

# 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

- Examen d'un rapport d'information préalable au débat d'orientation des finances publiques (M. Joël GIRAUD, rapporteur) ..... 2
- Communication de M. Joël GIRAUD, rapporteur général, et de Mme Marie Christine DALLOZ, à la suite de leur mission à Berlin les 13 et 14 juin 2018 ..... 14
- Informations relatives à la commission ..... 19
- Présences en réunion ..... 20

Mardi

10 juillet 2018

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 123

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence**

**de**

**M. Éric Woerth,  
Président**



*La commission examine le rapport d'information préalable au débat d'orientation des finances publiques (M. Joël Giraud, rapporteur général).*

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Selon le principe du « chaînage vertueux » inscrit dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), nous préparons aujourd'hui le débat d'orientation des finances publiques, qui s'intercale entre le « printemps de l'évaluation » et la discussion du projet de loi de finances (PLF) pour 2019.

Il est éclairé par deux rapports prévus par la LOLF. D'une part, le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui nous livre un diagnostic, présenté par M. Didier Migaud, la semaine dernière en commission. D'autre part, le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, qui permet au Gouvernement de préciser ses grandes orientations pour les prochains budgets et ses objectifs de finances publiques.

Ces deux rapports sont traditionnellement complétés par celui du rapporteur général de la commission des finances que je vous présente aujourd'hui. Le débat d'orientation des finances publiques aura ainsi été préparé sur la base d'un diagnostic objectif, d'orientations actualisées et d'une analyse parlementaire.

Le débat d'orientation des finances publiques permet de poser un certain nombre de questions et il permet surtout à chaque groupe de faire valoir son point de vue sur la politique budgétaire à suivre.

Les objectifs de finances publiques présentés par le Gouvernement dans le cadre de ce débat doivent être replacés dans le contexte des engagements européens de la France.

Trois grandes catégories de normes chiffrées s'imposent à notre pays en matière de finances publiques : la norme relative au déficit public et à la dette publique, qui prévoit que le premier doit être inférieur à 3 % du PIB et la seconde à 60 % du PIB, la norme relative à l'équilibre des comptes, qui impose un déficit structurel inférieur à 0,5 % du PIB, et la norme relative à l'ajustement structurel minimal qui doit être supérieur à 0,5 % du PIB.

Le 22 juin dernier, le Conseil de l'Union européenne a officiellement pris acte de la clôture de la procédure de déficit excessif ouverte à l'encontre de la France. Le déficit public a en effet été mesuré à 2,6 % du PIB par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) au lieu de 2,9 % prévu par la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022. Il s'agit du déficit public le plus bas enregistré depuis 2007. La France était le dernier État de la zone euro avec l'Espagne à faire l'objet d'une procédure de déficit excessif. La sortie de la procédure constituait un engagement fort du Gouvernement et de notre majorité parlementaire pour l'année 2017. Cet engagement a été respecté : au-delà des appréciations diverses et variées, je crois que chacun s'en félicitera.

Le présent débat se déroule donc dans un contexte favorable d'amélioration de la conjoncture, stimulée par une politique volontariste de redressement de nos comptes publics.

En 2017, la croissance du PIB en volume s'est élevée à 2,2 % au lieu de 1,5 % prévu en loi de finances initiale. Il s'agit du meilleur taux de croissance enregistré depuis 2011. La prévision de croissance pour l'année 2018 est fixée à 2 %, soit une prévision encore « atteignable », pour reprendre la sémantique de la Cour des comptes. L'INSEE prévoit

cependant, dans sa dernière note de conjoncture, un ralentissement de la croissance à 1,7 %, ce qui resterait encore un taux assez élevé par rapport à ce que nous avons connu ces six dernières années.

Le scénario macroéconomique proposé par le Gouvernement est inchangé par rapport au programme de stabilité, mais il reste plus favorable que celui de la loi de programmation. Il faut en effet comparer le document que le Gouvernement nous a transmis à ces deux bases de référence que sont la LPFP, promulguée en janvier dernier, et le programme de stabilité, présenté par la suite, au mois d'avril. Nous pourrions sûrement améliorer ces procédures dans le cadre d'une réforme de la LOLF, afin d'éviter les actualisations trop fréquentes ou de limiter le nombre de bases de référence. Cela donnerait une plus grande lisibilité des orientations en matière de finances publiques.

La loi de programmation pour la période 2018-2022 avait été bâtie sur une hypothèse de croissance annuelle de 1,7 % du PIB pour les années 2018 à 2021, puis de 1,8 % en 2022. Dans le programme de stabilité, le Gouvernement avait pris acte d'une accélération de la croissance pour 2018 et 2019, respectivement à 2 % et 1,9 %. Les prévisions pour les années 2020 et 2021 étaient stables à 1,7 %, et, de façon prudente, l'hypothèse de croissance pour 2022 avait été légèrement abaissée à 1,7 %. Ce dernier scénario a été repris par le Gouvernement, qui a actualisé la trajectoire des finances publiques dans son rapport préparatoire au débat d'orientation.

La précédente trajectoire des finances publiques résultait du programme de stabilité transmis en avril à la Commission européenne, trajectoire qui actualisait celle figurant dans la LPFP 2018-2022.

Les objectifs principaux pour le quinquennat n'ont pas changé : retour progressif à l'équilibre budgétaire, baisse des prélèvements obligatoires d'environ un point de PIB et des dépenses publiques d'environ trois points de PIB, et désendettement. Ces objectifs sont, pour la plupart, légèrement plus ambitieux que ceux prévus dans la LPFP 2018-2022. Ils tiennent compte en cela de l'amélioration plus rapide que prévu de la conjoncture constatée en 2017.

Selon le rapport du Gouvernement, les comptes publics seraient à l'équilibre à la fin du quinquennat, alors que la LPFP 2018-2022 prévoyait un léger déficit de 0,3 % du PIB.

La réduction du déficit structurel serait cependant légèrement moins importante que prévu initialement, d'environ 0,2 % du PIB. Cela s'explique par la décision de supprimer totalement la taxe d'habitation sur les résidences principales. Cette suppression doit intervenir avant la fin du quinquennat selon le rapport.

Pour la même raison, la trajectoire actualisée des finances publiques est très légèrement dégradée par rapport à celle qui avait été présentée lors de la transmission du programme de stabilité à la Commission européenne, en avril dernier. Alors qu'un excédent budgétaire était prévu pour la fin du quinquennat, le Gouvernement fixe désormais une cible d'équilibre budgétaire.

Concernant l'exercice 2018, le débat d'orientation des finances publiques permet de constater qu'il n'existe pas de risques importants de dérapage. Ce point mérite à mon sens d'être fortement souligné. Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes a considéré que la prévision de déficit est atteignable, compte tenu d'un « risque de dépassement modéré ».

La conjoncture économique apparaît toujours favorable, et la prévision de recettes est plausible, tenant compte d'importantes mesures de baisse des prélèvements obligatoires, pour environ 11 milliards d'euros, dont 3,2 milliards au titre de la première étape de la

suppression de la taxe d'habitation. Les objectifs de modération de la dépense sont crédibles et le désendettement public devrait se concrétiser pour la première fois depuis dix ans.

Bien évidemment, l'atteinte de ces objectifs nécessitera la poursuite du sérieux budgétaire jusqu'à la fin de la gestion, et le maintien de conditions macroéconomiques clémentes. Toutefois, il n'y a pas de mauvaises surprises, comme nous avons pu en constater par exemple l'an dernier. Le renforcement de la sincérité budgétaire en loi de finances initiale pour 2018 nous permet d'être plus sereins pour la fin de cet exercice que nous ne l'étions précédemment.

S'agissant de l'exercice 2019 et du prochain projet de loi de finances, le déficit public sera dû, à hauteur d'environ un point de PIB, à une mesure ponctuelle et temporaire : la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allégement pérenne de cotisations sociales patronales. Cela étant précisé, la cible de déficit pour 2019 est désormais fixée à 2,3 % du PIB, en amélioration de 0,6 point par rapport à la LPFP 2018-2019, et de 0,1 point par rapport au programme de stabilité.

L'ajustement structurel correspond à l'évolution du solde structurel. À ce stade, le Gouvernement prévoit un ajustement structurel de 0,3 point de PIB, le déficit structurel devant passer de 2,1 % à 1,8 %.

Le niveau prévu d'ajustement structurel est certes inférieur à la réduction minimale de 0,5 point de PIB résultant du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, mais il est conforme à celui qui a été communiqué à la Commission européenne dans le cadre du programme de stabilité. Il est même légèrement supérieur à celui figurant dans la LPFP 2018-2022.

S'agissant des recettes, trois points doivent être signalés pour le prochain projet de loi de finances. La contemporanéité du prélèvement de l'impôt sur le revenu devrait rendre légèrement plus aléatoire la prévision de son rendement. La Cour des comptes a estimé que l'incertitude de la prévision s'élevait à 2 milliards d'euros environ, à la hausse ou à la baisse. Il faut évidemment noter la bascule du CICE en baisse pérenne de cotisations sociales. Enfin il convient d'être attentif au programme de réduction du nombre de taxes à faible rendement, à hauteur de 200 millions d'euros.

Selon le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, le Gouvernement a prévu d'intensifier l'effort de maîtrise de la dépense publique avec un taux de croissance en volume, hors crédits d'impôt, passant de 0,7 % en 2018, à 0,4 % en 2019. À mon sens, le Gouvernement devra préciser les mesures précises concrètes d'économies sur les missions du budget général de l'État, lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2019.

En 2019, le désendettement public se poursuivrait à un rythme de 0,3 point de PIB par rapport à 2018, s'établissant à 96 points de PIB, soit un niveau inférieur de 1,1 point à l'anticipation de la LPFP 2018-2022.

Enfin, concernant la période 2020-2022, le premier enjeu concerne le contexte macroéconomique. Lors de son audition par notre commission, le Premier président de la Cour des comptes a insisté sur le risque d'un ralentissement de la croissance au cours du quinquennat. L'hypothèse de croissance du Gouvernement est continûment supérieure à la croissance potentielle. Il faut garder à l'esprit cette fragilité du scénario macroéconomique du Gouvernement.

D'autres grands enjeux de finances publiques porteront sur la période 2020-2022, au premier rang desquels la réforme de la fiscalité locale, qui devrait faire l'objet d'une

refonte globale en particulier en raison de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui représente environ 20 milliards d'euros et un tiers des ressources fiscales du bloc communal, ce qui n'est pas négligeable. Un projet de loi spécifique devrait ainsi être déposé « *au premier semestre de l'année 2019* », selon le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques.

Je rappelle que la loi de finances pour 2018 a supprimé la taxe d'habitation sur les résidences principales pour 80 % des foyers, de façon progressive d'ici à 2020. Le coût de la mesure est estimé à 3,2 milliards d'euros pour 2018, 7 milliards pour 2019, et 10,1 milliards pour 2020. Ce coût était intégré dans la trajectoire de finances publiques figurant dans la LPFP 2018-2022, et dans le programme de stabilité transmis en avril dernier à la Commission européenne.

La suppression totale de la taxe d'habitation pour les 20 % des foyers restants a été annoncée par le Président de la République et figure dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques du Gouvernement. Son coût supplémentaire en année pleine, estimé à 10,5 milliards, n'a pas été intégré dans les trajectoires de finances publiques de la LPFP 2018-2022 et du programme de stabilité.

Selon les renseignements que j'ai pu recueillir auprès du Gouvernement, la suppression pour les 20 % restants débutera en 2020 et se fera de manière progressive. Elle pèsera sur le déficit pour 0,2 point de PIB en moyenne entre 2020 et 2022, et elle permettra de diminuer le ratio de prélèvements obligatoires de 0,2 point de PIB en 2022.

Néanmoins, ces évolutions ne seront précisées et arbitrées qu'ultérieurement, dans le cadre de cette refonte d'ensemble de la fiscalité locale, qui fera l'objet de la loi spécifique annoncée pour 2019.

La taxe d'habitation subsistera pour les résidences secondaires pour environ 2,5 milliards.

Par ailleurs, le Gouvernement a pris des engagements forts en matière de réduction de la dépense publique. Le ratio par rapport au PIB devrait baisser de quatre points entre 2017 et 2022. Concrètement, cela signifierait une évolution historiquement basse de la dépense publique en volume entre 2020 et 2022, qui serait quasiment nulle en fin de période. Celle-ci résultera notamment de la mise en œuvre de mesures issues du programme « Action publique 2022 ». Le Gouvernement indique dans son rapport qu'il annoncera « *plusieurs réformes structurantes dans les semaines à venir* ». Le ratio de dépenses publiques se réduirait fortement pour s'établir à 51 % en 2022.

En conséquence, le désendettement public devrait s'accélérer, avec une diminution du ratio de dette publique de cinq points par rapport au PIB. C'est une trajectoire plus ambitieuse que celle prévue en LPFP 2018-2022. Le ratio repasserait en dessous de 90 % du PIB en 2022.

Enfin, deux éléments devront être précisés par le Gouvernement. Il s'agit de la reprise de la dette de SNCF Réseau à hauteur de 35 milliards d'euros, dont 25 milliards en 2020, et 10 milliards en 2022. Devant notre commission, le directeur général de l'INSEE a déclaré qu'un reclassement de SNCF Réseau était actuellement à l'étude, la faisant passer de la catégorie des « sociétés non financières » à la catégorie des « administrations publiques ». Cela aurait une incidence sur le traitement en comptabilité nationale de la reprise de la dette. Le Gouvernement attend donc la décision du comptable national pour inclure cette opération dans la trajectoire. Je remarque que le Gouvernement a été plus transparent au sujet de la reprise de la dette de SNCF Réseau par rapport au programme de stabilité ; disons avec humilité que la mobilisation de notre commission n'y est sans doute pas totalement étrangère.

Sur ce sujet, il conviendra d'assurer un pilotage au plus près de la dette, car cette dernière peut malheureusement continuer à enfler. Je veux insister sur un paradoxe : si SNCF Réseau devait entrer dans la catégorie administration publique, cela signifierait que les recettes de péage baissent par rapport à la production, en raison d'une politique tarifaire plus attractive pour les nouveaux entrants dont le nombre resterait limité, ou d'une baisse de trains en circulation. Il est nécessaire de préciser les choses, car tout cela peut paraître assez contre-intuitif. En tout état de cause, le suivi de la dette doit être permanent et une plus grande transparence doit être assurée : la commission des finances devra particulièrement y veiller dans les années qui viennent.

Il faudra également que le Gouvernement précise la trajectoire des effectifs de la fonction publique durant le quinquennat. Les objectifs sont connus : une réduction de 50 000 postes dans la fonction publique de l'État, et une réduction de 70 000 postes au sein de la fonction publique territoriale. Toutefois, le Gouvernement doit détailler les réorganisations qui seront mises en place au sein de l'État et, par conséquent, les ministères qui porteront les réductions d'effectifs.

Vous le comprenez, le débat d'orientation est un point d'étape utile, qui nous permet à la fois de savoir où nous en sommes, et d'identifier les défis qui restent à relever. Il permettra d'avoir un échange avec le Gouvernement pour obtenir des précisions et des éclairages sur certains points précis de nos finances publiques.

**M. le président Éric Woerth.** Ce débat d'orientation porte encore plus que d'habitude sur la trajectoire d'ici à 2022 – il est souvent largement consacré à l'année qui suit sa publication. La trajectoire a été modifiée : c'est un peu le jeu du yo-yo selon les perspectives de croissance.

Je pense que le Gouvernement passe à côté d'un moment important dès lors que le ralentissement de la dépense est la clef, et que les chiffres qu'il donne montrent un véritable ralentissement de la dépense publique : 1,5 % en 2017, 0,7 % aujourd'hui et 0,4 % prévu pour 2019, compte non tenu de l'inflation, car nous sommes en volume.

Cette évolution trouve largement son origine dans le ralentissement conjoncturel de la dépense sociale en période de croissance – notre modèle est construit ainsi. À ce stade, nous voudrions donc savoir sur quoi le Gouvernement portera l'effort pour réduire la dépense structurelle. Il aurait été bon qu'il nous le dise maintenant et qu'un débat s'engage sur ce sujet avec la nation et les parlementaires avant les vacances. Il ne faut pas avoir peur de ce débat. Cela aurait permis d'aborder différemment la discussion du PLF pour 2019. Le Gouvernement n'a pas choisi le moment du débat d'orientation des finances publiques pour engager cette discussion : nous pouvons le regretter.

Le « comment » est aujourd'hui tellement plus important que le reste, et le silence sur ce sujet est tellement plus assourdissant que tous les chiffres qui nous sont fournis.

La contractualisation en valeur du 1,2 % pour les collectivités locales donne par ailleurs le sentiment qu'il leur est demandé un effort important. Certes, il s'agit de dépenses de fonctionnement – mais, pour l'État, elles absorbent la grande majorité du budget. On a l'impression que les collectivités locales sont mises à contribution au-delà de ce qui serait nécessaire s'il y avait une vision plus juste et un équilibre avec l'État, qui est pourtant à l'origine de l'essentiel de la dette et du déficit.

Je crois en tout cas qu'il aurait fallu dire les choses. Ce n'est pas de la technique mais la question de savoir où les efforts devront être consentis, quelles réductions de dépenses sont envisagées et sur quel périmètre. Il ne s'agit pas de faire des discours mais de prendre des décisions. Plus d'un an a passé, et le débat d'orientation des finances publiques actuel aurait

pu permettre d'avancer – ce n'était pas le cas l'année dernière car la nouvelle majorité venait d'accéder au pouvoir. Il faudrait le faire maintenant, car le temps qui passe est du temps perdu.

**M. le rapporteur général.** Je reprends la parole un instant afin de signaler que je n'ai pas reçu le « tiré-à-part » annoncé par le Gouvernement, avec l'évolution prévisionnelle des dépenses mission par mission.

**M. le président Éric Woerth.** J'ajoute, s'agissant du cas de SNCF Réseau, qu'il ne s'agit à mon sens que d'un problème ponctuel qui ne m'effraie pas. Si une nouvelle classification devait être à l'origine d'une augmentation du déficit ou de la dette, ce serait explicable. La question n'est pas là. Elle porte sur les relations financières ultérieures de l'État avec une SNCF désendettée.

**Mme Véronique Louwagie.** Si nous pouvons nous réjouir de la diminution du déficit en 2017, il faut rappeler que cette amélioration ne résulte pas du tout de la diminution des dépenses publiques, mais des recettes supplémentaires provenant de prélèvements fiscaux et sociaux supplémentaires sur les Français pour environ 40 milliards d'euros.

Je rappelle également qu'à l'automne 2017, le Gouvernement a fait marche arrière. Après avoir indiqué qu'il n'y aurait pas d'augmentation en volume des dépenses publiques, il a prévu, dès l'automne, une hausse de 0,6 % de la dépense en volume. Depuis, la nouvelle trajectoire fixée dans le programme de stabilité acte une hausse de 0,7 % de la dépense en 2018.

Dans le rapport du Gouvernement, on voit d'ailleurs ce qu'il en est. Il suffit de regarder les effectifs, dont on parle beaucoup. En 2018, ils baissent de 295 équivalents temps plein pour l'État, autrement dit trois fois rien. Aucun effort n'est fait, et la dépense publique ne diminue pas. Tout cela est dommage, car, comme le disait notre président, la croissance est au rendez-vous, et il y a des conditions favorables. Pourtant, le Gouvernement ne s'est pas saisi de cette conjoncture favorable pour faire des efforts budgétaires.

Je regrette que le document qui nous est fourni soit peu étoffé et pauvre en informations. Il ne comporte pas de données nouvelles, et se contente de présenter un catalogue de situations que nous connaissons déjà. Vous avez raison, monsieur le rapporteur général, d'estimer que le Gouvernement devra « préciser » les choses de manière « précise » – je reprends vos propos – car nous sommes vraiment en situation d'attente. Il n'est pas sérieux de travailler dans ces conditions pour un débat d'orientation budgétaire. Heureusement, nous disposons du rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques ! Il nous livre des informations très intéressantes.

Je veux dire mes inquiétudes, car il ne me semble pas sérieux de reporter les efforts aux deux dernières années du mandat. Si nous tenons compte des informations qui nous sont fournies par la Cour des comptes, s'agissant, en particulier, à partir de la page 142 de son rapport, des facteurs importants de hausse des dépenses déjà identifiables – comme les grandes infrastructures de transport, l'organisation des Jeux olympiques, le service national universel, les investissements de la Société du Grand Paris, un certain nombre de contentieux, qui présentent un risque non négligeable de dépenses supplémentaires à l'horizon 2022 –, je pense que nous pouvons avoir un certain nombre d'inquiétudes. Je continue en tout cas d'attendre des informations.

**Mme Amélie de Montchalin.** À ce moment du débat d'orientation, il me semble important de rappeler d'où on vient, où l'on est et où l'on va.

D'où venons-nous ? Nous nous souvenons tous de l'ambiance qui régnait il y a un an, et des efforts que nous avons dû décider – même si je sais que l'opposition aime dire que le déficit s'est surtout résorbé par la recette – pour obtenir un résultat, c'est-à-dire 2,6 % de déficit. Le document d'orientation budgétaire rappelle bien que si nous n'avions rien fait sur la dépense, nous serions au-delà de 3 %.

**M. Charles de Courson.** Il dit l'inverse !

**Mme Amélie de Montchalin.** Où en sommes-nous ? Les explications de M. Didier Migaud concernant la maîtrise de l'exécution budgétaire en 2018 sont très rassurantes puisque nous sommes quasiment au minimum de dérive attendu sur une année, soit 1,9 milliard d'euros contre quasiment 8 milliards l'année dernière. Nos efforts de sincérité pour le budget de l'année 2018, notamment sur la limitation de la réserve puisqu'elle n'atteint que 3 %, sont également importants.

Où allons-nous ? Monsieur le rapporteur général, nous sommes, comme vous, très attachés à la fois au respect de la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques et, bien sûr, des engagements que nous avons pris dans les programmes qui nous ont permis d'être élus : cinq points de dette en moins, trois points de dépenses publiques en moins, un point de prélèvements obligatoires en moins, et un déficit réduit de deux points.

Nous voulons respecter ces engagements, et appliquer la méthode adoptée l'année dernière consistant à faire des choix avec des missions et des budgets clairement identifiés, auxquels on demande des efforts et des économies d'ampleur, et d'autres pour lesquels il est permis d'accroître l'investissement. Nous, parlementaires, continuerons de défendre cette méthode fondée sur des choix, dans les semaines qui viennent, car nous avons besoin, non de faire des coups de rabot, mais bien de réactualiser toute notre dépense publique à l'aune de choix politiques. Il n'y a pas de dépense publique qui vaille si elle n'est pas réactualisée politiquement. Il y a plein de bonnes dépenses publiques à partir du moment où l'on en assume politiquement la priorité et la nature. Nous serons extrêmement vigilants sur ces questions.

Beaucoup d'éléments sur les finances locales nous seront probablement fournis un peu plus tard, mais, aujourd'hui, comment voyez-vous le lien entre la taxe d'habitation, et toutes les petites ou les grandes taxes liées à son existence ? Un certain nombre de ressources des collectivités locales sont indirectement liées à la taxe d'habitation. Disposez-vous de chiffres pour nous aider à clarifier ce point ?

**M. Mohamed Laqhila.** Si le rapport de la Cour des comptes et celui du Gouvernement nous présentent une certaine maîtrise de la dépense publique, il nous faudra être encore plus vigilants dans nos discussions, car nous avons toujours une dette très importante. L'accélération prévue du désendettement public ne doit pas nous faire baisser la garde – d'autant moins que certains sujets majeurs sont débattus actuellement comme la reprise de la dette de la SNCF.

Vous l'avez compris, les députés du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés seront présents et vigilants, notamment s'agissant de la dépense publique.

**M. Charles de Courson.** Je trouve étrange que le Gouvernement ne nous ait pas transmis le « tiré-à-part » évoqué à la page 23 du rapport. Franchement, ce n'est pas sérieux ! La loi de programmation comporte les évolutions par mission afin que nous puissions voir où les économies seront faites. C'est le b.a.-ba !

J'en viens à deux grandes observations.

Tout d'abord, nous ne respectons pas en fait nos engagements européens.



Contrairement à ce qu'a dit Mme de Montchalin, si le Gouvernement n'avait pas fait 5 milliards d'économies et proposé un impôt pour financer 100 % de la partie imputée de la suppression du 3 %, nous aurions été ric-rac à 2,9. Ce n'est pas moi qui le dis, c'est écrit dans le rapport du Gouvernement : « In fine, *sans ces mesures, et malgré l'accroissement des recettes résultant de l'amélioration de la conjoncture macroéconomique, le solde public serait resté égal ou inférieur à - 3,0 % du PIB.* »

Mais ce qui est important, c'est que, lorsque nous examinons la projection sur cinq ans, nous constatons que nous ne respectons pas nos deux engagements européens : la réduction de 0,5 % du déficit structurel – il n'est réduit que de 0,24 %, soit moins de la moitié de l'effort requis – et la réduction de la dette publique.

S'agissant de cette dernière, nous sommes tenus, une fois passés sous la barre des 3 % de déficit, de la réduire de 5 % de la masse qui sépare son volume total effectif, à savoir 100 % du produit intérieur brut, des 60 % du PIB fixés comme limite maximale par les traités – c'est-à-dire réduire la dette publique de 2 points de produit intérieur brut par an. Nous en sommes loin ! Nous n'atteindrons ce rythme de réduction qu'en 2021... Encore faut-il que je ne tienne pas compte, dans ces calculs, de la reprise de la dette de la SNCF Réseau. C'est pourquoi nous devons doubler les efforts.

Il me semble par ailleurs que la suppression des 20 % restants de taxe d'habitation, pour 10,5 milliards d'euros, devra être financée exclusivement par le déficit. Ensuite, les projections ne tiennent pas compte de ce que la dette de la SNCF serait reprise à hauteur de 35 milliards au titre de la dette des administrations publiques – hypothèse la plus vraisemblable. Mais, dans cette hypothèse, c'est l'ensemble de sa dette brute qu'il faudrait comptabiliser, soit 50 milliards d'euros ; 10 milliards ayant déjà été repris, cela ferait 40 milliards supplémentaires. Or, on ne tient pas compte du besoin de financement correspondant, qui s'établirait à 2 ou 3 milliards par an, ce qui alourdirait d'autant le déficit public, mais toutefois pas de 35 milliards en une fois, si la dette était considérée comme celle d'une société non financière.

Bref, comme le disait la Cour des comptes dans son rapport préparatoire, les efforts à faire sont vraiment encore devant nous.

**M. Jean-Louis Bricout.** Même si le Président de la République a critiqué hier, devant nous, la gestion des gouvernements précédents, ce n'est pas le simple effet du hasard si l'exécution budgétaire de 2017 a abouti à un déficit budgétaire de 2,6 % du PIB. En 2012, il s'élevait à près de 5 % et il n'est descendu que graduellement à ces 2,6 % cinq ans plus tard. Le gouvernement précédent peut donc bien être accusé d'insincérité ; il a tout de même fourni un effort continu durant toute la période.

Quant au budget 2018, il comporte des dépassements de dépenses, d'ailleurs non couverts par des mises en réserve de crédits. Sont par exemple concernées la mission *Défense* ou la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. Un risque significatif se concentre ainsi sur la prime d'activité, car les estimations du projet de loi de finances n'ont pas été révisées pour tenir compte des estimations élevées publiées par la Caisse nationale des allocations familiales cet automne.

Nous nourrissons aussi quelque inquiétude sur la loi de programmation des finances publiques, au sujet de la reprise de la dette de la SNCF, de la suppression des derniers 20 % de la taxe d'habitation, donc sur l'évolution de la dépense publique entre 2020 et 2022.

Les suppressions d'effectifs qui sont prévues nous semblent quant à elles totalement insupportables. Elles vont surtout toucher l'accompagnement des publics, en

contradiction avec le discours tenu hier par le Président de la République, qui nous annonçait précisément le passage d'une ère de la redistribution à une ère de l'accompagnement ! L'accompagnement des publics qui doivent sortir de la pauvreté ne pourra être bon dans ces conditions.

**M. Éric Coquerel.** Le « chaînage vertueux » que vous vantez, monsieur le rapporteur général, c'est en fait la baisse du déficit public et des dépenses publiques, ainsi que le transfert des recettes. Votre présentation ne donne d'ailleurs guère d'indications sur l'évolution économique, les chiffres du chômage et de l'inflation n'étant pas indiqués.

En 1974, il y avait 0,1 % de croissance pour 14 % d'inflation. Une telle combinaison nous ferait aujourd'hui sursauter. De 1998 à 2001, la croissance s'est successivement établie à 2,4 %, 1,6 %, 1,3 % et 1,4 %, et cette période a été marquée par la plus importante création d'heures de travail de toute l'histoire de la V<sup>e</sup> République. De tels éléments nous manquent pour mettre en perspective la politique économique proposée.

Vous évoquez, page 8 de votre présentation, une « *conjoncture toujours favorable* ». Je vous trouve très optimiste. L'INSEE publiait au contraire hier, en matière tant de chômage que de consommation populaire, des chiffres clairs : « *la production industrielle de la France a enchaîné en mai un troisième mois de recul consécutif, se contractant de 0,2 % contre toute attente* ». À la fin du mois de mai, la production industrielle affiche une baisse de 0,8 % et la production manufacturière recule de 0,5 %. J'estime donc que nous nous dirigeons plutôt vers l'éclatement d'une bulle spéculative que vers une relance de l'activité économique.

Page 9, votre tableau reprend les mesures de baisse et de hausse de l'an dernier. On voit que les baisses, qu'il s'agisse de l'ISF, de la *flat tax* ou de la baisse de l'impôt sur les sociétés, ne profitent qu'à une certaine catégorie des Français, mais qu'elles sont supportées par l'ensemble des Français, à travers la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG), la fiscalité énergétique, la hausse de la fiscalité sur le tabac...

Au nombre des sujets d'inquiétude pour 2019, je compte le maintien assumé, toujours au nom de la lutte contre les déficits, d'un effort accru de maîtrise des dépenses publiques. Quelques mesures sont déjà tombées. Ainsi, la suppression de la prime d'activité pour les personnes en situation de handicap fera passer sous le seuil de pauvreté un certain nombre des travailleurs à temps partiel. Je redoute donc un budget injuste, inégalitaire et inefficace.

S'agissant de la suppression de 20 000 postes à Bercy, j'ai cru comprendre qu'il ne s'agirait pas du chiffre exact. Mais on maintient le non-renouvellement de 50 000 postes dans la fonction publique d'État et de 70 000 postes dans la fonction publique territoriale entre 2020 et 2022. Si la courbe de la croissance s'inverse, le moment sera fort mal choisi pour annoncer autant de suppressions d'emplois.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Alors que le Gouvernement annonçait, il y a quelques semaines encore, un excédent budgétaire à la fin du quinquennat, nous avons appris ce matin qu'il ne visait plus à cet horizon qu'un équilibre des comptes. Pourquoi pas, mais encore faudrait-il documenter tout cela.

Dans le même temps, nous entendons que les prélèvements obligatoires vont baisser, alors qu'est en cours une réforme de la fiscalité locale qui ne semble pas pouvoir être menée à bien sans nouvelle taxe. Et ce n'est pas la suppression annoncée des petites taxes, pour un montant de 200 millions d'euros, qui permettra de faire baisser les prélèvements.

Le vrai sujet est celui de la dette publique. Vous annoncez la poursuite du désendettement public, à un rythme de 0,3 point de PIB. En 2020, la baisse est censée être plus accentuée, mais l'État reprendra – « en même temps » – 25 milliards de dette de la SNCF... Quelle incohérence !

Venons-en aux suppressions de postes. L'État en annonce 50 000 dans sa propre fonction publique et demande aux collectivités territoriales d'en supprimer 70 000. Mais en 2018, dans la fonction publique d'État, seulement 295 postes seront supprimés ! Comment l'expliquez-vous ? Cela signifie-t-il que les effectifs diminueront ensuite au rythme de 15 000 par an ?

**M. Patrick Hetzel.** La semaine dernière, le Premier président de la Cour des comptes déplorait qu'il ne disposait pas du rapport annoncé pour le mois de mars sur le plan « Action publique 2022 », mais qui n'a pas encore été publié. Ainsi, il nous manque, sur les orientations poursuivies par le Gouvernement, les informations qui seraient pourtant fort utiles dans le présent débat. Avez-vous pour votre part, monsieur le rapporteur général, plus de renseignements à ce sujet ?

Il est par ailleurs quelque peu surprenant que le ministre en charge du budget ait fait à la presse des annonces concernant l'organisation de son propre ministère, sans que le Parlement soit informé. Aviez-vous quant à vous, monsieur le rapporteur général, connaissance de la volonté de réorganisation du ministère, qui implique une réduction des effectifs, ou l'avez-vous également appris par la presse ? Cette méthode pose question quant au rôle du Parlement et marque un écart entre les propos du Président de la République sur la transparence et l'évolution des institutions et ce qui se passe réellement quand le « nouveau monde » agit.

**Mme Valérie Rabault.** Vous estimez, monsieur le rapporteur général, que la croissance n'atteindra que 1,7 % du PIB en 2018, alors que le budget avait été construit sur l'hypothèse d'une croissance à 2 %. Vu leur élasticité, les recettes seront ainsi inférieures de 4 milliards à vos prévisions, et l'écart s'accroît encore si on prend également en compte les dépenses.

Or, la réserve de précaution a été supprimée, ou du moins très largement entamée. Dès lors, comment comptez-vous atteindre en 2019 la cible budgétaire que vous prévoyiez dans la loi de programmation des finances publiques ? Si la réponse ne vient pas, cela signifie qu'il y aura des coupes sèches dans les dépenses, y compris dans les effectifs. Comment engager un débat d'orientation budgétaire sans avoir la moindre idée des secteurs sur lesquels ces coupes sèches pourront se porter ? Des précisions sont indispensables pour que nous comprenions comment votre équation budgétaire peut fonctionner.

**Mme Valérie Lacroute.** Assurément, comme mes collègues, je suis impressionnée par ces belles courbes qui nous mènent jusqu'en 2022 et traduisent des objectifs ambitieux, notamment de désendettement. Manifestement, tout va bien se passer...

Mais comment ne pas voir qu'à tous les sujets pendants depuis le début du quinquennat s'en ajoutent de nouveaux puisqu'on nous annonce que la taxe d'habitation sera totalement supprimée et que l'État va reprendre la dette de la SNCF ? Pour autant, quelles que soient les charges nouvelles, la belle courbe du désendettement ne s'infléchit pas.

S'agissant de la dette de la SNCF, si elle devait ne pas être reclassée comme dette d'administration publique, quels seraient les autres scénarios possibles ? Le directeur général de l'INSEE réfléchit, mais quand la décision sera-t-elle connue afin que vous puissiez ajuster la courbe ?

Quant aux effectifs, si j'ajoute aux 50 000 non-renouvellements dans la fonction publique d'État les 70 000 dans la fonction publique territoriale, sur trois ans, la diminution devra être de 40 000 par an. Comment l'absorber sans déstabiliser les collectivités territoriales ?

**M. le rapporteur général.** Il est quelque peu étonnant que vous me demandiez d'apporter des réponses aux questions que j'ai moi-même posées au Gouvernement... Vous l'aurez compris : si je l'interroge c'est que je ne dispose pas de tous les éléments.

S'agissant du « tiré à part », je rappelle qu'en 2016 il n'avait été disponible que quelques heures avant le débat.

**Mme Véronique Louwagie.** Ça ne s'améliore pas !

**M. le rapporteur général.** Ce n'est pas que cette pratique me plaise, mais j'en prends acte.

J'en viens à la réduction des dépenses. Les rapporteurs spéciaux que nous désignons ont précisément pour mission de mieux en définir le contour. Il y a là un travail collectif à mener.

Le chaînage vertueux s'entend comme l'enchaînement de l'examen de la loi de règlement ou printemps de l'évaluation, du débat d'orientation des finances publiques et de l'examen du projet de loi de finances pour l'année suivante. À cet égard, je dois rappeler qu'un débat d'orientation des finances publiques n'est pas un examen du projet de loi de finances. Nous ne saurions donc en attendre le même niveau de précision qu'à l'issue des arbitrages sur le projet de loi de finances.

Vous dites que l'évolution de la baisse des dépenses publiques n'est pas significative. Nous passons pourtant de 1,5 % à 0,7 % de 2017 à 2018, ce n'est pas négligeable !

Je ne dispose pas d'éléments sur le lien entre la suppression totale de la taxe d'habitation et les petites taxes. Dans mon rapport, je vise spécifiquement des taxes qui me paraissent avoir un effet vertueux dans la mesure où elles constituent un élément des politiques publiques, telle la taxe sur les logements vacants, qui remplit un rôle en matière d'urbanisme.

Madame Rabault, vous avez soulevé la question des prévisions de recettes. J'ai moi-même interrogé le Gouvernement sur l'impact d'un fléchissement de la croissance sur le déficit public. Vous trouverez sa réponse dans mon rapport qui sera mis en ligne ce soir : une baisse de 1 point de la croissance aggraverait le déficit public de 0,5 ou 0,6 point du PIB ; une croissance de 1,7 % au lieu de 2 % augmenterait le déficit de 0,2 point de PIB, et une révision de 1,9 % à 1,7 % augmenterait le déficit d'environ 0,1 point du PIB.

Que se passera-t-il si la dette de la SNCF n'est pas requalifiée en dette d'administration publique ? Parce qu'il me semblait difficile d'aborder la question à la va-vite à l'occasion de la réforme ferroviaire, j'ai consacré un encadré complet aux différents scénarii dans mon rapport sur le programme de stabilité.

En 2018, les risques de dépassement des objectifs de dépenses s'établissent à 1,9 milliard d'euros, contre 5,6 milliards en 2016 et 7,3 milliards d'euros en 2017. Il faut par ailleurs mettre ces 1,9 milliard en regard des 3,9 milliards de crédits en réserve. Qui plus est, de bonnes surprises ne sont pas à exclure... Le niveau des crédits en réserve me semble en tout cas le témoignage d'une bonne politique, comme de la sincérité des comptes publics.

Le débat d'orientation se comprend comme un débat entre le Parlement et le Gouvernement, qui sera l'occasion pour ce dernier de répondre à nos questions. Je vous donne donc rendez-vous en séance publique.

*En application de l'article 145 du Règlement, la commission autorise la publication du rapport d'information.*

*M. Joël Giraud, rapporteur général, et Mme Marie-Christine Dalloz présentent à la commission une communication à la suite de leur mission à Berlin les 13 et 14 juin 2018.*

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Je me suis rendu à Berlin les 13 et 14 juin dernier, avec notre collègue Marie-Christine Dalloz représentant le président Éric Woerth, ainsi qu'avec Vincent Éblé, le président de la commission des finances du Sénat et Albéric de Montgolfier, rapporteur général de cette même commission.

Nous y avons rencontré plusieurs fonctionnaires du ministère fédéral des finances. Nous avons notamment rencontré MM. Martin Kreienbaum, chargé du droit fiscal international et de l'harmonisation fiscale au sein de l'Union européenne au ministère fédéral des finances, Ludger Schuknecht, directeur à ce même ministère, en charge de la politique économique et financière – il est en quelque sorte l'économiste en chef du ministère – enfin Martin Kelleners, qui est en charge du budget.

Nous nous sommes également entretenus avec Mme Bettina Stark-Watzinger, présidente de la commission des finances du Bundestag, ainsi qu'avec plusieurs de nos homologues de la commission des finances et de la commission du budget.

Nous avons enfin rencontré M. Claus Tigges, le responsable de la Bundesbank à Berlin.

Nous sommes arrivés à Berlin dix jours après la publication d'une entrevue de la Chancière avec le quotidien *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* dans laquelle elle a répondu à plusieurs des propositions du Président de la République sur l'Union européenne et la zone euro. Le sommet franco-allemand de Meseberg, à l'occasion duquel le Président de la République et la Chancière ont annoncé des positions communes sur la zone euro et sur la fiscalité, a eu lieu le 19 juin, soit cinq jours après notre départ.

Ces deux thèmes ont donc été au cœur de nos échanges avec nos interlocuteurs. Il a également été question de la procédure budgétaire allemande.

Si cela vous convient, je vais commencer par évoquer ce dernier point et les quelques éléments marquants de cette procédure.

Le Bundestag est doté d'une commission spécifiquement chargée de l'examen des projets de loi de finances : la commission du budget. Suivant le système allemand, très peu d'amendements sont déposés en séance publique, l'essentiel du travail législatif s'effectuant dans cette commission. Il existe par ailleurs une commission des finances, dont les compétences correspondent à celles de notre commission, à l'exception donc de la matière budgétaire.

Le budget de l'État fédéral allemand est bien plus spécialisé que le budget français. Il se compose d'environ 5 000 titres, contre une trentaine de missions en France dans le budget général de l'État et une cinquantaine lorsqu'on intègre les missions des budgets annexes et des comptes spéciaux. Pour ceux qui s'en souviennent, le système allemand est plus proche de celui de l'ordonnance organique de 1959 que de celui de la loi organique relative aux lois de finances.

De manière générale, il y a une sorte de credo budgétaire selon lequel on considère que toutes les informations budgétaires en provenance du Gouvernement sont objectives. J'ai d'ailleurs fait remarquer au directeur du budget que pour eux, le Gouvernement ne mentait jamais, ce qu'il m'a confirmé. Le mensonge est exclu en matière de procédure budgétaire allemande. Le système français est un peu différent...

La commission du budget du Bundestag désigne un rapporteur pour chaque ministère, dont le rôle est semblable à celui de nos rapporteurs spéciaux. Ils bénéficient de l'assistance de la Cour fédérale des comptes, à laquelle ils peuvent demander des rapports sur certains thèmes. L'évolution des rapports entre l'Assemblée nationale et la Cour des comptes que nous appelons de nos vœux est dans la logique de ce qui se pratique chez nos voisins allemands. Lorsque la commission examine une politique publique, un représentant de la Cour est présent en commission et peut être interrogé à tout moment. Les directeurs d'administration centrale des ministères sont directeurs des cabinets des ministres, les chefs de cabinet ayant un rôle politique.

Nous avons également appris qu'en amont de l'examen du projet de loi de finances, les groupes parlementaires se réunissent à huis clos pour s'accorder sur certains principes qui guideront la discussion. Ils peuvent par exemple décider que toute augmentation du montant de certains crédits doit être gagée sur des économies. Cette procédure semble intéressante.

Concernant le chiffrage des initiatives parlementaires et des amendements, nos homologues du Bundestag ont recours de manière informelle au service de quantification du ministère des finances, qu'ils sollicitent régulièrement. Ce service est également ouvert aux députés de l'opposition. N'oublions pas qu'en Allemagne, tout membre du Gouvernement est membre du Parlement. Il n'y a pas de rupture entre les membres du Parlement et les membres du Gouvernement. La Chancelière elle-même est membre du Parlement. En France, il arrive que l'on déplore un mauvais dialogue avec Bercy. Cette situation n'a pas de comparaison en Allemagne, étant donné que le ministre fédéral des finances est membre du Parlement.

Comme je vous l'ai dit, notre déplacement a également été l'occasion d'évoquer des sujets européens. Je vais aborder celui de la fiscalité et Marie-Christine Dalloz présentera les pistes de réforme de la zone euro.

Dans la feuille de route franco-allemande, il est indiqué que la France et l'Allemagne considèrent que les défis posés par l'économie numérique devraient être traités en matière fiscale tant au niveau de l'Union européenne que de l'OCDE. Elle vise à un accord au niveau de l'Union européenne d'ici la fin de cette année. D'après les échanges que nous avons eus, l'Allemagne valorise l'approche internationale au même titre que l'approche européenne. Avant les conclusions du sommet de Meseberg, il nous a semblé que l'Allemagne valorisait d'avantage la voie internationale par rapport à la voie européenne.

Rappelons que la Commission européenne a présenté le 21 mars dernier un paquet sur la taxation de l'économie numérique, consistant en deux propositions de directive, l'une reposant sur une approche de long terme, l'autre envisageant une solution de court terme.

La solution de long terme se manifesterait à travers la consécration de la notion d'établissement stable numérique, en retenant le principe d'une « présence numérique significative » pour imposer ces entreprises au titre de l'impôt sur les sociétés. Elle vise à faire en sorte que les bénéficiaires soient enregistrés et taxés là où les entreprises ont une interaction importante avec les utilisateurs, par l'intermédiaire de canaux numériques.

La solution de court terme consiste en une taxe provisoire portant sur les principales activités numériques qui échappent actuellement à toute forme d'imposition. Elle serait assise sur les produits que tirent les entreprises de services numériques dans lesquels les utilisateurs participent à la création de valeur. Les entreprises assujetties seraient celles qui réalisent un chiffre d'affaires mondial supérieur à 750 millions d'euros et percevant des revenus tirés de la fourniture de services numériques dans l'Union européenne supérieurs à 50 millions d'euros. Environ 150 entreprises devraient être concernées, dont 50 % d'entreprises américaines et 30 à 40 % d'entreprises européennes.

Relevons toutefois que la feuille de route est silencieuse sur le contenu de ces deux propositions.

Concernant l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS), la France et l'Allemagne ont affiché de longue date leur soutien, non seulement à une assiette commune d'impôt sur les bénéficiaires, mais également à une assiette consolidée. La position franco-allemande suggère plusieurs modifications à la proposition de directive de la Commission européenne d'octobre 2016, qui concerne l'assiette commune pour l'impôt sur les sociétés (ACIS).

Elle plaide pour un élargissement du champ d'application de la directive ACIS en la rendant obligatoire pour toutes les entreprises assujetties à l'IS, quelle que soit leur taille. La proposition de la Commission prévoit actuellement une imposition des entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 750 millions d'euros.

Elle plaide également pour que l'assiette harmonisée elle-même ne comporte aucune incitation fiscale, puisque l'objectif d'ACIS est l'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés (IS). En revanche, la feuille de route indique que pour parvenir à une véritable harmonisation de l'assiette de l'IS, une discussion pourra s'engager sur la possibilité pour les États membres de mettre en place d'autres mesures de politique fiscale qui n'entrent pas dans le champ de la directive, comme les crédits d'impôt. Cet ajout permet de prendre en compte certains dispositifs nationaux existants, comme le crédit d'impôt recherche.

Les deux pays ne sont pas favorables à l'introduction dans la directive des dispositions concernant la compensation transfrontalière des pertes, sujet qui devrait être discuté au cours des négociations sur la directive ACCIS.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Nous sommes arrivés à Berlin en pleine préparation du sommet de Meseberg, alors que la position commune sur la réforme de la zone euro était en train de se dessiner. Celle-ci fait suite à la feuille de route et au paquet de mesures de la Commission européenne du 6 décembre 2017 formulant plusieurs propositions pour approfondir l'Union économique et monétaire.

La position franco-allemande se structure autour de quatre axes qui ont été évoqués lors des différents entretiens que nous avons eus à Berlin. Ils seront finalisés et précisés d'ici décembre prochain.

Le premier concerne le Mécanisme européen de stabilité (MES), dispositif qui aide les États membres de l'Union à conserver un accès aux marchés de la dette souveraine ou à accéder de nouveau à ce marché. Certains États ont pu accéder de nouveau au marché de la dette grâce au MES. Tout le monde a en tête l'exemple de la Grèce.



La France et l'Allemagne souhaitent améliorer l'efficacité des instruments de précaution, qui peuvent être mobilisés en cas de risque d'endettement trop important. Une ligne de crédit de précaution pourrait être accordée par le MES en cas de risque de manque de liquidité, sans qu'il soit besoin de mettre en place un programme de soutien complet. La feuille de route précise que ce soutien ne pourrait être accordé qu'à des États membres « *ayant une bonne performance économique et budgétaire* ». Cette formulation n'est pas anodine.

Les deux États plaident aussi pour que le rôle du MES dans l'évaluation et le suivi des futurs programmes d'aide soit renforcé, en coopération avec la Commission européenne et en liaison avec la BCE. Dans un second temps, le traité MES, qui est un traité intergouvernemental, pourrait être intégré au droit de l'Union.

Ce nouveau dispositif pourrait être dénommé Fonds monétaire européen (FME). On a toutefois senti une frilosité chez certains de nos interlocuteurs allemands sur le sujet.

Le deuxième axe est celui de l'Union bancaire. La position commune confirme que la France et l'Allemagne sont favorables à ce que le MES joue le rôle de « filet de sécurité » du Fonds de résolution unique. Ce filet de sécurité, dont le principe a été acté par les États membres dès 2013, est un instrument public de renflouement des banques qui sera activé une fois que tous les acteurs privés auront contribué au renflouement, selon le principe de renflouement interne ou *bail-in* et dans le cas où les ressources disponibles du Fonds de résolution unique seraient insuffisantes. Il prendrait la forme d'une ligne de crédit. La France et l'Allemagne souhaitent que son entrée en vigueur soit anticipée, c'est-à-dire qu'il soit opérationnel avant 2024, à condition de réduire, dans l'intervalle, certains risques bancaires persistants au sein de la zone euro, comme celui créé par les prêts non performants. Le système bancaire allemand est très différent du nôtre et c'est une donnée à prendre en compte.

La position commune concernant le troisième pilier de l'union bancaire, c'est-à-dire un éventuel mécanisme européen de garantie des dépôts, paraît moins ambitieuse. La feuille de route se contente de renvoyer à des négociations politiques sur le sujet. Lors de notre déplacement, certaines des personnes auditionnées ont fait part de leurs interrogations sur l'intérêt d'un tel dispositif. Les banques allemandes sont par ailleurs fermement opposées à ce dispositif, ne souhaitant pas que les épargnants allemands paient les conséquences des mauvaises politiques bancaires d'autres États membres. Il semblerait que cet argument ait un certain écho au Bundestag.

Le troisième axe est celui de l'union des marchés de capitaux, qui a été peu abordé lors de notre déplacement.

Il a davantage été question du quatrième axe de la position commune, à savoir le budget de la zone euro. Dans son entretien au *FAZ*, la Chancelière avait souligné le besoin d'une convergence économique plus rapide entre les États membres de la zone euro. Elle avait évoqué un budget d'investissement européen, conformément d'ailleurs à l'accord de coalition, en évoquant un montant en milliards d'euros et à deux chiffres.

La feuille de route propose un budget de la zone euro, dont l'objet serait double.

Il assurerait, d'une part, la promotion de la compétitivité et de la convergence, à l'aide d'investissements dans le capital humain et l'innovation.

Il pourrait agir, d'autre part, comme un instrument de stabilisation économique. Deux options sont à l'étude. La première est une suspension temporaire de la contribution au budget pour les pays en difficulté économique, qui serait couverte par le MES puis remboursée. La seconde est la création d'un fonds de stabilisation du chômage qui pourrait prêter aux systèmes nationaux en cas de crise économique. Un groupe de travail franco-allemand sera mis en place pour faire des propositions concrètes d'ici le Conseil européen de décembre 2018.

Je note que la feuille de route commune ne s'est pas prononcée sur une estimation du montant du budget européen. Certaines des ressources que l'on pourrait lui affecter sont évoquées, comme une taxe sur les transactions financières sur le modèle de la taxe existant en France.

**M. Éric Alauzet.** Le Fonds de résolution unique doit être doté d'environ 50 milliards d'euros. Le montant du « filet de sécurité » du MES est-il inclus dans ces 50 milliards d'euros ?

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Le filet de sécurité interviendrait après le Fonds de résolution unique. Le montant de la dotation du filet de sécurité viendrait s'ajouter à celui du Fonds de résolution.

\*

\*      \*

### Informations relatives à la commission

1.– La commission a désigné Mme Émilie Cariou rapporteure sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la lutte contre la fraude (n° 1142).

2.– La commission a reçu en application de l'article 12 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 50 718 590 euros en autorisations d'engagement (AE) et 40 718 590 euros en crédits de paiement (CP), du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* de la mission *Défense* à destination du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* et du programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Le premier transfert a pour objet de réaliser un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 718 590 euros en AE et en CP du programme 144 vers le programme 105.

Il est destiné au financement de la contribution du ministère des armées aux charges de services communs à l'étranger pour des dépenses de fonctionnement.

Le second transfert a pour objet de réaliser un transfert de crédits hors titre 2 d'un montant de 50 000 000 euros en AE et 40 000 000 euros en CP du programme 144 vers le programme 192.

Il est destiné au financement de la mise en œuvre du régime d'appui pour l'innovation duale (RAPID) destiné aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux entreprises de taille intermédiaire (ETI) de moins de deux mille salariés.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

– programme 144 : 50 718 590 euros en AE et 40 718 590 euros en CP.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

– programme 105: 718 590 euros en AE et CP ;

– programme 192 : 50 000 000 euros en AE et 40 000 000 euros en CP.

\*

\*      \*

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

Réunion du mardi 10 juillet 2018 à 16 heures 15

*Présents.* - M. Éric Alauzet, M. Jean-Louis Bourlanges, M. Jean-Louis Bricout, Mme Émilie Cariou, M. Gilles Carrez, Mme Anne-Laure Cattelot, M. Philippe Chassaing, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Dominique David, Mme Sarah El Häïry, M. Olivier Gaillard, M. Joël Giraud, M. Romain Grau, M. Patrick Hetzel, M. Alexandre Holroyd, M. Christophe Jerretie, Mme Valérie Lacroute, M. Mohamed Laqhila, M. Michel Lauzzana, M. Gilles Le Gendre, M. Fabrice Le Vigoureux, Mme Véronique Louwagie, Mme Marie-Ange Magne, Mme Amélie de Montchalin, Mme Cendra Motin, Mme Catherine Osson, M. Xavier Paluszkiewicz, Mme Valérie Rabault, M. Xavier Roseren, M. Jacques Savatier, M. Benoit Simian, M. Éric Woerth

*Excusés.* - M. Jean Lassalle, M. Marc Le Fur, M. Jean-Paul Mattei, M. Hervé Pellois, M. Olivier Serva, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas

*Assistait également à la réunion.* - M. Christophe Lejeune