

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

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

- Audition, de M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au solde structurel des administrations publiques, sur le rapport de la Cour des comptes relatif aux résultats à la gestion budgétaire de l'exercice 2017 et sur la certification des comptes de l'État..... 2
- Examen de la proposition de résolution européenne relative à la gouvernance de la zone euro (n° 970) (M. Alexandre HOLROYD, rapporteur)..... 29
- Présences en réunion ..... 39

Mercredi

6 juin 2018

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 105

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence**

**de M. Éric Woerth,  
*Président***



*La commission entend M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au solde structurel des administrations publiques, sur le rapport de la Cour des comptes relatif aux résultats à la gestion budgétaire de l'exercice 2017 et sur la certification des comptes de l'État pour l'exercice 2017.*

**M. le président Éric Woerth.** Nous accueillons ce matin Didier Migaud pour la cinquième fois depuis le début de cette législature. Nos rendez-vous sont donc réguliers, ce qui est une excellente chose. Nous le recevons à un double titre, à la fois en tant que président du Haut Conseil des finances publiques, pour nous présenter l'avis relatif au solde structurel des administrations publiques, et en tant que Premier président de la Cour des comptes, pour nous présenter l'acte de certification des comptes de l'État et le rapport sur les résultats de la gestion budgétaire 2017.

Nos travaux en commission sur le projet de loi de règlement ont débuté cette année dès la fin du mois mai. Dans le cadre du « printemps de l'évaluation », les commissions d'évaluation des politiques publiques auditionnent depuis mercredi dernier l'ensemble des ministres sur l'exécution de leurs crédits en 2017 et, plus largement, sur des thèmes d'évaluation choisis par les rapporteurs spéciaux et par les rapporteurs pour avis. Je tiens à dire que ces derniers participent assez activement à l'exercice. Je veux saluer ici la contribution essentielle de la Cour à ce processus : elle doit être associée par principe à cet exercice et fournit un socle d'analyses et de diagnostics éminemment importants. Les notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) ont été communiquées plus tôt que d'habitude, ce qui a grandement facilité le travail de nos rapporteurs spéciaux.

Le printemps de l'évaluation se prolongera en séance publique dans deux semaines. Il vous reviendra, monsieur le Premier président, d'ouvrir cette seconde phase l'après-midi du lundi 18 juin. Suivront, vous le savez, des séances de débats ou de questions proposés par les groupes, mais aussi l'examen de propositions de résolution, dont celles qui seront inscrites par la Conférence des présidents sur la suggestion de la commission des finances.

Les travaux du Haut Conseil et de la Cour font apparaître que la quasi-stabilité du déficit de l'État résulte d'une hausse importante des dépenses, compensée par une hausse importante des recettes. Or, on sait que les recettes sont très sensibles à la conjoncture et que les dépenses sont très rigides à la baisse, notamment, par principe, les dépenses de personnel. C'est bien sûr un sujet de préoccupation.

Le Haut Conseil relève ainsi que le passage du déficit public sous le seuil de 3 points de PIB, qui doit permettre à la France de sortir de la procédure de déficit excessif, a été obtenu sans effort budgétaire structurel de la part des pouvoirs publics en 2017. Sans mâcher ses mots, il souligne que le non-respect de la trajectoire de dépenses ne pourra pas toujours être compensé par de bonnes surprises en matière de recettes, que ces bonnes surprises soient directement liées à la conjoncture ou à une forte élasticité des recettes au PIB.

En conséquence, le respect de la trajectoire des finances publiques adoptée par les pouvoirs publics passera nécessairement par la mise en œuvre des efforts annoncés dans la loi de programmation, en particulier en matière de dépenses publiques.

**M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques.** Comme chaque année, je suis très heureux de venir devant votre commission, afin de vous présenter les travaux que la Cour des comptes et le Haut Conseil des finances publiques produisent, à la demande du législateur organique, pour éclairer le Parlement en amont de la discussion du projet de loi de règlement. Ces travaux sont au nombre de trois : l'avis du Haut Conseil des finances publiques relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2017 ; l'acte de certification des comptes de l'État de 2017 et le rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2017.

Pour vous en exposer les constats, j'ai à mes côtés aujourd'hui Raoul Briet, qui préside la première chambre de la Cour, et Roch-Olivier Maistre, notre nouveau rapporteur général, ainsi que Christian Charpy et Emmanuel Belluteau, présidents de section en charge respectivement du rapport sur le budget de l'État et de l'acte de certification des comptes de l'État. Ils sont accompagnés par Cécile Fontaine, Raphaëlle Eloy, Paul Bérard et Laurent Zérah, qui ont contribué très activement à l'élaboration de ces rapports. François Monier représente, quant à lui, le Haut Conseil des finances publiques, dont il est le rapporteur général.

Ce rapport mobilise beaucoup les magistrats de la Cour, car il se trouve dans le cœur de métier de l'institution.

Tout d'abord, je vous rappelle que les constats du rapport sur le budget de l'État sont illustrés et complétés par un peu plus de 3 000 pages d'analyses approfondies, que je vous encourage vivement à consulter : il s'agit de 61 notes portant sur chacune des grandes politiques publiques, de trois analyses de l'exécution des recettes, fiscales et non fiscales, et des dépenses fiscales, et de deux analyses des prélèvements sur recettes, au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Nous mettons également à votre disposition, dans un format aisément réutilisable, des jeux de données quantitatives étayant nos observations.

L'ensemble de ces documents a évidemment vocation à vous être le plus utile possible pour la suite de la procédure budgétaire. La Cour se tient naturellement à votre disposition pour vous assister au mieux dans leur exploitation, notamment à l'occasion de la nouvelle procédure d'évaluation des politiques publiques mise en place, sous votre égide, dans le cadre de l'examen de la loi de règlement.

Ma seconde remarque préalable porte sur la différence de champ entre les trois documents que je vous présente aujourd'hui : l'avis du Haut Conseil porte sur l'ensemble des finances publiques, alors que les deux rapports de la Cour concernent la situation et les comptes de l'État, et seulement de l'État. Quant au rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques dans leur globalité, qui sera publié le 27 juin, j'aurai l'occasion de vous le présenter dans un mois environ.

C'est tout d'abord en tant que président du Haut Conseil des finances publiques que je m'exprimerai.

L'avis présenté aujourd'hui est rendu en application de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Conformément à la volonté du législateur organique, le Haut Conseil doit comparer l'exécution constatée en 2017 avec la trajectoire de solde structurel définie par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Quant au solde structurel, je rappelle qu'il s'agit du solde des administrations publiques corrigé des effets liés à la conjoncture économique et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

J'en viens aux deux constats principaux de l'avis.

Le premier porte sur le déficit public nominal. Après s'être élevé à 3,4 points de PIB en 2016, ce déficit s'est établi à 2,6 points de PIB en 2017, et ce alors même que la loi de programmation des finances publiques (LFPF) 2018-2022 avait prévu qu'il serait de 2,9 points de PIB.

Ce que constate le Haut Conseil, c'est que l'écart de 0,3 point par rapport à la prévision porte intégralement sur la composante conjoncturelle du déficit. Il s'explique par la révision à la hausse de la croissance du PIB en 2017 : la croissance retenue pour les prévisions de la loi de programmation était de 1,7 %, tandis qu'elle est à présent estimée à 2,2 %.

Le second message porte sur le déficit structurel de l'année 2017. Selon les dernières estimations, il est conforme à ce que prévoyait la loi de programmation, en recul de 0,3 point de PIB par rapport à l'année précédente. Il convient toutefois de souligner que l'effort structurel, qui mesure la part de cette amélioration résultant de l'action des pouvoirs publics, est quant à lui légèrement négatif.

Cela signifie que la réduction du déficit structurel provient du niveau particulièrement élevé de l'élasticité des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire du rapport entre la croissance de ces prélèvements et la croissance du PIB, et non d'ajustements structurels comme des mesures de maîtrise des dépenses.

En définitive, le Haut Conseil relève que le passage du déficit public sous le seuil de 3 points de PIB, qui doit permettre à la France de sortir de la procédure de déficit excessif, ainsi que la Commission européenne l'a recommandé il y a quelques semaines, a été obtenu sans effort budgétaire structurel de la part des pouvoirs publics.

Il souligne que le non-respect de la trajectoire de dépenses ne pourra pas toujours être compensé par de bonnes surprises en matière de recettes, que ces bonnes surprises soient directement liées à la conjoncture ou à une forte élasticité des recettes au PIB.

En d'autres termes, le respect de la trajectoire des finances publiques adoptée par les pouvoirs publics passera nécessairement par la mise en œuvre des efforts annoncés dans la loi de programmation, en particulier en matière de dépenses publiques, dans un contexte de croissance qui peut être plus chahuté qu'il ne l'est aujourd'hui : peut-être aurons-nous l'occasion d'aborder le sujet à la fin du mois.

C'est en tant que Premier président de la Cour des comptes que je vais à présent vous présenter les conclusions de notre rapport sur l'exécution du budget de l'État.

Dans l'audit des finances publiques, la Cour avait identifié les risques qui pesaient sur le respect des objectifs de finances publiques définis par le précédent Gouvernement, tant dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2017 que dans le programme de stabilité transmis à la Commission européenne. Ces risques portaient principalement sur le budget de l'État.

Au regard des prévisions macroéconomiques disponibles à l'époque et de l'évolution prévisible des dépenses de l'État, cet exercice a fait apparaître la nécessité d'effectuer un effort de correction de la trajectoire à hauteur de 8 à 9 milliards d'euros, pour respecter l'objectif de déficit public pour 2017, établi à 2,8 points de PIB au moment du programme de stabilité d'avril 2017, après l'avoir été à 2,7 au moment de la loi de finances initiale.

À la suite de cet audit, le Gouvernement s'est attaché à mettre en œuvre des mesures de redressement, par une « reprogrammation » très large des crédits budgétaires. En définitive, le déficit de 2017 s'est établi à 2,6 points de PIB. Il s'agit certes d'un chiffre proche de ce qui avait été annoncé, mais il recouvre une réalité très différente de ce qui avait été présenté à l'époque.

Les constats du rapport que nous avons rendu public il y a quelques jours et qui portent, je le rappelle, sur le seul budget de l'État, permettent effectivement d'affirmer dès à présent et sans ambiguïté que les risques identifiés dans l'audit de juin 2017 sur les dépenses et les recettes non fiscales se sont vérifiés, donc que la Cour ne s'est pas trompée.

Conformément à sa mission et comme elle l'avait déjà fait à de nombreuses reprises par le passé dans ses rapports sur le budget de l'État, la Cour a signalé en 2017 un risque lourd de dérapage des dépenses par rapport à des prévisions manifestement sous-évaluées dans la loi de finances initiale, ces sous-budgétisations constituant autant d'éléments d'insincérité affectant le texte financier. Ces risques se sont, malheureusement, intégralement matérialisés.

La Cour a également pointé une surévaluation des recettes non fiscales et des recettes de la lutte contre la fraude fiscale. Et celle-ci s'est également vérifiée.

En réalité, ce qu'il faut bien comprendre, et ce que pointe d'ailleurs le Haut Conseil dans l'avis que je vous présentais à l'instant, c'est que la baisse du déficit résulte d'une hausse globale des recettes, elle-même due à une forte augmentation des recettes fiscales, supérieure à une forte progression des dépenses.

À cet égard, l'estimation des recettes fiscales sur laquelle s'est fondée la Cour en juin 2017 reposait sur les prévisions de croissance établies à cette date, de façon consensuelle, par les instituts de conjoncture, autour de 1,5 %. Si ces recettes ont fortement augmenté, c'est parce qu'en définitive la croissance effectivement constatée pour 2017 s'est élevée à 2,2 %. Mais ce n'était pas la base de calcul pour la loi de finances initiale pour 2017.

C'est sur ce point, et exclusivement sur ce point, que porte l'écart entre les prévisions formulées par la Cour dans son audit et les évolutions effectivement constatées.

J'en viens aux cinq constats de la Cour sur l'exécution du budget de l'État en 2017. Tout d'abord, le déficit du budget de l'État – à ne pas confondre avec le déficit public, qui correspond au solde global des administrations publiques et sur lequel portait l'audit – ne s'est que très faiblement réduit et demeure élevé.

Le déficit constaté en comptabilité budgétaire s'est établi à 67,7 milliards en 2017, à un niveau certes inférieur de 1,7 milliard à celui qui avait été prévu en loi de finances initiale, mais qui ne représente qu'une baisse limitée de 1,4 milliard par rapport au solde constaté en 2016.

Toutefois, il convient de noter que ce déficit ne tient pas compte d'une recette de 1,5 milliard de droits d'enregistrement qui n'a pas pu être comptabilisée.

En l'état, le déficit ne s'est pas significativement réduit, et ce pour la troisième année consécutive. Surtout, il reste à un niveau élevé. En témoignent deux ordres de grandeur à garder toujours à l'esprit : d'une part, ce déficit représente plus de 20 % des dépenses nettes du budget général ; d'autre part, il est supérieur de près de 22 milliards au niveau qui permettrait de stabiliser la dette dans le PIB.

Le déficit budgétaire demeure donc trop élevé de 22 milliards pour stopper la détérioration de la situation financière de l'État. Le poids de la dette de l'État dans la richesse nationale est ainsi passé de 72,7 % du PIB en 2016 à 73,6 % en 2017. À la fin de l'année 2017, cette dette représentait 80 % de celle de l'ensemble des administrations publiques.

Cette évolution place la France en décalage par rapport aux grands pays de la zone euro : plusieurs d'entre eux ont en effet commencé à réduire le poids de leur dette publique dans le PIB. Je pense par exemple à l'Allemagne, aux Pays-Bas ou à l'Espagne.

La plus grande vigilance demeure de mise, au regard du risque de remontée des taux d'intérêt. C'est un point sur lequel je veux insister ce matin. Il est vrai que cette hausse est annoncée depuis longtemps. Comme elle ne s'est pas matérialisée, on a fini par s'habituer à son absence persistante. Alors qu'elle baissait continûment depuis 2012, la charge de la dette de l'État français a cependant légèrement augmenté en 2017, s'établissant à 41,7 milliards d'euros, contre 41,4 milliards en 2016. Cette charge s'est avérée très légèrement supérieure aux prévisions initiales, alors que l'on constatait l'inverse depuis plusieurs années.

La poursuite de cette hausse aurait un lourd impact sur le solde budgétaire de l'État : selon le ministère des finances, un accroissement de 1 % sur la courbe des taux entraînerait, selon le ministère des finances, une augmentation de la charge de la dette de 2,1 milliards la première année, 4,8 milliards la deuxième année et 19,1 milliards au bout de dix ans.

La faible évolution du déficit budgétaire masque de forts écarts sur le niveau tant des recettes, portées par l'accélération de l'activité, que des dépenses, en très forte hausse aussi bien dans la loi de finances initiale qu'en exécution. C'est l'objet des deux constats suivants du rapport.

S'agissant tout d'abord des recettes, la Cour observe que leur hausse est due, d'une part, à l'accélération de l'activité, d'autre part au niveau conjoncturellement faible des prélèvements sur recettes destinés à l'Union européenne.

En 2017, les recettes de l'État se sont établies à 249,3 milliards, en hausse de 14,4 milliards par rapport à 2016 et de 5,5 milliards par rapport à la loi de finances initiale.

Cette forte augmentation est largement due au dynamisme des recettes fiscales observé essentiellement en fin d'année, qui est lui-même dû à l'accélération de l'activité économique. L'élasticité des impôts d'État s'est ainsi établie à 1,8 en 2017, soit un niveau nettement supérieur à sa valeur de long terme, l'élasticité des prélèvements obligatoires toutes administrations publiques confondues étant de 1,4.

Tous les grands impôts ont vu leur produit augmenter, en particulier la TVA et l'impôt sur les sociétés.

En revanche, et conformément aux prévisions de la Cour, plusieurs postes de recettes avaient été surestimés dans les prévisions : il s'agit des recettes du service de traitement des déclarations rectificatives, comptabilisées à 1,1 milliard contre 2,1 milliards en LFI sur le périmètre de l'État, et des recettes non fiscales, comptabilisées à 13,8 milliards contre 14,5 milliards en LFI.

Par ailleurs, le prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne a atteint 16,4 milliards en 2017, soit son plus faible niveau depuis 2005. Cette baisse, qui résulte principalement de retards dans la consommation des crédits européens, est temporaire. Un rattrapage important a d'ailleurs été prévu par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022. La loi de finances initiale prévoyait 19 milliards. Vous voyez donc que la différence est importante.

Au-delà de ces évolutions globales, je voudrais faire état de trois points d'attention soulignés par la Cour au sujet des recettes de l'État.

D'abord, elles se trouvent fragilisées par des contentieux fiscaux de série, liés à la fois au développement du droit communautaire dans le champ fiscal et au contrôle de constitutionnalité *a posteriori*. Les provisions pour ces contentieux de série, qui traduisent ce risque dans le compte général de l'État, s'établissent ainsi à 10,5 milliards en 2017. Ces contentieux fragilisent de manière durable les recettes fiscales et rendent nécessaire un effort de sécurisation de la norme fiscale.

Deuxième remarque : les pouvoirs publics semblent avoir renoncé aux efforts de maîtrise des dépenses fiscales.

Celles-ci ont atteint 93 milliards en 2017, en progression globale de 5,4 milliards par rapport à 2016, et de 1,9 milliard hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

Cette croissance traduit l'inefficacité des dispositifs de plafonnement et d'évaluation, dont l'ambition se réduit d'ailleurs à chaque loi de programmation. Le plafond prévu par celle de 2018-2022 est ainsi placé près de 20 milliards au-dessus du niveau actuel des dépenses fiscales, ce qui le rend par avance inopérant.

La Cour, qui a souligné dans de nombreux rapports le coût, l'inefficacité et le défaut de pilotage d'un certain nombre de dépenses fiscales, ne peut que regretter ce renoncement.

Enfin, malgré des progrès récents, les méthodes utilisées par le ministère des finances pour prévoir les recettes peuvent encore gagner en transparence. Le rapport formule plusieurs recommandations dans ce sens, préconisant par exemple la publication annuelle, dans les annexes du projet de loi de finances, des modèles de prévision utilisés par l'administration.

J'en viens aux dépenses de l'État, qui ont également connu une progression rapide, ce qui traduit à la fois les choix opérés en loi de finances initiale pour 2017 et la nécessité ultérieure de couvrir les risques relevés par la Cour dans son audit. C'est le troisième message de la Cour.

Comme je le rappelais en introduction, l'audit de juin 2017 avait mis en évidence des sous-budgétisations manifestes, d'importants reports de charges de l'année précédente et divers aléas de gestion.

L'impact combiné de ces éléments sur le niveau des dépenses réelles par rapport aux dépenses prévues pour 2017 était évalué à l'intérieur d'une fourchette allant de 4,6 milliards à 6,6 milliards.

Le dérapage constaté en définitive s'élève à 6,4 milliards, dont 4,4 milliards pour les sous-budgétisations, ce qui signifie que le risque identifié s'est malheureusement matérialisé.

Pour couvrir les écarts repérés par la Cour, le nouveau Gouvernement a mis en œuvre une vaste opération de reprogrammation des crédits. Il a procédé à des économies, *via* des annulations et des redéploiements massifs, ce qui n'a cependant pas évité une ouverture nette de crédits de 3,1 milliards.

Cela explique pour partie l'augmentation sensible des dépenses du budget général. L'autre partie correspond à la situation de départ de 2017, caractérisée par une hausse des crédits ouverts en loi de finances initiale de 5,9 milliards par rapport aux montants exécutés en 2016.

Globalement, les budgets des ministères, hors charge de la dette et pensions, ont connu une hausse inédite depuis 2007 : 10,6 milliards, soit 4,8 %. En neutralisant les effets de certains contournements de la charte de budgétisation, qui ont sorti certaines dépenses du budget général, la Cour évalue la hausse réelle de ces dépenses à 13,6 milliards, soit 6,2 %, à périmètre constant.

L'observation des dépenses selon leur nature fait apparaître une augmentation importante des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'intervention.

Les dépenses de personnel, hors pensions, augmentent de 4 %, soit plus qu'au cours des six dernières années cumulées, en raison de l'accroissement des recrutements prévu dans la loi de finances initiale et de l'impact des mesures générales et catégorielles, prises notamment dans le cadre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations ».

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

Au-delà de ces données synthétiques, les notes d'exécution budgétaires annexées au rapport vous permettront de disposer d'une vision très précise de l'évolution des dépenses de chacune des missions du budget de l'État.

À titre d'exemple, vous trouverez dans la NEB *Travail et emploi* les implications budgétaires des réformes récentes portant sur des dispositifs comme les contrats aidés, la prime à l'embauche ou le contrat de génération.

La NEB *Sécurités*, quant à elle, observe les modalités du déploiement des plans de lutte contre le terrorisme (PLAT) et du pacte de sécurité (PDS), qui avaient été lancés en 2015, ainsi que du plan de sécurité publique (PSP) annoncé fin 2016.



Les NEB *Égalité des territoires et logement* et *Solidarité, insertion, égalité des chances* vous permettront respectivement de faire le bilan des mesures d'économies décidées en matière d'aides personnalisées au logement, et de constater les sous-budgétisations importantes de la prime d'activité ou de l'allocation aux adultes handicapés.

Vous le voyez, la matière préparée à votre intention est très riche. Je le soulignais en introduction, la Cour se tient prête à répondre à vos questions et à vous permettre de l'exploiter le mieux possible, selon vos souhaits.

S'agissant des dépenses, je souhaite par ailleurs appeler votre attention sur deux points particuliers.

Tout d'abord, la Cour constate qu'un effort a été effectué en 2017 pour apurer des dettes qui avaient été constituées fin 2016. Dès lors, les crédits reportés sur 2018 ont été réduits des deux tiers, ce qui allège les tensions budgétaires de court terme ; le niveau des reports de charges a aussi dégonflé de 600 millions.

Second point d'attention : le budget exécuté diffère très significativement du budget voté. Au-delà de l'évolution globale des dépenses, la répartition des crédits entre les différentes missions du budget général a été significativement modifiée, traduisant des priorités différentes entre la budgétisation initiale des crédits et leur exécution.

Certaines missions ont ainsi vu leurs crédits consommés largement en hausse par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale, hors crédits de personnel. Il s'agit de celles pour lesquelles les sous-budgétisations et les aléas ont été les plus importants, comme les missions *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, qui a connu une augmentation de 50 %, ou *Immigration, asile et intégration*, dont la hausse a été de 29 %.

Certaines autres missions ont en revanche vu leurs crédits baisser. Je pense à la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, qui a diminué de 2,9 %, mais aussi aux missions *Sécurité*, *Aide publique au développement* et *Justice*, dont les crédits ont baissé respectivement de 4,7 %, 4,5 % et 4,1 %.

Bien évidemment, ce constat d'un écart important entre le budget voté et le budget exécuté ne peut manquer d'interroger sur la portée du vote de la loi de finances initiale par le Parlement. Il souligne de fait l'importance de la loi de règlement, dont l'examen offre l'opportunité pour le Parlement de renforcer ses ambitions en matière de contrôle des résultats des politiques publiques. Je ne peux donc que me réjouir des initiatives prises récemment dans ce sens par l'Assemblée nationale, et par votre commission en particulier.

Après ces observations générales sur le solde, les recettes et les dépenses de l'État, je voudrais vous faire part rapidement de deux observations spécifiques sur le budget de l'État. L'une porte sur le respect des grands principes budgétaires, l'autre sur la pratique de la mise en réserve de crédits.

L'année 2017 a vu la persistance d'un certain nombre de dispositifs ou de pratiques de gestion qui s'éloignent des grands principes budgétaires. Leur accumulation limite la capacité du Parlement à appréhender l'action de l'État d'une façon globale et claire.

À titre d'exemple, les programmes d'investissements d'avenir (PIA) obéissent, en dépit de progrès récents, à des modalités de gestion dérogoires, qui méconnaissent les principes d'universalité, d'annualité, de spécialité et de sincérité.

Autre contournement des principes budgétaires : l'utilisation des fonds sans personnalité juridique, véhicules financiers contrôlés par l'État ou d'autres personnes publiques et dont la gestion est confiée à des tiers. Il s'agit par exemple du fonds d'aide à l'innovation, de l'enveloppe spéciale de transition énergétique ou encore des fonds de garantie gérés par Bpifrance.

Placés en dehors du budget de l'État, les montants qui leur sont affectés s'affranchissent largement des principes budgétaires et sont soustraits pour tout ou partie à l'examen du Parlement. Une remise en ordre est indispensable et urgente : par-delà l'amélioration de leur pilotage, elle passe par un choix clair entre, selon les cas, une intégration au budget de l'État, ou une véritable délégation à des opérateurs.

De surcroît – et il s'agit d'un constat réitéré –, la Cour souligne la faiblesse effective du pilotage par la performance, dont le principe et les modalités avaient été prévus par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) il y a dix-sept ans.

Cette faiblesse, illustrée dans notre rapport par des exemples précis, résulte à la fois des limites structurelles inhérentes au principe des indicateurs de performance et de leur exploitation insuffisante pour l'information des citoyens et des parlementaires comme pour la programmation et l'exécution budgétaires.

Pour autant, les indicateurs de performance sont nécessaires et utiles pour contribuer à généraliser une culture de l'évaluation indispensable à l'amélioration effective de la gestion publique. Les efforts conduits pour expliciter clairement les objectifs des politiques financées par les programmes, améliorer les indicateurs et mieux les intégrer au suivi de la gestion doivent donc être poursuivis sans relâche.

Enfin, il ressort de nos analyses que la pratique de la mise en réserve de crédits a été détournée de son objectif initial. Ce sera mon dernier message sur le budget de l'État.

La loi organique de 2001 a encadré la pratique d'une mise en réserve annuelle de crédits pour permettre des redéploiements en cours d'année et couvrir ainsi les inévitables aléas de gestion. Cette mise en réserve a pris la forme de taux de gel sur les dépenses de personnel et sur les autres dépenses, appliqués à l'ensemble des missions budgétaires. Les besoins de redéploiement en cours d'année ayant crû en proportion de l'ampleur des sous-budgétisations et des reports de charges, le taux de gel initial hors crédits de personnel a atteint 8 % depuis 2015.

Toutefois, il est apparu que la réserve initiale constituée était partiellement virtuelle, dans la mesure où elle était appliquée pour une large part à des dépenses inéluctables. La pratique de gels supplémentaires sur des postes plus ciblés, dénommés « surgels », s'est donc développée massivement depuis 2015, si bien que la mise en réserve totale a dépassé 15 milliards en 2016 et 2017, soit plus de 10 % des crédits totaux ou encore 14,3 milliards hors dépenses de personnel.

Si les surgels ont permis d'augmenter les annulations infra-annuelles de crédits, ils n'ont pas permis pour autant d'éviter de fortes ouvertures nettes de crédits en 2017. Ils ont eu par ailleurs pour effet de concentrer la pression sur certains programmes, notamment les plus petits ou d'autres, pourtant affichés initialement comme prioritaires.

En définitive, la Cour relève que la pratique de la mise en réserve de crédits a été détournée de son objectif initial de couverture des aléas de gestion et a été utilisée essentiellement pour remédier aux sous-budgétisations croissantes d'une année sur l'autre.

Compte tenu de son ampleur, ce mode de régulation diminue la portée de l'autorisation parlementaire en matière budgétaire, en limitant la pertinence de la justification au premier euro et en altérant la qualité de l'information disponible. Il réduit en outre les marges de manœuvre et la visibilité des gestionnaires, ce qui ne peut que conduire à les déresponsabiliser. Ce n'est pas l'inconvénient le moins important.

Nous estimons aujourd'hui nécessaire de revenir durablement à une mise en réserve d'un niveau modéré, visant à couvrir les seuls aléas de gestion. Cela suppose une budgétisation initiale plus sincère. Je relève que le budget 2018 s'est inscrit dans cette perspective, avec une réserve initiale fixée à 3 %, hors dépenses de personnel. Il appartiendra à la Cour, le moment venu, d'apprécier cette orientation.

Avant de conclure mon propos, je souhaite dire un mot des principaux constats de l'acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2017, qui vient utilement compléter, sous l'angle de la comptabilité générale, ceux que nous formulons sur le plan budgétaire.

Je vous rappelle, pour commencer, les trois chiffres-clés du bilan de l'État au 31 décembre 2017 : d'une part, le passif total est de 2 178 milliards ; d'autre part, le total des actifs atteint 979 milliards ; enfin, les engagements hors bilan de l'État s'élèvent à 4 166 milliards, dont la moitié correspond aux retraites.

La situation nette, fortement négative, s'établit à -1 260 milliards fin 2017. Je voudrais souligner que cela correspond à quatre années de produits fiscaux, contre seulement deux fin 2006. La perte de l'exercice s'élève à 61 milliards, contre 78 milliards en 2016.

Deuxième point : la Cour certifie que, au regard des règles et principes comptables qui lui sont applicables, le compte général de l'État de l'exercice 2017 est régulier et sincère, et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État, sous quatre réserves substantielles.

En effet, si les progrès réalisés permettent de lever cette année quinze parties de réserve formulées sur les comptes de l'État de 2016, les quatre réserves substantielles énoncées l'an dernier demeurent. Elles portent d'abord sur les limites générales auxquelles est confrontée la Cour dans l'étendue de ses vérifications, qui concernent le système d'information financière et les insuffisances du dispositif de maîtrise des risques, c'est-à-dire le contrôle interne. Les réserves portent aussi sur les anomalies relatives aux stocks militaires – problème récurrent – et aux immobilisations corporelles, sur les anomalies relatives aux immobilisations financières et sur les anomalies relatives aux charges et aux produits régaliens.

Troisième point : les états financiers que la Cour certifie montrent bien le contexte dans lequel sont gérées les finances publiques et dans lequel, en particulier, est préparé le budget de l'État.

Le passif de l'État représente plus du double de son actif, c'est-à-dire que ce qu'il doit et qui donnera lieu à des décaissements au cours des années qui viennent représente deux fois ce qu'il possède. Et encore, ces chiffres ne comprennent pas les engagements hors bilan.

À ce sujet, je saisis d'ailleurs cette occasion pour vous confirmer que la Cour remettra au Sénat un rapport sur la dette des entités publiques.

Enfin, quatrième et dernier point mis en valeur par l'acte de certification : la dynamique d'amélioration de la fiabilité des comptes de l'État ralentit quelque peu.

L'acte de certification, de même que le rapport que nous publions également cette année sur la « qualité des comptes » des entités soumises à la certification par un commissaire aux comptes, montrent que la fiabilité des comptes s'est améliorée globalement sur ces dernières années.

Cependant, les progrès significatifs réalisés depuis 2006 ont surtout été obtenus dans les premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur du volet comptable de la LOLF : je rappelle que, sur les quatorze réserves levées par la Cour en douze ans, une seule l'a été au cours des cinq derniers exercices.

De nouvelles avancées significatives concernant la fiabilité des comptes de l'État sont pourtant possibles, et la Cour formule à cet égard des recommandations précises, même si le bilan coût/efficacité des mesures à prendre reste à faire. La Cour est tout à fait prête à en débattre avec l'administration de Bercy.

J'achèverai mon propos en rappelant que l'amélioration constatée du solde budgétaire de l'État s'avère en réalité peu significative, qu'elle ne permet toujours pas de stabiliser la situation financière et qu'elle n'est due qu'à une accélération forte de l'activité économique, dont rien n'assure qu'elle soit durable.

La dette de l'État a donc continué à s'accroître, majorant les risques financiers associés à une éventuelle hausse des taux d'intérêt.

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

L'amélioration mécanique et sans effort qui a caractérisé le budget de l'État en 2017 ne pourra pas en effet se poursuivre indéfiniment.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Je me joins au président de notre commission pour vous remercier, monsieur le Premier président, pour l'aide que vous nous apportez dans ce printemps de l'évaluation : notre collaboration me paraît du plus grand intérêt. Merci aussi pour cet exposé à la fois clair, didactique et exigeant.

Nous nous réjouissons tous que le déficit public repasse sous la barre des 3 % du PIB et que la France sorte de la procédure de déficit excessif dont elle fait l'objet depuis 2009. Cela étant, les résultats du seul budget de l'État sont moins bons. Vous indiquez d'ailleurs clairement que son déficit budgétaire ne se réduit pas significativement et reste supérieur de 22 milliards à celui qui permettrait de stabiliser la dette en points de PIB. Pouvez-vous être plus précis et rappeler pour quelle raison l'État reste la dernière catégorie d'administration publique encore en déficit ? Je songe en particulier à la problématique des allègements de cotisations sociales pris en charge par l'État, au pacte de responsabilité et de solidarité adopté au cours de la précédente législature ou au financement de la compensation de la hausse de la CSG.

Les recettes fiscales ont été supérieures de 4,3 milliards au montant prévu par la seconde loi de finances rectificative, que le Parlement a examinée à partir du 15 novembre dernier. Vous indiquez dans votre rapport et avez encore souligné au cours de votre exposé que les recettes fiscales élevées traduisaient principalement l'accélération de la croissance, qui, vous l'écrivez en page 71 de votre rapport, « *n'a été prise en compte que partiellement par la seconde loi de finances rectificative* ». De votre point de vue, les prévisions sur lesquelles reposait le second projet de loi de finances rectificative auraient-elles pu être un peu plus « en phase » avec le montant constaté en exécution ? Que conseilleriez-vous pour améliorer la fiabilité des prévisions de recettes, surtout en fin d'exercice ? Si le projet de loi de finances rectificative pouvait servir surtout à cela, plutôt qu'à être le véhicule d'un certain nombre de mesures qui auraient tout à fait pu être prises en loi de finances initiale, ce serait peut-être une bonne chose.

Quant aux dépenses prévues en loi de finances initiale pour l'année 2017, vous signalez des éléments d'insincérité et des dépenses en forte augmentation, notamment de personnel et d'intervention. C'est un constat qui doit être nuancé parce qu'il résulte de choix assumés par une majorité précédente en même temps que d'éléments qui peuvent paraître plus contestables, mais vous évoquez différentes mesures prises par l'actuel gouvernement et la majorité parlementaire pour limiter à 4,1 milliards, dont 1,5 consacré à la recapitalisation d'Areva, le dépassement de crédits du budget général. Comment appréciez-vous les mesures d'annulations de crédits, de ralentissement de dépenses ou de maintien en réserve de crédits jusqu'à la fin de gestion prises au second semestre de l'exercice 2017 ? Pouvez-vous être un peu plus précis à ce sujet ?

Quant aux comptes spéciaux, vous remarquez que l'État octroie désormais lui-même les garanties en matière de commerce extérieur, notamment *via* Bpifrance Assurance Export, qui assure la gestion du portefeuille d'instruments assurantiels en qualité de mandataire simple. Or, les opérations correspondantes sont présentées de manière agrégée alors qu'elles devraient, selon vous, être détaillées ligne par ligne. Cette agrégation conduit à une compensation de 2,4 milliards entre actif et passif ; elle conduit aussi à ne pas comptabiliser 700 millions de produit. Pourriez-vous revenir sur ce point et nous indiquer comment le Gouvernement a reçu cette critique ?

**M. le président Éric Woerth.** Monsieur le Premier président, ce ne sont pas des remarques de routine que vous faites à propos de cet exercice 2017, ce n'était d'ailleurs pas un exercice de routine après un changement de gouvernement, mais l'important n'est pas d'établir des responsabilités, il est de savoir ce qui se passe.

Vos remarques touchent aux pratiques budgétaires qui, nonobstant des progrès, méritent encore grandement d'être améliorées. Elles portent aussi sur de très forts écarts entre ce qui est voté en loi de finances initiale et l'exécution, que nous constatons d'ailleurs en commission d'évaluation des politiques publiques. Gilles Carrez a ainsi évoqué les crédits de la mission *Patrimoines*, récemment mis en avant.

Par ailleurs, quand on se compare, on ne se rassure pas. D'autres pays de la zone euro – certes, pas tous – sont bien moins endettés et connaissent des soldes budgétaires bien moins dégradés, parfois parce qu'ils ont engagé depuis longtemps des politiques structurelles pour y parvenir. Le plus fort motif d'inquiétude, souligné par le Haut Conseil des finances publiques, tient d'ailleurs à la manière dont nous appréhendons les dépenses structurelles, les dépenses engagées dans le cadre de nos politiques publiques. À cet égard, abordons le débat ouvert à propos des dépenses sociales d'un point de vue humain, mais aussi d'un point de vue technique.

Par ailleurs, le ministre de l'action et des comptes publics nous a écrit qu'il manquait, en raison de problèmes techniques, 1,5 milliard de droits d'enregistrement. Tout cela est très transparent, mais quelle est l'opinion de la Cour sur cette nouvelle, mauvaise pour les recettes de 2017 et bonne pour les recettes de 2018 ? En tout cas, le montant est important.

**M. le Premier président de la Cour des comptes.** Il est vrai, monsieur le président, que cette donnée dégrade un peu la situation budgétaire 2017 et l'améliorera de fait en 2018, mais uniquement en comptabilité budgétaire. En comptabilité nationale, cela n'a strictement aucune conséquence, les 2,6 points de PIB de déficit intègrent bien sûr cette recette.

Manifestement, il y a eu un *bug*. La direction générale des finances publiques (DGFIP) met en avant un changement d'application informatique qui l'a conduit à modifier les modalités de comptabilisation des droits d'enregistrement. Cette recette de 1,5 milliard d'euros a bien été encaissée mais elle n'a pas été comptabilisée, du moins au niveau central, avant l'expiration de la période complémentaire prévue à l'article 28 de la LOLF. L'administration ne s'est aperçue de cette anomalie qu'après le 20 janvier, et il n'était effectivement plus possible d'intégrer cette recette. Nous examinons ce qui s'est passé, car ce dysfonctionnement peut entraîner quelques malentendus. Nous continuons nos investigations, mais vous pouvez bien sûr interroger le ministre.

L'exercice de ce matin est, je le reconnais, un peu frustrant. Si le Haut Conseil des finances publiques a raisonné, dans le cadre d'une mission limitée, par rapport à une évolution du solde structurel toutes administrations publiques confondues, les rapports de la Cour ne portent, eux, que sur le budget de l'État et son exécution.

Tout ce que vous vous demandez, Monsieur le rapporteur général, sur les relations entre l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales, la mise en perspective de l'évolution de leurs situations financières respectives, un regard croisé avec les évolutions dans les pays comparables, notamment dans la zone euro, tout cela est l'objet du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Je ne suis donc pas en mesure de vous donner les explications souhaitées, mais, ce sera l'un des points forts de ce rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques : nous allons analyser la période 2007-2017 et porter ainsi un regard rétrospectif sur les dix dernières années, pour bien comprendre les évolutions de la situation financière de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales, et nous avons des éléments de comparaison avec les autres pays de la zone euro et de l'Union européenne.

Quant à la sincérité, la prévision des recettes est un exercice difficile, bien plus difficile que celui de la prévision des dépenses. Notre audit n'avait d'ailleurs pas tant soulevé la question des prévisions de recettes que celle des prévisions de dépenses. Nous avons relevé les risques les plus significatifs, soulignant qu'un certain nombre de dépenses étaient sous-budgétisées.

Le Haut Conseil des finances publiques estimait au mois de septembre 2016 que l'hypothèse d'une croissance de 1,5 % du PIB était optimiste. Le consensus des économistes partageait complètement ce point de vue, retenant, lui, le taux encore inférieur de 1,2 % ou 1,3 %. Au fil de l'année, le point de vue du Haut Conseil a changé, au point que nous avons estimé au moment de la présentation du programme de stabilité que les hypothèses de croissance du Gouvernement étaient plausibles, alors même que celles du consensus des

économistes restaient sensiblement moins optimistes. Je ne sais pas si nous avons eu de l'intuition en l'occurrence, mais nous avons considéré que c'était effectivement plausible. La Cour elle-même avait également considéré, au moment de son audit, que c'était plausible, mais qu'il y avait de fortes incertitudes aussi bien des incertitudes à la hausse qu'un certain nombre d'aléas.

Aux mois de septembre et novembre 2017, nous avons considéré que la probabilité que l'hypothèse de croissance initiale soit dépassée était forte. De même avons-nous considéré qu'il était fort probable que le produit des prélèvements obligatoires soit légèrement supérieur à ce qui était prévu par le Gouvernement – nous avons d'ailleurs eu l'occasion de le dire au moment de la présentation du collectif. Il faut reconnaître que le consensus des économistes a mis du temps à apprécier la force de la reprise, et, si l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a révisé avec constance ses prévisions de croissance pour 2017, il a également tardé à prendre pleinement la mesure de la reprise, ce taux de 2,2 % n'étant présenté qu'au mois de février dernier. L'INSEE avait commencé à relever à 1,9 % son hypothèse de croissance à la fin de l'année 2017, mais cela s'est accéléré, notamment avec des révisions importantes des données relatives aux premier et deuxième trimestres. Nous le reconnaissons, ce n'est pas simple, et le montant des recettes est toujours, pour partie, imprévisible.

Cela dit, nous formulons un certain nombre de recommandations pour un peu plus de transparence encore en matière de recettes de l'État. Pour le moment, toutes ces prévisions restent totalement internes au ministère des finances et elles ne sont pas susceptibles d'être l'objet d'un audit, même *a posteriori*. Cela appelle une plus grande transparence dans les documents budgétaires. Le président Briet pourra y revenir, si vous le souhaitez ; nous pourrions aussi y consacrer une réunion spécifique avec vous.

On a moins de raisons de se tromper sur la dépense que sur les recettes. Les 2,6 points de PIB de déficit auxquels nous parvenons sont assez proches des 2,7 points envisagés en loi de finances initiale, mais le contenu en est complètement différent. Cette prévision se fondait sur une hypothèse de croissance du PIB de 1,5 %. Le déficit de 2,6 points est obtenu avec une croissance de 2,2 %. S'il n'y avait pas eu ces sous-budgétisations, la France aurait dû parvenir à un déficit de 2,3 % du PIB.

La construction du budget était affectée par ces quelques biais de construction que nous avons rappelés et que nous relevons dans tous nos rapports. Lors de leur audition, les anciens ministres M. Sapin et de M. Eckert ont dit que mes prédécesseurs ne se seraient pas conduits comme je me suis conduit et comme la Cour s'est conduite cette année. Ce n'est pas du tout le cas. Je leur ai adressé copie, comme à vous, d'observations et de recommandations de mes prédécesseurs, notamment de mon prédécesseur immédiat, Philippe Séguin, qui faisait d'ailleurs de la question de la sincérité des comptes un « point dur » de ses interventions. J'ai le souvenir d'un certain nombre de ses interventions en commission des finances, qui relevaient ces éléments d'insincérité, et Pierre Joxe faisait les mêmes observations avant même l'adoption de la LOLF. Le discours que tient la Cour n'est donc pas nouveau. Nous avons toujours relevé ce qui affectait la sincérité même si c'est ensuite au Conseil constitutionnel d'apprécier celle-ci globalement. D'ailleurs, nous n'avons jamais dit que la loi de finances initiale était insincère, nous avons dit qu'elle était affectée d'éléments d'insincérité, ce qui est un peu différent. Nous sommes tout à fait dans notre rôle en le disant et en soulignant cela régulièrement parce que cela peut « fausser » l'autorisation parlementaire.

Les économies qui sont la conséquence des sous-budgétisations ont permis de limiter le niveau des risques à financer, notamment sur la mission *Travail et emploi*, avec les contrats aidés, ou sur le logement – je songe aux aides personnalisées au logement, même si l’impact des mesures prises se fera surtout sentir en 2018.

Des économies ont été réalisées sur le budget général, pour un montant d’environ 4,2 milliards d’euros, qui ont contraint les gestionnaires les plus concernés par les annulations. Cela a impliqué qu’un certain nombre de dépenses de certaines missions soient exécutées en forte baisse, alors même qu’elles avaient pu être considérées prioritaires au moment de l’adoption de la loi de finances initiale.

**Mme Amélie de Montchalin.** Au nom du groupe La République en Marche, je voudrais vous poser une question de méthode, qui porte sur la mise en cohérence des différents indicateurs de pilotage de la performance des dépenses publiques et de leur suivi, en particulier entre le Parlement et la Cour des comptes. Au fond, nous sommes deux institutions vouées l’une et l’autre à l’évaluation et au contrôle de l’État, tâche qu’il nous faut conduire avec volontarisme quand on constate encore que les 54,6 points de PIB de dépenses publiques constatés en 2017 restent très loin de répondre aux défis des politiques publiques, sociales et économiques. Il s’agit pourtant d’être à la hauteur des attentes des Français et à la hauteur des exigences qui résultent de nos engagements financiers.

Nous le savons, et nous en tirons d’ailleurs un bien plus grand bénéfice depuis le premier budget de notre majorité : plus nous, Cour des comptes et Parlement, partagerons des indicateurs et plus nous suivrons en commun la cohérence et l’efficacité des politiques publiques, plus nous pourrons les évaluer et les transformer d’année en année. Or, même si l’on constate que les notes d’exécution budgétaire de la Cour et les rapports annuels de performances des ministères sont des outils complémentaires pour dresser des constats pertinents en matière de politiques publiques, le suivi par nos deux institutions me semble perfectible. En effet, nous constatons, pour de nombreuses missions, que de nombreux indicateurs ne sont pas renseignés. Depuis des années ou ponctuellement, et vous le constatez également dans vos notes d’exécution budgétaire, les indicateurs qui devraient être modifiés ou devraient faire l’objet d’un suivi plus précis sont donc manquants. Ces indicateurs devraient en toute logique être la base de toutes nos réflexions et de nos collaborations communes, notamment lorsque nous vous demandons des rapports sur le fondement du 2° de l’article 58 de la LOLF. Et c’est où les objectifs ne sont pas atteints que nous devons concentrer nos actions, nos rapports, nos discussions et notre travail.

Quelles sont vos propositions pour que nous organisions encore mieux, ensemble, ce suivi et cette cohérence ? Surtout, quels sont les ministères ou les missions dont les indicateurs vous semblent les plus susceptibles de devoir évoluer et être mieux suivis, également par l’exécutif ?

**Mme Véronique Louwagie.** Merci, monsieur le président, pour cette présentation concise et précise.

Vous dressez cependant un état des lieux alarmant, de nature à nous inquiéter ou à conforter notre point de vue à propos d’un certain nombre de réalités que nous, au groupe Les Républicains, dénonçons depuis quelque temps.



Je soulignerai tout d'abord l'incapacité de l'État à intervenir sur les dépenses publiques, que vous avez soulignée et que nous pouvons déplorer. Nous pouvons également déplorer ce décalage par rapport aux pays européens : la France n'est pas à la hauteur de ce que nous pourrions attendre d'elle. Vous avez aussi souligné le risque grandissant auquel nous exposerait – nous en parlons depuis un certain temps – une hausse des taux d'intérêt. Une augmentation d'un point conduirait à une augmentation de nos dépenses de 19 milliards dans dix ans. C'est évidemment de nature à nous inquiéter.

La France reste dans l'incapacité de réduire sa dette. Celle-ci a continué à augmenter cette année, avec des dépenses supérieures de 22 milliards au niveau auquel nous pourrions stabiliser notre dette exprimée en points de PIB.

Les prélèvements obligatoires ont augmenté de 0,7 point de PIB entre 2016 et 2017, passant de 44,6 % à 45,3 %. Or le programme de stabilité adopté au début de l'année, prévoit un taux de prélèvements obligatoires de 44,3 % du PIB en 2022. Cette très importante augmentation de 0,7 point entre 2016 et 2017 n'est-elle pas de nature à remettre en cause cette trajectoire ou à la rendre très incertaine ?

L'augmentation des dépenses de personnel, déjà très importantes, a été forte : 5 milliards en deux ans. Bien évidemment, l'accord relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations pèse déjà, mais qu'en est-il de l'évolution des prochaines années ? Et qu'en est-il de l'impact de la compensation de la hausse de la CSG sur la masse salariale en 2018 ?

**M. Mohamed Laqhila.** Merci, monsieur le Premier président, pour cette présentation. Nous sommes tous d'accord sur un point, déjà souligné tant par le Gouvernement que par vous-même : la baisse du déficit de 2017 est essentiellement due à la conjoncture. Pas de « cocorico », donc, d'autant que notre déficit public reste encore parmi les plus élevés d'Europe – seuls la Roumanie, le Portugal et l'Espagne font pire.

La Cour des comptes reconnaît néanmoins que des progrès réalisés en 2017 permettent de lever quinze parties de réserves formulées sur les comptes de l'État pour l'année 2016 et certifie que le compte général de l'État de 2017 est régulier et sincère. Puis viennent quatre réserves substantielles. On pourrait presque s'en réjouir mais, quand je considère attentivement ces quatre réserves, je ne peux m'empêcher de dire qu'on navigue à vue. Il est vrai que les autorités dont nous étudions les rapports aujourd'hui sont plutôt connues pour leur sagesse, parfois dite « extrême », mais c'est justement le propre de la sagesse que de se fonder sur ce qui est à sa portée. C'est pourquoi, à la lecture des réserves qui sont émises, je suis inquiet : un logiciel comptable peu fiable et mal exploité, une évaluation peu fiable des immobilisations corporelles et des stocks militaires, des immobilisations financières incertaines et des créances fiscales dont on ne sait même pas si l'État les recouvrera un jour.

Tout cela est inquiétant ou donne, à tout le moins, l'impression d'un manque de rigueur et je ne parle pas des fragilités des recettes fiscales, que vous avez évoquées, pas plus que de la hausse des dépenses de fonctionnement. Vous avez également signalé des entorses aux grands principes budgétaires et à la faiblesse de pilotage de la performance. Ma question, au nom du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés, est donc la suivante : quels freins empêchent aujourd'hui d'améliorer le système d'information financière pour lever toutes ces réserves ? Par ailleurs, avez-vous une estimation chiffrée de l'ensemble de ces réserves et de leurs conséquences sur les finances publiques ?

**M. Charles de Courson.** Au nom du groupe UDI, Agir et Indépendants, je remercie tout d'abord la Cour des comptes pour la clarté de cet exposé, qui peut se résumer de façon très simple : on n'a absolument pas redressé les finances publiques. Et le gouvernement actuel n'est pas le responsable, c'est le gouvernement précédent – le gouvernement actuel n'a fait qu'hériter d'une situation extrêmement dégradée.

J'en viens à six questions.

La Cour estime-t-elle normal que n'aient pas été intégrés dans les comptes de l'année 2017 les 5,1 milliards qui restent à payer à la suite de l'annulation de la taxe de 3 % sur les dividendes et qui affecteront le budget 2018 ?

Considérez-vous que les documents comptables de l'État traduisent la réalité des risques induits par les contentieux fiscaux ? Vous signalez qu'il y en a pour 10 milliards.

Quels dispositifs sont prévus à l'étranger pour mieux évaluer les recettes fiscales, point que vous évoquez dans votre rapport, et pour plafonner les dépenses fiscales ?

Avez-vous pu déterminer quels restes à réaliser sont volontaires ? Vous signalez une très forte hausse de 9,5 milliards. Si un reste à réaliser est volontaire, c'est qu'on ne veut pas faire apparaître la réalité de la dépense.

Pouvez-vous nous expliquer par quels mécanismes la charte de budgétisation est contournée ? Vous évoquez des contournements à hauteur de 3 milliards.

Si vous signalez les démembrements de ces fonds sans personnalité juridique, cela veut-il dire que vous suggérez au Parlement de rebudgétiser de façon que nous exercions au moins un contrôle lors du vote de la loi de finances initiale et, ensuite, au moment de l'examen de la loi de règlement ?

**Mme Christine Pires Beaune.** Au nom du groupe Nouvelle Gauche, je remercie le Premier président de la Cour des comptes pour la qualité des documents qui nous ont été fournis ce matin. Par ailleurs, cher collègue de Courson, si toute la responsabilité de la gestion du budget de l'État doit nous être imputée, j'espère qu'il en ira de même de celle de l'assurance maladie, avec un déficit au plus bas depuis vingt ans...

Sans surprise, ce rapport se situe dans le prolongement de l'audit qui nous avait été présenté au mois de juin 2017, et nous y retrouvons les mêmes termes d'insincérité ou de sous-budgétisation – on compte quarante-deux occurrences de ce dernier et il a été largement employé ce matin. Je voudrais cependant apporter quelque tempérament à ce discours. Dans son audit des finances publiques de 2012, la Cour des comptes avait relevé une surévaluation des recettes. En 2017, avec une sous-budgétisation des dépenses, l'enjeu n'est évidemment pas le même. Si un manque de recettes ne peut être corrigé, le problème que pose une hausse des dépenses peut être résolu, notamment par la réserve de précaution. D'ailleurs, c'est précisément ce qui s'est passé : en loi de finances initiale pour l'année 2017, c'est une réserve de précaution en très nette augmentation qui a permis de faire face à ces sous-budgétisations. Je vous rejoins cependant, monsieur le Premier président : la réserve de précaution doit être employée pour faire face aux aléas, non pour couvrir les sous-budgétisations.

Je reviendrai sur deux éléments.

Il est quand même paradoxal, au moment où l'Assemblée nationale prend cette excellente initiative qu'est le Printemps de l'évaluation, de lire ceci en page 96 du rapport de la Cour des comptes : « *La LPFP 2018-2022 consacrée aux dépenses fiscales est encore moins ambitieuse. Toute référence explicite à l'évaluation des dispositifs a disparu de la loi, le principe d'une évaluation n'étant plus mentionné qu'en annexe.* » Vous écrivez aussi que le nouveau plafond annuel des dépenses « *traduit en réalité un relâchement de l'effort* ». Pensez-vous donc qu'il faille revenir sur la méthode d'évaluation des dépenses fiscales et sur ce plafond voté ?

Quant aux dépenses de personnel, examinées à partir de la page 129, vous notez « *une progression des dépenses de personnel supérieure en 2017 à celle du total des six dernières années* ». Vous indiquez que cette évolution met en évidence la priorité qui a été accordée depuis 2015 aux ministères de l'éducation nationale, de la recherche et de l'enseignement supérieur, de l'intérieur et de la justice. Fallait-il donc ne pas créer ces postes dans ces ministères ? Je ne le crois pas. Je m'interroge cependant comme vous sur le recrutement en fin d'année d'agents de catégorie C à la DGFIP, qui, selon vos propres termes, aurait pu être évité.

**M. le Premier président de la Cour des comptes.** En ce qui concerne les indicateurs, la question relève de la responsabilité de l'exécutif. Bien sûr, il faut qu'il puisse travailler en collaboration avec le Parlement pour apprécier la pertinence des indicateurs de performance. Nous travaillons sur les mêmes indicateurs que vous, mesdames et messieurs les députés : les indicateurs définis par le Gouvernement. Ce que nous constatons, c'est qu'effectivement il y a un problème : parfois trop d'indicateurs quantitatifs et pas suffisamment d'indicateurs qualitatifs, et trop d'indicateurs non renseignés. Nous faisons le même constat que vous et nous sommes tout à fait prêts à travailler, à votre demande ou à la demande du Gouvernement, à partir des travaux de contrôle que nous pouvons faire. Il y a peut-être quelques indicateurs sur lesquels nous pourrions vous recommander d'insister davantage.

Il nous paraît tout à fait indispensable de passer d'une logique de moyens à une logique de résultat, ce qui implique une évaluation de la performance, donc la définition d'indicateurs. Ce n'est jamais facile. Tous les pays qui se sont engagés dans une démarche de performance, notamment les premiers – le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et un certain nombre de pays nordiques –, redéfinissent assez régulièrement les indicateurs de performance. Il ne faut pas le faire trop souvent car ils ne permettraient plus d'apprécier la pertinence de l'action publique, mais ils méritent effectivement d'être revisités de temps en temps. Nous sommes tout à fait d'accord pour accompagner votre réflexion à ce sujet. Nous le disons et nous l'écrivons : c'est extrêmement perfectible. Les missions *Travail et emploi* et *Enseignement scolaire*, dont les indicateurs ne permettent pas d'apprécier la qualité et la performance de l'action publique, nous paraissent précisément mériter un examen complémentaire.

Ce n'est pas à la Cour de fixer le niveau des prélèvements obligatoires. Des engagements ont été pris d'ici à 2022 ; nous aurons à apprécier d'une année sur l'autre les résultats du budget et des comptes publics par rapport à ces engagements. L'augmentation du niveau des prélèvements obligatoires en 2017 est due en grande partie à leur élasticité, qui a été très importante, ainsi qu'à l'augmentation de l'impôt sur les sociétés en fin d'année.

S'agissant des dépenses de personnel, nous analysons 2017, notamment les raisons de l'augmentation de ces dépenses. Là non plus, madame Pires Beaune, ce n'est pas à la Cour d'apprécier s'il faut créer des postes dans l'éducation nationale, au ministère de l'intérieur, au ministère de la justice : ce à quoi nous sommes attentifs, c'est à la cohérence des décisions prises. On ne peut pas avoir des objectifs d'augmentation des dépenses de personnel, par le biais de créations d'emploi, et tenir en même temps un discours de maîtrise de ces dépenses, notamment en annonçant qu'elles n'augmenteront pas dans le temps alors même que des mesures prises en entraînent mécaniquement l'augmentation.

Sur la certification des comptes, je vous invite à un peu plus d'optimisme : tout n'est pas négatif, des progrès considérables ont été réalisés et ont permis une plus grande sincérité dans l'exécution, une plus grande fiabilité. Il reste certes quelques points durs, mais des pays comme les États-Unis ou le Royaume-Uni formulent eux aussi des réserves importantes sur un certain nombre de missions et de ministères. L'objectif est de progresser. Nous constatons que ces progrès ont été un peu moins importants ces dernières années mais il est toujours plus facile de progresser beaucoup au début.

Monsieur de Courson, on peut vraisemblablement mieux évaluer encore les dépenses fiscales, tout au moins progresser dans la transparence et l'exercice de confrontation et contradiction avec le ministère de l'économie et des finances.

Sur les restes à réaliser, nous pointons en effet un sujet – différent de celui des charges qui restent à réaliser, où nous avons constaté un progrès. Les PIA représentent une part importante des restes à réaliser, à côté de certains grands projets d'équipement.

S'agissant des remembrements, qu'est-ce qui peut être budgétisé et qu'est-ce qui doit être, dans une plus grande transparence pour le Parlement, transféré à de vrais opérateurs ? C'est la question qui vous est posée. Certaines pratiques affaiblissent d'une certaine façon l'autorisation parlementaire et vous empêchent de réaliser un contrôle strict de l'exécution de la dépense. De même que les contournements de la charte budgétaire, que nous listons dans une annexe du rapport, sont des biais de construction et des éléments d'insincérité.

En ce qui concerne les dépenses fiscales, je partage les propos de Mme Pires Beaune. Il existe des marges de progrès. La loi de programmation apparaît peu ambitieuse, avec un plafond qui est loin de correspondre à la dépense actuelle.

Il faut conduire un travail de revisite de l'ensemble de ces dépenses. La conséquence peut certes en être une augmentation des prélèvements obligatoires mais cela peut aussi contribuer à vous faire baisser d'autres impôts. Certaines dépenses fiscales sont mal évaluées, leur pertinence économique n'est pas évidente, avec des effets d'aubaine très forts. La dépense fiscale s'est substituée à une dépense budgétaire pour contourner la norme d'évolution de la dépense budgétaire.

**M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes.** S'agissant de la dépense fiscale, il est en effet important de noter que ce qui s'appelle les conférences fiscales, c'est-à-dire les initiatives prises par l'administration pour traiter simultanément, dans le processus de préparation, crédits budgétaires et dépenses fiscales, ne produisent aucun changement : nous le constatons année après année. Pourtant, il y a des politiques publiques pour lesquelles les dépenses fiscales sont plus importantes que les crédits. Appréhender réellement les moyens que l'on alloue à une politique publique suppose

de réconcilier les deux approches, ce que l'administration ne sait pas faire, pour des raisons d'organisation interne. Les ministres se sentent peu responsabilisés sur les dépenses fiscales de leurs secteurs et le rattachement des dépenses fiscales aux missions est parfois très discutable. Ces dépenses fiscales continuent de vivre une vie à part du processus d'analyse d'exécution et de discussion budgétaire.

**M. le président Éric Woerth.** Quand nous interrogeons les ministres sur les dépenses fiscales, ils ont tendance à renvoyer vers Bercy : ils sont peu enclins à considérer que c'est une politique de leur administration.

**M. le président de la première chambre de la Cour des comptes.** Comme le dit le Premier président, ils ont parfois proposé ces dépenses fiscales eux-mêmes, et une fois qu'ils les ont proposées les oublient ; et c'est la direction de la législation fiscale qui est la seule entité restant en charge du sujet.

En ce qui concerne la certification, la situation n'est pas dramatique. Les Américains refusent de certifier les comptes de l'État fédéral depuis vingt-cinq ou trente ans. Le Royaume-Uni est dans une situation assez proche de la nôtre, c'est-à-dire une certification avec un nombre de réserves équivalent au nôtre à quatre réserves près. Il n'est pas anormal en soi que demeurent un certain nombre de réserves, les plus systémiques, les plus difficiles, car la DGFIP n'a pas fait l'effort d'adapter ses systèmes d'information à la nouvelle donne, y compris en matière d'exécution des recettes, où nous restons sous le régime de l'ordonnance de 1959 et non sous celui de la LOLF. Le directeur général des finances publiques, sans contester le fait, considère que ce sont des priorités toutes relatives, et cela ne le conduit pas à consentir de grands efforts, y compris en matière informatique, alors que la rénovation des systèmes d'information financière est la clé.

Autre point important, le développement du contrôle interne dans les administrations n'est pas simplement une question de certification des comptes mais avant tout de bonne gestion publique. Cela progresse mais encore beaucoup trop lentement.

Nous sommes également en parfaite communion avec la DGFIP sur la simplification des normes. On a construit un dispositif à l'origine presque totalement inspiré de la comptabilité générale ; une dizaine d'années plus tard, je pense que des ajustements s'imposent sur certains sujets. Par exemple, le tableau des flux de trésorerie fait l'unanimité pour dire qu'il ne sert à rien, tout en mobilisant beaucoup de fonctionnaires à Bercy.

Nous avons produit un encadré, page 101 du rapport relatif aux résultats à la gestion budgétaire, sur l'évaluation des recettes fiscales. Sans prétendre à l'exhaustivité, il montre cependant bien qu'il existe d'autres systèmes chez nos voisins. Nous analysons rapidement les cas du Royaume-Uni et de l'Allemagne : dans ces pays a lieu une co-production des prévisions de recettes fiscales, contrairement à chez nous où l'administration de Bercy est la seule en mesure de présenter des prévisions. Sans le remettre en cause, nous considérons que cela impose une exigence de transparence beaucoup plus forte sur l'administration des finances s'agissant des modèles de prévision utilisés et des explicitations *ex post* des écarts entre les prévisions et les réalisations, et nous présentons des points précis sur lesquels cette amélioration pourrait porter.

Notre diagnostic sur la progression des restes à payer est mitigé. Les tensions à court terme sont moins fortes parce que les charges à payer ont diminué et les reports de crédits, qui sont une menace de dépense sur les années suivantes, ont diminué aussi, de façon assez significative, fin 2017 par rapport à fin 2016, ce qui rendra normalement la gestion 2018 moins tendue que la précédente. En revanche, les restes à payer continuent d'augmenter significativement sur le moyen terme, en lien notamment avec les autorisations d'engagement consécutives aux PIA.

S'agissant des fonds sans personnalité juridique, notre propos est clair : on ne peut pas rester dans l'entre-deux. Il faut soit que l'État assume clairement la gestion des politiques et des crédits correspondants, dans le cadre du droit commun, soit qu'il en délègue la gestion et la responsabilité à un opérateur, mais la situation actuelle de l'entre-deux juridique et comptable n'est pas satisfaisante. Nous appelons à une telle clarification. L'annexe n° 5 apporte des précisions sur ce point.

**M. Michel Lauzzana.** La balance commerciale est un élément de faiblesse dans la situation économique de la France. Quel a été le montant des exportations de la France vers l'Iran en 2017, plusieurs entreprises ayant déclaré vouloir se retirer sous la pression des États-Unis ?

Par ailleurs, la dette a augmenté en 2017. Quelle est la part des détenteurs français de cette dette, par rapport à 2016 ?

**M. Patrick Hetzel.** Vous avez évoqué des entorses récurrentes aux grands principes budgétaires, parmi lesquelles vous avez cité les faiblesses du pilotage par la performance. C'est une remarque récurrente de la part de la Cour des comptes, qui prend cette année une acuité toute particulière du fait des annonces selon lesquelles la performance serait prise en considération. Pour être rapporteur spécial du budget de la justice, j'ai pu constater que le sujet n'avait pas du tout été pris à bras-le-corps au sein de la mission *Justice*, bien au contraire. Quelles seraient les recommandations de la Cour des comptes pour qu'enfin cette question de la performance soit prise au sérieux ? Il en va du bon usage des deniers publics.

**Mme Valérie Rabault.** Je rejoins la remarque d'Amélie de Montchalin sur les indicateurs. Vous présentez, en page 160, un graphe très intéressant montrant la diminution du nombre d'indicateurs : moins d'indicateurs mieux définis est toujours mieux que trop d'indicateurs. Pour autant, selon les rapports qui nous ont été remis par le Gouvernement, notamment sur la justice, beaucoup d'indicateurs ne sont pas suivis, et ce depuis plusieurs années. Pourriez-vous nous donner, l'an prochain, la liste des indicateurs non suivis ?

En page 149, vous indiquez, et je trouve cela inquiétant, que les fonds sans personnalité juridique sont source d'opacité et de contournement des règles. Pouvez-vous nous donner le montant total à l'intérieur de ces fonds ?

Dans la justice encore, vous abordez la question de la comptabilisation des partenariats public-privé (PPP), et indiquez que cela représente 40 % des dépenses. Pouvez-vous faire un point à ce propos ?

En page 131, je vous remercie d'avoir mis fin au débat sur la réalité des créations de postes dans la police et la gendarmerie. Le graphe 38 est en effet très clair et montre que ces créations ont bien eu lieu et qu'elles sont conformes à ce qui avait été voté en loi de finances initiale.

**M. Jean-René Cazeneuve.** En page 89, vous citez un écart sur l'exécution du budget du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) lié, je vous cite, « à l'atonie de l'investissement local ». Or il semble qu'en 2017 se soit produite une inversion de la tendance et que l'investissement local soit reparti à la hausse, à hauteur de 7 % après de nombreuses années de baisse.

Vous parlez en outre de faiblesse du pilotage de la performance. C'est d'autant plus important que les investissements des collectivités territoriales représentent plus de 50 % des investissements publics. La croissance des investissements des collectivités territoriales en 2017 est-elle une inversion de tendance sur le fond ? Quel type d'indicateurs considérez-vous pertinents pour suivre la performance des investissements des collectivités ?

**M. Jean-Pierre Vigier.** Merci, monsieur le Premier président, pour votre exposé clair et précis. Si une entreprise gérait ses finances comme l'État gère les siennes, elle mettrait rapidement la clé sous la porte...

Certes, le déficit public de 2017 est inférieur à 3 % ; heureusement que la croissance est là, ce qui permet des recettes supplémentaires. Sinon, c'est toujours la même musique : les dépenses publiques augmentent, la dette publique augmente, avec des taux d'intérêt très bas – et au bout de la dixième année c'est, si j'ai bien compris, plus 19 milliards d'euros s'il y a un point de plus –, la mise en réserve des crédits est détournée, on constate des sous-budgétisations, et j'en passe. Dans le même temps, nos concitoyens subissent le poids d'une pression fiscale croissante, qu'elle soit directe ou indirecte. Peut-on continuer longtemps comme cela ?

**M. Daniel Labaronne.** Comment améliorer l'information du Parlement sur l'argent public dédié aux fonds sans personnalité juridique, de manière qu'il retrouve une vue exhaustive des opérations financières publiques ?

Vous expliquez l'écart entre la variation du solde structurel et l'effort structurel par les effets d'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance. Pourriez-vous nous fournir quelques éléments de méthodologie sur cette approche statistique ?

Selon vous, où peut-on trouver des marges de progrès pour rendre notre action publique plus efficiente ? Et comment réduire les effets d'aubaine des dépenses budgétaires ou fiscales ?

**Mme Marie-Christine Dalloz.** J'ai relu tout à l'heure les notes que j'avais prises lors de l'audition du ministre des comptes publics sur l'exécution budgétaire de 2017. Sur le périmètre du budget de l'État, il parlait de remise en ordre des finances publiques grâce à des mesures de redressement et à l'apurement de notre dette. Or, votre tableau en page 23 sur l'évolution des dépenses des ministères montre une hausse inédite depuis 2007. C'est très loin de ce que communique le Gouvernement, qui parle d'une amélioration de tous les postes. L'amélioration, vous l'avez souligné, porte sur le déficit public global, mais tous les autres indicateurs montrent une dégradation.

Vous pointez l'évolution des dépenses fiscales hors CICE et lancez l'idée qu'il faut revisiter l'ensemble des dépenses fiscales. Je pense que c'est une bonne accroche. Avez-vous identifié par ministère les coûts les plus lourds en matière de dépenses fiscales ?

Enfin, j'ai beaucoup aimé l'expression « entorses aux grands principes budgétaires ». Les PIA échappent à tout contrôle budgétaire classique. Ils sont inscrits dans le périmètre du budget du Premier ministre, pilotés par Bercy, puis l'opacité est totale. Je proposerai demain matin au ministre de l'économie les recommandations que vous avez présentées sur le sujet.

**M. Jean-Louis Bricout.** S'agissant des indicateurs de performance, quel est votre principe d'appréciation de ce que vous appelez un taux d'effort ? S'agit-il de dire simplement que l'effort est plus important parce que la dépense baisse plus vite ? Il me semble qu'il conviendrait d'établir un rapport entre l'effort sur une dépense et l'incidence sur la qualité de service. Vous référez-vous à des indicateurs de qualité de service ?

Par ailleurs, les prévisions de hausse des taux ont-elles un impact sur l'investissement des collectivités et d'autres investisseurs, qui pourraient se dire que c'est le moment d'investir ?

**M. Jacques Savatier.** Quelle analyse faites-vous de l'évolution des réserves et des gels de crédits depuis la LOLF ? Il me semble que cela relativise beaucoup les décisions prises par le Parlement et donne au budget une valeur plus qu'indicative que directive. J'ai le sentiment que l'État utilise le budget un peu comme on utilise un *price cap*. Pouvez-vous prolonger votre analyse, quand vous parliez de détournement d'objectifs ?

**M. Michel Castellani.** Vous émettez des réserves sur la fiabilité réelle des enregistrements comptables et affirmez que ces enregistrements ne sont pas insincères mais frappés d'éléments d'insincérité. C'est dit de façon élégante mais la situation ne pose pas moins problème. Celle des comptes publics est tendue et laisse peu de marges de manœuvre, surtout avec la remontée probable des taux, qui rendra le refinancement de la dette de plus en plus lourd. Quelles sont vos préconisations pour aboutir au rééquilibrage, lequel est impératif ? Est-il possible d'appliquer une politique de type libéral de recherche des grands équilibres ? Symétriquement, est-il possible d'appliquer une politique de relance de type keynésien ? Ou bien préconisez-vous un *policy mix* ? Devant l'ampleur des contraintes, on se sent un peu désarmé.

**Mme Valérie Lacroute.** Vous nous présentez ce matin un rapport qui, comme à son habitude, est assez critique sur l'exécution du budget de l'État. L'année 2017 a été marquée par une croissance économique plus élevée que ne le prévoyait la loi de finances initiale. Malgré la forte hausse des recettes qui en a découlé, le déficit n'a été que très faiblement réduit en raison d'une progression quasiment équivalente des dépenses. L'année 2017 a été particulière puisqu'elle a été marquée par une élection présidentielle. Votre rapport ne fait évidemment pas état des différences de gestion puisqu'il s'intéresse à cette année complète. Nous pourrions dire que les torts sont partagés entre les différents gouvernements. Cependant, pouvez-vous nous dire si, depuis l'élection du nouveau Président de la République, vous avez constaté une inversion de la trajectoire des dépenses publiques ? Doit-on être encore inquiet ou est-il encore trop tôt pour le dire ?

**M. Xavier Paluszkiwicz.** En lien avec les discussions et négociations engagées le 2 mai dernier sur le prochain cadre financier pluriannuel, nous pouvons observer, dans l'avis du Haut Conseil des finances publiques, une hausse significative, pour ne pas dire très importante, de la prévision de la contribution de la France au budget de l'Union européenne : 3,4 milliards entre 2018 et 2019, 4,2 milliards en deux ans.



En ma qualité de rapporteur spécial chargé du prélèvement sur recettes de l'Union européenne, ma question est la suivante : jusqu'à quel niveau croyez-vous que sera touché ce prélèvement au-delà de l'exercice 2020 ? On sait en effet que les conséquences du Brexit tomberont, si je puis dire, et avec largesse, l'année suivante, en 2021. Surtout, les États membres manifestent le souhait de maintenir bon nombre de politiques dites traditionnelles – je pense notamment à la politique agricole commune ou à la politique de cohésion – mais aussi la volonté d'ouvrir de nouveaux programmes, notamment dans les domaines de la recherche et de l'innovation, dans celui des migrations et du contrôle des frontières, ou encore de la défense.

**Mme Émilie Cariou.** La Cour des comptes recommande de davantage identifier les risques budgétaires et de mieux les piloter, notamment en ayant recours à une dotation du programme 552 dite dotation pour dépenses accidentelles. C'est effectivement une bonne idée. Avoir davantage recours à cette dotation présenterait l'intérêt, si elle est correctement alimentée, de mieux distinguer, hors silos ministériels, les ressources financières que nous, parlementaires, mettons réellement en stock de secours.

Je souhaite vous interroger sur la pertinence de passer par une dotation *ad hoc*, qu'elle soit transversale aux ministères ou interne à un ministère. Dans le cadre de notre rapport spécial, avec Hervé Pellois, sur la mission *Agriculture*, nous avons pu voir se déployer une dotation de 300 millions pour aléas, certes largement préemptée aujourd'hui par les apurements communautaires ; ce type de réserve, notamment pour des « ministères guichets » soumis à des aléas, est très utile. Pourriez-vous nous dire comment s'articulerait ce type de dotation ministérielle avec le programme 552 ?

Un mot des dépenses fiscales. Votre rapport les critique de manière assez globale, mais il me semble que, pour appréhender les niches fiscales, il faut le faire politique publique par politique publique parce que, derrière le dynamisme de ces niches fiscales, nous trouvons aussi parfois la réussite d'une politique sociale, d'une politique industrielle, d'une politique familiale. La critique est facile, nous pouvons tous dire, nous aussi, que la dépense augmente et que ce n'est pas normal, mais il est parfois sain que la dépense fiscale augmente. Si vous allez voir une PME qui fait de l'innovation, qui fait de la recherche et du développement, elle pourra vous dire très concrètement à quoi lui a servi le crédit d'impôt recherche, et comment pour se localiser en France. Je connais toute une série de secteurs industriels et commerciaux qui ont fondé leurs *business models* sur ces niches fiscales.

Évaluer une niche fiscale implique de voir aussi les retours en dépenses sociales, en dépenses TVA, en impôts, en créations d'emplois. Il ne faut pas avoir cette analyse purement à plat qui est la vôtre. Je comprends la manière dont vous travaillez mais nous ne pouvons pas nous en contenter, nous : nous devons mettre en perspective les politiques industrielles déployées.

**M. le président Éric Woerth.** Cela a été fait par l'Inspection générale des finances de façon extrêmement détaillée, niche par niche. L'idée est évidemment d'avoir une vision globale.

**Mme Émilie Cariou.** Je ne partage pas l'analyse de tous ici selon laquelle les ministères ne pilotent pas leurs niches. J'ai travaillé dans plusieurs ministères, quatre ou cinq, et je peux vous dire que chaque ministère sait à quoi servent les niches fiscales dans son secteur d'activité, et surtout ce qu'il se passerait si elles étaient supprimées. Je suis néanmoins d'accord qu'il faut simplifier les choses face à l'actuel fourmillement de niches.

**M. le président Éric Woerth.** Nous parlions des ministres plutôt que des ministères.

**M. Stanislas Guerini.** Puisque c'est le printemps de l'évaluation et que vous l'avez salué, je voudrais vous interroger sur les moyens d'évaluation dont nous disposons pour évaluer les lois que nous votons.

Dans le projet de loi relatif à un État au service d'une société de confiance, nous avons adopté un amendement, porté par notre collègue Jean-François Eliaou, membre du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement, qui visait à demander à la Cour des comptes, dans un délai de deux ans, une évaluation comptable et financière de certaines dispositions du projet de loi. Cette évaluation financière et comptable sera un outil supplémentaire donné à un conseil de la réforme que nous souhaitons créer au sein du Parlement à l'issue du vote définitif de la loi. Ce conseil aura pour mission de suivre l'exécution de la loi dans toutes ses dimensions, financière, comptable, mais aussi culturelle. Dans la mesure où c'est à la Cour des comptes que nous avons demandé ce travail, dans une procédure assez inhabituelle puisqu'il s'agit de l'inscrire directement dans la loi, je voulais, prolongeant les échanges que nous avons pu avoir dans un autre cadre, prendre votre avis sur ce type de disposition qui peut préfigurer peut-être la suite des travaux à l'Assemblée nationale.

**M. le Premier président de la Cour des comptes.** Sur ce dernier point, la Cour des comptes assiste les pouvoirs publics dans la mission d'évaluation des politiques publiques. Nous essayons de prendre l'initiative de quelques évaluations, que nous vous adressons et que nous rendons publiques. Nous répondons également à des demandes d'évaluation formulées par les commissions des finances et par le Comité d'évaluation et de contrôle, à partir de vos priorités. Le fait qu'une loi prévoie systématiquement que la Cour des comptes réalise une évaluation, risque en revanche d'engorger le travail de la Cour. Nous préférons passer par vos propres commissions, qui sont capables de hiérarchiser et prioriser les demandes. Ce qu'il faudrait, c'est que, de la même façon qu'une étude d'impact est normalement obligatoire, l'exécutif présente, au bout de quelques années, une évaluation des dispositifs.

En ce qui concerne les dépenses fiscales, nous ne travaillons pas simplement à plat, madame Cariou. Nous essayons de donner un peu d'épaisseur à nos travaux, et nos observations en matière de dépenses fiscales sont le résultat de contrôles réalisés sur des politiques publiques bénéficiant justement de dépenses fiscales. Il y a des rapports de la Cour sur le logement, où certaines dépenses fiscales sont de véritables effets d'aubaine, d'autres sur l'environnement, où certaines dépenses fiscales se contredisent les unes les autres, d'autres sur l'outre-mer... Notre propos n'est pas qu'il faille systématiquement éviter toute dépense fiscale mais de vous inviter à les revisiter régulièrement pour apprécier leur pertinence. Une action publique peut être utile et efficace à un moment donné et ne plus l'être trois ou cinq ans plus tard.

Nos interlocuteurs au MEDEF ne considèrent pas toujours que l'impôt sur les sociétés (IS) est un problème, dès lors que les entreprises peuvent utiliser à fond certaines niches fiscales. Mais le taux facial est très important. À partir du moment où vous baissez le taux facial, comme vous avez commencé à le faire, il faut revisiter parallèlement les niches qui avaient été justifiées par un taux d'IS élevé. Et nous disons que, quand un plafonnement est fixé à 20 milliards au-dessus du niveau actuel, cela traduit un manque d'ambition par rapport à la nécessité de revisiter ces dépenses.

S'agissant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, nous constatons une baisse sensible, qui traduit des retards dans un certain nombre d'investissements décidés au niveau de l'Union européenne. Mais nous savons qu'ils n'ont pas vocation à perdurer. La loi de programmation pour les finances publiques 2018-2022 prévoit d'ailleurs une augmentation sensible de la contribution. Cette source d'économies va donc se tarir.

De la même façon, la meilleure maîtrise de la charge de dette découlant de taux d'intérêt bas va disparaître. Toutes ces facilités risquent de ne plus exister. Il faudra donc faire des économies, ou maîtriser davantage la dépense, sur d'autres politiques publiques.

Nous raisonnons toujours par rapport à la trajectoire définie par les pouvoirs publics dans la loi de programmation. Nous examinons les écarts, en regardant si les engagements pris ont bien été respectés. Mais la Cour n'a pas à décider du fond de la politique ; il revient au Gouvernement et au Parlement de le faire.

Quant à savoir si l'on peut continuer encore longtemps à améliorer les comptes publics sans effort, je dirais que non. C'est une réponse de bon sens, je crois : à un moment donné, les facteurs extérieurs, qui expliquent une amélioration mécanique, vont disparaître. Il faudra donc bien les remplacer par des mesures structurelles pouvant contribuer à respecter les engagements qui sont pris.

S'agissant de l'investissement local, on constate une reprise en 2017. Comme nous aurons l'occasion d'en débattre à l'occasion de la présentation du rapport sur les finances locales, elle doit pouvoir se poursuivre, mais dans des proportions moindres que ne pouvait le laisser supposer le cycle habituel des investissements entre deux élections locales. L'investissement des collectivités locales n'a donc pas nécessairement retrouvé son niveau d'avant. Mais tout investissement n'est pas non plus vertueux en soi ; certains sont plus pertinents que d'autres.

Oui, la légère augmentation de la provision pour dépenses accidentelles nous semble aller dans le bon sens, car elle doit vraiment correspondre à des dépenses imprévisibles, « accidentelles », de la même façon que la réserve de précaution doit être réservée aux aléas de gestion. C'est une mesure de confort que d'avoir augmenté la réserve de précaution pour prendre en compte les sous-budgétisations. C'est cependant un détournement de l'esprit même de la réserve de précaution.

C'est non seulement un problème vis-à-vis du Parlement, mais aussi une difficulté pour les gestionnaires. Si on veut vraiment les responsabiliser, il est important qu'ils puissent connaître le montant exact dont ils peuvent disposer, afin de prendre les initiatives nécessaires. Nous appelons ainsi à quelque changement de logiciel dans la confection même de la préparation du budget, pour que la responsabilisation des gestionnaires publics soit plus grande. Car elle peut avoir des effets positifs sur la qualité même de l'action publique.

Beaucoup de questions ont été posées sur la démarche de performance. Nous y sommes bien sûr très attachés : dès lors qu'il s'agit d'argent public, l'efficacité et l'efficience de l'action publique sont essentielles. On sait qu'il n'y a pas de lien entre le niveau de la dépense publique et la qualité même de l'action publique, de même qu'il n'y a pas de lien obligatoire entre dépense publique et croissance. Si l'on suivait ce raisonnement, vu le niveau de dépenses publiques que nous avons, nous serions presque les champions du monde de la croissance ! C'est pourtant loin d'être le cas, car nous avons une action publique qui n'est pas toujours efficace.

Améliorer l'action publique ne passe pas nécessairement par des crédits supplémentaires. C'est souvent une question d'organisation et de répartition des moyens, d'effets d'aubaine possibles, d'efficacité, d'efficience... Avant même d'augmenter la dépense publique, il faudrait avoir le réflexe de se demander si les crédits existants sont déjà utilisés au niveau maximal d'efficacité et d'efficience.

C'est pourquoi nous insistons sur la démarche de la performance et sur l'utilité des indicateurs pour pouvoir porter des appréciations. Nous sommes à votre disposition pour vous aider dans cet exercice. Aussi Valérie Rabault avait-elle raison de souligner qu'il est anormal que des indicateurs ne soient pas renseignés. S'ils ne le sont pas, c'est qu'ils ne sont pas utiles. Mais alors, pourquoi les avoir encore ? Nous pourrions faire un gros plan sur la question de savoir pourquoi certains indicateurs ne sont pas renseignés, ou le sont insuffisamment. S'ils ne sont pas utiles, essayons d'en connaître les raisons.

**M. le président de la première chambre de la Cour des comptes.** S'agissant du ministère de la justice et des PPP, je signale simplement que la Cour a publié un rapport thématique il y a peu de temps. Dans sa réponse, la garde des sceaux s'est engagée à renoncer, pour l'avenir, à recourir aux PPP dans le périmètre du ministère de la justice.

Sur les dépenses accidentelles et imprévisibles, je renvoie ceux qui voudraient approfondir le sujet à la page 185 du rapport : on y trouve quelques éléments de politiques ou de pratiques comparées à travers les différents parlements européens sur la manière de couvrir, dans les lois de finances, les aléas de gestion. Vous verrez ainsi la manière dont la France se situe par rapport au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas. Je pense qu'il faut en effet relever le niveau de la provision pour dépenses accidentelles à un niveau plus raisonnable. Cela a commencé dans la loi de finances pour 2018.

**M. le Premier président de la Cour des comptes.** La dette de l'État est encore majoritairement détenue par des non-résidents, dans une proportion un peu moindre qu'à une certaine époque, de l'ordre de 55 %. S'observant depuis 2010, cette diminution est due à la politique de la Banque centrale européenne et des banques centrales. En achetant des titres d'État sur le marché secondaire, elle fait mécaniquement augmenter la part qui en est détenue par des résidents.

\*

\*      \*

*Puis la commission examine, sur le rapport de M. Alexandre Holroyd, la proposition de résolution européenne relative à la gouvernance de la zone euro (n° 970).*

**M. Alexandre Holroyd, rapporteur.** Je suis très heureux de vous présenter aujourd'hui cette proposition de résolution sur la gouvernance de la zone euro en ma qualité de rapporteur pour la commission des finances bien sûr, mais également de co-auteur de cette proposition, avec Michèle Tabarot. Cette proposition fait suite à un rapport adopté la semaine dernière à l'unanimité par la commission des affaires européennes et je me réjouis de pouvoir vous présenter cette deuxième version.

Je voudrais d'abord vous indiquer le contexte qui nous amène aujourd'hui à envisager la réforme de la zone euro.

Depuis dix-sept ans, l'euro est au cœur de la vie quotidienne de 340 millions d'Européens : il occupe maintenant une place centrale sur la scène internationale puisque 31,3 % des échanges internationaux sont en euros. Il contribue au financement de nos services publics, de façon indirecte, comme au financement des services publics des États membres. Il est devenu le symbole visible d'une politique européenne qui, malgré des difficultés, reste un succès. Aujourd'hui, 75 % des citoyens des pays membres de la zone euro pensent que l'euro est bon pour l'Union européenne.

Cela dit, la crise de la dette européenne a mis en exergue les manquements institutionnels de la gouvernance de la zone euro.

Soyons clair, c'est l'intervention de la BCE en 2012 qui a permis de sauver la zone euro et non une gouvernance solide et démocratique, alliant solidarité et responsabilité – gouvernance qui devrait être la pierre angulaire de n'importe quelle union monétaire.

Le constat des insuffisances de la zone euro est largement partagé par l'ensemble des pays membres, des économistes et des citoyens ayant pâti des crises économiques, même si chacun en tire des conclusions différentes. Ce constat a été la source de plusieurs documents appelant à une refonte de sa gouvernance.

Annoncées depuis 2015, dans le rapport des cinq présidents, les propositions de la Commission européenne qui nous concernent aujourd'hui ont été présentées le 6 décembre 2017 et des précisions supplémentaires y ont été ajoutées le 31 mai 2018.

Compte tenu de ces précisions très récemment apportées par la Commission, j'ai déposé quatre amendements, plus rédactionnels que de fond, qui permettent de mettre à jour le texte initial.

Les propositions de la Commission européenne s'articulent autour de deux axes essentiels à la stabilité de la zone euro, qui se traduisent par certains mécanismes visant à encourager une plus grande responsabilité des États membres et permettent d'assurer une plus grande solidarité entre eux.

Pour prendre ces propositions une par une, la Commission propose d'abord de transposer dans le droit de l'Union européenne un certain nombre de traités ou d'outils décidés dans l'urgence de la crise.

La première proposition consiste à transformer le Mécanisme européen de stabilité en un Fonds monétaire européen (FME), qui fournirait notamment le filet de sécurité nécessaire à l'Union bancaire européenne et verrait sa responsabilité devant le Parlement européen et les parlements nationaux renforcée. C'est un pas vers une communautarisation de l'outil qui assure plus de solidarité en redéfinissant les processus décisionnels.

Deuxièmement, la Commission propose d'intégrer dans le cadre juridique de l'Union européenne, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne (TSCG), ou « pacte budgétaire ». Si je me félicite de cette proposition, je regrette cependant que cette transformation ne s'associe pas à une véritable réflexion sur l'efficacité et la lisibilité des règles économiques et budgétaires.

Ces travaux s'inscrivent dans la continuité d'autres projets, qui permettront de renforcer la stabilité financière de la zone euro. Je parle notamment de l'Union bancaire et du pilier qui lui fait défaut : un système commun de garantie des dépôts, dont la finalisation permettra de protéger de façon équivalente l'ensemble des épargnants européens. Pareillement, l'approfondissement de l'union des marchés des capitaux est essentiel à l'économie de rupture qui sera l'économie de demain, comme à nos PME et à nos TPE.

J'en viens aux nouveaux outils précisés depuis le 6 décembre.

La Commission a proposé un mécanisme européen de stabilisation des investissements (MESI) qui, doté de 30 milliards d'euros, fournirait aux États membres de la zone euro, ainsi qu'au Danemark, des prêts pour soutenir les investissements publics dans les États qui subissent des chocs asymétriques de grande ampleur.

Le mécanisme est aussi doté d'une forme de subvention : le coût des intérêts de ces prêts sera couvert par les bénéfices des banques centrales de l'Eurosystème.

L'accès à ce mécanisme sera soumis à une stricte conditionnalité : les critères d'éligibilité sont fondés sur le respect des décisions et recommandations formulées dans le cadre de la surveillance budgétaire les deux années qui précèdent la demande d'assistance financière.

Cette proposition est un premier pas permettant une vraie solidarité en cas de crise, en même temps qu'elle incitera les États membres à une plus grande responsabilité budgétaire. Mais nous devons imaginer un instrument de stabilisation macroéconomique plus ambitieux.

Nous pourrions envisager, comme le propose l'amendement de notre groupe, un mécanisme de stabilisation protégeant directement les Européens en temps de crise. Une forme de sur-assurance chômage aurait un effet stabilisateur évident. Qui plus est, elle permettrait de dessiner les contours du visage d'une Union plus protectrice en créant un lien direct entre nos concitoyens les plus fragilisés et l'Union.

Afin de permettre l'établissement d'une telle forme de solidarité, il est indispensable d'aider les économies européennes à converger et à conduire les réformes structurelles nécessaires.

La Commission européenne propose ainsi un programme d'appui aux réformes de 25 milliards d'euros, qui serait doté de trois outils : un premier outil de 22 milliards pour soutenir la mise en œuvre des réformes introduites dans les domaines définis dans le cadre du

semestre européen ; un deuxième instrument d'appui technique, doté de 840 millions, qui vise à apporter aux États membres un soutien et une expertise dans la conception des réformes répondant aux priorités nationales ; un troisième mécanisme de soutien à la convergence, doté de 2,16 milliards, destiné à soutenir les États membres qui n'appartiennent pas à la zone euro dans la perspective de l'adoption de la monnaie commune.

Ces trois outils reposent sur un principe d'incitation à la mise en œuvre de réformes parfois techniques, parfois financières. Le renforcement de la convergence et de la compétitivité qui en découlerait renforcerait la responsabilité de chacun.

La création d'un ministre européen de l'économie et des finances, autre élément du paquet de la Commission, pourrait renforcer la légitimité démocratique de la gouvernance de la zone euro. Mais, en l'absence de mandat clair pour un tel ministre, la proposition de la Commission reste très institutionnelle. En l'état, elle ne permet pas d'envisager une avancée vers une gouvernance démocratique. Nous devons donc inscrire ce débat dans les réflexions autour d'un budget de la zone euro. C'est le sens du second amendement déposé par le groupe La République en Marche.

En conclusion, le constat est là : la gouvernance de la zone euro doit être renforcée pour assurer la pérennité de notre monnaie commune et protéger efficacement nos citoyens. L'embellie économique relative que nous connaissons à travers l'Europe nous ouvre une fenêtre pour compléter la zone euro, et nous devons donc agir maintenant.

Une vraie question politique se pose à propos de l'articulation entre les pays membres et non membres de la zone euro. Je suis convaincu que, quelle que soit la réponse, elle ne doit, en aucun cas, amoindrir les ambitions de la Commission européenne formulées pour les États membres.

Cette solidarité et cette responsabilité sont les conditions *sine qua non* du renforcement de la confiance entre les États membres et doivent être cœur de la zone euro : seule leur articulation protégera nos concitoyens des aléas de la mondialisation.

**Mme Amélie de Montchalin.** Cette résolution est importante, car, comme nous l'a rappelé Pierre Moscovici, la Commission européenne a présenté une première proposition de cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027. Comme nous le lui avons indiqué, il nous semble important que ce cadre soit préparé de manière sérieuse, complète et cohérente avec les travaux menés depuis la sortie de la crise, mais qu'il bénéficie néanmoins d'un soutien démocratique large et clair, tel que le résultat des élections européennes de 2019 pourra le définir.

Que nous, parlementaires représentant les citoyens français, alimentions ce débat me paraît intéressant. De cette manière, le débat électoral européen de 2019 pourra s'appuyer sur le travail des citoyens que nous sommes, comme de ceux que nous représentons. Les futures orientations du budget européen sur la période 2021-2027 pourront ainsi être validées. Le nouveau Parlement européen et la nouvelle Commission européenne issus des élections auront en effet à faire en sorte que ces propositions deviennent réalité.

Le moment est donc très bien choisi. Cela montre que les citoyens européens, par la voix de leurs parlementaires nationaux, peuvent influencer sur le cadre qui leur sera proposé à l'occasion des prochaines élections européennes.

**Mme Véronique Louwagie.** Cette proposition de résolution arrive à quelques mois des élections européennes. On peut donc s'interroger sur l'agenda et penser que l'examen d'une telle résolution mériterait qu'on attende le résultat des élections européennes, pour mieux s'inscrire dans une dynamique d'ensemble.

Vous avez regretté, monsieur le rapporteur, qu'on n'aille pas assez loin en ce qui concerne la lisibilité des règles économiques et budgétaires. Pourtant, c'est vous qui avez déposé cette proposition de résolution : pourquoi n'êtes-vous pas allé plus loin ?

Dans votre point 19, vous évoquez la création d'un ministère européen de l'économie et des finances, mais sans aller jusqu'à prôner un budget propre que vous avez néanmoins évoqué. À la veille des élections européennes, il me semble certes qu'on ne saurait évoquer une proposition de cette nature, mais créer un ministère sans budget adéquat ne me paraît pas opportun non plus.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Je partage ces remarques très justes. Quand on connaît aujourd'hui le fonctionnement du Parlement européen et les échéances prochaines qui le concernent, je ne vois pas l'intérêt que la France soit à l'origine d'une telle initiative d'autant que, compte tenu de l'évolution des pays qui composent l'Europe, d'autres difficultés et tensions se feront jour.

L'impulsion que nous voulons donner à l'Europe risque d'avoir l'effet délétère d'éloigner encore plus de l'Europe les citoyens que nous sommes. Dans le contexte que nous connaissons, soyons prudents : l'urgence n'est pas là. Faisons plutôt un pacte qui réconcilie les citoyens avec l'Europe, plutôt que d'envisager la création, qui ne me semble pas aujourd'hui pertinente, d'un ministère de ce type.

**Mme Christine Pires Beaune.** Je ne partage pas ce qui vient d'être dit. Il me semble utile, et même souhaitable, de s'intéresser au renforcement de la zone euro, attendu depuis très longtemps et allant dans la bonne direction. Je pense toutefois qu'il devrait s'accompagner simultanément d'autre chose pour ne pas risquer de nourrir le ressentiment d'une partie des citoyens de la zone euro, trouvant qu'on ne fait rien pour leur protection.

**Mme Amélie de Montchalin.** Les Européens attendent de l'Europe des preuves et des faits. Tout ce que nous pourrons faire en amont des élections européennes de 2019 pour montrer que le futur cadre de travail sera un cadre de réforme et d'action laissera l'Europe apparaître comme l'assurance et l'investissement collectif qu'elle veut être.

Nous défendrons ainsi des amendements favorables à une assurance chômage mutualisée en cas de crise. Voilà qui est en effet très concret : on met de l'argent en commun pour avoir des résultats. Ne cessons pas de travailler pour préparer les élections ; au contraire, ce qui sera sur la table devra être le plus concret et le mieux préparé possible. Voilà, je pense, l'ambition de cette proposition.

**M. le président Éric Woerth.** Peut-être ai-je mal compris ou entendu. Mais que souhaitez-vous, monsieur le rapporteur, s'agissant du mécanisme de stabilité, sur le Fonds monétaire européen – quelle que soit sa dénomination – et sur une réforme des traités ?

**M. le rapporteur.** L'exercice est difficile à mener, en ce qu'il concerne aussi d'autres éléments de politique européenne. Avec Michèle Tabarot, nous nous sommes efforcés de le restreindre aux propositions spécifiques de la Commission sur ce sujet-là.



Un groupe de travail, présidé par Jean-Louis Bourlanges, se penchera sur la question du CFP. Christophe Jerretie, ici présent, en fait également partie. Le lien entre le CFP et le budget de la zone euro doit plutôt être abordé dans ce cadre.

Quant à l'agenda, je pense, contrairement à vous, qu'il y a urgence. Quelles que soient les analyses, chacun sait que la gouvernance de la zone euro est aujourd'hui insuffisante si elle devait traverser une crise grave. Or, nous parlons des euros qui sont dans les poches des Français. Nous ne pouvons donc malheureusement pas nous payer le luxe d'attendre des échéances politiques pour se plonger véritablement dans le sujet.

En revanche, il est dommage que cette question n'ait pas été abordée auparavant, au moment de la mise en place des instruments ou immédiatement après, soit en 2010, 2011 et 2012. Les textes qui instituent ces instruments prévoient d'ailleurs qu'ils sont destinés à être incorporés au droit de l'Union. Cette nécessité, établie par les créateurs des instruments, se fait donc sentir depuis près de sept ans.

L'action publique doit ainsi continuer au-delà des échéances électorales. Si, sur cette question, il me paraît important de progresser, il n'en demeure pas moins que les résultats des élections pourront amener à porter la réflexion plus loin. Car beaucoup de ces questions resteront ouvertes à l'avenir.

Quant à mes regrets au sujet de la lisibilité des règles budgétaires, ils rejoignent des critiques assez universelles sur le TSCG, même chez ceux qui en défendent une version plus restrictive. Au moment où la Commission propose de l'incorporer au droit de l'Union, il me semble que s'ouvre une fenêtre pour rendre ces règles plus cohérentes avec les variations économiques et moins cycliques. Ces améliorations consensuelles inciteraient davantage à la maîtrise budgétaire. Je regrette seulement que la Commission n'ait pas franchi le pas. Après, ce sera nettement plus difficile.

S'agissant du ministre de la zone euro, je soutiens absolument la proposition de la Commission. Mais, sans budget de la zone euro, le sens de ce poste est en effet très limité. Il faudra donc conduire un travail de réflexion sur les moyens à confier à ce ministre pour qu'il remplisse ses fonctions.

Madame Dalloz, vos commentaires me surprennent, car ils s'inscrivent en porte à faux avec les suggestions du Parti populaire européen (PPE), formation politique européenne à laquelle est affilié votre groupe. Le PPE soutient et défend en effet la réforme de la zone euro ; il y pousse et croit à son urgence. Il me semble donc important qu'une vraie cohérence politique traverse les niveaux national et européen. C'est ce que rechercheront les Français en 2019.

Madame Pires Beaune, je partage votre analyse. Le véritable transfert qui s'opère aujourd'hui doit se concrétiser à travers des taux d'intérêt plus bas pour les investissements du MESI dont le coût sera couvert par les bénéficiaires des banques centrales de l'Eurosystème. Mais ce financement par le droit de seigneurage n'est pas suffisant.

C'est pourquoi j'appelle à une réflexion plus profonde sur l'idée d'une sur-assurance chômage, qui pourrait, par ses critères, inciter à la responsabilité budgétaire tout en assurant un véritable soutien direct en cas de crise, sur le plan à la fois macro-économique et social. Un lien direct avec les citoyens serait ainsi créé.

Enfin, monsieur le président, le FME accomplit ce que votre successeur au ministère des finances a engagé lorsque, avec le président Sarkozy, il a négocié un TSCG conçu pour être intégré au droit de l'Union. Nous arrivons seulement à la dernière étape de mécanismes qui ont été efficaces sur le coup, mais qui, de l'aveu de tous, restent insuffisants.

Le premier objectif est de transférer le TSCG dans le droit communautaire. Le second objectif est de muscler le FME à travers différents outils, comme le filet de sécurité (*backstop*) qui permettrait d'assurer à tous les Européens que leur épargne est protégée de la mondialisation.

Au lendemain de l'adoption de cette réforme, qui peut paraître technique, les Français seront mieux protégés.

*La commission en vient à l'examen de l'article unique.*

*Elle se saisit de l'amendement CF8 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit simplement de prendre en compte deux propositions législatives relatives au programme d'appui aux réformes et au mécanisme européen de stabilisation des investissements, présentées la semaine dernière par la Commission européenne.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle examine, en présentation commune, les amendements CF4, CF3, CF5 et CF6 de M. Michel Castellani.*

**M. Michel Castellani.** Ces amendements convergent. Nous nous sommes déjà exprimés en faveur d'un approfondissement de l'Union économique et monétaire – dans le sens du texte soumis à notre examen –, pour une convergence fiscale, pour une lutte contre l'évasion fiscale ou pour la dénonciation des paradis fiscaux.

L'objet de ces quatre amendements est plus modeste.

Les amendements CF3 et CF5 visent à souligner l'importance de la diversité culturelle dans l'Union européenne. Je m'empresse de dire qu'ils ne procèdent pas de quelque approche frileuse, de quelque aspiration au repli sur soi. Ils ne contreviennent pas à la volonté de construire ce projet commun qu'est l'Europe. Ils procèdent plutôt de l'esprit du « glocal ».

L'amendement CF4 souligne la nécessité de rappeler le message initial des pères fondateurs, dans la mesure où ce dernier a été largement occulté, noyé sous les considérations technocratiques que nous savons.

L'amendement CF6, enfin, prend en compte l'inquiétude et la méfiance des citoyens mais aussi le fait qu'il s'agit d'une défiance à l'égard non de l'Europe mais de la manière dont elle est pilotée.

**M. le rapporteur.** Je suis défavorable à l'amendement CF4. La proposition de résolution vise à des progrès concrets. Certes, la déclaration Schuman est primordiale, mais elle énonce notamment – nous nous en souvenons tous – que la construction européenne se fera plutôt « *par des réalisations concrètes créant d'abord des solidarités de fait* ». Je pense que cette référence n'a pas sa place dans cette proposition de résolution particulière.

Quant à l'amendement CF3, j'approuverais l'ajout des mots que vous proposez de substituer aux mots « ses citoyens », mais je désapprouve l'idée de les y substituer. À mon sens, l'Union a aussi vocation à protéger ses citoyens pris individuellement, elle le fait tous les jours, comme avec le règlement général sur la protection des données (RGPD), récemment adopté. Ce sont les données de chaque Européen qui sont protégées par le RGPD lorsqu'il utilise son téléphone portable.

En revanche, je suis favorable à l'amendement CF5, puisqu'il vise à mentionner, après les peuples, les nations qui composent l'Europe, non à substituer le mot « nations » à un autre. Cela me paraît d'ailleurs remplir l'objectif que vous visiez par l'amendement CF3.

Je suis défavorable à l'amendement CF6. Pour moi, le choix des dirigeants européens exprime la volonté du peuple au niveau européen.

*La commission **rejette** successivement les amendements CF4 et CF3.*

*Elle **adopte** l'amendement CF5.*

*Elle **rejette** l'amendement CF6.*

*Elle en vient à l'amendement CF11 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit, à la suite des propositions législatives de la Commission sur le programme d'appui aux réformes et sur le MESI, de supprimer des alinéas. La Commission européenne a, à notre sens, procédé aux clarifications nécessaires.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle se saisit de l'amendement CF1 de Mme Amélie de Montchalin.*

**Mme Amélie de Montchalin.** Il s'agit de donner une mission au ministre que les auteurs de la proposition appellent de leurs vœux. Doter l'Union d'un ministre ou d'un exécutif qui puisse faire des propositions, c'est très intéressant, mais si ce ministre a des leviers d'action, c'est encore mieux. Nous proposons donc de lier la perspective de la nomination d'un ministre à celle d'un budget propre de la zone euro, dont le ministre serait responsable devant une assemblée parlementaire compétente. L'idée est dans le débat européen depuis de nombreuses années.

**M. le rapporteur.** Avis favorable. La question fait un peu écho à la discussion que nous avons eue avec Véronique Louwagie. Très clairement, cette question du ministre des finances de la zone euro doit être associée à celle d'un véritable budget de la zone euro qui soit en mesure de remplir les fonctions liées à la gouvernance. La gouvernance de la zone euro doit être l'apanage des membres de la zone euro et il faut pour cela un budget et un ministre de la zone euro.

**Mme Véronique Louwagie.** Cela fait effectivement un peu suite à la remarque que j'ai faite. Vous évoquez, monsieur le rapporteur, au point 19, la création d'un ministère européen de l'économie et des finances, mais sans parler du budget. L'amendement dont nous débattons permettrait de compléter cette proposition en prévoyant un budget mais... sans aller au bout : si nous créons un budget, il faut prévoir comment l'alimenter. Par un impôt acquitté par les citoyens européens ? Par un prélèvement sur les budgets des États ? Et quelle est la nature de ce budget ? La perspective de la création d'un budget propre de la zone euro, si elle

ne s'accompagne pas des précisions nécessaires, peut être de nature à inquiéter nos concitoyens et à nourrir le sentiment antieuropéen. Je suis donc très réservée sur cet amendement.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Il est extraordinaire d'écrire que « *le ministre serait responsable devant une assemblée parlementaire compétente* » ! Il y a déjà une assemblée parlementaire, une assemblée française, une assemblée européenne. Vous créez un ministère, vous le dotez d'un budget, vous créez une commission spécifique au sein du Parlement européen et qu'en est-il de l'assentiment des autres pays ? Ce n'est pas grave, on fait cavalier seul ?

**Mme Amélie de Montchalin.** Gardons à l'esprit deux idées actuellement débattues à Bruxelles. En ce qui concerne les ressources propres, vous savez que la fiscalité des géants du numérique, la fiscalité du carbone et un certain nombre d'autres propositions sont l'objet d'un débat nourri. Il s'agit d'alimenter le cadre financier pluriannuel proposé grâce à des ressources qui ne consistent pas en une surimposition des citoyens.

Aujourd'hui, nous ne proposons pas un mécanisme précisément abouti. Notre groupe parlementaire estime simplement qu'il faut lier la création d'un ministre à la dotation d'un budget, avec des ressources qu'il faudra définir et bien sûr négocier – vous imaginez bien que cela ne se fera pas demain –, et qu'il soit responsable devant l'assemblée parlementaire compétente.

La proposition d'une commission de la zone euro au Parlement européen, chère à notre collègue Marie-Christine Dalloz, a été faite maintes fois depuis la sortie de la crise. C'est essentiel pour que les Européens qui ont une monnaie en commun puissent prendre les décisions qui les concernent.

Je ne sais, monsieur le rapporteur, s'il est encore temps de modifier le texte de l'amendement, mais nous pouvons préciser qu'il s'agit d'une assemblée parlementaire compétente au sein des instances européennes, pour éviter toute confusion. Il s'agirait non de parlementaires nationaux mais de parlementaires au sein des institutions européennes.

**M. le rapporteur.** Effectivement, la question des ressources de l'Union européenne est considérable, mais elle est distincte de celle de la gouvernance de la zone euro proprement dite. Un certain nombre de propositions très fortes ont d'ailleurs été faites par le Président de la République, mais ce n'est pas le même débat – je crois qu'un groupe rassemblant des membres de tous les groupes parlementaires y travaille.

Je partage votre inquiétude, chères collègues, quant à la perception que nos concitoyens peuvent avoir des institutions européennes. À cet égard, notre responsabilité de parlementaires nationaux est très claire : nous devons être très honnêtes lorsque nous présentons les responsabilités de chaque institution européenne. Nous avons construit une Commission européenne à qui appartient, aujourd'hui, l'initiative législative au niveau européen. Les propositions législatives sont donc faites par la Commission et, ensuite, examinées par le Parlement européen et le Conseil de l'Union, qui sont nos représentants démocratiques. Définir précisément les modalités du budget et l'assemblée concernée, c'est le rôle de la Commission européenne. C'est ensuite le rôle des élus européens que d'en discuter avec notre exécutif et avec l'exécutif européen au sein du Conseil.

Soyons le plus honnêtes possible sur cette division du travail créée, année après année, indépendamment des clivages politiques au sein de l'Assemblée nationale. Soyons très clairs : il appartient à la Commission européenne d'exercer les prérogatives qui sont les siennes. Nous avons, pour notre part, la responsabilité – cette résolution en est l'exemple parfait – de commenter, de critiquer les propositions de directives européennes, d'appeler à plus d'ambition sur certains points, mais nous n'avons pas vocation à les rédiger. Tenons-nous en à cette répartition, construite depuis quarante ans.

**M. le président Éric Woerth.** Je ne crois pas que nous allons définir la politique ni les instances européennes aujourd'hui...

**Mme Amélie de Montchalin.** Je propose de rectifier l'amendement en insérant le qualificatif « européenne » entre les mots « parlementaire » et « compétente ».

*La commission adopte l'amendement ainsi rectifié.*

*La commission examine, en présentation commune, les amendements CF10 et CF9 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de nouveau d'adaptations liées aux propositions qu'a faites la Commission européenne, la semaine dernière.

*La commission adopte successivement ces amendements.*

*Elle en vient à l'amendement CF2 de Mme Amélie de Montchalin.*

**Mme Amélie de Montchalin.** Cet amendement traduit notre volonté de créer, en parallèle du mécanisme de stabilisation des investissements, un mécanisme qui est lui aussi dans le débat public depuis sept ou huit ans, repris par des *think tanks* puis des États et des penseurs au sein des institutions européennes, à savoir un mécanisme de lissage des variations de conjoncture qui touche directement les citoyens et ne soit pas fondé sur les finances publiques agrégées des États mais sur des dynamiques propres à l'emploi. Dans la crise que nous avons traversée entre 2009 et 2012, une partie des difficultés des États, notamment l'envolée de leur dette, étaient fortement liées au ralentissement économique et à l'envolée du chômage. Dans ce cadre, les citoyens européens voyaient que nous aidions leurs États mais pas les citoyens. La présente proposition est de réfléchir au cadre, aux montants, à la saisine, au déclenchement, au périmètre, à la durée d'une solidarité en cas de crise, non seulement entre les nations mais également envers les citoyens confrontés à un ralentissement dit asymétrique qui les prive d'emploi.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission adopte cet amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CF7 de M. Michel Castellani.*

**M. Michel Castellani.** Il me semble intéressant d'évoquer, dans les recommandations dont nous discutons, la mondialisation, qui doit être maîtrisée. Telle qu'elle se développe, la mondialisation conduit à une désescalade sociale, multipliant les esclaves au sud et les précaires chez nous. Nous souhaitons que l'Europe s'implique dans une meilleure mondialisation.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Se défaire de la responsabilité nationale contrevient au principe de subsidiarité auquel vos amendements sur les nations me font pourtant penser que vous êtes pourtant très attaché.

*La commission rejette cet amendement.*

**Mme Véronique Louwagie.** Au regard des échanges que nous avons eus, je n'ai pas le sentiment que cette proposition de résolution européenne présente un intérêt majeur. Si vous indiquez, monsieur le rapporteur, qu'il appartient à la Commission européenne d'être le moteur de ces discussions sur l'avenir et que cette proposition n'est là que pour décliner des grands principes, je pense que le groupe La République en Marche, qui ne siège dans aucun groupe au niveau européen, présente en réalité un programme pour les élections européennes. Notre groupe ne votera donc pas cette proposition de résolution.

**Mme Amélie de Montchalin.** Notre groupe, en tant que groupe politique, n'est en effet pas représenté au niveau européen mais la proposition que nous faisons ici reflète très largement les travaux des économistes, des chercheurs en science politique et de tous ceux qui travaillent depuis plusieurs décennies à construire un ensemble cohérent au service des citoyens, qui les protège face à la mondialisation en leur permettant d'avoir une prospérité équilibrée et un emploi. C'est une constante d'engagement à faire vivre des idées qui ont déjà une longue histoire et à essayer de les faire progresser concrètement, en amont des élections, pour que les institutions européennes, après ces élections, puissent travailler sur ces propositions.

**M. le rapporteur.** Nos concitoyens ont besoin d'une lecture claire de nos positions respectives sur l'Union européenne. Le vote de soutien à cette proposition de résolution indique une ligne très claire, un cap et une vision. Certains groupes, dans une commission votent d'une certaine façon et dans d'autres différemment, ne sont pas capables, au sein de cette assemblée, de se mettre d'accord sur les sujets européens. Nos concitoyens méritent mieux que cette inconsistance.

**M. le président Éric Woerth.** On peut s'abstenir sans inconsistance. La proposition de résolution arrive un peu comme un OVNI ; les sujets les plus vastes y sont traités en passant. Il n'y a pas d'incohérence dans la position de Véronique Louwagie.

**M. Mohamed Laqhila.** Je voterai bien évidemment cette proposition de résolution. L'Europe est l'ADN même du Mouvement Démocrate. Cette proposition de résolution va dans le bon sens, le renforcement de la gouvernance et de la sécurité de la zone euro, et de la coopération entre États membres ; elle est de l'intérêt de nos concitoyens.

*La commission adopte la proposition de résolution, modifiée.*

## **Membres présents ou excusés**

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

Réunion du mercredi 6 juin à 9 heures 30

*Présents.* - M. Saïd Ahamada, M. Éric Alauzet, M. Jean-Noël Barrot, Mme Émilie Bonnivard, M. Jean-Louis Bricout, Mme Émilie Cariou, M. Gilles Carrez, M. Michel Castellani, Mme Anne-Laure Cattelot, M. Jean-René Cazeneuve, M. Philippe Chassaing, M. Éric Coquerel, M. François Cornut-Gentile, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Damaisin, Mme Dominique David, M. Jean-Paul Dufrègne, Mme Stella Dupont, Mme Sarah El Haïry, M. Nicolas Forissier, M. Olivier Gaillard, M. Joël Giraud, Mme Perrine Goulet, M. Stanislas Guerini, M. Patrick Hetzel, M. Alexandre Holroyd, M. Christophe Jerretie, M. François Jolivet, Mme Aina Kuric, M. Daniel Labaronne, Mme Valérie Lacroute, M. Mohamed Laqhila, M. Jean Lassalle, M. Michel Lauzzana, M. Vincent Ledoux, M. Marc Le Fur, M. Gilles Le Gendre, Mme Véronique Louwagie, Mme Marie-Ange Magne, Mme Lise Magnier, M. Jean-Paul Mattei, Mme Cendra Motin, Mme Catherine Osson, M. Xavier Paluszkiwicz, M. Jean-François Parigi, M. Hervé Pellois, Mme Sylvia Pinel, Mme Christine Pires Beune, Mme Valérie Rabault, M. Xavier Roseren, M. Laurent Saint-Martin, M. Jacques Savatier, M. Olivier Serva, M. Benoit Simian, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas, M. Jean-Pierre Vigier, M. Philippe Vigier, M. Éric Woerth

*Excusés.* - M. Julien Aubert, M. Jean-Louis Bourlanges

*Assistaient également à la réunion.* - Mme Yolaine de Courson, M. Jean-Jacques Gaultier, Mme Valérie Petit