

Le coût du CICE et du pacte de responsabilité passera à 40 milliards d’euros en 2017 : c’est *grosso modo* l’équivalent de la charge de la dette, qui était de 44,16 milliards en 2016. Monsieur Sapin, pouvez-vous dire quelques mots de cet aspect de votre bilan, bien plus catastrophique à mes yeux que celui, vrai ou pas, des insincérités relevées par la Cour des comptes ?

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Éric Coquerel a dit l’essentiel... Vous faites valser les milliards avec dextérité, mais vous ne dites rien des conséquences des politiques que vous avez menées sur la vie des gens, des hommes et des femmes qui peinent à boucler leurs fins de mois, ou encore sur l’avenir des services publics, en particulier en milieu rural. Derrière vos chiffres, il y a des problèmes concrets pour nos concitoyens.

Ce matin, vous avez encore saisi l’occasion de reprendre le discours sur les efforts à faire, sur les vis qu’il faudra serrer... Tout à l’heure, le ministre des finances et le ministre des comptes publics nous rediront la même chose.

En revanche, je n’ai rien entendu sur la fraude et l’évasion fiscale – 60 à 80 milliards, qu’il faut comparer aux 4 milliards ici, 4 milliards là dont il était question ! Je n’ai rien entendu non plus du scandale que constitue le CICE, censé rétablir l’emploi dans notre pays... Il n’a pas créé d’emploi, ou quelques-uns fort chers, mais il a créé des dépenses qui, elles, n’ont pas été perdues pour tout le monde ! Pouvez-vous revenir sur ce point ?

Quel est par ailleurs votre regard sur le resserrement de l’ISF ?

Enfin, s’agissant du prélèvement à la source, nous nous étions opposés au projet que vous aviez présenté, et nous y restons défavorables. Néanmoins, j’aimerais savoir si le report d’un an de cette réforme est, selon vous, lié à la complexité de sa mise en œuvre, qui aurait été mal anticipée, ou bien plutôt à des raisons politiques, l’exécutif souhaitant garantir la lisibilité de la prochaine baisse de cotisations sociales ? Ces baisses rapporteront, je le souligne, 250 euros par an à un smicard – rien à voir avec les quelque 3 à 4 milliards que rapportera aux plus grandes fortunes la réforme de l’ISF.

**M. le président Éric Woerth.** Je vous propose, chers collègues, de nous en tenir au sujet de notre réunion, c’est-à-dire le rapport de la Cour des comptes.

Je ne reviendrai pas sur Areva, ni sur l’utilisation de la réserve de précaution, quelque peu détournée de son principe puisqu’elle est utilisée pour gérer des sous-budgétisations chroniques plutôt que pour compenser les imprévus.

Le point essentiel est à mon avis le suivant : à l’automne 2016, quand le projet de loi de finances a été présenté au Parlement, aviez-vous conscience de ces sous-budgétisations ? La Cour des comptes insistant sur ce point, il me semble qu’il faut y revenir : pourquoi ces fameux « biais de construction » ? Que s’est-il vraiment passé ? Alors

que les enveloppes de crédit avaient déjà augmenté de près de 8 milliards par rapport à l'exécution 2016, il n'y avait pas, me semble-t-il, de raison particulière de sous-budgétiser. Bref, ces sous-budgétisations étaient-elles délibérées ?

Monsieur Eckert, vous dites que le chiffre de 2,8 % était une « cible ». Je comprends bien l'idée ; mais le rôle d'un budget est-il de se donner des objectifs que l'on essaie d'atteindre ? Lorsque l'on envoie aux instances européennes une trajectoire budgétaire, ce n'est pas un simple but qui est attendu, mais un chiffre réel.

Un dernier point, sur le prélèvement à la source. L'administration nous dit aujourd'hui : « Nous n'étions pas prêts », et la réforme a été reportée. Or je me souviens que les mêmes personnes et vous-même, monsieur Eckert, nous disaient : « Nous sommes prêts et nous pourrions appliquer le prélèvement à la source au 1<sup>er</sup> janvier 2018. » La même administration a donc déclaré deux choses différentes à la commission des finances. Nous voudrions savoir : étiez-vous ou n'étiez-vous pas prêts ?

**M. Michel Sapin.** Merci pour ces nombreuses questions qui vont au-delà des aspects techniques budgétaires et abordent des sujets politiques, sur lesquelles notre appréciation a été sollicitée.

Je laisserai Christian Eckert répondre sur le prélèvement à la source. Cette réforme était prête à tous points de vue ; si elle a été reportée, c'est pour d'autres raisons – peut-être bonnes – que l'impréparation.

J'ai été, monsieur le rapporteur général, un peu rapide sur Areva. Je crois avoir démontré – même si je ne pense pas être parvenu à convaincre M. de Courson – que je n'ai jamais convaincu... – ni Mme Louwagie – malgré le fait qu'elle a été plus constructive dans ses critiques – qu'il ne s'agissait pas de dépenses non financées ni d'insincérité. Nous avons déjà eu l'occasion d'expliquer précisément ici-même ce que je vais redire.

Je pense que c'est une grave erreur d'annoncer que les 2,3 milliards relèvent du déficit maastrichtien, car cela signifie que ce sont des aides d'État à perte et non des « investissements avisés ». En effet, lorsque l'État investit dans une entreprise pour des raisons stratégiques ou de rentabilité, ce n'est pas compté dans le déficit, tandis que lorsqu'il intervient pour sauver une entreprise sans rentabilité, cela y est intégré. Dire, aujourd'hui, que ces 2,3 milliards ne seraient pas des investissements avisés, c'est une grave erreur. Des discussions se poursuivent avec d'autres investisseurs, en particulier des investisseurs étrangers que nous souhaitons voir entrer au capital d'Areva ; en leur disant que l'argent qu'ils investiront est une perte, on ne peut pas les attirer. Quand un chef d'entreprise cherche des investisseurs, il ne commence pas par annoncer que l'argent investi sera perdu !

J'ai donc dit ce que j'en pensais au Haut Conseil des finances publiques. C'est une grave erreur de stratégie économique ; je n'ai pas voulu faire cette erreur et je souhaite que l'actuel Gouvernement ne la commette pas non plus. Que les sommes nécessaires soient disponibles, nous l'avons prévu ; que l'on cherche, ensuite, à ce que l'investissement soit le plus productif possible, cela me paraît pleinement légitime, et je conteste le raisonnement de la Cour des comptes, purement comptable et nullement économique. Elle est dans son rôle mais vous devez vous soucier également de la rentabilité de nos entreprises et de notre capacité à faire face aux grands défis, en particulier dans le domaine nucléaire.

Sur le STDR, ne baissez pas non plus la garde. Quelqu'un a demandé ce que nous avons fait contre la fraude et l'évasion fiscales. Reportez-vous à l'évolution des recettes dues à la lutte contre la fraude fiscale ces dernières années. Les mécanismes ont été

renforcés et des mesures adoptées au plan international pour lutter contre l'optimisation fiscale. Cela a eu des conséquences extrêmement positives sur les recettes de l'État et de la sécurité sociale. Ne vous fixez pas comme objectif, au titre du STDR, un milliard seulement : vous pouvez faire beaucoup mieux, je pense qu'il sera possible de constater 2 milliards !

Quant aux sous-budgétisations, on ne connaît même pas l'exécution du budget 2016... Les sous-budgétisations ne concernent pas ce qu'on appelle les dépenses limitatives, mais seulement les dépenses évaluatives. Dans le cas des premières, il n'est pas permis de dépenser plus que ce qui est écrit dans le budget, tandis que les secondes sont liées à l'exercice de droits – droits sociaux, contrats aidés qui peuvent être plus ou moins nombreux, compensations pour calamités agricoles... – et l'on ne peut connaître leur montant à l'avance, au moment où l'on construit le budget, en juin ou juillet. C'est pourquoi il faut se doter des moyens de faire face aux aléas en cours d'année. Ce qui serait irresponsable et mettrait le pays en danger, c'est de négliger de prévoir une réserve de précaution.

Merci à Mme Louwagie pour sa question sur l'intérêt général et les façons de faire différemment – non pas forcément parce que ce n'aurait pas été bien auparavant, mais parce que l'on peut toujours essayer de faire mieux. Certains aspects de la mise en œuvre du budget se sont nettement améliorés, ainsi que la Cour des comptes le relève. Il y a tout d'abord la question des hypothèses macroéconomiques : inflation et croissance. À la fin de l'année dernière, l'opposition affirmait qu'une hypothèse de 1,5 % de croissance était irréaliste et insincère ; ce fut l'un des arguments avancés devant le Conseil constitutionnel. Or le Premier ministre vient de réviser la croissance pour 2017 à 1,6 % !

Il vaut mieux arriver au pouvoir avec 1,6 % de croissance qu'avec 0,4 %, je le dis à ceux qui souhaitent parler d'héritage. Un héritage avec 1,6 % de croissance, plus de 200 000 emplois créés dans le secteur privé, la reprise de l'investissement et celle de l'activité du secteur de la construction, tout cela est bon pour la France ; si cela peut permettre à cette majorité de réussir, tant mieux.

Ce progrès dans l'élaboration des hypothèses macroéconomiques a été permis par la création du Haut Conseil des finances publiques, devant lequel nous nous rendons pour expliquer et discuter les prévisions sur le taux de croissance, même s'il ne sera sans doute jamais possible de prévoir un taux exact à 0,1 point près.

Les choses se sont aussi énormément améliorées dans le domaine des recettes. En 2012, le reproche portait sur leur surévaluation – un reproche que l'on n'entend plus aujourd'hui. Il faut veiller à conserver cet acquis, car la tentation de la facilité est toujours présente de ce côté-là.

La question est de savoir s'il est possible d'améliorer l'évaluation des dépenses. Comme nous vivons dans un monde de plus en plus imprévisible, la Cour des comptes, qui nous demandait d'augmenter la réserve de précaution afin de faire face aux aléas, dit aujourd'hui que cette réserve a été tellement augmentée que cela finit par poser problème. Faut-il la diminuer pour mieux budgéter, au plus près des besoins, chacun des ministères ? J'ai tendance à penser qu'il faudrait aller dans ce sens, mais ne supprimez surtout pas la réserve de précaution : c'est elle qui permet de faire face aux aléas imprévisibles, et ils sont nombreux. C'est vrai pour ce qui est du budget de l'emploi, même s'il y a moins de contrats aidés au second semestre compte tenu de l'évolution du chômage, ainsi que dans le domaine agricole, où les questions liées aux relations avec Bruxelles peuvent être extrêmement complexes.

Mme Louwagie a également posé une question sur la cible de déficit. Nous sommes passés à 2,8 % car nous attendions un peu plus d'économies sur l'Unédic et, l'accord étant signé, nous avons rectifié la cible : tout le monde nous a rendu grâce d'avoir pris en compte le contenu de l'accord. Cette cible, Christian Eckert et moi l'avons toujours atteinte ou dépassée. En 2015, nous avons fait 0,2 point de mieux que l'objectif et, l'an dernier, nous avons fait 3,4 % en prévision, 3,4 % en résultat ! Il faut se fixer un objectif, c'est une forme de discipline intellectuelle, et dégager en cours d'année, comme nous l'avons fait, les moyens de l'atteindre.

Je suis très heureux de retrouver ici Mme Rabault, dont je sais qu'elle continuera de jouer un rôle important dans cette commission. Est-ce que 4,5 milliards d'euros d'annulations, c'est beaucoup ? C'est ce que nous aurions fait nous-mêmes, mais pas de la même façon. Nous aurions étalé les annulations sur l'ensemble de l'année, c'est-à-dire que nous nous serions donnés les moyens d'obtenir au fur et à mesure toutes les informations nécessaires. Nous avions d'ores et déjà préparé 1,4 milliard d'euros d'annulations, et ce sera fait. Nous aurions attendu l'été pour un deuxième décret d'annulation et l'automne pour un troisième. Le choix de l'actuel Gouvernement et de sa majorité est d'essayer, à ce stade de la gestion, de pratiquer toutes les annulations nécessaires jusqu'à la fin de l'année. Je leur souhaite bonne chance, car il se passera d'ici là des choses qu'ils ne peuvent prévoir, et auxquelles il faudra bien faire face.

Nous avons le droit d'être d'accord sur certains objectifs. Des déficits en augmentation, ce n'est pas dans l'intérêt d'un pays ni de sa souveraineté. De même, je n'ai jamais compris comment on pouvait annuler de la dette tant que l'on a besoin de prêteurs. La lutte contre l'aggravation de la dette est d'intérêt général ; c'est un objectif fondamental que l'on peut partager avec d'autres sans renoncer, au contraire, à ses idéaux de gauche.

Une autre question, au sujet des 4,5 milliards d'euros d'économies, est de savoir sur qui elles pèseront. Selon moi, 850 millions pour les armées, qui seront suivis par 150 autres millions au titre des opérations extérieures, c'est trop, de même que ce qui a été annulé au titre de l'aide au développement. On peut donc avoir le même quantum sans avoir la même politique, les mêmes priorités : c'est là qu'est le vrai débat politique entre les uns et les autres.

Il existe un désaccord sur le CICE avec une partie de cette assemblée. Je dis quant à moi : « Heureusement que nous avons mis en place et le CICE et le pacte de responsabilité ! » La croissance à 1,6 %, la reprise de l'investissement, la création de 200 000 emplois dans le secteur privé en moins d'un an, ne sont pas arrivés par hasard, mais bien parce que nous avons mené une politique économique en faveur de la production et des entreprises – ce qui ne signifie pas en faveur de leurs dirigeants mais en faveur de leurs salariés. Beaucoup d'organisations syndicales considèrent d'ailleurs que ces décisions ont été favorables à ces derniers.

**M. Christian Eckert.** Je répondrai sur trois points.

Tout d'abord, au sujet de la cible, *Les Échos* ont publié ce matin une interview du Premier ministre, que je cite : « *Nous visons un déficit de 2,7 % l'an prochain, mais je ne suis pas un fétichiste du chiffre. Mon objectif politique est d'être en dessous de 3 %.* » Ce doit être l'un des rares points de convergence entre nous.

**M. le président Éric Woerth.** C'est un propos de presse, et non quelque chose d'inscrit dans un programme de stabilité ou une loi de finances.

**M. Christian Eckert.** Dont acte. Autre point que Michel Sapin n'a pas évoqué : vous savez comme moi que l'objectif envoyé à Bruxelles est révisé par la Commission européenne et que l'on s'attend en général à une révision de l'ordre de 0,1 point. C'est un des éléments qui nous a conduits à retenir 2,8 %.

Ensuite, l'efficacité de la dépense est à rechercher dans la vie de tous les jours. Je citerai deux exemples : la direction de l'immobilier de l'État (DIE) que nous avons créée à Bercy – l'immobilier de l'État est un sujet que je vous recommande, l'efficacité de la dépense n'y étant pas franchement avérée – et la direction des achats de l'État (DAE). Pour répondre aux propos tenus par M. Darmanin hier, je ne crois pas que le Gouvernement réalisera 4,5 milliards d'économies sur l'achat de voitures. Je vous invite à consulter les résultats obtenus dans ces domaines ; nous ne les avons sans doute pas suffisamment fait connaître.

Enfin, le prélèvement à la source était bel et bien prêt, car nous y avons travaillé d'arrache-pied depuis janvier 2016. Je n'ai jamais caché que l'administration nous avait dit que le calendrier était serré. Il était serré, mais tenable. L'expérimentation qui était prévue pour cet été, avec un panel d'entreprises en cours de sélection à la mi-mai, quand nous sommes partis, devait confirmer la faisabilité technique de la réforme.

Certains ont commenté la publication tardive, dans l'un des derniers numéros du *Journal officiel* sous le précédent gouvernement, de l'un des plus importants décrets relatifs au prélèvement à la source. Or ce décret avait été présenté au Conseil d'État en mars ; à cause de l'encombrement de la fin de législature, le Conseil a mis un certain temps à rendre son avis. En tout état de cause, jamais l'administration ne nous a dit que le prélèvement à la source ne serait pas prêt. Nous avons une réunion tous les lundis après-midis, Michel Sapin et moi, avec les responsables de l'administration à ce sujet.

**M. le président Éric Woerth.** La même administration est donc prête au mois de mai et ne l'est plus au mois de juillet...

**M. Gilles Le Gendre.** J'aimerais solliciter votre expérience sur la question, cruciale pour nous, de la programmation budgétaire pluriannuelle. Nous avons dans ce domaine des ambitions élevées, qui se manifesteront à l'automne. Nous sommes convaincus du caractère fondamental de cet enjeu, non seulement pour clarifier et solenniser les engagements budgétaires que nous prenons envers nos concitoyens, notamment en termes de baisse simultanée de la dette, des déficits, des impôts et des dépenses, mais aussi et surtout parce que nous considérons que l'efficacité de l'action publique, qui est au cœur de notre politique et qui est de nature, je pense, à recueillir un large consensus dans cette salle, nécessite, outre une approche comptable à l'année, un pilotage radicalement différent des dépenses publiques, avec au bout du compte des économies et, à l'intérieur de ce solde d'économies, des transformations profondes dans la composition des dépenses, ainsi que des investissements de nature à améliorer l'efficacité de l'action publique.

La majorité précédente avait manifesté en 2012 son intention de s'inscrire dans une telle démarche, et puis nous avons vu cette volonté s'infléchir, la démarche perdre en ambition et en efficacité. Sans entrer dans la moindre polémique, j'aimerais savoir quels écueils vous avez rencontrés, qui vous ont empêché de maintenir le cap ? Est-ce la conjoncture ? M. Sapin a dit que l'aléa était moindre aujourd'hui. Est-ce dû à une volonté politique insuffisamment ferme ou cohérente ? Ou bien est-ce le constat que le cadre budgétaire, tant dans son processus que dans la façon dont sont gérées les dépenses et les interventions publiques, serait inadapté à ce type d'ambition ? Les conseils que vous pourrez nous prodiguer nous permettront peut-être d'échapper à cette fatalité.

**M. Gilles Carrez.** Je partage ce qu'ont dit M. Sapin et M. Eckert sur les deux exercices 2017 et 2018. À mes yeux, le problème est moins 2017 que 2018. En 2017, il y a un peu plus de sous-budgétisation que les années précédentes, notamment sur deux missions : l'agriculture et le travail. Cette sous-budgétisation sur les dépenses est cependant compensée par une grande prudence sur les recettes et, pour ma part, je n'ai jamais contesté l'hypothèse d'un taux de croissance de 1,5 %. Compte tenu du montant de la réserve de précaution, je pense donc que les choses devraient se dérouler correctement en exécution.

En revanche, prendre un décret d'annulation pour un montant aussi important – 4,5 milliards ! – est complètement inédit et comporte des risques sur les aléas d'ici à la fin de l'année. Le bon support aurait été un collectif budgétaire, comme l'a signifié le Conseil constitutionnel dans sa décision de fin décembre dernier. Tout en rejetant l'argument fondé sur l'insincérité, il précise en effet, dans un considérant, que, si l'écart avec la loi de finances initiale atteint une certaine ampleur, il reviendra au Gouvernement de présenter un collectif budgétaire.

S'agissant de l'exercice 2018, nous avons critiqué, sous la précédente législature, le fait que vous l'auriez en quelque sorte préempté sur le plan budgétaire. Nous nous en inquiétions, alors que nous voulions vous succéder. Vous avez en effet fait adopter 6 milliards d'euros de baisse d'impôts, sous la forme d'un maintien du CICE ou encore de crédit d'impôt relatif aux emplois familiaux. S'y ajoutait l'anticipation de petites recettes, comme celle de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) ou celle des produits financiers.

S'amorçait en outre une certaine sous-budgétisation pour 2018. Prenons l'exemple de la troisième phase du programme d'investissements d'avenir (PIA 3), censée s'élever à 10 milliards d'euros. Aucun crédit de paiement n'était prévu pour cette année, tout le financement étant reporté à 2018. Quant au protocole sur les parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), il représente une dérive de 2 milliards d'euros par an, indépendamment même de l'évolution du point d'indice.

Compte tenu du PPCR ainsi que de la hausse annoncée de l'AAH et du minimum vieillesse, comment arriver à réduire encore le déficit budgétaire en 2018, surtout si l'on doit ajouter 6 à 7 milliards d'euros de baisses d'impôts supplémentaires ?

**M. Hervé Pellois.** Monsieur Sapin, vous avez une longue et riche expérience en tant que ministre, ayant notamment été ministre du travail de 2012 à 2014. À ce titre, vous avez lancé les contrats d'avenir, initiative intéressante qui a permis d'endiguer le chômage des jeunes, ce qui était une urgence à l'époque.

Toutefois, la Cour des comptes note dans son rapport que les résultats de ce dispositif, en termes d'insertion professionnelle, sont faibles. Elle a formulé, à cet égard, plusieurs pistes de réorientation : un meilleur ciblage sur les jeunes pas ou peu qualifiés, même si c'était déjà, à mon sens, le cas ; une concentration des contrats aidés sur le secteur marchand ; une réduction de la durée maximale et l'inscription dans un parcours qui prendrait la forme de contrats d'apprentissage ou de professionnalisation.

Quel est votre avis à ce sujet ? Quelles pistes mériteraient, selon vous, d'être approfondies ? Pour quelles raisons le secteur marchand n'a-t-il pas été visé par les contrats d'avenir ?



**Mme Christine Pires Beaune.** Je regrette que la procédure d'établissement du rapport de la Cour des comptes n'ait pas été contradictoire. Cela lui aurait sans doute permis d'apporter des nuances, notamment à ses appréciations sur la sincérité budgétaire.

Je partage le point de vue de notre collègue Carrez sur le montant du décret d'avance, qui représente l'équivalent de l'ensemble des décrets d'avance sur une année-type. Le 13 avril, vous aviez, messieurs les ministres, évoqué un « surgel » de 1,4 milliard d'euros dans le cadre de la gestion de la réserve de précaution. Sur quelles missions ce surgel porte-t-il ? La défense est-elle concernée ?

S'agissant du prélèvement à la source, nous avons entendu dire ici même que les services de Bercy étaient « prêts techniquement ». Pourquoi, dès lors, ce report ?

Enfin, quel décile de revenus profitera le plus de la réforme annoncée de l'ISF ?

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Comme Charles de Courson, je suis étonné par votre défense, monsieur Sapin. En substance, vous nous dites trois choses : premièrement, « de quoi se mêle la Cour des comptes en parlant d'insincérité ? » ; deuxièmement, « nous n'avons peut-être pas fait très bien, mais l'habitude était, de toute façon, de faire très mal » ; troisièmement, « les prévisions étant par nature incertaines, il était normal que le Gouvernement n'en tînt pas compte »...

**M. Michel Sapin.** Votre propos n'est-il pas quelque peu caricatural ? Je vous ai connu plus nuancé...

**M. Jean-Louis Bourlanges.** S'agissant de l'insincérité, je ne vois pas comment le Conseil constitutionnel pourrait se prononcer si la Cour des comptes ne l'a pas fait avant lui. En ce domaine, elle agit d'ailleurs non comme juridiction, mais comme auditeur technique.

Nous avons en outre beaucoup plus d'éléments aujourd'hui sur l'écart entre le budget annoncé et le budget réalisé. Vous dites vous-même qu'il s'agissait d'afficher des objectifs pour mobiliser tout le monde et d'avoir quelque chose à envoyer à Bruxelles. C'était donc bien, de votre propre aveu, un chiffre politique, non un chiffre sincère.

**M. Michel Sapin.** Les années précédentes, les objectifs étaient non seulement affichés, mais tenus !

**M. Jean-Louis Bourlanges.** J'en viens aux recettes résultant de l'activité du STDR. Vous nous dites que cette administration vous a donné un chiffre, mais que vous avez considéré qu'elle se trompait et décidé de retenir plutôt le double de son estimation. Pourquoi avez-vous récusé son évaluation ? Cela me semble sans fondement.

Enfin, la Cour des comptes écrit : « *Les investigations menées par la Cour montre que les constats qu'elle a effectués étaient, pour l'essentiel, identifiés par l'administration, et donc connus du Gouvernement dès l'automne 2016.* » Avez-vous bénéficié, de la part de vos services, d'éléments techniques concordants tendant à montrer que vous pratiquiez, sur une assez grande échelle, une sous-évaluation budgétaire ? Il conviendrait alors de nous communiquer ces documents. S'ils n'existent pas, soutiendrez-vous que le propos de la Cour des comptes est mensonger ?

**M. Patrick Hetzel.** En conclusion de son rapport, la Cour des comptes écrit : « *Au total, bien qu'il reste encore des incertitudes à cette période de l'année, nos analyses*

*révèlent que la cible de solde public pour 2017 apparaît, à politiques constantes, hors d'atteinte.* » Or c'est bien vous qui avez fixé cette cible.

Comment avez-vous donc procédé ? Ce que dit la Cour des comptes est irréfutable. Il y a deux aspects de l'insincérité. D'abord, il y a eu une sous-estimation des dépenses, à hauteur de 7,3 milliards d'euros. Ensuite, il y a eu une surévaluation des recettes, pour un même montant.

Il y a deux jours, monsieur Eckert, vous avez écrit sur votre blog, comme vient de le rappeler notre collègue Jean-Louis Bourlanges que *« l'objectif affiché à 2,8 % avait comme but principal de mettre tout le monde sous tension pour assurer les 3 % qui correspondent à notre engagement international »* et que ce ne sont donc en fait que 4 milliards environ *« qui sont nécessaires pour contenir à 3 % le déficit public »*. Vous reconnaissez ainsi que l'objectif affiché de 2,8 % était un outil de management, non un outil de sincérité budgétaire. En d'autres termes, vous reconnaissez votre insincérité budgétaire.

Dans *Les Échos* d'aujourd'hui, Nicolas Plantrou propose de créer, *« comme dans le privé, un délit de présentation de budget insincère »*. Que pensez-vous de cette proposition ?

**M. Michel Sapin.** Il est difficile de convaincre ceux qui ont décidé de ne pas l'être... Ce que nous avons fait n'était ni mieux ni moins bien que ce qui se pratique habituellement, monsieur Bourlanges. Nous avons établi un projet de loi de finances initiale le plus proche possible des informations dont nous disposions – et dont vous disposiez aussi.

Certes, ces informations évoluent entre l'été, période où le projet est établi, et le mois d'avril suivant. Mais ce processus est totalement transparent. Au vu des informations disponibles, nous avons proposé 4 milliards de mesures d'économies supplémentaires, dont 1,4 milliard d'euros de gel. Dans ce dernier montant était incluse l'annulation du report de 350 millions d'euros de l'année précédente sur le budget 2017 du ministère de la défense. Mais aucune annulation ne touchait le budget de l'année 2017 en lui-même. L'annulation a d'ailleurs certainement dû être déjà assez difficile à faire avaler au ministre de la défense de l'époque, membre du Gouvernement actuel...

En cours d'année, la Cour des comptes avait identifié un risque de dérapage de 8 milliards d'euros. Mais il s'agit du même risque régulièrement identifié par elle au cours des cinq années précédentes. Peut-être peut-on le diminuer, mais il ne me semble guère envisageable de le supprimer tout à fait. Un budget cadencé est un budget voué à se fracasser sur l'écueil de l'exécution. La souplesse est nécessaire. Elle se trouve dans la réserve de précaution et dans la capacité à abonder un certain nombre de missions pour faire face aux besoins en cours d'année. Sans doute peut-on faire bouger ces variables-là. Mais quand vous nous dites que nous avons fait le plus mal du monde, monsieur Bourlanges, vous pourriez être plus fin et plus nuancé.

Quant à la programmation pluriannuelle des finances publiques, nous n'en découvrons pas aujourd'hui la nécessité, notamment vis-à-vis de la Commission européenne quand nous lui présentons le programme de stabilité. Le projet de budget 2018 sera d'ailleurs accompagné de prévisions pour 2019 et 2020. Une programmation pluriannuelle prévisionnelle en début de quinquennat offre sans doute une manière de crédibiliser, aux yeux de tous, la décision budgétaire et ses conséquences.

Quant à dire que la programmation ne saurait ensuite bouger, il n'en est évidemment rien... En 2012 et en 2013, nous avons connu une croissance particulièrement

faible. Pour cette année, l'objectif a été révisé à la hausse, de 1,5 % à 1,6 %. Il est donc possible d'améliorer la programmation pluriannuelle, et nous sommes prêts à vous apporter notre expérience en ce domaine...

S'agissant des emplois d'avenir, ils sont aujourd'hui également ouverts au privé aussi. Les analyses très critiques de la Cour des comptes sont contredites par d'autres organismes, car ces emplois se sont révélés extrêmement utiles et indispensables. J'ai eu l'occasion de rencontrer des centaines de jeunes titulaires d'un emploi d'avenir, et je peux en témoigner. S'il faut probablement en diminuer le nombre à mesure que le chômage recule, je dirais qu'il faut du moins éviter que cette diminution soit brutale.

Gilles Carrez s'est interrogé sur la sincérité des prévisions pour 2018. En vérité, l'objectif de croissance a été révisé à la hausse, de 1,5 % à 1,7 %, tandis que la diminution de 6 milliards d'euros des impôts, dont l'impôt sur les sociétés, est déjà prise en compte. Je rappelle que l'impôt sur les sociétés a été réformé en décembre 2016, et que sa diminution progressive est programmée sur quatre ans.

Nous avons également annoncé 7 à 8 milliards d'euros d'économies nécessaires, certes sans préciser à l'avance où elles seraient faites, car c'est impossible à dire deux ans à l'avance. Mais, s'agissant du montant, ce n'est rien d'autre que le quantum habituel que nous avons mis en œuvre au cours des dernières années.

Pour 2018, le problème sera de « faire de la place » pour les mesures fiscales que vous avez souhaitées, et qui ont peut-être contribué à votre élection. L'allègement de la taxe d'habitation coûtera 3 milliards d'euros, tandis que la révision de l'ISF en coûtera autant et la mise en place d'une *flat tax* vous privera d'environ 1,5 milliard. Au total, cela fait donc 7,5 milliards.

Je souligne que, sur ce montant, 3 milliards d'euros seront à partager entre plusieurs dizaines de millions de foyers, et que 4,5 milliards d'euros le seront entre quelques centaines de milliers de contribuables tout au plus.

**M. Éric Alauzet.** Nous nous trouvons à la croisée de deux mandats, et il était évident que la Cour des comptes saisisrait l'occasion de frapper un grand coup – ce qu'elle a fait.

Reconnaissons que la trajectoire de réduction du déficit public est moins rapide chez nous que dans d'autres pays. Les deux reports successifs de l'objectif de 3 %, en 2013 puis en 2015, l'ont montré. Il faut se demander pourquoi, tout en constatant au passage que cela correspond aussi à une moindre austérité en France.

Je me demande, en réalité, si cette lenteur n'est pas due, au moins en partie, à une mauvaise appréciation de la part du déficit conjoncturel dans le budget de l'État. Devant les progrès réalisés en matière de déficit structurel, l'idée s'installe qu'un jour ou l'autre les choses s'arrangeront. Mais il ne faut pas exclure, à mon sens, qu'une partie du déficit considéré comme conjoncturel soit en fait du déficit structurel lui aussi.

**M. Jean-Pierre Vigier.** À vous entendre, messieurs, tout irait bien. En réalité, nous allons droit dans le mur. Il faut ouvrir les yeux : notre gestion budgétaire n'est pas bonne. Nous sommes l'un des plus mauvais élèves d'Europe. Seule l'Espagne est derrière nous.

Pour illustrer l'insincérité, je citerai seulement la sous-budgétisation, l'inscription d'économies impossibles et la croissance prévisionnelle estimée en dehors des paramètres. Cela aboutit à un trou de 8 milliards d'euros, malgré des conditions favorables, voire très favorables, comme l'on ne le dit pas assez souvent. Que se passera-t-il quand les taux d'intérêt ne seront plus aussi bas ?

Il y a cependant de bons élèves : les collectivités locales. Elles ont subi de fortes baisses des dotations d'État, réduit leurs dépenses de fonctionnement et équilibré leur budget. J'espère que ce n'est pas le principe des vases communicants qui est à l'œuvre.

En conclusion, il est grand de retrouver un bon cap.

**Mme Bénédicte Peyrol.** Je voulais vous interroger, messieurs les ministres, à propos de la réserve de précaution, et suggérer d'en user précisément... avec précaution. En vérité, ne faudrait-il pas surtout avoir un comportement responsable ? Jusqu'à présent, elle n'a pas toujours été utilisée seulement pour parer aux imprévus et aux aléas. J'appelle à ce que nous réfléchissions à des garde-fous supplémentaires.

**M. Éric Coquerel.** Je ne saurais me satisfaire de la réponse que nous avons entendue sur le CICE. J'observe au passage que tous les défenseurs d'une politique de l'offre balaient d'un revers de main les critiques que l'on peut lui adresser.

Vous nous déclarez, monsieur Sapin, que le CICE aurait créé 200 000 emplois et hissé le taux de croissance à 1,7 %. Il n'en est rien. Il ressort au contraire d'études commandées par Matignon, *via* France Stratégies, mais aussi d'analyses de l'INSEE ainsi que de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du travail, qu'il est impossible d'en voir le moindre effet.

En matière d'emploi, votre appréciation me semble aussi très optimiste. En réalité, le CICE coûte également très cher en matière d'emploi. Tout au plus peut-on constater, sans doute, un effet induit sur la restauration des marges des entreprises.

De surcroît, le CICE est financé par une augmentation de la TVA ; il pèse donc sur les ventes et sur la consommation.

Cette question ne serait pas si importante s'il s'agissait seulement de faire le bilan de l'action gouvernementale passée. Mais le nouveau gouvernement veut encore accentuer cette politique !

**M. Christian Eckert.** Le bilan du CICE et de la politique économique menée par le gouvernement précédent en faveur de l'emploi n'est pas le sujet du jour. Le débat a en quelque sorte été tranché par une partie des électeurs... Si je suis là aujourd'hui, ce n'est donc pas pour défendre le CICE, mais pour commenter l'audit de la Cour des comptes et parler avec vous de finances publiques.

J'appelle néanmoins votre attention sur le fait que la transformation du CICE en allègement de cotisations sociales patronales aura un coût. Certes, il s'agira d'un *one shot*, mais ce coût s'élèvera probablement aux alentours de 25 milliards d'euros. Or, j'ai longuement étudié la question, et je ne perçois pas la différence qui existe entre ces deux dispositifs du point de vue de la réduction du coût du travail. On me dit que l'allègement des cotisations sociales serait plus durable qu'un crédit d'impôt ; pourtant, le Gouvernement présente bien, chaque année, au Parlement un projet de loi de financement de la sécurité sociale et un projet de loi de finances initiale.

Je reviens rapidement sur le STDR. Chaque année, le rendement attendu fait l'objet d'un débat avec l'administration. Je rappelle tout de même que 50 000 dossiers concernant des comptes qui n'avaient pas été déclarés à l'administration fiscale ont été déposés, et qu'environ la moitié seulement a été traitée, pour des raisons qui tiennent à l'organisation et aux moyens techniques – et parfois humains – de l'administration. Il faut donc trouver une solution qui lui permette de traiter ces dossiers à un rythme tel que le rendement que nous avons évoqué puisse être atteint. C'est pourquoi nous lui avons clairement demandé de renforcer ses moyens. Elle a ainsi créé des centres de traitement décentralisés, qui devraient contribuer à atteindre cet objectif.

Madame Peyrol, je partage votre propos. Vous avez compris, je crois, que j'invitais nos successeurs à utiliser la réserve de précaution pour faire face à des événements conjoncturels plutôt qu'à des éléments qui sont devenus structurels ; je pense notamment aux opérations extérieures.

Enfin, M. Hetzel a évoqué la question du déficit en citant le rapport de la Cour des comptes, mais il a omis d'ajouter que celle-ci précise : « à politiques constantes ». Si l'on considère que nous parviendrons à un déficit de 3,2 % à politiques constantes, cela signifie que des inflexions sont nécessaires, ce que nous n'avons cessé de répéter. J'ajoute que, si rien n'avait été fait sous le quinquennat précédent – à politiques constantes, donc –, le déficit aurait atteint 6 % ou 7 % en 2016. Or, il s'élevait, l'an dernier, à 3,4 % selon l'INSEE. À ce propos, je précise que le nombre des réserves émises par cette dernière a baissé d'année en année, passant de sept à cinq, puis à quatre. Ces réserves portaient auparavant sur la certification des comptes de la sécurité sociale ; elles concernent désormais celle des comptes de l'État. Je dois dire que tous les gouvernements ont contribué à l'amélioration de la certification des comptes, et donc à la diminution du nombre de ces réserves.

**M. Michel Sapin.** Christian Eckert et moi-même, nous vous avons livré les éléments les plus objectifs possible afin que chacun, en conscience – c'est-à-dire indépendamment du débat politique ou du politicien que l'on peut avoir au sein de la commission –, comprenne que nous avons voulu, en particulier en 2016 et au début de 2017 – et l'administration était mobilisée à cette fin, vous en trouverez la trace écrite –, que l'état des finances publiques soit le meilleur possible. Nous n'avons pas atteint la perfection, mais c'est bien difficile dans le monde actuel. En tout état de cause, nous avons agi en toute sincérité et conformément à nos valeurs et à notre devoir.

Vous trouvez une France en meilleur état qu'en 2012. Tant mieux ! Faites-en le meilleur usage, y compris du point de vue budgétaire. Si nous pouvons être d'accord sur tous les objectifs – baisse des déficits, stabilisation et baisse de la dette, diminution des impôts et maîtrise des dépenses publiques –, il reste néanmoins une place très grande pour le débat : quelles dépenses ? Quelles recettes ? Au profit de qui ? Pour quel intérêt général ? Comme diraient certains, où que se trouvent bâbord et tribord, il y a une place pour le débat...

**M. le président Éric Woerth.** Je vous remercie pour cette audition, intéressante et nécessaire, sur la question majeure de la sincérité des budgets.

\*

\* \*



## AUDITION DE MM. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, ET GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

*Lors de sa réunion du mercredi 12 juillet 2017 à 12 h 15, la commission des finances entend M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, et M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques.*

**M. le président Éric Woerth.** L'ordre du jour de notre réunion est chargé, puisque nous devons examiner une séquence budgétaire complète, à savoir un projet de loi de règlement, qui sera discuté en séance publique le 18 juillet, un projet de décret d'avance, qui nous est parvenu assez tard, et le rapport sur les orientations des finances publiques, en vue d'un débat en séance publique qui se tiendra le 20 juillet, pour lequel le rapporteur général, qui a travaillé toute la nuit, nous présentera son rapport cet après-midi. Je vous propose de traiter ces trois sujets simultanément.

Mais avant de vous donner la parole, messieurs les ministres, je tiens à vous dire que je déplore que nous ayons reçu ces documents si tard. Certes, nous sommes en début de législature et il y a du mieux par rapport à l'année dernière, puisque nous avons reçu le rapport en vue du débat d'orientation des finances publiques le jour même de son examen par notre commission. Toutefois, il conviendrait que nous recevions un tel document vingt-quatre ou trente-six heures avant la réunion de celle-ci, car il est très difficile de travailler dans ces conditions. S'agissant du décret d'avance, nous sommes censés donner un avis dans un délai de sept jours. Nous le ferons, après avoir éventuellement auditionné les responsables des programmes ou des missions concernés. Mais, là encore, nous prenons connaissance du texte tardivement, et beaucoup se sont émus de le découvrir d'abord dans la presse. Nous travaillons dans de mauvaises conditions. Je ne crois pas que ce soit la volonté du Gouvernement, et je compte donc sur vous, messieurs les ministres, pour améliorer les choses à l'avenir.

**M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances.** Je veux tout d'abord vous féliciter, monsieur le président, pour votre élection à la présidence de la commission des finances. Je tiens également à saluer l'élection du rapporteur général, ainsi que l'ensemble des membres de cette prestigieuse commission où j'ai eu l'honneur de siéger pendant une dizaine d'années. Je suis heureux de vous présenter ces premières orientations avec Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics ; nous collaborons étroitement et travaillons en parfaite entente.

Les grandes orientations économiques qui ont été retenues par le Président de la République et le Premier ministre en ce début de quinquennat déterminent les priorités et les grands choix budgétaires du Gouvernement. Au regard de la situation économique globale, trois éléments majeurs me semblent devoir orienter notre action publique.

Le premier est la révolution technologique sans précédent qui va bouleverser nos entreprises et le monde du travail. Je pense au développement de la robotique, à celui, très rapide, de l'intelligence artificielle, qui va modifier totalement notre rapport au travail, et à la révolution digitale, dont nous ne connaissons pas encore toutes les conséquences.

Le deuxième est le retour de la croissance dans la zone euro, même si elle est encore fragile, et les rivalités commerciales de plus en plus violentes que l'on observe à l'échelon mondial et qui peuvent mettre en difficulté et notre appareil productif et nos entreprises exportatrices. J'ai pu mesurer, lors du G20 de Hambourg, à quel point ces rivalités commerciales, l'accès aux marchés publics et la réciprocité des normes seront, dans les années à venir, un enjeu crucial pour le développement de notre économie, et donc pour nos comptes publics.

Le troisième réside dans le fait que les résultats de la France sont structurellement moins bons que ceux de ses partenaires européens. L'ambition du Président de la République, du Premier ministre, de Gérard Darmanin et de moi-même est donc d'accomplir la transformation économique de la nation française afin qu'elle cesse de faire structurellement moins bien que ses partenaires, que ce soit en termes de dépense publique – si celle-ci était, comme certains le croient, facteur de croissance et d'emploi, la France serait la nation la plus riche d'Europe et aurait le taux de chômage le plus faible –, en termes d'exportation ou de chômage. Alors que beaucoup de nos partenaires européens, notamment l'Allemagne, sont proches du plein-emploi, le niveau du chômage continue d'être, en France, scandaleusement élevé – et je pèse mes mots –, en particulier pour la population la plus fragile, c'est-à-dire les jeunes qui sortent du système scolaire sans qualification.

Mon premier objectif, en tant que ministre de l'économie et des finances, est donc, je le répète, d'accomplir la transformation économique de la France. C'est parce que nous avons reculé durant trop d'années que nos résultats sont si médiocres au regard du potentiel exceptionnel de l'outil productif français.

Cette transformation passe, tout d'abord, par une augmentation des investissements dans l'innovation ; elle est nécessaire si nous voulons profiter des révolutions technologiques en cours. Je suis convaincu que si, il y a vingt ans, nous avons manqué la révolution des logiciels, qui a permis l'émergence aux États-Unis de Google, d'Amazon ou de Facebook, qui pèsent plusieurs centaines de milliards d'euros, nous pouvons réussir celle de l'intelligence artificielle et du traitement des données. L'enjeu, pour la France, est de gagner, non pas la révolution d'hier, mais celle de demain. C'est pourquoi j'ai annoncé que j'engagerais, à compter du mois de septembre, un plan de cession d'actifs, à hauteur de 10 milliards d'euros, qui concernera les participations de l'État dans certaines entreprises du secteur concurrentiel.

Nous devons ensuite transformer le marché du travail. Muriel Pénicaud, la ministre du travail, s'y emploie. Les textes en cours d'examen comportent, à cet égard, des éléments absolument décisifs, tels que la simplification du dialogue social, la nouvelle articulation de l'accord d'entreprise et de l'accord de branche et le plafonnement des indemnités prud'homales, qui sera de nature à rassurer toutes les PME qui hésitent à embaucher de peur qu'une condamnation devant les prud'hommes ne menace leur survie.

Nous engagerons également une réforme de l'assurance chômage, des régimes de retraite et de la formation professionnelle. Toutes les transformations structurelles de l'outil productif français, qui sont nécessaires pour faire mieux que nos voisins, seront ainsi menées à bien. J'ajoute que ces transformations seront accompagnées de différentes mesures de simplification, que Gérard Darmanin mettra en œuvre, et de lutte contre la « surtransposition » des directives européennes. Je peux témoigner, en tant qu'ancien ministre de l'agriculture, que l'outil agricole français pâtit moins des règles édictées par Bruxelles que de la manie qu'a l'administration française de « surtransposer » les directives. En outre, je vous présenterai, en 2018, un projet de loi visant à soutenir les petites et moyennes entreprises (PME) et à nous permettre de créer l'équivalent français du



*Mittelstand* allemand, c'est-à-dire un réseau d'entreprises de taille intermédiaire susceptibles de se développer et d'affronter la concurrence internationale dans les meilleures conditions possibles. Toutes les propositions que vous pourrez me faire parvenir sur ce sujet seront les bienvenues.

Le deuxième grand volet de notre action consiste à réduire nos déficits publics pour répondre à nos engagements européens. Je ne reviens pas sur l'état de dégradation de nos comptes publics relevé par la Cour des comptes. Je préfère me tourner vers le futur plutôt que d'accuser le passé, car il me semble que nos compatriotes attendent davantage d'ambition pour notre pays et moins de querelles politiques. Tel sera, en tout cas, mon état d'esprit.

Cependant, je ne peux pas m'empêcher de constater que le niveau de nos dépenses publiques est structurellement supérieur de dix points à celui de nos partenaires européens, sans que nous obtenions, pour autant, des résultats plus satisfaisants. Notre pays fait l'objet d'une procédure de déficit excessif depuis plus de dix ans. La France, qui a créé l'Union européenne, qui est censée être un leader de la construction européenne à un moment où celle-ci est, hélas ! à l'arrêt, ne peut pas se satisfaire de cette situation. Si nous poursuivons dans cette voie, nous serons, en 2018, le dernier État, avec l'Espagne, à être sous le coup de cette procédure, alors que neuf pays de la zone euro dégagent un excédent budgétaire.

Non seulement la réduction des déficits publics est utile à chaque Français, mais notre poids politique en Europe est directement lié à notre crédibilité budgétaire. Nous ne pouvons pas exiger que l'on revienne sur la directive relative aux travailleurs détachés, que la réciprocité soit introduite dans les accords commerciaux et que les intérêts agricoles soient mieux défendus si nous ne respectons pas nos engagements européens.

Je travaille actuellement à un approfondissement de l'Union monétaire. Il s'agit de la transformer, en cinq ans, en Union économique, en réalisant l'union bancaire, en parvenant à l'harmonisation de la fiscalité, notamment de l'impôt sur les sociétés, et en créant un budget de la zone euro géré par un ministre des finances ainsi qu'un fonds monétaire européen destiné à se substituer au FMI qui, selon moi, n'a pas sa place dans la zone euro. Pour parvenir à cet objectif historique, encore faut-il que la France retrouve sa crédibilité budgétaire.

Pour 2017 et 2018, nous réduirons donc notre déficit budgétaire afin de respecter notre engagement en la matière. Ainsi que je l'ai annoncé hier lors de la réunion des ministres des finances de la zone euro, nous tiendrons, en 2017, notre engagement de ramener le déficit public à 3 %. C'est difficile, cela suppose que soient prises des décisions que Gérard Darmanin vous détaillera, mais c'est indispensable pour les Français et pour la place de la France dans la zone euro et dans la construction européenne.

Troisième élément : il est absolument nécessaire de baisser simultanément les prélèvements obligatoires. Il n'existe en effet selon moi – et le Président de la République ainsi que le Premier ministre sont d'accord sur ce point – aucune contradiction entre la baisse de la dépense publique et celle des prélèvements obligatoires. Je crois, au contraire, que l'une et l'autre doivent aller de pair : c'est ainsi que notre pays retrouvera un élan économique et que nous améliorerons les rentrées fiscales et, plus globalement, la situation budgétaire du pays. Je plaide donc – et nous décidons, en équipe, avec le Président de la République, le Premier ministre et Gérard Darmanin – pour baisser simultanément les déficits et les impôts. J'ajoute qu'il n'est point besoin d'être un grand observateur, le grand homme ou la grande femme de terrain que vous êtes tous, pour constater que les Français ne supportent plus les augmentations d'impôts. Ils attendent de nous, et le Président de la

République et le Premier ministre en ont pris l'engagement, que nous diminuions les prélèvements obligatoires d'un point d'ici à la fin du quinquennat.

Quelle forme prendra cette baisse des prélèvements obligatoires ?

Il s'agit tout d'abord de revaloriser le travail. C'est pourquoi nous supprimerons, à partir de 2018, les cotisations maladie et les cotisations chômage acquittées par les salariés, de sorte que leur feuille de paye s'en trouvera améliorée à compter de l'année prochaine. Pour financer cette mesure, la contribution sociale générale (CSG) augmentera de 1,7 point au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Le deuxième train de mesures d'allègement des prélèvements obligatoires a pour objet de favoriser la compétitivité des entreprises françaises. Il ne s'agit pas de baisser les impôts pour baisser les impôts : le sens de ces mesures est de valoriser le travail et d'améliorer la compétitivité des entreprises françaises.

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) sera donc supprimé, à compter des salaires versés en 2019, et transformé en allègement des cotisations patronales, dispositif plus efficace qui pèsera moins sur la trésorerie des petites entreprises.

Le taux normal de l'impôt sur les sociétés sera progressivement réduit pour atteindre 25 % à la fin du quinquennat, ce qui nous placera dans la moyenne des pays européens et permettra d'accélérer l'harmonisation fiscale de la zone euro.

La contribution de 3 % sur les revenus distribués, récemment condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), sera supprimée.

Pour stimuler l'investissement, mieux financer nos entreprises et améliorer les performances de notre économie, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), qui décourage l'investissement, sera supprimé dès 2018. Il sera remplacé par un impôt qui ne pèsera plus que sur les biens immobiliers.

Un prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 % sur les revenus du capital sera instauré en lieu et place des dispositifs actuels, complexes et illisibles.

Enfin, pour soutenir la demande des ménages, la taxe d'habitation sera progressivement supprimée pour 80 % des ménages, et une première étape de cette suppression interviendra dès janvier 2018.

Le dernier point de cette transformation fiscale, et de l'allègement des prélèvements obligatoires, est la révision de la fiscalité énergétique afin de permettre à notre économie d'accomplir la transition énergétique absolument indispensable. La composante carbone de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sera augmentée de façon plus ambitieuse que la loi sur la transition énergétique ne le prévoit, et fixée à 86 euros la tonne d'ici à la fin du quinquennat. Le tarif applicable au gazole sera progressivement aligné sur celui de l'essence, suivant un agenda progressif qui permettra aux industriels et aux ménages de s'adapter.

Avec toutes ces mesures de transformation de l'économie française, de réduction de la dépense publique et de baisse des prélèvements obligatoires, nous estimons pouvoir conserver une trajectoire de croissance de 1,7 % en 2018 et 2019, ainsi qu'entre 2019 et 2021, puis de 1,8 % en 2022. Cette prévision de croissance rejoint très précisément celle de

la Banque de France pour 2017 et 2018. L'objectif est de permettre à la France de retrouver davantage de croissance potentielle que lors des dernières années.

Voilà les quelques éléments que je voulais porter à la connaissance de votre commission. Le rôle du ministre de l'économie et des finances dans les années qui viennent sera d'accomplir cette transformation économique pour valoriser les atouts considérables dont disposent l'économie, les entreprises et les salariés français, et qui ont malheureusement trop souvent été mal employés au cours des années passées.

**M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.** Monsieur le président, je suis sensible à vos propos sur les délais de remise des documents de travail. Les documents relatifs au débat d'orientation des finances publiques devraient être à la disposition des députés plus tôt, dont acte, nous nous améliorerons la prochaine fois, même si vous avez souligné que nous avons déjà fait des progrès par rapport à l'année dernière.

En revanche, s'agissant des projets de décret, ils ne pouvaient être distribués qu'aujourd'hui. Vous le savez, les délais sont inscrits dans la loi organique, et ni le ministre de l'action et des comptes publics ni celui de l'économie et des finances n'y peuvent rien.

Les textes que nous devons examiner portent sur le passé, le présent et le futur. Le passé, c'est la loi de règlement. Le présent, ce sont les mesures d'économie, notamment les décrets d'avance, d'annulation de crédits, et les mesures de redressement que nous proposons pour réaliser 4,5 milliards d'économies. Et le futur fait l'objet du document présenté par Bruno Le Maire.

S'agissant du passé, la loi de règlement nous apprend que nous avons trop de déficit – 3,4 % en 2016 –, trop de dépenses – 56,4 % du PIB – et trop de prélèvements obligatoires. Nous sommes parmi les plus mauvais élèves de l'Europe. Cette constatation mériterait d'y consacrer plus de temps que les quelques heures de discussion prévues au Parlement. Nous allons proposer au Premier ministre un changement d'organisation – j'en parlerai aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat – afin de passer plus de temps sur la loi de règlement, et peut-être un peu moins sur le budget. Un bon ministre n'est pas celui qui obtient plus pour son budget, mais celui qui exécute bien. Une plus grande attention à l'exécution permettrait peut-être au Gouvernement d'éviter quelques bêtises que nous devons ensuite rattraper en cours d'année. Les parlementaires doivent pouvoir vérifier, ministère par ministère et secteur par secteur, l'exécution du budget.

Le présent, c'est le décret d'avance, le décret d'annulation et les mesures de redressement. Je souhaite revenir sur quelques propos tenus par M. Sapin devant vous, alors que je participais au Conseil des ministres. Il a attaqué la jeunesse, j'espère qu'il n'attaquait pas, en me visant, la jeunesse du Président de la République...

Il a également estimé que les mesures concernant les dépenses militaires étaient mauvaises : c'est un aveu d'insincérité flagrant de sa part, puisque nous allons simplement appliquer la loi de finances votée. La Cour des comptes ne semble d'ailleurs pas partager la bonne humeur de M. Eckert – à force de casser des thermomètres, on ne sait plus détecter la fièvre ! Les budgets militaires sont exactement ceux qu'il avait proposés au Parlement, et que ce dernier a votés. S'il y a erreur, c'est lorsqu'il a déposé la loi de finances qu'elle a eu lieu.

M. Eckert a relativisé les mesures d'économie, permettez-moi de rappeler que celles décidées M. Sapin étaient en moyenne de 2,5 milliards d'euros. Elles étaient de 3,5 milliards l'année dernière, ce qui est bien loin des 4,5 milliards que nous proposons. Par ailleurs, ces

mesures étaient prises en novembre : les factures étaient donc reportées en janvier, nous les payons aujourd'hui. De notre côté, nous avons décidé d'économies au mois de juillet. Je ne pense pas que cela soit comparable avec ce qui a été fait par M. Sapin.

Pour le reste, l'audit de la Cour des comptes suffit à ôter toute crédibilité aux propos politiques qu'il a tenus aujourd'hui, et je laisserai votre commission souligner ce fait.

Pour en revenir aux décrets que nous présentons, j'ai proposé au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale et à la présidente de la commission des finances du Sénat de venir les présenter et de répondre à vos questions. Peut-être est-ce l'effet de la naïveté du jeune ministre que je suis, mais je constate qu'il est plus facile de faire des dépenses que des économies, et qu'il est plus facile de parler d'économies que de les réaliser. C'est ce que nous avons essayé de faire avec l'intégralité des ministres du Gouvernement, sous l'autorité du Premier ministre.

Le rapporteur général a reconnu en aparté que les décrets étaient un peu plus précis et concis, j'en remercie d'ailleurs les services de Bercy. Le service public n'est pas touché, nous allons mettre en place des économies, notamment sur les fonctions supports. Nous allons aussi rouvrir des crédits. Ainsi, s'agissant du budget des armées, le décret d'avance prévoit presque 650 millions d'euros pour les opérations extérieures (OPEX), auxquels s'ajoutent 200 millions en fin d'année, ce qui aboutit aux 850 millions que nous avons demandés pour le budget des armées.

Je vous rappelle que le budget pour 2017 ne prévoyait pas de crédits pour le plan formation, ni pour les contrats aidés, les demandeurs d'asile ou l'hébergement d'urgence. Il a bien fallu ouvrir ces crédits pour mettre en œuvre la politique de solidarité du pays. La Cour des comptes a même précisé que nous n'avions pas suffisamment de crédits pour financer l'intégralité des minima sociaux, notamment l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Je pense qu'il était de bonne gestion de couvrir ces dépenses. Je n'ai pas entendu M. Sapin sur ces questions, et je le regrette, mais il aura sans doute l'occasion de s'exprimer un autre jour.

Nous souhaitons éviter de prendre ce genre de mesures en milieu d'année, ce qui est toujours extrêmement désagréable. C'est pourquoi nous voulons rendre le budget plus sincère et opérer des changements de méthode, notamment une étude plus profonde de la loi de règlement.

Nous allons également tenir les objectifs qui figurent dans le document qui vous a été distribué. Le ministre de l'économie et des finances en a fait état, mais il est important de rappeler notre engagement de réduire de trois points de PIB les dépenses publiques au cours du quinquennat. C'est, en moyenne, ce qu'ont fait les autres pays de la zone euro depuis 2010. Il s'agit donc d'un objectif difficile, mais tout à fait atteignable.

Le Premier ministre s'est également engagé, dans sa déclaration de politique générale, à une stabilité des dépenses en volume – il l'a répété dans l'entretien publié aujourd'hui. Sachant qu'au moins un ministère – celui des armées – va connaître une augmentation de crédits conforme aux engagements pris par le Président de la République durant la campagne électorale, il faudra donc faire des économies ailleurs.

Les prélèvements obligatoires seront réduits d'un point de PIB, le déficit de deux points, la dette de cinq points. J'entends que nous pourrions continuer de creuser la dette, mais celle-ci n'est qu'un impôt différé sur les générations futures, et met à mal notre système social et la solidarité nationale.

La trajectoire de baisse de la dépense publique est ainsi la plus ambitieuse qu'un gouvernement ait jamais proposée. Nous allons nous y atteler, ministère par ministère, toutes administrations confondues, et nous comptons sur le soutien des parlementaires. C'est ainsi, par des allègements d'impôts et de taxes, que nous pourrions libérer l'investissement et le pouvoir d'achat de nos concitoyens.

**M. le président Éric Woerth.** Vous n'avez pas beaucoup parlé de la loi de règlement. Peut-être pouvez-vous donner quelque opinion sur ce point ?

Nous sommes à un moment très politique, le Premier ministre a annoncé des baisses d'impôts pour l'année prochaine, pourriez-vous les détailler ? Quelles sont les hausses de fiscalité en brut, quelles sont les baisses ? Tout ne peut pas se résumer à un chiffre global de prélèvements obligatoires. Un point de PIB de baisse des prélèvements obligatoires, c'est important, mais comment les choses se répartissent-elles ?

La contribution à l'audiovisuel public est adossée à la taxe d'habitation. Va-t-elle continuer à l'être, et dans quelles conditions ?

La masse salariale est un enjeu majeur, au vu des trajectoires de finances publiques et de l'exécution budgétaire pour 2016. Ce matin, Gilles Carrez faisait référence au à l'accord sur les parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), qui entraîne une augmentation de 2 milliards d'euros sans modification du point d'indice. Quelles sont vos vues dans ce domaine ?

Pour ce qui concerne le débat d'orientation budgétaire lui-même, vous indiquez dans votre trajectoire que vous reviendriez à l'équilibre des finances sociales d'ici à 2020. Cet engagement prend-il en compte le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) ?

Vous n'évoquez pas non plus les mesures de compensation de la hausse de la CSG. Les fonctionnaires, les retraités et les professions libérales recevront-ils une compensation ?

Enfin, je n'ai pas trouvé les 4,5 milliards d'économies dans les décrets d'avance. Peut-être ai-je mal cherché ? J'ai trouvé l'annulation de 3,3 milliards de crédits, mais pas 4,5 milliards. Cette question a été posée à vos prédécesseurs, et Gilles Carrez avait indiqué avec justesse qu'à ce niveau d'annulation de crédits, un projet de loi de finances rectificative serait utile. Peut-être le Parlement n'est-il qu'une chambre qui ralentit les choses, mais en début de mandat, alors que tant de rectifications financières sont nécessaires, une remise à plat des finances publiques, donc un débat, serait utile.

Enfin, s'agissant d'Areva, pourquoi n'agissez-vous pas par des cessions d'actifs ? Pourquoi passez-vous par des crédits budgétaires ?

La défense a le sentiment d'être vraiment maltraitée. Est-ce le cas ? Il y a 850 millions d'euros d'annulations de crédits. Certes, vous réajustez de 600 millions les crédits des opérations extérieures, ce qui est assez classique – nous devrions d'ailleurs arrêter de sous-estimer ces crédits de manière chronique. Mais vous supprimez des crédits d'équipement des forces : de quoi s'agit-il exactement ? N'y a-t-il pas, plus généralement, une évolution notable consistant à considérer que les opérations extérieures sont financées uniquement sur les crédits de la défense, et non en interministériel ? Nous sommes face à un mur budgétaire concernant la défense, vu les engagements pris par les politiques au cours de la campagne présidentielle. Le Président de la République s'était engagé à porter le budget à 2 % du PIB à l'horizon des années 2024 ou 2025.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Je souhaite faire part de ma satisfaction : nous avons reçu le projet de décret d'avance et le rapport sur les orientations des finances publiques plus tôt que les années précédentes. Si nous pouvions les avoir encore un peu plus tôt, ce serait mieux, car cela permettrait au service de la commission des finances de l'Assemblée nationale de travailler le jour plutôt que de nuit, ménageant la santé de ses fonctionnaires. Je tiens d'ailleurs à souligner la qualité de leur travail, y compris à 1 h 53 du matin !

S'agissant des rapports de motivation relatifs au décret portant annulation de crédits et au décret d'avance, la qualité des explications fournies dans ces documents est de très bonne facture, comparée à ce que j'ai eu l'habitude de voir dans le passé... Je tiens à féliciter celles et ceux qui sont à l'origine de ces documents.

Je note avec grand intérêt les propos du ministre de l'action et des comptes publics concernant les débats budgétaires, et le temps respectif passé à discuter de la loi de règlement et du projet de budget. Il est vrai que nous consacrons beaucoup de temps à la seconde partie du budget, ce qui n'a plus grand sens lorsque, à la fin, seuls trois députés restent en séance pour voter sur deux amendements ! Dans les collectivités locales, c'est l'analyse du compte administratif qui fait l'intérêt de la discussion budgétaire. Même si la comparaison avec les collectivités locales a des limites, elle me semble éclairante en l'espèce.

J'ai plusieurs questions sur l'ensemble des documents qui nous ont été fournis.

La France fait l'objet d'une procédure pour déficit excessif depuis 2009. Elle est d'ailleurs le dernier pays de la zone euro, avec l'Espagne, à faire l'objet d'une telle procédure alors qu'au plus fort de la crise, une quinzaine de pays était concernée. À la page 17 du tome I de votre rapport, vous présentez une trajectoire de retour à l'équilibre. Je voudrais savoir si vous pouvez nous garantir que cette trajectoire permettra à la France de sortir de la procédure pour déficit excessif.

Si l'on se fie aux éléments qui figurent à cette même page, le déficit public serait de 3,1 % du PIB en 2019 en intégrant l'effet de la transformation du CICE en baisse de cotisations. Cette réforme conduit, en effet, à augmenter provisoirement d'un point de PIB notre déficit. La Commission européenne acceptera-t-elle de ne pas tenir compte de cette situation temporaire dans le calcul du déficit public de 2019 ?

Par ailleurs, les critères de Maastricht prévoient que la dette ne doit pas être supérieure à 60 % du PIB, sauf si elle est en diminution. Or, la trajectoire en page 17 ne prévoit pas de diminution de la dette avant 2020. Dès lors, le critère de la dette sera-t-il considéré comme respecté ?

Enfin, selon la trajectoire présentée, il n'y aurait pas d'ajustement structurel en 2018 puisque le déficit structurel resterait constant à 2,2 % du PIB en 2017 et en 2018. Est-ce un choix délibéré de soutien à la croissance ? Dans ce cas, ne vaudrait-il pas mieux changer les règles du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance qui prévoient un ajustement structurel minimal annuel de 0,5 point de PIB ?

Le Premier ministre avait donné des éléments de calendrier sur la mise en œuvre des mesures fiscales à l'occasion de sa déclaration de politique générale. Mais il semble que ce calendrier soit appelé à évoluer. Le rapport contient peu de précisions à ce sujet. Pouvez-vous nous indiquer quelles sont, dans l'esprit du Gouvernement, les mesures pour lesquelles le calendrier est fixé et celles pour lesquelles il y a encore des marges de manœuvre ?

La réforme de la taxe d'habitation est très attendue par les ménages. Pouvez-vous nous indiquer si elle pourra débiter dès 2018, et, si c'est le cas, de combien de milliards d'euros son rendement pourrait baisser la première année ? Quelles sont, par ailleurs, les mesures de compensation qui sont envisagées pour les fonctionnaires et les indépendants en contrepartie de la hausse de la CSG ?

S'agissant des dépenses, l'objectif est de réduire le ratio de la dépense publique de trois points de PIB sur la durée du quinquennat. Pourriez-vous préciser quel montant d'économies cela représente en valeur absolue ? L'engagement du Président de la République était de réaliser 60 milliards d'euros d'économies en cinq ans. Selon la Cour des comptes, une baisse de la dépense publique de trois points de PIB représenterait plutôt 82,5 milliards d'euros. Comment se répartira ce quantum d'économies entre les différents sous-secteurs d'administrations publiques : État, collectivités territoriales, administrations de sécurité sociale ?

Le Président de la République s'est engagé à réduire les effectifs de fonctionnaires de 120 000 postes sur la durée du quinquennat. Pouvez-vous nous communiquer des premiers éléments sur la répartition de ces baisses d'effectifs entre les trois sous-secteurs que je viens de citer ?

Enfin, vous avez annoncé des mesures correctrices à hauteur de 1,15 milliard d'euros pour l'exercice 2017, complétant les projets de décret d'avance et d'annulation. Pouvez-vous nous préciser la nature et la forme de ces mesures correctrices ? Ou bien rejouez-vous le film *Recherche Susan désespérément*, à ceci près que l'objet de la recherche ne serait plus « Susan », mais 1,15 milliard... ?

**M. le ministre de l'économie et des finances.** La contribution à l'audiovisuel public, plus communément appelée « redevance télé », figure, vous le constatez tous, sur le même avis d'imposition que la taxe d'habitation. Son recouvrement ne posera donc pas de difficulté à court et moyen terme, puisqu'il y aura toujours des avis de taxe d'habitation.

Quant à la recapitalisation d'Areva, une partie de l'opération est financée par des cessions d'actifs qui ont eu lieu au cours des années passées. Nous avons fait cette année le choix du décret d'avance, la cession d'actifs nucléaires ne pouvant être réalisée dans de bonnes conditions, du fait de la dégradation du marché nucléaire. J'en profite au passage pour le dire : ce qui s'est passé dans cette entreprise publique est proprement scandaleux. La manière dont elle a été gérée représente un coût pour les finances publiques françaises, donc pour le contribuable, supérieur à l'intégralité des économies que le ministre de l'action et des comptes publics doit réaliser en 2017 pour redescendre sous la barre des 3 %...

J'ai déjà indiqué que je reprendrai en mains la gestion des entreprises publiques, afin que les Français soient assurés de leur bonne gouvernance. J'ai eu également l'occasion de taper du poing sur la table concernant les délais et les coûts supplémentaires de l'opération de Hinkley Point. Je le ferai pour toutes les entreprises publiques, sans exception. L'argent de ces entreprises est avant tout celui du contribuable ! Ces débordements – dans le cas d'Areva – et cette gestion indigente des deniers publics sont absolument inacceptables.

Les prélèvements obligatoires baisseront de 11 milliards d'euros, dont près de 7 milliards d'euros résultent de décisions prises par le précédent gouvernement, sur lesquelles nous avons choisi, conjointement avec le Président de la République et le Premier ministre, de ne pas revenir pour ne pas affecter la croissance et la reprise.

Ces « coups partis » recouvrent le passage de 6 % à 7 % du taux du CICE – pour plus de 4 milliards d’euros –, le crédit d’impôt sur la taxe sur les salaires – pour environ 500 millions d’euros – et l’extension du crédit d’impôt sur les services à la personne – à hauteur d’un milliard d’euros – qui permettra aux plus modestes de bénéficier de l’accès à ces services pour un coût moindre. Ils recouvrent également le contrecoup des mesures d’acomptes pour 2017, pour un milliard d’euros.

Les 7 milliards d’euros de mesures nouvelles seront compensés, quant à eux, par une augmentation de la fiscalité énergétique, afin d’opérer une réorientation fiscale vers la transition écologique.

Ces mesures nouvelles consistent en un allègement de la fiscalité des ménages grâce à la suppression partielle de la taxe d’habitation, à hauteur de 3 milliards d’euros, la transformation de l’ISF, pour 3 milliards d’euros également et le PFU, à hauteur d’un milliard d’euros. Elles seront compensées par une hausse – estimée à 2 milliards d’euros – de la fiscalité du diesel afin de l’aligner sur celle de l’essence. Cet alignement est un choix politique totalement assumé, rien ne justifiant un tel écart. Certes, monsieur Le Fur, le diesel rejette moins de CO<sub>2</sub> dans l’air que l’essence, mais il rejette plus de particules fines.

Par ailleurs, le Premier ministre l’a annoncé dans sa déclaration de politique générale, la hausse de la fiscalité du tabac représentera 500 millions d’euros.

Vous m’interrogez sur notre dette et sur la sortie de la procédure pour déficit excessif. Notre dette va continuer à croître au cours des deux prochaines années. La dette approche aujourd’hui les 100 % de notre richesse produite annuellement, la correction ne peut donc se faire en quelques mois... Notre objectif reste d’aboutir à une baisse tendancielle de la dette publique française à partir de 2020.

C’est évidemment un moyen de se protéger contre l’augmentation des taux d’intérêt. Sur ce sujet, je m’inscris cependant en faux contre certains propos alarmistes – sans que ce soit une excuse pour ne pas réduire massivement nos déficits et, partant, notre dette publique. Une grande partie de celle-ci est souscrite à taux fixe, avec une maturité de l’ordre de six ans. Ne cédon pas au catastrophisme, qui alimente parfois le populisme : une remontée des taux n’entraînera pas immédiatement une charge d’intérêts de plusieurs dizaines de milliards d’euros supplémentaires ! Si l’incidence négative ne saurait être niée, elle sera en tout état de cause progressive du fait des caractéristiques que je viens de rappeler.

La sortie de la procédure de déficit excessif est un enjeu majeur. Notre déficit public devra descendre à 1,9 % du PIB en 2019, ce à quoi il faut ajouter un point lié à la transformation du CICE en allègement immédiat de charges. Ces 2,9 % nous permettront de répondre aux exigences de l’Union européenne. Cela implique des efforts d’ajustement structurel, compris dans ces 2,9 % de déficit.

**M. le ministre de l’action et des comptes publics.** S’agissant de la taxe d’habitation, nous voulons la supprimer pour 80 % des ménages, mais je rappelle que plus de 12 millions de foyers en sont déjà exonérés, les collectivités bénéficiant à ce titre d’une compensation. Au cours des trois prochaines années, la contribution à l’audiovisuel public continuera à être payée selon les mêmes modalités, puisque les foyers recevront toujours un avis d’imposition. La suppression progressive de la taxe d’habitation coûtera un peu plus de 3 milliards d’euros la première année, un peu moins de 10 milliards d’euros la troisième année. Cela coûtera moins cher qu’un dégrèvement ou une exonération à hauteur de 80 %



sur une seule année, mais nous aurons l'occasion d'en rediscuter dès le 17 juillet lors de la Conférence nationale des territoires.

J'ai fait des annonces qui devraient vous rassurer sur notre volonté de contenir la croissance – de plus de 4 % par an – de la masse salariale de la fonction publique, par le rétablissement du jour de carence, dont vous aurez à discuter lors de l'examen du projet de loi de finances à l'automne, et par l'absence d'augmentation du point d'indice, qui avait connu une hausse de 1,2 point sur deux ans, après un gel de près de cinq ans. Je vous confirme par ailleurs la suppression de 120 000 postes, évoquée par le Président de la République lors de sa campagne. Je ne suis pas en mesure de vous donner le détail des postes concernés car, comme je l'ai dit lors des états généraux des comptes de la Nation, et confirmé lors du conseil commun de la fonction publique que j'ai présidé hier, nous allons d'abord travailler à la redéfinition des missions du service public, en liaison avec sa numérisation et sa modernisation, afin de déterminer ses futures missions, notamment dans le cadre de la Conférence nationale des territoires. Nous pourrons ensuite déterminer le nombre d'agents nécessaires à l'exécution de ces missions. Je vous encourage à participer, dès le mois de septembre, à cette modernisation de l'action publique. La baisse des effectifs sera, en tout état de cause, répartie entre les collectivités territoriales et l'État.

S'agissant de la hausse de la CSG, je vous confirme que les travailleurs indépendants, ainsi que les fonctionnaires et contractuels, bénéficieront d'une compensation et ne connaîtront pas de perte de pouvoir d'achat. J'ai ouvert la discussion hier, sur ce sujet et sur d'autres, avec les syndicats de la fonction publique. Dans le cadre du protocole PPCR, nous prévoyons un rendez-vous salarial en octobre, qui ne traitera pas du point d'indice mais permettra d'évoquer cette compensation. Nous en aurons débattu au préalable en commission des finances.

Monsieur le président, je peux comprendre votre question concernant les décrets d'avance, même si je me dois de rappeler que notre plan d'économies ne se limite pas aux décrets d'avance. M. le rapporteur général a évoqué le titre d'un film : j'espère qu'il s'agit d'un film d'action et non d'horreur, même si telle fut notre réaction lors de notre première analyse des comptes publics !

Le décret d'avance représente, vous avez eu raison de le rappeler, monsieur le président, un peu plus de 3 milliards d'euros, mais nous avons également annulé 260 millions d'euros de crédits et bénéficié d'un milliard d'euros de redressement. Cela représente bien 4,5 milliards d'euros d'économies.

Nous avons fait le choix politique de ne pas présenter de projet de loi de finances rectificative. Nous l'assumons. Au demeurant, présenter un collectif budgétaire ne veut pas dire faire des économies. En 2014, un collectif budgétaire a bien été voté, mais les dépenses réelles ont été finalement supérieures à celles votées dans le cadre de ce collectif... Nous tiendrons, quant à nous, une promesse forte, celle de ne pas augmenter la fiscalité en 2017, tout en ramenant le déficit sous les 3 %. Je respecte pleinement, cela va de soi, le Parlement, mais je rappelle que l'utilisation du décret est permise par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances lorsque moins de 1 % du budget de l'État est touché.

Je suis à votre disposition pour venir répondre à l'ensemble des questions sur ce sujet. Par ailleurs, vous aurez à connaître de ce décret, puisqu'il sera régularisé dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

Monsieur le président, vous m'avez également interrogé sur le budget de la défense. Nous ne réaliserons pas d'économies sur le budget adopté pour 2017. Cela dit, les OPEX ont besoin de crédits importants, et vous avez souligné à juste titre que toutes ne sont pas inscrites au budget de la défense : seules 450 millions d'euros y figurent, 550 millions étant inscrits à d'autres budgets. Ces données varient d'une année sur l'autre, mais il est vrai qu'elles posent la question de la sincérité des comptes, dont nous aurons l'occasion de reparler avec la ministre des armées.

Par le biais du décret d'avance, nous avons ouvert plus de 600 millions d'euros de crédits complémentaires pour le financement de ces opérations en 2017. Nous pourrions rouvrir, si cela est nécessaire et en concertation avec la ministre, 200 millions d'euros de crédits additionnels – notamment de personnels – d'ici la fin de l'année. Aucune économie n'est donc réalisée au détriment du budget de la défense, mais ce budget doit respecter la loi de finances votée par le Parlement...

**M. le président Éric Woerth.** Ma question portait également sur l'interministérialité, mais nous y reviendrons.

**Mme Amélie de Montchalin.** Je vous remercie, messieurs les ministres, pour cette présentation riche et qui souligne une vraie vision.

Ma première question s'adresse à M. Le Maire : vous proposez un choc conjoint de baisse des dépenses et de la fiscalité. Comment ces initiatives sont-elles perçues par nos interlocuteurs européens – à savoir nos voisins et la Commission européenne ? Si, à moyen terme, ces réformes semblent positives, ambitieuses, et sont attendues par eux depuis des années, n'y a-t-il pas un risque de dérapage à court terme, les réformes structurelles n'ayant d'impact majeur qu'à l'horizon de trois ou quatre ans ? Prenez-vous des précautions pour conforter l'atterrissage en 2018-2019 et rester solidement sous la barre des 3 % ?

Monsieur Darmanin, nous avons effectivement un passé à gérer et un futur à façonner, mais qu'en est-il du présent ? Vous nous avez dit qu'il n'y aurait pas de « coup de rabot global » et qu'il y aurait un réel effort de sérieux, afin que les dépenses inéluctables non financées le deviennent. Pourriez-vous détailler de manière simple et pédagogique la nature des gels et annulations de crédits, ainsi que les arbitrages rendus, afin que nous comprenions mieux les choix politiques ?

Il convient par ailleurs que nous commençons dès maintenant à travailler ensemble pour que les prochaines séquences – projet de loi de finances initial et projet de loi de règlement – se déroulent sans décalage, car ce décalage pourrait refléter un manque de pilotage. Nous devons travailler à la restauration de la crédibilité budgétaire de notre pays, notamment sur les points faisant l'objet des réserves soulevées à propos de l'exécution de la loi de finances pour 2016. Ces réserves montrent que nous devons nous améliorer, afin que le triptyque « évaluation, efficacité, contrôle » s'applique à l'intégralité de l'exercice budgétaire. Quelles sont vos propositions pour que nous contrôlions avec plus d'efficacité l'articulation entre loi de finances initiale et loi de règlement au cours des prochaines années ?

**Mme Véronique Louwagie.** Je veux réagir, monsieur le ministre de l'action et des comptes publics, à votre réponse concernant l'absence de collectif budgétaire. J'entends bien qu'il s'agit d'une décision politique, mais, dans la situation particulière qui est la nôtre, la Cour des comptes ayant souligné que les textes présentés au Parlement étaient manifestement entachés d'insincérité, le Gouvernement se serait grandi à présenter un projet de loi de finances rectificative.

Monsieur le ministre de l'économie et des finances, vous nous avez présenté les perspectives, les orientations et les déclinaisons de vos objectifs et actions. Je reviendrai sur un point : même compensée par une baisse des cotisations maladie et chômage dès 2018, la hausse de 1,7 point de la CSG est importante, et l'est d'autant plus que les retraités, les fonctionnaires et les travailleurs indépendants ne bénéficieront pas de cette compensation. Vous avez affirmé que cette réforme serait neutre pour les indépendants. Pourriez-vous nous en dire plus ? Sur quelle base s'établira la compensation ? Les cotisations au Régime social des indépendants (RSI), qui pèsent lourdement sur les travailleurs indépendants, les très petites entreprises (TPE) et les PME, diminueront-elles ? Il conviendrait de les rassurer dès aujourd'hui.

Je veux également réagir à vos propos concernant la fiscalité écologique. Avez-vous évalué l'impact de l'harmonisation de la fiscalité entre le diesel et l'essence sur les territoires ruraux ? La fracture entre territoires ruraux et urbains est déjà bien réelle. Or le diesel est beaucoup plus utilisé à la campagne qu'en ville. Une compensation est-elle prévue pour ces territoires lourdement touchés ?

Quant à la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des Français, vous avez indiqué que les collectivités territoriales disposeraient d'une compensation. Pourriez-vous nous le confirmer ? Par ailleurs, cette compensation sera-t-elle bien revue et aménagée au fil des années, afin de prendre en compte la croissance, l'inflation et la revalorisation des valeurs locatives ?

S'agissant du décret d'avance, vous avez indiqué hier, dans un entretien au *Parisien*, des économies de 4,5 milliards d'euros pour le seul budget de l'État, avant même de nous avoir en fait part. Un abonnement à ce quotidien permettrait-il aux membres de la commission des finances de disposer d'informations en avant-première ? Aujourd'hui, cependant, vous nous proposez des annulations d'un montant de 3,3 milliards d'euros, soit 1,2 milliard de moins. À quoi correspond cette différence ? Ne s'agirait-il pas des contrats aidés et des aides personnalisées au logement (APL) ? Pourriez-vous nous indiquer précisément les dépenses concernées ? Et nous dire comment sera financé le montant de 1,2 milliard que nous ne retrouvons pas dans le dispositif ?

Enfin, pensez-vous demander aux collectivités territoriales de participer à cet effort de réduction des dépenses dans les années à venir ?

**M. Jean-Noël Barrot.** Comme Amélie de Montchalin, je ferai une remarque préliminaire concernant la révision de la procédure parlementaire, dont vous avez déjà parlé lors des états généraux des comptes de la Nation, monsieur le ministre de l'action et des comptes publics.

Vous nous appelez à inverser les durées d'examen des projets de loi de finances initiaux et de règlement, qu'il s'agirait de réduire à quelques heures sur le projet de loi de finances et de porter à trois mois sur le projet de loi de règlement ! Sans aller jusque-là, il serait bon, en effet, de passer plus de temps à évaluer l'efficacité de nos décisions, notamment pour ce qui est des recettes. Même si l'ancien ministre que nous venons d'auditionner nous a indiqué que la situation s'était améliorée en la matière, je suis d'accord avec vous : certains décalages importants par rapport aux prévisions mériteraient d'être mieux expliqués et débattus. C'est par exemple le cas du rendement de l'impôt sur les sociétés en 2016 : le décalage était de près de 3 milliards d'euros par rapport aux prévisions. Quant aux dépenses, monsieur le président, l'audition des responsables de programmes pourrait être envisagée en cas de décalage important. Nous sommes cette année pressés par le temps, mais je tenais à apporter ces éléments à votre réflexion.

J'en viens à mes deux questions. La première concerne le décret d'avance, qui porte sur des montants importants. Même si l'on peut être satisfait que des solutions aient été trouvées, notamment en matière de solidarité, d'habitat d'urgence et d'asile, nous souhaiterions disposer du détail de ces dépenses et vous interroger, monsieur le ministre de l'action et des comptes publics, sur leur pérennité.

Pour l'avenir, le cap donné me semble le bon, et je salue votre attachement à l'équilibre des comptes publics. C'est une question de solidarité avec les générations futures, mais également de crédibilité en Europe. Cette baisse des dépenses va accompagner une diminution des prélèvements très attendue par nos concitoyens.

Ma seconde question rejoint celles de mes collègues du groupe Les Républicains, à la fois sur la mise à contribution des collectivités locales, sur la compensation de la taxe d'habitation et sur les hypothèses retenues. Seriez-vous ouverts, pour la taxe d'habitation comme pour les baisses de dotations, à des modes de compensation dynamiques et incitatifs, de sorte que les collectivités fassent certes un effort, mais sans être pénalisées ni ressentir ces exonérations comme des punitions ?

**M. Charles de Courson.** Comment, messieurs les ministres, pouvez-vous compenser la hausse de 1,7 point de CSG pour les fonctionnaires et les indépendants, dès lors qu'ils ne paient ni cotisation maladie de 0,75 %, ni cotisation chômage de 2,4 % ? Quelle technique comptez-vous utiliser ?

Vous annoncez d'autre part, dans un consensus assez large, la transformation du CICE en exonération de charges sociales patronales. Mais qu'en sera-t-il en 2019 ? Nous allons devoir payer deux années en une seule, faisant remonter cette année-là le déficit public à 2,9 % du PIB. Comment pourrez-vous justifier cela au regard de nos engagements communautaires ?

Par ailleurs, les contrats d'assurance vie seront-ils concernés par le nouveau prélèvement forfaitaire de 30 % applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 ? Si c'est le cas, êtes-vous conscients qu'il s'agira d'un doublement de l'imposition de ce produit d'épargne qui finance en grande partie le déficit public, lequel reste extrêmement élevé ?

S'agissant de la taxe d'habitation, vous avez parlé tour à tour de « dégrèvement » et de « compensation » de la taxe d'habitation. Qu'en sera-t-il exactement ?

Enfin, comment la dette publique, qui représentera 97 % du PIB en 2017 et 2018, puis 97,5 % en 2019, pourra-t-elle être stabilisée avec un déficit public encore proche de 3 % ? Continuerez-vous à recourir massivement au système dit des « primes d'émission » ? Afin que nos jeunes collègues comprennent le sens de mon propos, je rappelle qu'il s'agit d'un mécanisme par lequel l'État émet des titres à des taux largement supérieurs à ceux du marché, de sorte que la valeur de remboursement soit inférieure à la valeur d'émission. Ce fut le cas, à hauteur de 20 milliards d'euros par an, au cours des deux dernières années... De cette manière, la dette augmente de 20 milliards d'euros de moins que le déficit. Il s'agit d'une opération certes brillante, mais qui plombe l'avenir en augmentant les charges financières futures de l'État...

**Mme Valérie Rabault.** Le décret d'avance porte sur des annulations de dépenses d'un montant total de 3,3 milliards d'euros, mais c'est de 4,5 milliards d'euros que vous avez parlé hier, monsieur le ministre, dans *Le Parisien*. À quoi correspond le 1,2 milliard manquant ?

En outre, il ressort des documents que vous nous avez transmis que, sur les 3,3 milliards d'euros d'annulations que vous envisagez, 2,2 milliards seulement seraient en réserve. Cela signifie que le Gouvernement opère des coupes nouvelles dans des dépenses qui n'étaient pas déjà mises en réserve. Ainsi, pour l'enseignement scolaire, 11 millions sont en réserve, pour une annulation proposée de 80 millions d'euros ; les coupes nouvelles sont donc de quelque 70 millions. Pour la recherche et l'enseignement supérieur, 135 millions sont mis en réserve, pour 330 millions d'euros d'annulations, ce qui se traduit par 200 millions d'euros de coupes nouvelles. Messieurs les ministres, pouvez-vous nous en dire plus sur ce point, comme sur les 50 millions d'euros de coupes nouvelles décidées en matière de sécurité et qui affecteront la gendarmerie et la police nationale, cependant que, pour la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, les coupes sèches s'élèveront à 216 millions d'euros ?

Comme mon collègue Charles de Courson, j'aimerais vous entendre préciser la forme que prendra la suppression annoncée de la taxe d'habitation. Les dégrèvements étant intégralement compensés mais les exonérations l'étant sur la base du taux de 1991, le sujet est crucial pour les collectivités.

Vous nous dites que 3 milliards d'euros du budget 2018 serviront à engager la suppression de la taxe d'habitation qui concernera 80 % des foyers fiscaux. Comme les contribuables dont le revenu fiscal de référence (RFR) est inférieur à 10 708 euros sont déjà exonérés du paiement de la taxe, la mesure prévue s'appliquera aux contribuables dont le RFR est compris entre 13 000 et 14 000 euros. Cela signifie que tous les retraités dont le revenu fiscal de référence est supérieur à ce montant prendront de plein fouet l'augmentation de la CSG, sans qu'elle soit compensée par la suppression de la taxe d'habitation. Vous ne semblez pas d'accord, monsieur le ministre de l'action et des comptes publics, mais les chiffres sont parfois têtus. Qu'en est-il précisément ?

Le document préparatoire au débat d'orientation budgétaire comporte un encadré intitulé « Comment comptabiliser les économies ? ». L'initiative est bienvenue car, au fil des ans, la commission des finances s'est interminablement écharpée à ce sujet, la comparaison changeant du tout au tout selon la tendance retenue. Si elle est grosse, l'économie l'est aussi ; si elle est petite – et c'est peut-être le choix fait par la Cour des comptes, mais elle ne m'a pas répondu sur ce sujet la semaine dernière – l'économie l'est également. Vous indiquez que « *le Gouvernement fait ainsi le choix de se donner comme outil de suivi des économies réalisées la méthode à la fois simple et robuste du taux d'évolution de la dépense publique en volume* ». Soit, mais sur quelle durée remontez-vous dans le temps ? Cinq ans ? Dix ans ? Nous devons le savoir pour mesurer ce que le mot « économie » va désormais signifier au regard de l'objectif de 20 milliards d'euros d'économies annoncé pour 2018.

**M. Éric Coquerel.** Je me permettrai de commenter le propos introductif du ministre de l'économie et des finances. Vous le savez, nous remettons en question le choix macroéconomique de politique de l'offre, catastrophique pour la France et pour l'Europe. Vous avez fait mention d'une rivalité commerciale de plus en plus violente ; c'est le moins que l'on puisse dire. Mais, ce constat étant fait, pourquoi persister à élaborer des accords de libre-échange tels que le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TAFTA) ou l'accord économique et commercial global (CETA) – CETA dont la presse nous apprend que M. Juncker a l'intention de le faire appliquer dès septembre, avant même que les parlements nationaux se soient prononcés, ce qui en dit long sur la manière dont le libre-échange et la finance supplantent la souveraineté populaire.

Vous présentez comme un fait établi le retour de la croissance dans la zone euro, mais certaines institutions qui ne sont pas précisément classées à l'extrême-gauche sont beaucoup plus dubitatives. C'est le cas du Fonds monétaire international (FMI) : dans un rapport publié le 6 juillet dernier, il redoute que « *le démantèlement du renforcement de la régulation financière* » décidé après la crise de 2008 « *ne conduise à un affaiblissement des capitaux propres et des réglementations, entraînant des conséquences négatives pour la stabilité financière mondiale, notamment dans l'Union européenne* ». Je me prononcerais donc d'une manière moins assurée que vous ne l'avez fait sur la croissance promise pour les années à venir et sur laquelle s'appuient vos calculs, car la question structurelle affectant le capitalisme financiarisé qui nous fait souffrir n'est pas réglée.

Vous désignez la France comme la mauvaise élève de l'Europe, axiome à partir duquel vous construisez la théorie de l'impérieuse nécessité d'une transformation radicale de l'économie. Mais pourquoi le seul critère à prendre en compte devrait-il être celui de la stabilité financière ? L'Espagne, qui connaît l'exode massif de sa jeunesse et des taux de chômage et de pauvreté explosifs, serait assez surprise d'entendre que nous jugeons notre situation moins bonne que la sienne, au motif que rebondir quand on est au fond de la piscine serait le signe d'une meilleure santé économique. Et, en Allemagne, selon les chiffres du FMI, le taux de pauvreté est de 17 % – contre 14 % en France – et un actif sur dix est pauvre, cette proportion ayant doublé dans les années récentes. Il y a chômage et chômage, comme il y a statistiques et statistiques, et l'on voit que, même pour l'économie allemande qui nous fait largement payer son modèle tourné vers l'exportation par le biais d'un euro fort, la situation n'est pas aussi positive que vous l'indiquez.

Vous avez donc annoncé la transformation économique de la France. Auriez-vous assisté à l'audition de M. Michel Sapin que vous n'auriez pas renié ses propos : la continuité est patente avec un prédécesseur nous expliquant qu'il faut continuer de réduire recettes et dépenses publiques. Je ne suis donc pas certain que soit à l'œuvre une transformation structurelle. La même politique est à l'œuvre, selon laquelle il faudrait voir dans la fameuse exigence d'un déficit maximal de trois pour cent des comptes publics – règle griffonnée en son temps sur un coin de table par Jacques Delors et quelques autres – l'alpha et l'oméga de la santé économique de notre pays.

Vous nous indiquez donc que vous vous apprêtez à réaliser 4,5 milliards d'économies d'ici la fin de l'année. Soit cette annonce est un enfumage, car on peine à croire que chaque ministère ait pu rendre une copie aussi précise deux semaines après la publication de l'audit de la Cour des comptes, soit cette évolution avait été anticipée par la haute administration, ce qui est quelque peu inquiétant sur le plan démocratique ; je penche pour la seconde branche de l'alternative.

À vous entendre, monsieur le ministre, on a le sentiment que vos décisions budgétaires n'auront aucun impact sur l'efficacité de l'État. Mais quand 141 millions d'euros sont soustraits du budget de l'aide au développement alors que le document préparatoire au débat d'orientation budgétaire parle d'égalité et d'un appui accru de la France aux politiques de développement, on ne peut manquer de s'interroger. Et que dire des 40 millions d'euros dont vous privez l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), quand nous devons faire face à la situation que l'on sait ? Comme est opportun l'« ajustement du fonds de roulement » de l'Office qui justifie cette annulation de crédits ! Ces annulations auront un impact inévitable sur l'efficacité de l'État.

Vous expliquez la baisse des recettes annoncée pour l'an prochain par le fait que les Français « ne supportent plus » les augmentations d'impôts. Mais ce qu'ils ne supportent plus, c'est que ce soit, bien souvent, sur les classes moyennes que l'imposition pèse le plus

fortement. Or, vous prévoyez que ceux qui profitent depuis des années de la situation voient une nouvelle fois leurs impôts baisser. Je parle de la réduction du périmètre de l'ISF et du plafonnement à 30 % du prélèvement sur les revenus du capital. Nous pourrions, en revanche, approuver la réduction à 25 % de l'impôt sur les sociétés, qui figurait d'ailleurs dans notre programme, à condition d'avoir la garantie que les grandes entreprises les payent effectivement, au lieu des 8 % qu'elles payent en moyenne, contre 33 % pour les PME.

Toute une partie des mesures annoncées profite au capital. Pourtant, le problème n'est pas le coût du travail : l'année dernière, les bénéfices des entreprises du CAC40 se sont établis à 75 milliards d'euros, en hausse de 32 % en un an ! En réalité, ce n'est pas d'une surtaxation des revenus du capital et des dividendes que souffre la France mais de la surtaxation croissante des revenus du travail. Pour remédier à cette situation, vous reprenez une mesure proposée par Mme Le Pen pendant la campagne électorale, consistant à réduire les cotisations sociales pour les transférer sur la CSG. Pour notre part, nous considérons les cotisations comme un salaire socialisé et non comme une charge ; autant dire que vous redonnez d'une main ce que vous avez pris de l'autre. Ce n'est nullement la politique qu'il faudrait suivre pour relancer la consommation populaire, et elle affaiblira la solidarité nationale.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Au-delà du nouveau désaveu infligé au Premier ministre, puisque les mesures dont il avait dit qu'elles étaient reportées sont finalement maintenues, je pense que « ça va saigner » ! Les victimes, on les connaît : ce sont les services publics, les collectivités, les territoires ruraux, les fonctionnaires et les retraités.

En matière de services publics, comment ne pas avoir à l'esprit le sentiment d'abandon des territoires oubliés, en faveur desquels il faudrait des mesures fortes ? Aucune volonté de cette sorte ne transparait dans vos propos. Quant au projet de ne pas remplacer un départ à la retraite sur trois à l'hôpital, il est catastrophique au regard de l'offre de soins dont notre pays a besoin.

Pour être un élu rural et avoir été président d'un conseil général je puis vous dire que les collectivités territoriales sont « à l'os ». Comment feront-elles si on leur demande des efforts supplémentaires ? Parler des fonctionnaires, c'est faire référence à la cure d'amaigrissement bien sûr, mais aussi au gel du point d'indice. Quant aux retraités, ils pâtiront de la hausse de la CSG.

En résumé, les victimes seront nombreuses et les gagnants, comme d'habitude, seront les grandes fortunes et les hauts revenus, comme le montrent, mis en regard, les chiffres que vous annoncez. En 2018, vous prévoyez 3 milliards d'euros d'exonération ou de dégrèvement – cela devra être précisé – de taxe d'habitation, et une réduction identique du montant de l'ISF. Mais si les montants sont les mêmes, la deuxième mesure bénéficie à quelques milliers de nantis tandis que la première concerne des millions de personnes qui peinent parfois à atteindre la fin du mois. Tout cela va vous coller aux fesses...

Quant à prévoir 4,5 milliards d'euros d'économies pour 2017, c'est taper partout : 268 millions sont prélevés à Bercy ; au ministère des affaires étrangères, c'est l'aide au développement qui est touchée ; le budget du ministère de l'intérieur est amputé de 526 millions, celui de l'éducation nationale de 75 millions...

La baisse du budget des transports sera de 260 millions d'euros. J'espère que cette réduction ne remettra pas en cause des projets d'infrastructures routières portés pour certains depuis des décennies. Ce disant, je pense à l'Allier, département qui a accepté la mise en

concession autoroutière de la route Centre-Europe-Atlantique (RCEA) en contrepartie de crédits destinés à l'indispensable réfection de la RN7.

Après le passage de MM. Sapin et Eckert qui ont préparé le terrain, et avec la bénédiction de la Cour des comptes, nous vous devons donc une cure de rigueur.

**M. le ministre de l'économie et des finances.** Grâce à vous, monsieur Dufrègne, je comprends que la commission des finances traite du concret, et de manière imagée... Plus sérieusement, soyez assuré que j'attache une grande importance à l'équipement de l'Allier et des autres départements ruraux.

Les options politiques que nous avons exposées peuvent légitimement faire l'objet de débats. Mme de Montchalin souhaite savoir comment nos interlocuteurs européens ont réagi au choix que nous avons fait de réduire à la fois les dépenses et la fiscalité pesant sur les ménages et sur les entreprises. J'ai présenté cette stratégie hier lors de la réunion de l'Eurogroupe. La réaction de nos partenaires européens est très positive, car ils attendent que la France prenne ses difficultés à bras-le-corps sans s'arrêter au milieu du chemin, en baissant à la fois les dépenses et la fiscalité. Ils attendent aussi de nous des réformes structurelles, et si nous voulons être crédibles, nous devons les faire, comme c'est mon ambition, pour transformer l'économie française. À cet égard, la révision du code du travail, la refonte de l'assurance chômage, la simplification du système de retraite proposée par le Président de la République et l'amélioration de la formation professionnelle sont des attentes majeures de nos partenaires européens et crédibilisent nos choix budgétaires pour les cinq ans à venir.

Sortir de la procédure pour déficit excessif prévue dans le cadre du pacte de stabilité suppose une part de réduction nominale et une part de réduction structurelle de la dépense publique. J'ai engagé la discussion avec M. Valdis Dombrovskis, vice-président de la Commission européenne chargé de ce domaine, pour définir avec lui les parts respectives de réduction de la dépense publique qui nous permettront de sortir de la procédure en cours. Cette discussion ardue se poursuivra au cours des mois à venir.

Enfin, nos partenaires européens attendent de nous de la constance. C'est pourquoi il est très important de définir une trajectoire fiable pour les cinq années qui viennent. Bien sûr, les aléas liés à la croissance peuvent avoir un impact sur les recettes, mais la constance de la décision politique est un élément-clé.

Je crois aussi qu'ils nous sont reconnaissants de ne pas avoir cédé à la facilité qui consiste à augmenter les impôts. Lorsque l'on cherche quelques milliards d'euros, la solution la plus simple, c'est d'appuyer sur le bouton de la TVA, ce qui permet de faire sauter les écluses et de voir arriver à grands flots des milliards d'euros sans aucun effort. Toutefois, je rappelle à ceux qui siègent ici du côté gauche que cela pèse sur les ménages les plus modestes.

Madame Louwagie, vous m'interrogez sur la question importante de la CSG et des cotisations sociales. Je rappelle que l'augmentation de 1,7 point de la CSG ne concerne pas les retraités les plus modestes, c'est-à-dire ceux dont le niveau de retraite est inférieur à 1 200 euros par mois pour une personne seule et à 1 834 euros pour un couple. Seuls les revenus imposés au taux normal de la CSG subiront cette augmentation. Nous sommes conscients de l'effort que cela représente. Comme tout choix politique, cette décision est critiquable. Nous faisons le choix de valoriser le travail et de demander un effort aux retraités.



Les cotisations sociales maladie et les cotisations sociales chômage, qui sont respectivement de 0,75 % et de 2,4 % du salaire brut, seront supprimées. Au total, ce sont donc 3,15 points de cotisations sociales qui sont supprimées pour l'ensemble des salariés en France – Gérard Darmanin vous répondra en ce qui concerne les compensations pour les fonctionnaires et les travailleurs indépendants. Si l'on fait la différence entre les 3,15 points de suppression des cotisations sociales et l'augmentation de 1,7 point de la CSG, on obtient un gain de pouvoir d'achat sur le salaire net des salariés français de 1,45 %. Le message politique est clair : le travail paye.

Vous avez raison, l'alignement de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence pèsera sur les territoires ruraux. Une première compensation passe par la baisse de la taxe d'habitation, et une deuxième par l'amélioration des infrastructures du quotidien sur laquelle nous vous donnerons des précisions. Enfin, Nicolas Hulot, ministre d'État chargé de la transition écologique, travaille sur des compensations dans le cadre du plan « Climat ». Il pourrait être utile que la commission des finances l'interroge sur ce point.

M. Barrot a posé des questions sur des sujets qui concernent plus particulièrement le ministre des comptes publics. Je partage son analyse en ce qui concerne l'équilibre des comptes publics, qui est important, non seulement pour l'Europe mais surtout pour les générations futures. N'oublions pas que c'est d'abord pour nous que nous réduisons les dépenses publiques.

Vous transmettez ma réponse à M. de Courson sur les trois points techniques importants qu'il a soulevés. La transformation du CICE en exonération de charges se fera en 2019. Cette transformation a été validée par la Commission européenne, qui estime que le dispositif d'exonération immédiate de charges est préférable au CICE, qui pèse sur les trésoreries. En 2019, cette opération représentera un surcoût, limité à cette seule année, de 20 milliards d'euros environ, mais nous resterons en dessous des 3 %. Si nous avons décidé de la reporter d'un an, c'est justement parce que nous estimons qu'il faut d'abord sortir de la procédure pour déficit excessif et engager ensuite, de manière responsable, cette transformation du CICE en exonération de charges. Tout cela fait l'objet de discussions avec la Commission européenne, à qui j'ai présenté ce plan.

S'agissant du PFU, il n'est pas question de toucher aux contrats d'assurance vie en cours, car cela pénaliserait les personnes qui en possèdent et, surtout, ce serait revenir sur des contrats déjà signés et sur leur rémunération. Ce serait profondément injuste.

Je rappelle quels sont les trois objectifs du PFU. Le premier est celui de la simplicité, car notre fiscalité de l'épargne est illisible. Le deuxième est celui de l'attractivité. Quant au troisième, il s'agit de parvenir à mieux financer l'économie française. Au passage, je note que ce PFU n'était pas l'exclusivité du candidat Emmanuel Macron, d'autres candidats à la présidence de la République ayant proposé le même type de dispositif.

C'est vrai, la dette publique ne baissera progressivement qu'à compter de 2020.

S'agissant des modalités de financement, il n'y a pas d'émission particulière de l'Agence France Trésor qui rechercherait des taux d'intérêt particulièrement élevés. Ce sont d'abord les recommandations des investisseurs qui dictent les émissions de cette agence. J'ajoute que les primes et décotes vont se réduire mécaniquement, car nous avons incorporé dans le financement de la dette la prévision d'une légère hausse des taux d'intérêt, pour la simple raison que la politique de *quantitative easing* menée par la Banque centrale européenne (BCE) n'a pas vocation à durer éternellement. À mesure que la BCE sortira de

cette politique de liquidités, il y a fort à parier que les taux d'intérêt augmenteront progressivement.

Monsieur Coquerel, vous dites que la politique de l'offre a été catastrophique. Pour ma part, je constate que la politique de la dépense publique n'a donné aucun résultat satisfaisant pour les Français. Depuis vingt ans, nous traînons un niveau de chômage scandaleusement élevé. La solution ne peut pas être de poursuivre l'ancienne politique ; il faut en inventer une nouvelle. C'est pour cela que le Président de la République et un certain nombre d'entre nous ont été élus.

Je suis sensible à vos propos sur les travailleurs pauvres en Allemagne. Même s'il est connu que je suis germanophile, mon objectif n'est pas d'adopter en France le modèle allemand, mais de construire un modèle économique qui permette de valoriser nos atouts. Dans le domaine industriel, je considère en effet que nous avons autant d'atouts que l'Allemagne, voire davantage, pour l'avenir. Si nous sommes capables d'intégrer la révolution digitale et l'intelligence artificielle dans les composants de notre industrie, nous pouvons réussir aussi bien, si ce n'est mieux, que l'industrie allemande. Il n'y a aucune fatalité à ce que la part de l'industrie dans la richesse nationale continue de progresser en Allemagne et de diminuer en France. La révolution technologique en cours que nous incorporons de meilleure façon que l'Allemagne dans nos industries doit nous permettre de mieux réussir demain que ce pays. Par exemple, il est saisissant de voir que, alors que l'industrie du décolletage est héritée du XIX<sup>e</sup> siècle, toute la vallée de l'Arve demeure extrêmement performante parce qu'elle incorpore beaucoup plus l'outil digital que l'industrie allemande.

Mais cela implique quelque chose qui me tient très à cœur : la question économique est d'abord une question éducative. Nous gagnerons la bataille économique si nous gagnons la bataille éducative. Au-delà de tous les chiffres que nous avançons aujourd'hui, la vraie question est de savoir comment mieux former les jeunes, comment développer massivement l'apprentissage, l'alternance, comment offrir des formations qualifiantes tout au long de la vie qui permettent de faire face à la transformation des métiers. Comment former à nouveau des jeunes, qui ont suivi pendant cinq ans une formation d'actuaire, et à qui le président d'Axa dit qu'il n'a plus besoin d'actuaire mais de codeurs, cette formation ayant perdu une grande partie de sa valeur parce que l'intelligence artificielle va faire à leur place ce qu'ils ont appris ? Comment leur permettre de rebondir ? Cette question se pose aussi bien pour les ouvriers de GM&S que pour le jeune qui sort d'une formation. C'est pour moi peut-être le défi économique le plus important.

J'en viens aux accords de libre-échange. Pour avoir participé à la discussion entre le Président de la République et le Premier ministre canadien il y a quelques jours, lors du G20, je peux témoigner de la force avec laquelle le Président de la République défend les intérêts français. Il a indiqué que l'accord ne sera pas appliqué en France tant que le problème des quotas de fromage ne sera pas réglé et il a demandé davantage de temps afin que l'on parvienne à un accord sur ce point, à une véritable réciprocité. En matière de libre-échange, je suis favorable à un commerce équitable, fondé sur des principes de réciprocité. Je ne vois pas pourquoi la Chine pourrait prendre des marchés publics en France, tandis que les entreprises françaises n'auraient pas le droit d'avoir accès à des marchés publics en Chine. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette discussion qui me tient très à cœur.

Monsieur Dufregne, je ne poursuivrai pas la discussion que vous avez engagée sur l'Allier et les territoires ruraux, laissant à Gérard Darmanin le soin de vous répondre. Sachez simplement que nous attachons tous la même importance à cette question.

**M. le ministre de l'action et des comptes publics.** Mme de Montchalin m'a interrogé sur les gels de crédits. La loi de finances pour 2017 prévoyait déjà 7 milliards de dépenses publiques de plus que la loi de finances pour 2016. La Cour des comptes a constaté qu'il y aurait, en cours d'année, 7 milliards d'euros de dépenses non budgétées en 2017, soit, en un an et demi, 14 milliards de dépenses publiques supplémentaires.

Lorsque nous faisons 4,5 milliards d'euros d'économies, qu'il s'agisse d'annulations de crédits, de décrets d'avance ou de « refroidissement », nous ne faisons donc que limiter à 2,5 milliards la dépense publique supplémentaire par rapport à celle prévue dans la loi de finances. À ceux qui parlent d'austérité, je rappelle que nous allons dépasser de 2,5 milliards en fin d'année le budget voté par le Parlement !

Des crédits ont parfois été gelés sur des rubriques « ingelables », si je puis dire. Par exemple, geler l'AAH signifie-t-il que l'on propose de ne pas la verser à partir du onzième mois de l'année ? Pour geler des crédits du domaine de la réserve, encore faut-il que l'on puisse les mettre en réserve. C'est l'une des critiques formulées par la Cour des comptes dans son rapport.

Je n'entrerai pas dans le détail sur les 4,5 milliards d'euros d'économies, car c'est aux ministres avec lesquels nous avons négocié de le faire. Toutefois, je ne peux pas laisser dire qu'il y aurait une rigueur, une austérité particulière. Il y a simplement des gens qui essaient d'être rigoureux et sérieux dans l'utilisation de l'argent public. Ce que nous proposons est courageux et permet à la France de tenir parole en ramenant le déficit public sous la barre des 3 % du PIB.

Madame Rabault, s'agissant de la taxe d'habitation, je ne peux pas être d'accord avec vous, parce que vous faites semblant de croire que nous allons procéder en augmentant progressivement le nombre des bénéficiaires de l'exonération. La vérité est que tous les ménages faisant partie des 80 % visés vont bénéficier, dès la première année, de la diminution d'un tiers de leur imposition. Cela représente un gain de pouvoir d'achat immédiat et pour tout le monde. Nous travaillons sur ce dossier avec les élus locaux, et nous aborderons ce point lors de la Conférence nationale des territoires, afin de proposer aux parlementaires, dans le cadre de la loi de finances, de mobiliser 3 milliards, ce qui représentera autant de pouvoir d'achat supplémentaire pour nos concitoyens.

Je constate que, la semaine dernière, à l'Assemblée nationale, on nous disait que l'augmentation de la CSG allait être mise en œuvre tout de suite tandis que la suppression de la taxe d'habitation interviendrait plus tard, et qu'aujourd'hui on nous demande comment nous allons faire. Les choses progressent : personne ici n'a dit que la taxe d'habitation était un impôt juste, tous les élus locaux pouvant constater qu'il est au contraire injuste pour les habitants. Dans ma commune, par exemple, un chef d'entreprise qui gagne correctement sa vie paie parfois la même chose, voire moins, que la secrétaire médicale qui vit dans un logement social. C'est aussi un impôt injuste pour les communes, puisque les recettes fiscales ne sont pas les mêmes dans une commune située en milieu rural et dans une commune où les habitants ont du pouvoir d'achat. On m'a expliqué qu'il fallait revoir immédiatement les valeurs locatives, mais on en parle depuis les années 1970 et rien n'a été fait... Pardonnez-moi de n'avoir pas fait avancer le dossier en six semaines, et souffrez que je revienne devant votre commission une fois que j'aurai rencontré les élus locaux.

S'agissant du RSI, vous me permettrez de faire sous peu une réponse commune avec Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, mais je peux d'ores et déjà vous dire que les promesses du Président de la République seront tenues, puisque nous allons adosser le RSI au régime général le 1<sup>er</sup> janvier prochain. L'Inspection générale des affaires

sociales (IGAS) et l'Inspection générale des finances (IGF) travaillent actuellement sur ce dossier, et je suis sûr que votre commission s'y intéressera de près. Nous ferons ce que beaucoup de candidats à l'élection présidentielle avaient promis, et en particulier le Président de la République.

La hausse de la CSG fera naturellement l'objet d'une compensation pour les indépendants, ainsi que pour les fonctionnaires, mais vous me permettrez d'aborder cette question d'abord avec les syndicats de la fonction publique. Je reviendrai vers vous dès que nous aurons eu un premier échange avec eux.

Je n'ai pas compris si Mme Louwagie approuvait ou non que l'on ne fasse que 110 000 contrats aidés, M. Sapin en ayant consommé 190 000 dans les cinq premiers mois, soit 70 % des crédits, ce qui n'est pas très républicain. On a constaté que le nombre de contrats aidés a augmenté à la veille des élections, mais c'est sans doute un hasard statistique... Nous ferons donc 110 000 contrats aidés, c'est-à-dire que nous allons ajouter de l'argent puisqu'il était prévu de n'en faire que 280 000. Trois axes permettent de réaliser 4,5 milliards d'économies : le décret d'avance, les mesures d'annulation et les mesures de « refroidissement », qui concernent notamment les contrats aidés. La tendance est en effet à la diminution du nombre de contrats aidés au second semestre, ce qui représente 300 millions d'euros d'économies.

Vous parliez tout à l'heure des autres mesures de refroidissement. Je constate que la loi de finances pour 2017 a prévu des économies, notamment sur APL, et que le précédent gouvernement ne les a jamais mises en œuvre. La Cour des comptes a d'ailleurs souligné que certaines économies n'étaient pas au rendez-vous, dont, justement, la baisse des APL. Nous appliquerons, pour notre part, les mesures qui ont été votées par le Parlement.

J'ai expliqué tout à l'heure pourquoi nous ne présentons pas de collectif budgétaire. L'intervention de Bruno Le Maire me permet de compléter la réponse que j'ai pu donner à M. le président. M. Sapin a dû vous expliquer qu'en l'absence de recapitalisation prévue d'Areva, alors qu'il fallait le faire avant le 30 juillet, il n'était pas possible de sauver l'un des fleurons de l'industrie française par une loi de finances rectificative.

Nous avons dû trouver, monsieur Coquerel, 1,5 milliard en un mois et demi, ce dont nous nous serions bien passés. Soit nous sommes allés très vite et vous avez considéré, si je puis me permettre cette expression imagée, que c'était « du flan », soit nous ne sommes pas allés vite et c'était prévu. Pour ma part, je me permets de proposer une autre option, à savoir que nous avons été bons... Dommage que vous n'ayez pas eu cette idée ! Je remercie en tout cas les équipes qui y ont travaillé.

Madame Rabault, l'objectif du Président de la République est de faire baisser la dépense publique de trois points de PIB, soit la moyenne des économies réalisées par les pays de la zone euro depuis 2010. La France prend donc exemple sur ses voisins et amis. Vous verrez bien si nous y serons parvenus à la fin de la législature...

Il est important que la loi de règlement soit une vraie loi d'évaluation, ce qui évitera sans doute d'attendre les rapports d'inspection, les tribunes de spécialistes dans les journaux, même si elles sont très intéressantes, et les audits de la Cour des comptes. L'avis le plus autorisé sur l'efficacité de la dépense publique doit être celui donné par les parlementaires eux-mêmes, et en particulier par les membres de la commission de finances. Le Gouvernement souhaite, et il espère être suivi par le Parlement, transformer la loi de règlement en véritable contrôle de l'exécution du budget, en loi d'évaluation des écarts de

dépenses et de vérification de la bonne réalisation des objectifs mis en place par les ministres.

S'agissant de l'aide publique au développement, il ne s'agit en rien de coupes budgétaires, comme cela a pu être écrit à la une des journaux – je vous signale au passage, madame Louwagie, que ce n'est pas moi qui choisis la une des journaux. Je suis très heureux que l'on fasse des économies sur le budget de l'État, pour la bonne et simple raison que le rapport de la Cour des comptes a indiqué que c'était lui qui avait dérivé, et non celui des collectivités locales ou de la sécurité sociale.

Pour répondre à une question qui ne m'a pas été posée, je dirai que la diminution des dépenses publiques est en proportion de tous les champs de la dépense publique, car vous aurez noté que je suis ministre des comptes publics et non pas seulement du budget de l'État. Nous avons trouvé un moyen de travailler en commun, notamment avec les collectivités locales – le Président de la République en dira certainement un mot le 17 juillet – pour que ces économies soient fondées non pas sur des baisses de dotations, mais sur des objectifs d'économies. Cela nous paraît plus conforme à l'idée générale que nous nous faisons des relations avec les collectivités locales.

Je rappelle que la taxe sur les transactions financières (TTF) est extrêmement dynamique, puisque ce sont ainsi plus de 270 millions d'euros qui sont affectés à l'aide publique au développement. La France ne change pas de politique en la matière, mais il fallait procéder à des économies cette année, et nous aurions tous aimé pouvoir parler d'autres choses que d'économies. Nous avons réparé les erreurs de nos prédécesseurs pour que notre pays tienne parole, parfois dans des circonstances difficiles. Lorsque l'on maintient le budget de la défense au niveau de celui prévu dans la loi de finances, cela représente un effort significatif. Je vous rappelle que la loi de finances a été construite sur un déficit de 2,7 % et que nous allons finalement parvenir à 3 %. En tout cas, c'est ce que nous espérons. Rendez-vous au mois d'avril prochain, lorsque la Commission européenne constatera que les efforts de la France lui auront permis de tenir sa parole, ce qu'elle n'a pas fait depuis onze ans !

**M. le président Éric Woerth.** Il n'y a pas vraiment maintien du budget de la défense. Il y a plutôt, en réalité, maintien du budget, OPEX comprises, ce qui n'est pas la même chose. Il conviendra de vérifier cela à la fin d'année.

**M. Laurent Saint-Martin.** Messieurs les ministres, vous pouvez compter sur le soutien des députés de La République en Marche pour maintenir le cap que vous vous êtes fixés. L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), qui n'est pourtant pas particulièrement reconnu pour être une école de la rigueur budgétaire – mais qui n'en est pas moins un organisme sérieux et réputé – n'a-t-il pas annoncé que la mise en œuvre du programme présidentiel ramènerait le déficit public à 1,4 % du PIB d'ici à cinq ans ?

Pouvez-vous nous préciser la trajectoire envisagée pour la fonction publique ? Au-delà des chiffres, est-il possible d'en savoir plus sur les moyens de gagner en efficacité, par exemple grâce au management, que vous avez déjà évoqués jeudi dernier lors des états généraux des comptes de la Nation ?

Parler de l'efficacité de la dépense publique nécessite de traiter également des outils de pilotage, en particulier des lois de programmation des finances publiques. Comment éviter les variations significatives constatées par rapport aux prévisions ? Vous le savez, La République en Marche est attachée à ce que des informations justes soient présentées le plus en amont possible.

**Mme Émilie Bonnard.** Monsieur le ministre de l'économie et des finances, vous nous avez fait part de votre ambition de transformer et d'accompagner la croissance de notre économie. Certains de vos choix en matière fiscale ont cependant de réels effets sur l'immobilier, secteur économique majeur. La hausse de la CSG sur les revenus immobiliers, associée à la concentration de l'ISF sur ce secteur, risque de freiner l'évolution du marché. De plus, la suppression de la taxe d'habitation peut provoquer un effet de report sur les taux du foncier bâti – la compensation pour les communes sera sans doute, comme c'est systématiquement le cas, cristallisée au niveau du produit encaissé avant la réforme.

Le risque est donc triple. Les investissements sur le marché de l'immobilier pourraient diminuer alors que nous enregistrons une pénurie de logements locatifs. Les emplois de tous les secteurs liés au bâtiment sont également en jeu. Enfin, l'impact sur le secteur du tourisme peut être réel : la rénovation et la construction de l'immobilier de loisir constituent des éléments essentiels pour certains territoires – je rappelle que le tourisme représente, par exemple, 50 % du PIB de la Savoie.

De quelles compensations pourra bénéficier l'immobilier qui, plus que d'autres secteurs, peut avoir à pâtir des choix fiscaux du Gouvernement ?

**Mme Émilie Cariou.** Nous nous félicitons de votre annonce relative à la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) à 25 % en 2022. Comment s'articule-t-elle avec les baisses prévues dans la loi de finances 2017 et dans la loi de finances rectificative pour 2016 ? Le taux devait être ramené à 28 % pour les PME, d'abord dès 2018, puis progressivement pour les autres entreprises en 2019 et 2020. Un taux réduit généralisé de 15 % devait être mis en place pour toutes les PME d'ici à 2019. Sera-t-il maintenu ?

Où en sont, d'autre part, les travaux en cours sur l'assiette de l'IS ? Je pense en particulier au projet d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS), qui est en ce moment sur la table à Bruxelles.

**Mme Valérie Lacroute.** Je m'interroge sur deux promesses du candidat Emmanuel Macron, que je ne retrouve pas dans les annonces faites depuis son élection.

J'avais cru comprendre qu'il était question de rétablir l'exonération de charges sociales sur les heures supplémentaires après que la défiscalisation des heures supplémentaires mise en place par Nicolas Sarkozy a été supprimée par François Hollande. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Les couples devaient par ailleurs bénéficier de la possibilité de déclarer séparément leurs revenus. L'imposition commune *« pèse particulièrement sur des classes moyennes, où l'un des conjoints travaille à temps plein et où l'autre, à temps partiel, est lourdement imposé quand il souhaite travailler davantage »*, pouvait-on lire dans le programme du candidat. Or, je ne retrouve rien sur cette promesse dans les annonces actuelles.

**M. Stanislas Guerini.** Parmi les recettes non fiscales présentées dans le projet de loi de règlement, le produit des dividendes des participations de l'État pour 4 milliards d'euros est en baisse de 1,4 milliard par rapport à 2015, et de 1,7 milliard par rapport à la loi de finances initiale. Il s'agit du plus bas niveau de la décennie, qui s'explique notamment par l'évolution de la politique de distribution d'EDF. Toutefois, dans le contexte contraignant dans lequel nous évoluons, la question de l'avenir de ces dividendes et participations doit être posée.

Alors que vous avez annoncé une cession de 10 milliards d'euros de participations sur les 100 milliards détenus par l'État – dont 77 milliards dans des sociétés cotées –, pouvez-vous nous communiquer une évaluation des dividendes futurs ou des rendements comparés de l'investissement dans le fonds pour financer les investissements de rupture ?

**M. Jean-René Cazeneuve.** La suppression progressive de la taxe d'habitation, impôt injuste, permettra d'augmenter le pouvoir d'achat de nos concitoyens. L'engagement du Gouvernement relatif à la pérennité de la compensation est d'autant plus important pour les maires des petites communes qu'il s'agit de l'une des rares ressources dynamiques dont ils disposent. Il est aussi essentiel parce qu'ils ont déjà vu s'appliquer des coefficients de minoration à des exonérations fiscales passées, et que certains d'entre eux interprètent cette suppression comme une volonté de réduire le nombre de communes.

Le fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) sera-t-il maintenu ? L'enveloppe de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) sera-t-elle stable ou augmentera-t-elle ?

**Mme Anne Laure Cattelot.** En 2012, le CICE visait à redonner une dynamique aux entreprises et à créer des emplois. Certes ses effets sur la recherche et le développement ou sur les exportations n'ont pas été à la hauteur de ce qui était espéré, mais il serait utile de calculer les destructions d'emplois et d'entreprises que le dispositif a permis d'éviter.

En 2016, l'impôt sur les sociétés a contribué pour près de 11 % des recettes fiscales nettes de l'État. Il a été constaté que le rendement net de l'IS baissait hors et après CICE. Comment l'expliquez-vous ? Est-ce en raison d'une baisse de l'activité économique ou d'une montée en charge du CICE qui grève par nature – il s'agit d'un crédit d'impôt sur l'IS – les recettes de l'État ?

**M. le ministre de l'économie et des finances.** Madame Bonnard, le marché de l'immobilier est au plus haut, et l'investissement des ménages dans le secteur est à son meilleur niveau depuis 2006. On peut donc considérer que la hausse de la CSG et le choix de concentrer l'ISF sur l'immobilier – sans qu'il augmente, il faut le souligner – n'auront pas nécessairement d'effets sur ce secteur. Je puis donc vous rassurer : il n'y a pas de raison que ces mesures aient un impact négatif.

Cela ne nous empêchera pas de procéder à une libération de l'offre, qui constitue selon nous la bonne réponse à la pression immobilière que connaissent certaines zones comme la Savoie. Je recevrai les professionnels de l'immobilier à ce sujet dans les semaines qui viennent.

Madame Cariou, je vous confirme que le taux de l'impôt sur les sociétés sera ramené à 25 % d'ici à 2022, conformément à l'engagement pris par le Président de la République. Les baisses d'IS prévues pour les PME, en particulier celles dont le chiffre d'affaires se situe entre 75 000 et 500 000 euros, sont maintenues – cela représente un coût d'environ 1,1 milliard d'euros pour les finances publiques. Toute la question est désormais de savoir si elles seront fondues dans la baisse de l'IS engagée à partir de l'année prochaine ou si les deux mouvements seront découplés. Nous travaillons sur cette question, et je vous apporterai nos réponses le plus rapidement possible.

La directive européenne ACCIS en cours d'examen par le Conseil Ecofin ne porte que sur l'assiette de l'IS, non sur son taux. Sur ce dernier point, l'harmonisation se fera d'abord au niveau franco-allemand. Je travaille avec mon homologue, M. Wolfgang Schäuble, à l'harmonisation des taux d'IS français et allemands, qui devrait conduire à un

mouvement similaire au sein de la zone euro. À deux, nous pourrions conclure dès 2018, mais à dix-neuf, j'avoue que ce sera une autre paire de manches, car le faible taux d'IS de certains États membres, de l'ordre de 12 % ou 13 %, constitue le fondement de leur modèle économique. Les Irlandais par exemple nous expliquent que toute leur économie s'effondrerait s'ils devaient doubler leur taux d'IS pour le rapprocher des nôtres.

Madame Lacroute, l'engagement relatif à l'exonération des charges sociales sur les heures supplémentaires sera tenu. À quelle date ? Nous le verrons.

Monsieur Guerini, l'évaluation des rendements futurs des dividendes et participations de l'État est difficile, car elle dépend de nombreux facteurs tels que les résultats de sociétés, leurs taux de distribution, les investissements de portefeuille de l'État... Par définition, ces rémunérations sont volatiles – il suffit de constater ce qu'a provoqué une annonce ministérielle sur le cours d'EDF.

Quoi qu'il en soit, en matière d'innovation, nous avons besoin d'autres financements que le crédit d'impôt recherche. Il fonctionne très bien, et nous le simplifierons encore pour qu'il soit plus efficace pour les petites entreprises, mais, pour financer l'innovation de rupture – celle qui coûte le plus cher et qui n'est pas rentable pour les entreprises –, nous estimons que des fonds supplémentaires sont nécessaires. La vente de participations de l'État afin de financer l'innovation de rupture nous semble constituer un très bon investissement pour l'État et pour les Français.

**M. le ministre de l'action et des comptes publics.** Monsieur le président, permettez-moi de préciser le chiffre que vous avez avancé sur les personnels. L'évolution du coût de la masse salariale liée au protocole PPCR représente 4 milliards d'euros d'ici à 2020 pour les trois fonctions publiques, ce qui représente beaucoup d'argent.

J'ai dit aux organisations syndicales que nous souhaitions questionner à nouveau le calendrier d'un « accord » qu'elles ont pour la plupart signé. Nous regardons décret par décret ce qui est possible – un engagement a été pris auprès des militaires qui ne connaîtront pas de remise en cause en la matière.

La revalorisation du point d'indice de la fonction publique coûte 2 milliards d'euros. Il était donc urgent de prendre une décision, même si elle n'est pas très populaire. On peut d'ailleurs se demander si le point d'indice constitue le meilleur moyen de rémunérer les agents. J'ai proposé aux syndicats de la fonction publique et aux agents eux-mêmes de réfléchir métier par métier. Avec M. le ministre de l'éducation nationale, nous essaierons de travailler sur les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), pour lesquels se posent de nombreuses difficultés comme plusieurs rapports l'ont montré.

La politique du point d'indice peut paraître séduisante pour les agents et les syndicats, mais elle plombe une partie du budget du pays et empêche une réflexion sur la nouvelle forme que peut prendre la fonction publique. Cette dernière s'est déjà beaucoup modernisée, mais elle attend de l'État et des élus qu'ils règlent la question des missions, celle de la carte territoriale qu'il faut enfin figer, ou encore celle de l'absentéisme. Ce phénomène n'est pas toujours le fait des agents eux-mêmes, tant s'en faut : il s'agit aussi d'un problème de management, de décision politique, d'accompagnement social, d'accès aux soins, de logement social...

S'agissant de la taxe d'habitation, je comprends la volonté des élus locaux d'éviter que l'État fasse à nouveau, sans le dire, des économies sur le dos des collectivités. La taxe d'habitation n'est juste ni pour les citoyens ni pour les collectivités elles-mêmes. Le monde



rural est maltraité, et les villes-centres paient, souvent seules, des équipements dont bénéficient aussi les habitants de communes voisines. Au-delà se pose un problème de franchise à l'égard des collectivités locales. Nous souhaitons maintenir leur autonomie fiscale.

Permettez-moi une réflexion personnelle à ce sujet : certains pays très décentralisés voire fédéralistes, comme l'Allemagne, ne garantissent pas l'autonomie fiscale de leurs collectivités. Le fait de laisser celles-ci libres de fixer le taux de l'impôt n'est donc pas un gage de décentralisation. Cela dit, je le répète, le Gouvernement entend conserver l'autonomie fiscale des collectivités.

Dans le cadre des discussions avec elles sur la taxe d'habitation, les échanges permettront aussi d'aborder la question du financement du revenu de solidarité active (RSA), des politiques en faveur des mineurs isolés, de la redistribution de la taxe foncière, des droits de mutation... Nous avancerons dès lundi lors du lancement par le Président de la République de la Conférence nationale des territoires. Nous nous engageons à offrir une compensation aux collectivités dans un cadre dynamique afin qu'elles puissent financer leurs propres services publics. Nous leur tiendrons aussi un discours de vérité sur leur participation aux nécessaires économies à engager en matière de dépenses publiques. Je rappelle que, lorsque nous défendons le déficit à Bruxelles, nous raisonnons toutes administrations publiques confondues – et cela comprend aussi des « rebudgétisations » qui nous échappent ; nous en reparlerons.

**M. le président Éric Woerth.** Vous parlez de compensation ou de dégrèvement ?

**M. le ministre de l'action et des comptes publics.** La concertation sera lancée lundi par le Président de la République. Nous travaillons avec les collectivités pour trouver ensemble la meilleure façon de garantir l'autonomie fiscale et de prélever un impôt juste qui finance le service public local. Cette réforme doit permettre de réparer des inégalités : 16 % des recettes de la commune dont je suis maire pour quelques jours encore proviennent de la taxe d'habitation, alors que l'Association des maires de France (AMF) a constaté que cette dernière procure en moyenne 35 % des ressources des communes – et j'en connais pour lesquelles elle représente 45 % des recettes fiscales. La question de la compensation ou du dégrèvement sera évidemment tranchée avec les élus locaux, ni contre eux ni sans eux.

Nous regrettons que l'exonération des heures supplémentaires, mise en place par Nicolas Sarkozy et supprimée par François Hollande, ne figure pas dans le programme de François Fillon, et nous avons été très heureux qu'Emmanuel Macron reprenne cette idée. Madame Lacroute, nous savons que vous nous soutiendrez sur ce point comme sur l'individualisation de l'impôt sur le revenu, qui sera facilitée par le prélèvement de l'impôt à la source.

**M. le président Éric Woerth.** La trajectoire des finances sociales pour 2020 inclut-elle le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) ?

**M. le ministre de l'action et des comptes publics.** Oui.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion du mercredi 12 juillet 2016 à 16 heures 15, la commission examine un rapport d'information sur le débat d'orientation des finances publiques (M. Joël Giraud, rapporteur général).*

**M. le rapporteur général.** Les résultats du passé doivent éclairer l'avenir ! Il est donc logique que le débat d'orientation des finances publiques intervienne juste après l'adoption en première lecture du projet de loi de règlement par notre commission.

Ce débat a pour support un rapport du Gouvernement que nous avons reçu hier soir et qui nous a été présenté ce matin par les ministres. Il est éclairé par le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques. Il est habituel que le rapporteur général présente également un rapport, non pas pour répéter ce qu'a dit le Gouvernement, mais pour apporter un éclairage complémentaire.

Mon rapport écrit sera publié lundi. Il vise à répondre à au moins quatre questions – et répondra sans doute à nombre d'autres que vous vous posez.

Première question : quelles sont les hypothèses retenues concernant l'évolution économique du pays ? On sait en effet que les résultats en matière de finances publiques sont étroitement dépendants du contexte macroéconomique.

Deuxième question : quelles sont les obligations de la France, quelles sont les normes de finances publiques que nous devons respecter pour nous conformer aux engagements européens ?

Troisième question : quels sont les objectifs que s'est fixés le Gouvernement et qui seront proposés au Parlement dans les prochaines lois de finances ? Nous pourrions ainsi vérifier si nos objectifs sont conformes à nos engagements.

Enfin, quatrième question, de loin la plus importante : quels sont les moyens qui sont envisagés pour atteindre ces objectifs, en recettes et en dépenses ?

Tout d'abord, je considère que les hypothèses retenues par le Gouvernement sont crédibles et prudentes. La prévision pour 2017 d'une croissance de 1,6 % est conforme à la prévision de l'INSEE. La croissance accélérerait très légèrement ensuite.

Le Gouvernement prévoit une croissance potentielle d'environ 1,3 % sur la période allant de 2017 à 2022. La Commission européenne ne prévoit sur la même période qu'une croissance de 1,1 %. Mais, contrairement à elle, le Gouvernement prend en considération les réformes structurelles envisagées, qui vont élever notre potentiel de croissance.

Il est tout à fait normal qu'en période de reprise, la croissance effective soit plus élevée que la croissance potentielle. Cela permettra de résorber le retard de croissance des années passées. Selon le Gouvernement, le retard sera rattrapé en 2020 : cette année-là, notre PIB effectif sera égal au PIB potentiel. Je sais que ce point va susciter des débats passionnés dans notre commission, car tout le monde n'est pas du même avis... Mais il s'agit d'une hypothèse à partir de laquelle les soldes conjoncturel et structurel seront calculés.

Quels sont ensuite les engagements européens de la France ?

Le premier, et le plus connu, est que le déficit public doit être inférieur à 3 % du PIB. Mais il existe également un critère de dette : celle-ci ne doit pas être supérieure à 60 % du PIB. Ce dernier critère est plus souple, car il est considéré comme respecté si la dette est en diminution suffisante selon des proportions prévues par les textes européens. Une règle transitoire est prévue jusqu'en 2020 en cas d'évolution positive du solde structurel.

Ces deux premiers critères constituent les fameux « critères de Maastricht ». Lorsqu'ils ne sont pas respectés, une procédure pour déficit excessif est ouverte à l'encontre du pays concerné. La France fait l'objet, cela a été rappelé, d'une telle procédure depuis 2009. Au plus fort de la crise, quinze pays de la zone euro ont fait l'objet d'une telle procédure ; nous ne sommes aujourd'hui plus que deux, la France et l'Espagne.

Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire est allé plus loin et a posé la règle de l'équilibre des comptes publics. Cet équilibre est réputé atteint lorsque le déficit structurel est inférieur à 0,5 % du PIB. Le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance prévoit que, tant que l'équilibre structurel n'est pas atteint, le déficit structurel doit baisser d'au moins 0,5 point de PIB par an.

Nous allons voir que les objectifs ne sont pas entièrement conformes à ces normes.

En effet, le Gouvernement prévoit une trajectoire ambitieuse de réduction du déficit public, puisque celui-ci serait de 0,5 % à la fin du quinquennat. Mais, dans un premier temps, il baisserait peu. Il augmenterait même légèrement en 2019, passant à 2,9 % du PIB sous l'effet de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales – soit 1,9 % à périmètre constant. En 2019, en effet, le coût du CICE sur les salaires versés en 2018 s'ajoutera au coût de la baisse des cotisations sociales décidées pour les salaires versés en 2019.

On observe également que le Gouvernement n'entend pas appliquer strictement et aveuglément la règle de l'ajustement structurel minimal de 0,5 point de PIB. On peut s'en féliciter car cela permettra de soutenir la croissance. Je suis sûr que notre ancienne rapporteure générale sera de cet avis, car c'est un sujet qu'elle a souvent abordé ces dernières années. Mais l'on pourrait aussi se demander pourquoi cette règle est maintenue dans les textes européens.

S'agissant des moyens envisagés, le Gouvernement entend surtout agir sur le niveau de la dépense publique : le rétablissement des comptes publics ne doit pas se faire par un alourdissement des prélèvements obligatoires, mais doit, au contraire, être concomitant à un allègement des prélèvements obligatoires.

En ce qui concerne les dépenses, en 2017, le Gouvernement a prévu de respecter l'objectif de 3 % de déficit public grâce à des mesures de régulation en dépenses. Celles-ci s'élèvent à 4,47 milliards d'euros et prendront trois formes : un décret d'avance, pour 3 milliards d'euros, que nous analyserons la semaine prochaine ; un décret d'annulation de crédits de 274 millions d'euros ; des mesures de redressement additionnelles, à hauteur de 1,15 milliard d'euros, visant principalement les aides personnelles au logement (APL) et la réduction du volume des contrats aidés au second semestre 2017.

Pour les années suivantes, le Gouvernement s'est fixé un objectif ambitieux en termes d'évolution de la dépense publique. Ainsi, le ratio de dépense publique par rapport au PIB devrait baisser de 3 points de PIB d'ici à 2022 et passer de 56 % en 2017 à 53 % en

2022. Cela signifie que la dépense publique devra évoluer à un rythme plus faible que le taux de croissance du PIB.

Le taux de croissance de la dépense publique, en volume, sera nul lors des exercices 2018, 2019 et 2020. Cela représente un rythme inédit de maîtrise de la dépense publique, qui n'a quasiment jamais été observé au cours de la période récente. Le Gouvernement a indiqué que pour l'exercice 2018, cela se traduirait même par une baisse de la dépense en volume pour l'État et ses opérateurs. Certaines mesures d'économies ont d'ores et déjà été annoncées, telles que le gel du point d'indice de la fonction publique – ce qui représente 2 milliards d'euros – et le rétablissement du jour de carence pour la fonction publique – ce qui représente 400 millions d'euros. D'autres mesures d'économies sont prévues et seront échelonnées sur le quinquennat : suppression de 120 000 postes de fonctionnaires ; réorientation du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3), dans le cadre d'une articulation avec le grand plan d'investissement programmé par le Gouvernement ; arrêt ou réorientation de projets d'infrastructures de transport ; ralentissement du recours aux contrats aidés. Ces différentes mesures n'ont pas encore été chiffrées.

Parallèlement, le Gouvernement s'est engagé à prendre diverses mesures de dépenses nouvelles, qui ne font pas encore l'objet de chiffrages précis et seront, pour certaines, mises en œuvre au cours du quinquennat. On peut citer notamment les revalorisations de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), du minimum vieillesse et de la prime d'activité. Le grand plan d'investissement représentera un effort de 50 milliards d'euros.

Le Gouvernement œuvrera en faveur de la construction de 15 000 places supplémentaires de prison sur le quinquennat et renforcera les moyens dédiés à l'effort de défense, qui devra atteindre 2 % du PIB d'ici à 2025.

Enfin, le Gouvernement a annoncé son intention de proposer au Parlement un important programme de baisse d'impôts. L'objectif est de faire baisser le taux des prélèvements obligatoires d'environ un point de PIB à la fin de la législature. Le taux de prélèvements obligatoires devrait ainsi passer de 44,6 % aujourd'hui à 43,5 % du PIB en 2022. Rappelons que le record avait été atteint en 2013 avec 44,8 % du PIB.

Le calendrier de mise en œuvre de ces différentes mesures n'est pas entièrement détaillé dans le rapport du Gouvernement ; mais les ministres ont fourni des précisions ce matin en commission. Les prélèvements obligatoires baisseront de 11 milliards d'euros dès 2018, dont 7 milliards au titre des mesures prises sous la précédente législature – il s'agit essentiellement de la hausse du CICE, pour 4 milliards d'euros.

Le Gouvernement prévoit des mesures nouvelles de baisses d'impôt pour 7 milliards d'euros, et des mesures de hausse pour environ 3 milliards, soit au total une baisse nette de 4 milliards d'euros.

La réforme de la taxe d'habitation représenterait un allègement de fiscalité dès 2018 de 3 milliards d'euros. Je rappelle que le produit de la taxe d'habitation payée par les ménages atteint environ 19 milliards d'euros.

Le remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par une imposition sur la fortune immobilière permettra une baisse de la fiscalité sur les patrimoines financiers de 3 milliards d'euros. La création de la *flat tax* sur les revenus de l'épargne doit entraîner une baisse d'environ un milliard d'euros supplémentaire.

Le rapport contient aussi des indications sur les hausses envisagées. La hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) a pour objet de financer la suppression des cotisations salariales d'assurance maladie et d'assurance chômage, ce qui représente environ 18 milliards d'euros. Une hausse de la CSG de 1,7 point rapporterait environ 22 milliards d'euros, ce qui signifie qu'il resterait encore 4 milliards pour financer des mesures de compensation en faveur notamment des fonctionnaires et des indépendants, qui ne sont pas assujettis à ces cotisations salariales d'assurance maladie et chômage.

Parmi les hausses, il est aussi prévu un alignement de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence. Actuellement, un litre de gazole est taxé à 53 centimes alors qu'un litre de sans plomb 98 est taxé à 65 centimes.

Il faut également mentionner la hausse des taxes sur le tabac. Actuellement, pour un prix de vente au détail de 7 euros, le droit de consommation représente environ 4,46 euros du prix d'un paquet de cigarette. Porter à 10 euros le prix d'un paquet de cigarettes supposerait donc d'augmenter de 67 % le droit de consommation sur les tabacs. La recette serait affectée à la sécurité sociale.

D'autres hausses, particulièrement appréciées de votre serviteur, pourraient porter sur les boissons sucrées. Mais elles ne figurent pas dans le rapport du Gouvernement.

Nous avons également obtenu des précisions sur le calendrier : s'agissant des ménages, les quatre principales mesures fiscales envisagées entreraient bien en vigueur des 2018, ou du moins en partie pour la taxe d'habitation ; il en va de même s'agissant des principales mesures fiscales à destination des entreprises, à l'exception de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales, qui n'interviendrait qu'en 2019.

D'une manière générale, le rapport que je publierai lundi mentionnera une série de chiffres utiles au débat pour chacune des mesures fiscales envisagées.

Nous nous retrouverons en séance publique pour en débattre le 20 juillet.

**Mme Véronique Louwagie.** Merci, monsieur le rapporteur général, pour cette présentation.

Je voudrais revenir sur l'évaluation à 1,153 milliard d'euros des mesures de redressement additionnelles que vous mentionnez, qui viennent s'ajouter aux décrets d'avance et d'annulation pour parvenir aux 4,5 milliards d'économie annoncés par le ministre. D'après vos graphiques, ces mesures concerneraient les APL et la réduction du volume des contrats aidés. C'est une somme énorme, qui plus est sur six mois seulement ! Je suis très inquiète des incidences que de telles mesures pourraient avoir, notamment sur les familles qui perçoivent les APL, qui n'ont pas été prévenues. Il me semble qu'une étude d'impact est indispensable, tant pour les APL que pour la réduction des contrats aidés. De plus, j'ai noté ce matin que le ministre parlait de 300 millions d'euros à économiser sur les contrats aidés, et de 400 millions sur les APL : j'ai peut-être mal compris, mais des précisions sont à coup sûr nécessaires.

S'agissant de la *flat tax* sur les revenus du capital, c'est-à-dire du prélèvement forfaitaire unique, plusieurs questions ont été posées ce matin, ainsi que lors des questions au Gouvernement cet après-midi, sur la définition des « revenus du capital ». Dans vos documents, vous évoquez une taxe sur les revenus de l'épargne – ce qui voudrait dire que les revenus immobiliers ne seraient pas touchés – et plus loin une taxe sur les revenus du capital. On ne sait pas donc pas bien ce qu'il faut comprendre. Dans la mesure où l'ISF sera

remplacé par un impôt sur la fortune immobilière, une étude d'impact sera là aussi indispensable : j'appelle l'attention de tous les propriétaires immobiliers et de tous les titulaires de revenus fonciers sur les conséquences de ces dispositifs.

Enfin, nous ne savons toujours rien ni des conséquences pour les collectivités territoriales de la réforme de la taxe d'habitation, ni des mesures qui seront prises en faveur des travailleurs indépendants pour compenser l'augmentation de la CSG, ni encore d'autres dispositifs que les ministres se sont engagés à mettre en place – je pense aux exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et à la possibilité pour les couples de déclarer leurs revenus de manière séparée.

**M. le rapporteur général.** Ces questions se posent en effet, et je partage certaines de vos interrogations, même si les ministres ont commencé d'y répondre ce matin. Loin de moi l'idée de me dérober, mais je ne suis pas en mesure de répondre à la place du Gouvernement. J'attends, comme vous, des précisions, notamment sur les économies complémentaires : les éléments indiqués ne recouvrent pas l'intégralité de la somme. Il faudra interroger le Gouvernement en séance publique.

**Mme Émilie Cariou.** J'ai cru pour ma part comprendre que la *flat tax* porterait sur les plus-values de cession de valeurs mobilières, ce qui exclurait les titres immobiliers. Il faudra y revenir.

Le Gouvernement prévoit de supprimer la quatrième tranche de la taxe sur les salaires. Dispose-t-on d'un chiffre ?

**M. le rapporteur général.** Je vous ferai la même réponse : il faudra interroger le Gouvernement en séance publique.

**M. François Pupponi.** S'agissant des contrats aidés, si le Gouvernement veut fermer le robinet, ce sera une économie réelle. Mais, s'agissant des APL, et en cours d'année, je ne comprends pas. Le Gouvernement espère-t-il que des gens qui y auraient droit aux APL y renonceraient ? C'est un sacré pari sur l'avenir : s'ils les demandent, il y aura un écart d'un milliard d'euros à la fin ! Mais si l'on décide de modifier les APL, cela signifierait que l'on diminuerait d'autorité les APL existantes : cela me paraît surréaliste. Ou alors, on considère que les allocataires possibles ne la demanderont pas ; mais s'ils la réclament, cela fera un écart d'un milliard à la fin !

**M. Gilles Carrez.** Le barème est fixé par voie réglementaire, donc le Gouvernement peut le modifier facilement, et si quelques dizaines ou centaines de milliers de ménages sortent du barème, cela fera tout de suite une économie importante. Mais, si l'on fait cela en cours d'année, on va en entendre parler très rapidement !

**M. François Pupponi.** Certains avaient également proposé de remettre en question les 2 milliards d'euros que représentent les APL accordées aux étudiants. Mais il faudrait le savoir : ce n'est pas neutre, ni budgétairement, ni économiquement, ni socialement !

**M. le rapporteur général.** Je rappelle que la présente réunion a pour objet de vous présenter un projet de rapport d'information sur l'orientation des finances publiques, afin de préparer le débat qui aura lieu prochainement en séance publique. Toutes les questions que vous posez, qui sont parfaitement légitimes et ont vocation à nourrir le débat, feront l'objet d'une réponse du Gouvernement. Je rappelle que nous ne sommes pas ici pour voter ou amender des dispositions et que nous ne disposons d'aucune étude d'impact, mais seulement des éléments qui viennent de nous être communiqués.

**M. François Pupponi.** J'entends bien, monsieur le rapporteur général, mais en tant que membres de la commission des finances, nous avons tout de même besoin de disposer d'un minimum d'informations pour comprendre ce qui se passe. Le Gouvernement ne peut pas annoncer qu'il va faire 4,5 milliards d'euros d'économies sans nous dire de quoi il s'agit !

**M. le président Éric Woerth.** Quand nous avons interrogé le ministre ce matin au sujet des 4,5 milliards d'euros d'économies, il a évoqué un « refroidissement de dépenses », ce qui, selon nous, n'existe pas : en tout état de cause, il faut préciser lesquelles seront « refroidies », et comment. Nous devrions en savoir plus prochainement, mais je vous rappelle que le rapporteur général n'a obtenu communication du rapport sur les orientations des finances publiques qu'hier, assez tard dans la soirée.

**M. Charles de Courson.** Comme d'habitude !

**M. le rapporteur général.** Pas tout à fait : l'an dernier, le rapport nous avait été transmis carrément au tout dernier moment !

**M. Éric Coquerel.** Je m'apprêtais à poser des questions mais, compte tenu de vos explications, je crois qu'il vaut mieux que je les réserve pour la séance publique – tout en déplorant une situation qui ne me paraît pas vraiment normale.

**M. le rapporteur général.** Elle est normale dans le sens où la présente réunion a pour objet de nous permettre de préparer la séance, et non d'apporter des réponses précises à des questions portant sur le fond. Je vous invite cependant à poser toutes les questions que vous souhaitez : en tant que rapporteur général, il m'importe de savoir quelles interrogations le document qui vous est soumis suscite au sein de l'ensemble des groupes.

**M. Éric Coquerel.** Je veux tout d'abord préciser, à l'intention de ceux qui pourraient en douter, que je suis en désaccord avec les baisses des dépenses et des impôts proposées, notamment en ce qui concerne leurs modalités.

Pour ce qui est du CICE – la plus grande dépense fiscale de l'État, je le rappelle –, j'aimerais comprendre sur quel bilan des quatre années passées on s'est fondé pour proposer d'augmenter d'un point ce dispositif de crédit d'impôt.

J'aimerais également savoir quelle compensation est prévue pour les villes qui vont être victimes de la réforme de la taxe d'habitation. L'idée selon laquelle le coût de cette mesure pourrait être compensé par une hausse de la CSG ne paraît pas très crédible dans la mesure où les villes les plus touchées seront justement celles qui accueillent les populations les plus défavorisées – je pense notamment à certaines communes de Seine-Saint-Denis, qui m'ont déjà alerté. Je suis d'autant plus perplexe que l'on annonce 10 milliards d'euros d'économies supplémentaires, sous la forme d'une baisse des dotations des collectivités territoriales : dans ces conditions, lorsqu'on est ainsi attaqué des deux côtés, il est permis de douter des effets positifs sur l'économie et sur l'égalité dans l'ensemble du territoire...

Par ailleurs, les mesures proposées s'inscrivent dans une logique politique de baisse de la fiscalité visant à provoquer une relance. Mais quelle relance peut-on attendre de diminutions fiscales bénéficiant aux plus fortunés de nos concitoyens – je pense à la réforme de l'ISF, ou encore à la *flat tax*, qui va profiter à ceux dont la fortune provient de dividendes et d'autres revenus financiers ? À mon sens, ce n'est certainement pas avec ces mesures que l'on va obtenir une relance de la consommation populaire.



**M. le rapporteur général.** Je rappelle que le document en votre possession est destiné à permettre à chacun de poser des questions s'inscrivant dans le processus de l'élaboration de la loi de finances ; et de ce point de vue il me semble remplir parfaitement sa fonction.

Si, sur le fond, le ministre répondra mieux que moi à la plupart de vos questions, je vous précise cependant, au sujet du CICE – un dispositif dont je n'ai jamais été un zéléateur farouche, puisque j'ai même fait voter, lors de son adoption, un amendement demandant la mise en place d'un observatoire des contreparties –, que vous pouvez vous référer sur ce sujet à un rapport très intéressant de la précédente rapporteure générale, ainsi qu'à des documents de France Stratégie évaluant l'impact du dispositif.

**M. Charles de Courson.** Je vous avoue que le document présenté par le rapporteur général m'inquiète, pour plusieurs raisons.

On peut voir qu'il nous est proposé de ne pas réduire le déficit public pendant trois ans : celui-ci est fixé à 3 % après les mesures correctrices pour 2017, à 2,7 % pour 2018 et 2,9 % en 2019. L'ajustement structurel devrait être au moins de 0,5 % – comme cela a été rappelé au précédent gouvernement, qui s'est contenté de prendre quelques mesures correctrices tout à fait insuffisantes – si l'on voulait qu'il soit conforme à nos engagements communautaires. Autrement dit, cela ne tient pas... J'aimerais savoir si cette trajectoire relative aux déficits et à la dette va être soumise à la Commission européenne.

Plusieurs de nos collègues se sont interrogés au sujet de la réduction des aides personnalisées au logement et des contrats aidés. Pour ma part, je n'y vois qu'une technique consistant à baisser par décret le plafond de revenus permettant d'être éligible à l'APL.

Comment peut-on croire au graphique faisant apparaître une évolution de la dépense publique réduite à 0 % en volume de 2018 à 2020 ? De ce point de vue, il serait intéressant de savoir quelle est la répartition de la dépense entre les trois blocs que sont le budget de l'État, celui des collectivités locales et celui de la sécurité sociale, étant précisé que le bloc des collectivités locales bénéficie, en vertu de la Constitution, d'un principe d'autonomie de gestion.

L'arrêt ou la réorientation de projets d'infrastructures de transport ne sauraient être considérés comme des économies : il s'agit tout au plus de non-dépenses supplémentaires – il en va de même du PIA. Quant à la suppression de 120 000 postes de fonctionnaires, on peut d'ores et déjà considérer, même si cela n'est pas précisé, qu'elle représente 4,2 milliards d'euros.

Pour ce qui est des nouvelles dépenses, la construction de 15 000 places de prison correspond à un coût que j'estime, à raison d'un peu plus de 100 000 euros la place, entre 1,5 milliard et 2 milliards d'euros.

Pour conclure, j'évoquerai la fiscalité sur le tabac. Si vous appliquez une augmentation, je peux vous dire, moi qui habite à proximité des frontières belge et luxembourgeoise, que vous n'allez pas aboutir à une diminution de 500 millions d'euros des recettes fiscales, mais à une vraie dégringolade de ces recettes. Je rappelle que 25 % du tabac actuellement consommé en France est importé et qu'à chaque fois que l'on augmente la fiscalité sur le tabac sans coordination européenne, cela se solde invariablement par une augmentation des importations. Celles-ci représentent 33 % de la consommation dans le département de la Marne, et environ 50 % dans les départements du Nord et du Pas-de-

Calais – je ne vous parle même pas de la situation dans les Pyrénées-Atlantiques, où plus personne n’achète son tabac de ce côté-ci de la frontière !

**M. le rapporteur général.** Je suis parfaitement conscient de la situation que vous évoquez au sujet du tabac puisque je suis amené à franchir deux fois la frontière franco-italienne pour me rendre de Paris à ma circonscription : je vois donc bien ce qui se passe dans les zones frontalières, même si je ne suis pas fumeur.

Je ne répondrai pas à toutes vos questions, notamment à celles que j’ai moi-même déjà posées au ministre en ma qualité de rapporteur général et pour lesquelles je n’ai pas encore obtenu de réponse – je pense en particulier à la répartition des dépenses entre les trois blocs que sont l’État, les collectivités territoriales et administrations de sécurité sociale.

Pour ce qui est des trajectoires figurant dans ma présentation, ce sont avant tout celles présentées par le Gouvernement, et que j’ai reprises afin de susciter le débat.

**Mme Christine Pires Beaune.** Pour ma part, je voudrais remercier le rapporteur général pour les éléments d’information qu’il porte dès maintenant à notre connaissance en vue d’une séance publique prévue le 20 juillet, car j’ai souvent eu l’occasion de déplorer, au cours des cinq dernières années, que les membres de cette commission soient informés très tardivement : ils l’ont souvent été en fin de journée pour la séance du lendemain ! Ce que je souhaite maintenant, monsieur le rapporteur général, c’est que vous nous transmettiez les réponses que nous attendons à mesure que vous les obtiendrez vous-même. Nous pourrions peut-être ainsi gagner du temps lors de la séance publique, sur certaines questions au sujet desquelles nous aurons déjà obtenu des réponses.

**M. le rapporteur général.** Non seulement je peux le faire, mais j’entends bien m’y employer. Vous trouverez déjà, dans le rapport qui sera publié lundi, des éléments de réponse aux questions posées aujourd’hui – et je ne manquerai pas de vous faire ensuite connaître au fur et à mesure toutes les précisions qui seront portées à ma connaissance, dans la plus totale transparence.

**M. Stanislas Guerini.** Pouvez-vous me confirmer que les chiffres relatifs à la revalorisation de l’AAH, du minimum vieillesse et de la prime d’activité correspondent à des dépenses annuelles, tandis qu’à la ligne suivante, la somme de 50 milliards d’euros pour le plan d’investissement est celle prévue pour la durée totale du quinquennat ?

**M. le rapporteur général.** Je vous le confirme, cher collègue.

**M. Jean-René Cazeneuve.** J’aimerais savoir si la projection sur cinq ans est à périmètre constant : au-delà de la taxe d’habitation, d’autres dépenses ou recettes font-elles l’objet d’une répartition différente entre l’État et les collectivités locales ? En d’autres termes, si des responsabilités sont déplacées de l’État vers les collectivités locales, comme c’est le cas pour la taxe d’habitation, le budget s’en trouve-t-il modifié ?

**M. le rapporteur général.** Nous ne parlons pas ici d’une loi de règlement du budget de l’État, mais de mesures ayant vocation à s’appliquer à l’ensemble des administrations publiques. Il ne saurait donc être question de modifications ou d’aléas de périmètre en la matière.

**M. Vincent Ledoux.** En ce qui concerne le tabac, il ne faut pas négliger le trafic de tabac illicite, qui représente 41 % de la consommation dans le département du Nord.

Pour ce qui est de l'aide publique au développement, que nous avons évoquée un peu rapidement ce matin, j'aimerais savoir si les crédits qu'il est prévu de réduire sont des crédits en réserve, auquel cas on peut espérer que l'impact des mesures prises sera limité. Je rappelle que le nouveau Président de la République a fixé pour objectif d'y consacrer, d'ici à 2030, 0,7 % du PIB, et je me demande si cet objectif sera tenu.

Enfin, en matière de méthodologie, on nous parle d'une Conférence nationale des territoires (CNT) sans nous en indiquer les modalités d'organisation – il paraît que le sujet va être discuté lundi au Sénat. Pouvez-vous d'ores et déjà nous préciser si cette conférence fera l'objet de déclinaisons dans les départements et les autres territoires ? Les élus locaux, notamment les maires, sont en attente de renseignements sur ce point afin de pouvoir faire remonter les informations en leur possession – et éventuellement certaines inquiétudes.

**M. le rapporteur général.** Je ne peux vous répondre au sujet de la Conférence nationale des territoires tant que le Premier ministre ou le ministre de la cohésion des territoires n'aurait pas communiqué sur ce point. À titre personnel et en tant qu' élu local – pour quelques jours encore –, j'imagine mal que la CNT puisse ne pas faire l'objet de déclinaisons locales.

Pour ce qui est de l'aide publique au développement, ce sujet a été évoqué sous l'angle des annulations de crédits opérées par voie de décrets d'avance. Il sera nécessaire d'obtenir mardi des précisions sur ce point, et nous sommes nombreux ici à le souhaiter car nous sommes soucieux de voir la France tenir ses engagements. Le ministre a évoqué ce matin les procédures de financement mises en place – en oubliant de préciser qu'elles ont été obtenues par voie d'amendements parlementaires, adoptés de haute lutte... Il faudra obtenir des précisions en la matière dans le cadre de l'examen du décret d'avance, notamment en termes de pérennité du dispositif et d'évolution des taxes mises en place, afin de nous assurer que ces taxes permettent d'atteindre les équilibres correspondant aux engagements internationaux de la France.

**M. Jean-Paul Mattei.** Sur la forme, je suis choqué que l'on stigmatise l'investissement immobilier en parlant d'un impôt sur la fortune immobilière, ce qui ne me paraît pas correspondre à l'esprit de la réforme. Il ne faut pas perdre de vue que cette forme d'investissement est de nature à créer des emplois non délocalisables, notamment dans le secteur de la construction et de la transition énergétique – en particulier en matière de rénovation.

En ce qui concerne cette forme d'imposition forfaitaire qu'est la *flat tax*, j'appelle votre attention sur le fait qu'il pourrait suffire à quelqu'un de transférer ses biens immobiliers dans une structure soumise à l'impôt sur les sociétés pour qu'ils soient assujettis au régime des revenus mobiliers. Il va donc falloir préciser sur quels types de revenus portera la *flat tax*, mais j'ai bien conscience du fait que cette question a plutôt vocation à être posée au ministre de l'économie.

**M. le président Éric Woerth.** Effectivement. Je partage votre opinion.

**M. Éric Alauzet.** En matière de trajectoire du déficit public, le document qui nous a été communiqué fait apparaître un *gap* important entre 2018 et 2019. J'espère que le passage de 2,7 % à 1,9 % ne se fait pas par construction, c'est-à-dire qu'il n'implique pas la transformation du CICE en baisse de cotisations, ce qui nécessiterait de rajouter 20 milliards d'euros.

**M. le président Éric Woerth.** C'est toujours un peu par construction : il subsiste invariablement une part d'imprévisibilité...

**M. Éric Alauzet.** Par ailleurs, on peut constater que les mesures de réduction de dépenses portent sur des montants moins importants que celles prévoyant de nouvelles dépenses... On mesure l'effort qu'il sera nécessaire de conduire.

Je m'étonne de voir que l'alignement progressif de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence est censé rapporter 2 milliards d'euros, alors que la mesure précédemment adoptée, consistant à taxer l'essence d'un centime de moins et le gazole d'un centime de plus, ne devait procurer qu'environ 300 millions d'euros de recettes supplémentaires par an – mais peut-être la somme de 2 milliards d'euros correspond-elle à un cumul sur cinq ans ?

Enfin, on n'évoque pas la contribution climat-énergie, qui doit rapporter des recettes supplémentaires. Avez-vous des précisions à nous apporter sur ce point ?

**M. le rapporteur général.** Certains des chiffres que nous avons repris sont issus des réponses que nous ont faites ce matin MM. Bruno Le Maire et Gérard Darmanin. Ils ont évoqué la trajectoire carbone et l'alignement progressif de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence, et cité le chiffre de 2 milliards d'euros. Sur ce point, j'ai cru comprendre qu'il y aurait d'autres mesures que celle consistant à aligner progressivement la fiscalité du diesel sur celle de l'essence, mais cela reste à préciser.

**M. Daniel Labaronne.** Pouvez-vous nous indiquer comment il faut interpréter la mesure consistant en un gel du point d'indice de la fonction publique et censée permettre 2 milliards d'euros d'économies par an ? Est-ce à dire que l'on s'engage à geler le point d'indice durant toute la durée du quinquennat ?

**M. le rapporteur général.** Cela s'entend en tendance par rapport à la mesure qui n'aura pas été prise.

**M. le président Éric Woerth.** Exactement, par rapport à une augmentation d'environ 1 % qui n'aura pas lieu. Cela dit, l'estimation de 2 milliards d'euros est sans doute un peu élevée : il est probable que l'économie effectivement réalisée sera plutôt de l'ordre de 1,8 milliard d'euros.

**M. le rapporteur général.** Je précise que l'estimation de 2 milliards d'euros provient de la Cour des comptes.

*En application de l'article 145 du Règlement, la commission autorise, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.*

\*

\* \*