

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen d'un rapport d'information préalable au débat d'orientation des finances publiques (Mme Valérie RABAULT, rapporteure générale) 2
- Informations relatives à la commission 15
- Présences en réunion 16

Mardi

5 juillet 2016

Séance de 16 heures

Compte rendu n° 92

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

**Présidence
de M. Gilles Carrez,
*Président***



La commission examine un rapport d'information préalable au débat d'orientation des finances publiques (Mme Valérie Rabault, rapporteure générale).

M. le président Gilles Carrez. Nous sommes réunis pour examiner le rapport d'information relatif au débat d'orientation des finances publiques de notre rapporteure générale. Au vu du rapport qu'elle nous a présenté la semaine dernière sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015, celui-ci devrait être excellent.

Je n'ai toujours pas vu le rapport du Gouvernement ! Il me semble pourtant qu'il devait, en vertu de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), être remis avant la fin de la session ordinaire.

Mme Valérie Rabault, rapporteure générale. Je vais en parler, monsieur le président.

M. le président Gilles Carrez. Rappelons que l'Assemblée nationale a adopté hier soir le projet de loi de règlement pour 2015.

Mercredi dernier, nous avons entendu le Premier président de la Cour des comptes s'exprimer à propos de la situation et des perspectives des finances publiques. Le Gouvernement devrait pour sa part nous remettre un rapport dans les prochaines heures. En attendant, c'est notre rapporteure générale qui sera la première – je l'en remercie et l'en félicite – à présenter un rapport sur la question. Peut-être le Gouvernement va-t-il s'en inspirer !

Mme Marie-Christine Dalloz. Peut-être même attendait-il le rapport de Mme la rapporteure générale pour établir le sien... !

M. Charles de Courson. Un délai est-il prévu pour le dépôt du rapport du Gouvernement ?

M. le président Gilles Carrez. La rapporteure générale va aborder ce point dans un instant.

Mme la rapporteure générale. Effectivement, nous n'avons pas reçu le rapport du Gouvernement ; je préfère donc éviter de vous distribuer des documents aujourd'hui – je ne voudrais pas que des chiffres non stabilisés soient diffusés. Cependant, je vous le confirme, l'article 48, alinéa 1^{er}, de la LOLF dispose qu'« *en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques* ».

M. Dominique Lefebvre. Un rapport sur l'évolution de l'économie nationale a été déposé : je l'ai lu !

Mme la rapporteure générale. Vous parlez d'une annexe du rapport établie par l'INSEE ; ce n'est pas le rapport du Gouvernement proprement dit.

M. Charles de Courson. Le débat d'orientation budgétaire ne donnant pas lieu à un vote, un recours est-il possible ? Autrement dit, le Gouvernement peut très bien ne pas

respecter l'article 48... Nous soulèverons la question à la fin de l'année, lorsque nous saisissons le Conseil constitutionnel de la loi de finances initiale pour 2017 ; ce sera amusant...

Mme la rapporteure générale. Je vous propose d'avancer, même en l'absence de rapport du Gouvernement. Le Parlement est toujours libre de débattre de l'orientation des finances publiques à partir de ses propres éléments.

Le premier tableau que je vous présente récapitule l'évolution de l'ensemble des paramètres depuis 2012, constatés en exécution ou, pour l'exercice budgétaire 2016, tels qu'ils ressortent de la loi de finances initiale et des hypothèses qui la fondent : le niveau du déficit exprimé en points de produit intérieur brut (PIB) qui est réduit de 3,6 % en exécution 2015 à 3,3 % dans la loi de finances pour 2016 ; le montant des dépenses publiques qui est passé, sur la même période, de 1 243 milliards d'euros à 1 257 milliards ; celui des recettes publiques qui a progressé de 1 166 milliards d'euros à 1 184 milliards ; le solde des finances publiques s'est établi ainsi à 77,5 milliards d'euros en exécution en 2015 et a été fixé à 73,1 milliards dans la loi de finances pour 2016 ; le taux de croissance du PIB a atteint 1,3 % en 2015, il devrait être de 1,5 % en 2016 ; le taux d'inflation était nul en 2015, il est prévu à 1 % par la loi de finances pour 2016.

Les hypothèses retenues pour construire cette dernière ne sont plus toutes d'actualité. Les principaux changements concernent les dépenses, puisque nous avons dû intégrer un certain nombre de dépenses nouvelles, et l'inflation, puisque nous avons retenu l'hypothèse qu'elle serait de 1 %. Évidemment, cela a quelques conséquences sur la situation des finances publiques.

Pour atteindre nos objectifs de déficit public, le pilotage se fait essentiellement *via* la dépense publique : je le rappelle, 1 257 milliards d'euros de dépenses publiques, dont 504 milliards d'euros pour l'État et ses opérateurs, 525,2 milliards d'euros pour les administrations de sécurité sociale et 227,6 milliards d'euros pour les collectivités locales. Ce qui est pilotable, ce sont les crédits ouverts pour l'État, hors dépenses de personnel, qui représentent 190,7 milliards d'euros.

Au 1^{er} juillet 2016, sur ces 190,7 milliards d'euros, 10,7 milliards d'euros étaient mis en réserve : 9,3 milliards d'euros ont été mis en réserve initialement ; 1,8 milliard d'euros de crédits reportés ont été gelés au mois d'avril dernier ; 198,9 millions d'euros de crédits mis en réserve ont été définitivement annulés par le dernier décret d'avance ; 225 millions d'euros ont fait l'objet de dégels en cours de gestion. Sont ainsi disponibles 180 milliards d'euros, comme l'indique le tableau qui récapitule, mission par mission, les crédits de paiement votés en loi de finances initiale, les crédits ouverts et les crédits disponibles au 1^{er} juillet, tableau que vous retrouverez, en détail, dans mon rapport écrit.

Quelles sont nos perspectives pour 2017 ? Nos hypothèses – en fait, celles du programme de stabilité – sont globalement en ligne avec celles des principales institutions et des principaux organismes de prévision : l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Fonds monétaire international (FMI), l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), la Banque de France, *etc.*

Je ne suis pas certaine que les différents organismes confirment tous leurs prévisions ; ainsi, la Commission européenne vient de revoir les siennes. Cela étant, nous restons en ligne avec le consensus des différents organismes.

La note de conjoncture de l'INSEE parue au mois de juin laisse supposer que la baisse du chômage et la hausse du taux de marge des entreprises se poursuivront.

J'en viens à nos calculs pour 2017 ; l'exercice est plus périlleux, puisque nous essayons de nous projeter à la fin de cette année 2016 pour anticiper ce que seront alors les perspectives pour l'année 2017. Des mesures nouvelles de baisse des recettes sont annoncées à hauteur de 8,4 milliards d'euros, tandis que les dépenses seraient supérieures de 4,3 milliards d'euros en 2017.

Les mesures nouvelles de baisse d'impôt s'expliquent à hauteur de 5 milliards d'euros à terme, en comptabilité nationale, par les mesures prévues dans le cadre du pacte de responsabilité, déjà annoncées mais pas encore votés, et de 2,4 milliards d'euros par des mesures hors pacte.

M. le président Gilles Carrez. Vous raisonnez donc en comptabilité nationale, pas en termes budgétaires.

Mme la rapporteure générale. Je m'en tiendrai à la comptabilité nationale, sans m'aventurer dans les sables mouvants de la comptabilité budgétaire, car j'ai un peu de mal à m'y repérer.

M. le président Gilles Carrez. Ces sables mouvants ne se traduiront pas moins par de nombreux décaissements en 2018 !

Mme la rapporteure générale. Je détaille donc les raisons pour lesquelles les recettes seraient moindres : la hausse du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui serait porté à au moins 7 % de la masse salariale, conformément à un engagement présidentiel, mais je parle là en comptabilité nationale ; une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) acquitté par les PME ; une mesure d'allègement pour les artisans qui ne bénéficient pas du CICE ; une baisse de l'impôt sur le revenu pour les ménages d'un montant de 2 milliards d'euros – hypothèse haute – si la croissance est de 1,7 % ; une prolongation du suramortissement ; une moindre contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques, annoncée au dernier congrès des maires.

M. Philippe Vigier. Cette baisse de 2 milliards d'euros de l'impôt sur le revenu, si la croissance est de 1,7 % en 2017, ne pourra être constatée qu'à la fin de l'année 2017. C'est un peu alambiqué...

Mme la rapporteure générale. C'est bien pour cela que j'ai prévenu que l'exercice était périlleux... J'ai repris ce qui avait été annoncé dans une interview, qui parlait d'une prévision de croissance. Maintenant, si vous le souhaitez, vous pouvez soustraire ces 2 milliards et considérer que les recettes seront moindres de 6,4 milliards d'euros.

M. Philippe Vigier. Il n'y avait rien de polémique dans ma remarque.

Mme Véronique Louwagie. Vous dites que les moindres recettes s'expliquent à hauteur de 5 milliards d'euros par les mesures prévues dans le cadre du pacte de responsabilité, déjà annoncées mais pas encore votés, et de 2,4 milliards d'euros par des mesures hors pacte. Cela fait 7,4 milliards d'euros, il manque un milliard d'euros.

Mme la rapporteure générale. Parce que j'ai pris en compte la moindre contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques.

M. le président Gilles Carrez. La contribution au redressement des finances publiques est un prélèvement sur recettes.

Mme la rapporteure générale. En effet, et elle serait d'un milliard d'euros au lieu de 2 milliards d'euros pour le bloc communal. J'ai donc ajouté ce montant d'un milliard d'euros aux autres pour parvenir à un total de 8,4 milliards d'euros.

M. Dominique Lefebvre. À quoi correspondent les 2,4 milliards d'euros hors pacte ?

Mme la rapporteure générale. Il pourrait s'agir de la baisse de l'impôt sur le revenu et de la prolongation du suramortissement, qui représente 400 millions d'euros.

M. Dominique Lefebvre. Qu'est-ce qui vous permet de dire que ce sera en dehors des 5 milliards d'euros prévus dans le cadre du pacte de responsabilité ? Rien...

Mme la rapporteure générale. J'ai bien précisé, en préambule, que faute d'informations du Gouvernement...

M. Dominique Lefebvre. J'en profite pour préciser que le problème s'est posé l'année dernière. Nous avons notamment mis en place le suramortissement. Aussi, pour respecter l'enveloppe prévue, nous avons différé de trois mois l'allégement des cotisations familiales. Autrement dit, cette possibilité a déjà été utilisée.

Mme la rapporteure générale. Je le répète : tout mon propos est au conditionnel, et repose sur des hypothèses qui peuvent évoluer. Je ne peux donc vous répondre plus avant sur ce point.

M. Dominique Lefebvre. Je m'arrête sur un point important pour la bonne compréhension de notre discussion. Si l'on en croit l'excellent entretien accordé par le Président de la République aux *Échos*, finalement, la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) serait abandonnée au profit d'une hausse du CICE. On voit très bien ce que cela fait en comptabilité budgétaire, mais, en comptabilité nationale, une hausse du CICE aurait-elle un impact en 2017 ou en 2018 ?

Mme la rapporteure générale. En 2018.

M. Dominique Lefebvre. C'est bien ce que je dis.

M. Charles de Courson. En comptabilité budgétaire.

M. Dominique Lefebvre. Non, en comptabilité nationale, c'est bien en 2018, je viens de le vérifier avec Bercy, et c'est important par rapport à la trajectoire des déficits publics.

M. le président Gilles Carrez. C'est un point très important. Le remplacement d'une perte de recettes immédiate, en comptabilité nationale mais aussi en comptabilité budgétaire, à savoir la suppression de la dernière tranche de C3S, par une augmentation du CICE a un double avantage. Premièrement, il n'y a aucune sortie d'argent en cash en 2017. Deuxièmement, en comptabilité nationale, ce serait donc – je le découvre – reporté en 2018, ce qui va permettre de loger d'autres mesures, notamment le suramortissement, qui, s'il est compté en comptabilité nationale, a également un effet budgétaire dès 2017. Comme il reste

encore de la place pour d'autres mesures, je pense que c'est là que seront logés les 2 milliards d'euros de la baisse de l'impôt sur le revenu. Grâce à un crédit d'impôt qui, en fait, affecte les années ultérieures, on loge des baisses effectives, en cash, immédiates. Je livre cependant une réflexion à la sagacité de Dominique Lefebvre : encore faut-il que ces 2 milliards d'euros de baisse de l'impôt sur le revenu fassent l'objet d'une mesure effective avant le 15 avril 2017. Il serait vraiment dommage que cela n'arrive qu'en septembre 2017...

M. Dominique Lefebvre. Merci de ce conseil politique...

Mme la rapporteure générale. Les nouvelles mesures annoncées pourraient avoir un impact de 8 milliards d'euros en 2017. Le coût des mesures pour 2016 atteindrait 4,1 milliards d'euros et le coût additionnel total pour 2017 par rapport à 2016 4,3 milliards d'euros.

Mme Marie-Christine Dalloz. À combien avez-vous estimé le coût de la revalorisation des rémunérations des fonctionnaires ?

Mme la rapporteure générale. À 1,6 milliard d'euros.

Mme Marie-Christine Dalloz. La Cour des comptes retient le chiffre de 2,4 milliards d'euros.

Mme la rapporteure générale. Nous avons retenu 600 millions d'euros en 2016 et 1,6 milliard d'euros de plus en 2017, soit un total de 2,2 milliards d'euros. C'est le chiffre du Gouvernement.

M. Marc Goua. Le suramortissement a un effet sur l'impôt sur les sociétés de 2018. Il n'aura pas d'effet en 2017.

Mme la rapporteure générale. Effectivement, nous pourrions présenter ces dépenses supplémentaires en distinguant comptabilité nationale et comptabilité budgétaire, en tenant compte de toutes les possibilités d'étalement, jusqu'à trois ans.

M. Charles de Courson. Parlez-vous des dépenses de toutes les administrations publiques : l'État, la sécurité sociale, les collectivités locales ?

Mme la rapporteure générale. Oui. Nous pourrions effectivement préciser pour chaque dépense de quel côté elle tombe.

L'objectif de déficit public a été fixé à 2,7 % du PIB dans le programme de stabilité. Le déficit doit donc baisser de 15,9 milliards d'euros par rapport à celui constaté en 2015 pour que l'objectif de 2017 soit atteint.

Mme Marie-Christine Dalloz. Les dépenses publiques repartent à la hausse...

Mme la rapporteure générale. Non. Cela ne représente que 1 % en volume.

M. Charles de Courson. Pour votre projection 2017 sur les recettes, vous reprenez une élasticité de 1 ?

Mme la rapporteure générale. Oui.

Je souhaite faire un point plus précis, à la suite d'une demande qui avait été formulée par Christine Pires Beaune, sur les dotations de fonctionnement et d'investissement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), et la variation, depuis 2012, du montant globalement perçu, ainsi, par eux. Nous connaissons la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP). N'oublions pas, en ce qui concerne les investissements futurs, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et un certain nombre de subventions. Nous avons additionné tout ce que reçoivent les communes et les EPCI, en termes de péréquation, *via* le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), et de dotations versées par l'État, pour voir, département par département, ce que cela donnait.

Nous sommes ainsi parvenus à établir une carte des variations de 2012 à 2015, vous la trouverez dans mon rapport écrit. En vert, seront figurés les départements qui perçoivent globalement plus ; en violet, ceux qui perçoivent moins. Les communes et intercommunalités d'une grande majorité de départements métropolitains – nous n'avons pas reçu à ce stade de données fiables pour les départements et collectivités d'outre-mer – ont vu leurs dotations d'investissement significativement augmenter, ce qui a atténué la baisse des dotations de fonctionnement. Vous m'objecterez que nous additionnons des choux et des carottes...

Mme Marie-Christine Dalloz. Effectivement, ce n'est pas la même chose. Mélanger l'investissement et le fonctionnement en comptabilité publique...

Mme la rapporteure générale. Je suis d'accord, madame Dalloz, mais les deux s'achètent toujours avec des euros ! Cela donne une vision des montants versés par l'État aux communes et aux intercommunalités dans les différents départements. Un tableau détaillé vous permettra, chers collègues, de prendre connaissance de la situation de toutes les communes et intercommunalités de vos départements respectifs. Avec un milliard d'euros supplémentaires injecté en 2016 dans l'économie française, grâce au Fonds de soutien à l'investissement public local (FSIL), cette carte de France devrait « verdier » un peu plus. Toutes les données vous seront communiquées, une fois que nous aurons vérifié certains points.

M. le président Gilles Carrez. Je vous annonce que pendant que la rapporteure générale présentait ces éléments, nous avons reçu le rapport du Gouvernement. Il est en cours de distribution.

L'intérêt de cette présentation est de nous permettre de poser des questions précises au ministre lors du débat prévu jeudi matin, notamment sur l'effet budgétaire de la transformation en CICE de certaines mesures.

Mme la rapporteure générale. J'ai bien fait de ne pas vous distribuer les diapositives de ma présentation, car là où j'indiquais 5 milliards de mesures nouvelles pour les entreprises, il nous est proposé, en comptabilité nationale, 0,8 milliard pour la seule année 2017...

M. le président Gilles Carrez. Je constate que la rapporteure générale travaille dans des conditions de plus en plus difficiles !

M. Dominique Lefebvre. Il est vrai que recevoir à l'instant le rapport n'offre pas les conditions idéales pour débattre en commission. Ce document a manifestement été retravaillé suite aux importantes annonces du Président de la République sur les orientations prises.

Notre débat jeudi sera alimenté par celui qui s'est tenu hier sur la loi de règlement et par nos échanges sur l'exécution budgétaire de 2016. Il s'articulera autour des hypothèses macroéconomiques ; la rapporteure générale nous a donné les éléments actuels du consensus, sachant que les hypothèses effectives seront établies au mois de septembre, au moment du débat sur le projet de loi de finances. Manifestement, il n'y a aucune raison de remettre en cause la prévision de croissance de l'INSEE pour 2016. Pour 2017, nous nous demandons si la croissance sera de 1,5 %, 1,6 % ou 1,7 % ; c'est ce qui déterminera les marges de manœuvre.

Dans notre situation, viser toutes les cibles en même temps conduirait probablement à les rater toutes. Lors de ce débat budgétaire, j'attends du Gouvernement qu'il hiérarchise les priorités et nous indique comment il entre dans l'exercice. Je me félicite que le Président de la République ait indiqué dans *Les Échos* que l'objectif de déficit nominal pour 2017 sera de 2,7 % du PIB. La priorité absolue est de tenir cet objectif de déficit nominal et de respecter la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques.

Cette priorité étant arrêtée, d'autres questions se posent. Tout d'abord, certaines annonces qui auront un impact en 2016 et 2017 doivent être intégrées en dépenses, ainsi que les engagements de baisse des prélèvements obligatoires. Il faut aller au terme du pacte de responsabilité et tenir l'objectif de 41 milliards de baisses de charges, quitte à évoluer dans la manière de l'atteindre, car la contrainte budgétaire reste forte, ainsi que la nécessité de redresser les finances publiques.

Que les 5 milliards prévus pour 2017 intègrent les mesures prolongées telles que les suramortissements ou les mesures nouvelles du type de la prime à l'embauche, et que l'on s'appuie sur le CICE – un outil qui a fait ses preuves – me paraît de bonne politique, nonobstant l'impact en comptabilité nationale, qui ne prête pas à débat. Une baisse du CICE ne pourrait s'envisager sans poursuite et amplification du mouvement, structurel, de baisse de l'imposition sur les entreprises, dont la rapporteure générale a bien fait apparaître les effets sur leurs taux de marge.

Si la croissance s'avère plus élevée que celle prévue dans la loi de programmation, les débats porteront sur l'utilisation qui en sera faite : accélérer le désendettement ou réduire davantage le déficit. Il sera difficile d'expliquer que les efforts que nous avons demandés aux Français ne doivent pas faire l'objet d'une restitution lorsque les choses vont mieux. Le débat porte bien sur la pente de la trajectoire et sur la manière dont les résultats – retour de la croissance, augmentation des recettes – doivent être distribués.

Une fois ces choix hiérarchisés – objectifs de déficit à 2,7 % du PIB et baisse des prélèvements obligatoires, car la situation l'exige, et s'améliore –, restera le débat sur l'évolution des dépenses dans la norme et hors de la norme. Je ne sais si nous saurons à la fois tenir le déficit nominal à 2,7 %, baisser les prélèvements obligatoires, et tenir les objectifs de norme en dépenses, en particulier compte tenu des exigences du moment : défense, sécurité, crise migratoire.

Le débat aura lieu, et lorsque nous ferons le bilan, au terme de ce quinquennat, du respect des normes de dépenses et de l'évolution de la dépense publique, nous constaterons

qu'il y a bien eu une rupture et un réel ralentissement de la dépense publique. C'est le rythme de ce ralentissement qui fera débat.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je voudrais souligner l'ingéniosité de notre rapporteure générale ! Rédiger un rapport sans avoir celui du Gouvernement, en partant du programme de stabilité, qui a tout de même évolué au fil des lois de finances, c'est intéressant !

Il n'y a pas grand-chose à dire sur le taux de croissance : il paraît raisonnable de l'inscrire à 1,5 % en 2017, et nous allons tous espérer des recettes supplémentaires.

Ma grande crainte porte sur les 8,4 milliards de recettes en moins prévues en 2017. J'ai bien compris que c'était une erreur et qu'il ne fallait pas tenir compte de ce chiffre ; le Gouvernement nous en annoncera un nouveau, mais nous sommes habitués à ces « tripatouillages »... Le secrétaire d'État n'a pas du tout aimé que j'utilise ce terme lors du débat hier soir ; reste que l'on arrange les chiffres en fonction de ce que l'on veut leur faire dire.

Je crains fort que les dépenses supplémentaires dépassent largement les 4,3 milliards annoncés, car il ne se passe pas quinze jours sans que nous n'apprenions une nouvelle annonce par voie de presse... Il faudrait que nous les passions toutes en revue et que nous additionnions le coût de ces cadeaux préélectoraux.

Je signe des deux mains pour un déficit à 2,7 % en 2017, mais je n'y crois pas une seconde, et personne ne peut y croire. On ne cesse d'escamoter des dépenses. Madame la rapporteure générale, les 22,5 milliards de coupons de dette que nous avons rachetés cette année sont-ils pris en compte dans les dépenses ? On nous annonce tellement de choses que plus personne ne s'y retrouve...

L'élasticité de 1 sur les recettes paraît plausible ; il y a donc des choses que nous pouvons valider... Mais nous avons de sérieux doutes sur la crédibilité des chiffres pour 2017.

Quant à votre travail sur les départements, j'étais presque sûre que vous alliez montrer qu'il y avait plus d'argent – plus d'investissements – pour une majorité des territoires. Vous additionnez les sommes qui ont été transférées aux départements *via* les communes, pour l'investissement. Aujourd'hui, la réalité est que toutes les communautés de communes, les communes et les départements, du fait de la contribution au redressement des finances publiques, sont mises à contribution dans des proportions difficiles à soutenir pour les départements. Nous aurons des surprises en 2016, et plus encore en 2017. Certains départements ne pourront plus faire face à leurs dépenses, ne serait-ce que pour financer le revenu de solidarité active (RSA), dépense obligatoire, je le rappelle.

Parallèlement, tous les préfets disent ne jamais avoir eu autant de moyens au titre de la DETR. C'est un vrai paradoxe : on déshabille Pierre pour habiller Paul. Les préfets ont des marges supplémentaires significatives pour la DETR. La chute de l'investissement est une réalité, mais il faut faire attention : les financements dans le cadre des fléchages DETR pour de l'investissement, ce n'est pas de la recette de fonctionnement permettant d'assurer le quotidien des communes et le remboursement des prêts contractés pour réaliser ces investissements.

M. Charles de Courson. Le groupe de l'Union des démocrates et indépendants n'a pas critiqué les hypothèses macroéconomiques du Gouvernement pour 2016 ; elles nous paraissaient raisonnables en l'état actuel des connaissances. Il en va de même pour 2017, l'ordre de grandeur de la croissance sera de 1,4 % ou 1,5 %.

En revanche, l'inflation a été très surestimée pour 2015, puisqu'elle est pratiquement de zéro alors que nous avons retenu une hypothèse de 1 %. L'hypothèse implicite derrière la prévision d'inflation à 1 % en 2016 et 2017, c'est la remontée du prix de l'énergie. Je suppose que c'est celle que retiendra le Gouvernement ; je n'ai pas d'observations particulières là-dessus.

En revanche, comment justifier une remontée de moitié du taux de décroissance de la dotation globale de fonctionnement du bloc communal et maintenir à 9 % ou 10 % les départements et les régions, sachant que les départements sont ceux qui sont les plus en difficulté ? Il y a des communes et des intercommunalités en difficulté, mais le phénomène devient massif pour les départements.

Je ne sais pas si la rapporteure générale a eu le temps de se pencher sur la question, mais constitutionnellement, réduire la baisse des dotations de ceux qui ont la plus grande autonomie fiscale et qui sont le moins en difficulté tout en maintenant à 10 % l'effort exigé des départements, qui sont le plus en difficulté, pourrait constituer une rupture d'égalité.

Il ne suffit pas de dire que l'on baisse les dotations aux collectivités territoriales de 3,5 milliards d'euros pour que cela devienne une économie. C'est une économie pour l'État, mais en est-ce pour les collectivités territoriales ? Pourrions-nous avoir, madame la rapporteure générale, l'analyse entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement du bloc communal ? En comptabilité nationale, ce n'est pas très difficile : sur les 77 milliards de déficit dans l'exécution du budget de l'État et des organismes divers d'administration centrale (ODAC), 52 à 53 milliards correspondent à du déficit de fonctionnement. Et pour la sécurité sociale, c'est à 100 % du déficit de fonctionnement...

Depuis quelques mois, nous voyons se multiplier les chèques sans provision, ou une forme encore plus subtile : les chèques différés, autrement dit des traites que l'on paiera plus tard. C'est le cas du CICE ; loin de moi l'idée de critiquer le passage de 6 % à 7 %, mais ce fonctionnement est aberrant.

J'espère que la rapporteure générale évoquera également tout le volet des sous-évaluations systématiques d'un certain nombre de dotations budgétaires. Depuis des années, la commission des finances demande au Gouvernement de doter correctement les opérations extérieures (OPEX), les centres d'hébergement d'urgence, mais chaque année, il manque 2 ou 3 milliards.

M. le président Gilles Carrez. C'est en effet l'estimation de la Cour des comptes pour 2016.

M. Charles de Courson. Enfin, je voudrais être éclairé sur la dette publique. La comptabilité « maastrichtienne » retient la valeur de remboursement, mais en comptabilité nationale, comment la réémission des coupons anciens est-elle traitée ? Il me semble nécessaire de passer des provisions, car nous perturbons complètement les indicateurs.

M. Marc Goua. Je remercie Marie-Christine Dalloz d'avoir finalement rendu hommage à l'action du Gouvernement... Ce pays a un problème d'investissement, tant au niveau des entreprises, de l'État que des collectivités. Nous avons presque toujours privilégié les dépenses de fonctionnement, alors que nous connaissons les soucis que cela pose. Qu'une orientation ait été donnée afin de privilégier les économies de fonctionnement et dégager des moyens pour l'investissement me semble pertinent pour l'avenir. Je crois que ce virage, bien que difficile, est vertueux.

Mme Véronique Louwagie. Madame la rapporteure générale, vous avez comparé 2017 à ce qui a été voté en loi de finances pour 2016. En revanche, pour le déficit, vous nous avez présenté l'objectif 2017 par rapport au déficit 2015, indiquant que le déficit doit baisser de 15,9 milliards d'euros pour atteindre l'objectif de 2017. En rapportant 2017 à 2016, la diminution du déficit devrait atteindre 11,5 milliards d'euros. Il faut établir les comparaisons sur les mêmes années.

Il a beaucoup été question de l'effet différé de décisions prises, d'impacts qui ne seront pas mesurés en 2017 mais pourraient avoir des effets sur les années ultérieures. Il serait intéressant d'avoir une projection chiffrée de tous ces impacts au 31 décembre 2015, au 31 décembre 2016, au 31 décembre 2017 et au 31 décembre 2018.

Vous avez estimé les dépenses supplémentaires à 4,3 milliards d'euros pour 2017. J'ai bien entendu que d'autres éléments figurent dans le rapport du Gouvernement ; mais si j'ai bien compris, ils concernent les recettes. Cette prévision d'évolution des dépenses me laisse dubitative. Rappelons que les mesures d'économies pour 2015 avaient été chiffrées à 18,1 milliards ; or la Cour des comptes les a finalement estimées à seulement 12 milliards, soit les deux tiers du total escompté.

De plus, vous n'abordez pas le déficit de la convention sur l'assurance chômage de l'Unédic, qui représente 800 millions d'euros pour 2016 et qui aura également des effets en 2017.

M. Éric Woerth. Comme pour les prévisions météo à plus d'une semaine, faire un débat d'orientation budgétaire pour une année d'élection présidentielle est d'une grande audace. Les questions que nous soulevons sont majeures et concernent, comme toujours, les hypothèses macroéconomiques. Le taux de croissance retenu est plutôt prudent. S'agissant de l'inflation, l'action de la Banque centrale européenne (BCE) finira bien par se traduire par une inflation plus élevée, mais je ne sais pas quel sera l'impact du « Brexit ».

Tout cela est très incertain, l'univers macroéconomique est extrêmement instable, et le contexte politique rend ce débat d'orientation budgétaire pratiquement impossible. Nous voyons dans les prévisions que des dépenses supplémentaires – je ne sais pas si l'on peut appeler cela des cadeaux – sont prévues. Qu'il s'agisse de dépenses fiscales ou de dépenses directes, il est très difficile d'en évaluer le coût. Vous les estimez à 8 milliards, nous ne savons pas si c'est le bon chiffre, mais vous avez au moins le mérite de tenter de les évaluer. Mais nous voyons aussi que le débat, un peu technique, sur le CICE et la C3S aura un impact considérable.

La réduction du déficit et la baisse des dépenses ont leurs limites. Les politiques qui ont été employées, faute de mieux, tendent à serrer les dépenses. Je ne dis pas que le ministère du budget n'est pas honnête : il essaie vraiment de le faire par tous les moyens possibles. Mais le train de l'État va vite, et ses dépenses ne peuvent être réduites uniquement en allant

chercher des réductions ici ou là ou en gelant ou « sur-gelant » les dépenses. Il est évident qu'il faut réformer les politiques elles-mêmes, et nous voyons bien que nous atteignons très vite ces limites.

Nous pouvons débattre indéfiniment, la seule clé pour réduire durablement le niveau de dépenses publiques est le périmètre, le contenu de la dépense. Aujourd'hui, nous nous livrons à un exercice conjoncturel et politique.

M. Éric Alauzet. Madame la rapporteure générale, la différence entre votre estimation du coût des nouvelles mesures annoncées – 8 milliards en 2017 – et celle du Gouvernement – moins d'un milliard – doit avoir une explication simple. Ainsi, les 5 milliards de C3S étaient déjà annoncés et pris en compte dans l'objectif de déficit de 2,7 %.

M. le président Gilles Carrez. Si ce n'est que l'on annonce toujours 5 milliards pour les entreprises... Autrement dit, le chiffre global de 41 milliards reste inchangé, mais, par miracle, en 2017, la mesure ne coûte plus 5 milliards, mais 800 millions !

M. Dominique Lefebvre. On ne change pas une équipe qui gagne...

M. le président Gilles Carrez. On ne change pas un CICE qui gagne, j'ai bien compris !

M. Éric Alauzet. On ne cesse de marteler le chiffre de 50 milliards d'euros de baisse de la dépense publique sur trois années, 2014 excepté. Mais en réalité, où en sommes-nous réellement ? Ce n'est pas si simple. Du côté des collectivités locales, il y a une baisse nette des dépenses, mais du côté de l'État et des dépenses de solidarité, c'est une baisse corrigée de l'évolution naturelle de la dépense.

Mais, depuis quatre ans, des ajustements ont régulièrement été décidés en cours d'année, parce que les recettes fiscales n'étaient pas au rendez-vous lors des premières années, ou parce que l'inflation est faible ces dernières années. Cela oblige à prévoir des dépenses supplémentaires en cours d'année. J'aimerais savoir quel est l'impact de ces réductions de dépenses supplémentaires au regard des 50 milliards. Quelle a été la réalité sur les trois exercices passés, et quelle sera-t-elle pour 2017 ?

Je souhaite aussi interroger nos collègues de l'opposition sur les 100 milliards de baisses des dépenses qu'ils promettent. Dans quelles conditions ce chiffre est-il calculé ? S'agit-il de réductions nettes des dépenses pour les collectivités locales ? Et pour le budget de l'État et les dépenses sociales, prennent-ils également en compte les évolutions de dépenses naturelles, alors qu'ils ont régulièrement critiqué cette méthode ? S'agit-il de 100 milliards nets, pour toutes les dépenses ? Un minimum de transparence s'impose...

M. Éric Woerth. Nous avons toujours tendance à nous focaliser sur la valeur en euros de la réduction ; on peut aussi raisonner en pourcentage de PIB, ce qui permet d'intégrer la croissance et de se comparer avec les autres pays.

M. Patrick Hetzel. Le document de base sur lequel nous pouvons nous appuyer aujourd'hui est le rapport de la Cour des comptes que nous avons eu la semaine dernière. Il y est indiqué que les économies en dépenses sont nettement inférieures à ce qui avait été envisagé.

M. le président Gilles Carrez. Nous en avons débattu hier dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement, et le ministre a essayé de répondre à ces questions.

M. Patrick Hetzel. Une autre question importante concerne les objectifs de dépenses retenus pour 2017. Ils supposent une maîtrise sans précédent des dépenses publiques, que les mesures mises en œuvre à ce jour ne permettent pas d'atteindre. Madame la rapporteure générale, pouvez-vous nous éclairer sur ce point ?

Par ailleurs, nos comptes publics sont plus dégradés que la moyenne de l'Union européenne. Comment expliquez-vous cela ?

Enfin, la possibilité d'une évolution des taux d'intérêt est totalement passée sous silence. S'ils venaient à augmenter, le tableau que vous nous présentez va singulièrement se dégrader. Que proposez-vous pour y faire face ?

M. le président Gilles Carrez. Monsieur Hetzel, chacun des points que vous soulevez a été évoqué au cours du débat hier en séance publique. Force est de constater qu'il y a des divergences entre l'analyse du Gouvernement et celle de la Cour des comptes.

Mme Christine Pires Beaune. Je remercie la rapporteure générale de cet exercice, même si j'ai cru comprendre que les recettes d'investissement par département restent à affiner. J'aurais aimé aller plus loin, et connaître le différentiel entre fonctionnement et investissement. En 2015, certaines collectivités ont vu leur dotation de fonctionnement augmenter, dans tous les départements. Je souhaite savoir quels sont les départements qui globalement ont perdu et ceux qui ont gagné.

Pour 2017, je crois savoir que le RSA est évalué à 17 milliards d'euros. Je rappelle qu'une proposition a été faite, et que l'Association des départements de France l'a majoritairement refusée – pour une histoire d'année de référence, semble-t-il. Le Gouvernement proposait de se fonder sur l'année N-1, comme cela se fait d'habitude. Certains départements ont donc des moyens puisqu'ils se permettent de refuser cela. Il s'agissait tout de même d'un bol d'air de 700 millions d'euros pour les départements.

Le Premier ministre a également évoqué un fonds d'urgence pour les départements les plus en difficulté, comme nous l'avons fait l'année dernière.

Enfin, madame Dalloz, ce qui a été ajouté à la DETR n'a pas été pris ailleurs aux départements ou aux régions. C'est du supplément qui a été donné aux communes. Je pense que c'est utile, car sur vos départements, la quasi-totalité de l'enveloppe est engagée.

M. le président Gilles Carrez. Je remercie tous les intervenants. Je ne sais si la rapporteure générale peut répondre à ce stade, puisque nous ne pouvons pas nous appuyer sur des documents du Gouvernement.

Il semble que dans le programme de stabilité, la tranche 2017 du pacte de responsabilité ait été évaluée, en comptabilité nationale, à 5 milliards d'euros : 3,5 milliards au titre de la dernière tranche de suppression de la C3S, et 1,5 milliard au titre de l'impôt sur les sociétés. Et cela devient 800 millions d'euros. Tout en restant à 41 milliards pour les entreprises. Je dis bravo !

M. Charles de Courson. Champions !

M. Dominique Lefebvre. Mais c'est inscrit dans les comptes des entreprises !

M. le président Gilles Carrez. Ce sont les miracles de la comptabilité...

Nous devons maintenant décider l'autorisation de la publication du rapport de la rapporteure générale.

M. Charles de Courson. J'y suis favorable, en soulignant que nous l'autorisons par anticipation...

*La commission **autorise** la publication du rapport.*

*

* *

Informations relatives à la commission

La commission a reçu en application de l'article 12 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) :

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 765 547 578 euros en titre 2 et de 12 492 équivalents temps plein travaillés (ETPT), du programme 337 *Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires* de la mission *Égalité des territoires et logement* à destination du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Le programme 337 a été créé à la suite de la répartition des moyens de personnel portés en 2012 par le programme 217 entre le ministère du logement et de l'habitat durable et celui de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM) à la suite de la recomposition des périmètres ministériels.

En gestion, l'ensemble des moyens du programme 337 est transféré, en crédits et en ETPT, vers le programme 217 relevant du MEEM, compte tenu de la nécessité d'un pilotage et d'une gestion coordonnés des politiques de ressources humaines de ces deux ministères et du double rattachement de nombreux services, tant en administration centrale que déconcentrée ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 1 054 400 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), dont 1 054 400 euros en titre 2, et de 8 équivalents temps plein travaillés (ETPT), du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* à destination du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* de la mission *Économie*.

Ce décret est destiné à financer la rémunération des ingénieurs des Mines en poste dans les cabinets extérieurs aux ministères économiques et financiers ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 500 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* de la mission *Défense* à destination du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État*.

Il est destiné au financement de la participation du ministère de la défense aux charges communes à l'étranger.

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 29 juin 2016 à 9 heures

Présents. - M. Éric Alauzet, M. François André, M. Guillaume Bachelay, M. Laurent Baumel, M. Jean-Marie Beffara, M. Christophe Caresche, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Christophe Castaner, M. Gaby Charroux, M. Pascal Cherki, M. Alain Chrétien, M. Romain Colas, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jean-Louis Dumont, M. Alain Fauré, M. Olivier Faure, Mme Aurélie Filippetti, M. Marc Francina, M. Jean-Louis Gagnaire, M. Joël Giraud, M. Claude Goasguen, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, Mme Arlette Grosskost, M. Razy Hammadi, M. Patrick Hetzel, M. Yves Jégo, M. Régis Juanico, M. Marc Laffineur, M. Jean Lassalle, M. Michel Lefait, M. Dominique Lefebvre, M. Marc Le Fur, Mme Véronique Louwagie, M. Jean-François Mancel, M. Laurent Marcangeli, M. Hervé Mariton, M. Pierre-Alain Muet, M. Patrick Ollier, M. Michel Pajon, M. Jacques Pélessard, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Camille de Rocca Serra, M. Alain Rodet, Mme Eva Sas, M. Gilles Savary, Mme Claudine Schmid, M. Philippe Vigier, M. Laurent Wauquiez

Excusés. - M. Dominique Baert, M. Alain Claeys, M. Olivier Dassault, M. Henri Emmanuelli, M. Jean-Claude Fruteau, M. David Habib, M. Victorin Lurel, M. Michel Vergnier

Assistaient également à la réunion. - M. Guillaume Chevrollier, M. Hugues Fourage, M. Christophe Premat, M. François Pupponi

