

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

X V I <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

- suite de l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (n° 272) (M. Jean-René CAZENEUVE, rapporteur général). ..... 2
- communication de MM. David AMIEL et Manuel BOMPARD, co-rapporteurs de la mission flash sur les entreprises pétrolières et gazières et celles du secteur du transport maritime qui ont dégagé des profits exceptionnels pendant la crise ..... 15
- présences en réunion..... 16

Mardi

4 octobre 2022

Séance de 17 heures 15

Compte rendu n° 02

**SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023**

**Présidence de**

**M. Éric Coquerel,  
*Président***



*La commission poursuit l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (n° 272) (M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur)*

**Article additionnel après l'article 16 :** *Engagement des collectivités territoriales dans une démarche de « budget vert »*

*Amendement CF77 de M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.*

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** La France est le premier pays à s'être doté d'un budget vert. Pour la visibilité de l'action publique, il convient que les collectivités territoriales disposent aussi de cet outil. Elles sont d'ailleurs nombreuses à s'être déjà engagées dans cette démarche de budgétisation verte.

**M. Philippe Brun (SOC).** Nous sommes favorables à l'esprit de cet amendement. Nous rappelons l'insuffisance du budget vert présenté aujourd'hui par l'État.

**M. Nicolas Sansu (GDR-NUPES).** On explique aux collectivités locales qu'il faut faire des efforts pour réduire leurs dépenses en fonctionnement, donc rogner sur les effectifs de fonctionnaires, tout en leur donnant des missions supplémentaires. Nous nous abstiendrons.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Seules les collectivités dont les dépenses totales sont supérieures à 50 millions d'euros sont concernées. Il ne s'agit que de concrétiser une démarche dans laquelle la plupart sont déjà engagées car elles sont motrices dans le domaine de la transition écologique. Nous n'imposons rien ; il leur reviendra de déterminer une nomenclature commune.

**Mme Christine Pires Beaune (SOC).** Les 50 millions recouvrent-ils aussi le budget annexe, et aussi bien les dépenses de fonctionnement que d'investissement ?

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** J'apporterai cette précision en séance.

*La commission adopte l'amendement CF77.*

## CHAPITRE IV

### **Le cadre financier pluriannuel des administrations de sécurité sociale**

**Article 17 :** *Objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM)*

*Amendements de suppression CF17 de M. Éric Coquerel et CF36 de M. Nicolas Sansu.*

**M. Damien Maudet (LFI-NUPES).** Alors que l'été a été terrible pour les soignants, qu'on a vu des services d'urgences fermer, un système de santé sous l'eau, cet article prévoit de réduire encore l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam). À la lecture de ce projet de loi, on a le sentiment que le Covid n'a pas existé, que les urgences n'ont pas connu de crise... on croit rêver ! Rappelons que, depuis 2017, on a déjà économisé 11 milliards et fermé 21 000 lits.

**M. Nicolas Sansu (GDR-NUPES).** Aujourd'hui, 12 % des Français n'ont pas de médecin traitant, des services hospitaliers sont au bord de la rupture, le vieillissement de la population entraîne une augmentation des besoins en matière de prévention et de soins médico-sociaux. L'Ondam ne reflète pas du tout les exigences qui s'imposeront dans les années à venir.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** La suppression de cet article ne serait pas une bonne chose puisqu'il découle d'une obligation de la loi organique. Ne pas inclure les dépenses de santé dans la loi de programmation n'aurait pas plus de sens, compte tenu de leur poids dans les finances publiques. Je vous invite donc, plutôt, à proposer d'autres chiffres – ce projet de loi de programmation est là, aussi, pour être contesté.

Avec la crise sanitaire, l'évolution de l'Ondam a été de + 9,4 % en 2020 et de + 8,7 % en 2021. Elle a été fixée à + 5,4 % cette année, ce qui est logique compte tenu du reflux de la pandémie. Une augmentation de 3,7 %, comme elle est prévue pour 2023, demeure très significative.

**M. Damien Maudet (LFI-NUPES).** Tous les ans, on explique qu'il faut augmenter les dépenses de sécurité sociale. La commission des comptes de la sécurité sociale estime que, pour répondre à la stricte évolution naturelle, l'Ondam devrait évoluer de + 4 %. Vous proposez une hausse de 3,7 % seulement. Expliquez donc aux Français que vous exercez encore des restrictions budgétaires sur l'hôpital !

**M. Mathieu Lefèvre (RE).** Rappelons que l'Ondam, entre 2012 et 2017 a connu des augmentations parfois inférieures à + 2 %. Cette hausse de 3,7 % permettra de financer à la fois le plan « hôpital » et le plan « urgences ». Cette majorité, comme nulle autre auparavant, a investi dans l'hôpital public – 13 milliards, auxquels il faut ajouter 7 milliards pour les rémunérations.

*La commission **rejette** les amendements de suppression.*

*Elle **adopte** les amendements rédactionnels CF71 et CF72 du rapporteur général.*

*La commission **adopte** l'article 17 **modifié**.*

**Article 18 :** *Encadrement des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et de l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique*

*La commission **adopte** l'article 18 **non modifié**.*

**Article 19 :** *Mise en réserve d'une fraction du montant de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CF69 du rapporteur général.*

*Elle **adopte** l'article 19 **modifié**.*

**Article 20 :** *Instrument de pilotage des « niches sociales »*

*Amendements CF48 de M. Daniel Labaronne et CF64 de M. Joël Giraud (discussion commune).*

**M. Daniel Labaronne (RE).** Nous proposons de borner les dépenses sociales visant à soutenir un secteur d'activité en fixant la durée des dispositifs à trois ans et en conditionnant leur prorogation à une évaluation.

**M. Joël Giraud (RE).** Dans le même esprit, nous proposons de rendre obligatoire l'évaluation des dépenses fiscales lors de leur prorogation.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** C'est une tâche monumentale que vous proposez, monsieur Labaronne, et que nous serions incapables d'effectuer aujourd'hui. Votre amendement, monsieur Giraud, est satisfait. Retrait.

*Les amendements CF48 et CF64 sont retirés.*

*Amendement CF74 de M. Daniel Labaronne.*

**M. Daniel Labaronne (RE).** Nous proposons que toute nouvelle dépense sociale soit évaluée.

*Suivant l'avis du rapporteur général, l'amendement CF74 est retiré.*

*La commission adopte l'article 20 non modifié.*

## TITRE II

# DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT

## CHAPITRE Ier

### Ensemble des administrations publiques

#### **Article 21 :** *Dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique*

*Amendement CF12 de M. Charles Sitzenstuhl.*

**M. Charles Sitzenstuhl (RE).** Les évaluations doivent dresser la liste des doublons de compétences et de missions entre les administrations publiques. C'est un débat que nous avons déjà eu ; si nous souhaitons améliorer l'efficacité de la dépense publique, nous devons disposer d'un état des lieux, à tous les niveaux, qui nous permette d'y voir plus clair.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Votre proposition fait sans doute doublon avec ce qui est contenu dans la loi, mais son objectif est louable. Avis favorable.

**M. Philippe Brun (SOC).** Sans adhérer à l'exposé des motifs qui l'accompagne, les députés du groupe Socialistes et apparentés voteront en faveur de cet amendement. Quand on tient au service public, on sait qu'il est nécessaire de faire des économies en supprimant les doublons de compétences et de missions ; le Parlement doit disposer d'informations en ce sens.

**M. David Guiraud (LFI-NUPES).** Si vous cherchez une dépense publique inefficace, visez le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) : 20 milliards ont été dépensés, 100 000 emplois ont été créés.

Vous devez prendre conscience que lorsque vous parlez de dépenses publiques inefficaces, en laissant croire qu'elles ont été réalisées en pure perte, vous renvoyez une image désastreuse de leur propre travail à toutes ces personnes qui s'échinent pour l'intérêt général. Ce discours infuse ; je le trouve regrettable. Les amendements de ce type ne visent jamais un secteur en particulier car vous n'aimez pas nommer les choses. Mais lorsque vous travaillez sur des rapports spéciaux, vous constatez bien qu'il manque de l'argent, que ce soit pour les opérateurs de l'État, les ministères ou les administrations centrales.

*La commission adopte l'amendement CF12.*

*Elle adopte l'article 21 modifié.*

## CHAPITRE II

### Administrations publiques centrales

**Article 22:** *Interdiction faite aux organismes divers d'administration centrale de contracter des emprunts d'une durée supérieure à un an*

**M. Charles de Courson (LIOT).** J'ai une question qui porte sur le champ de l'article. Réseau ferré de France (RFF), qui a été reclassé parmi les organismes divers d'administration centrale (Odac), est-il concerné ? Jusqu'à preuve du contraire, ses investissements nécessitent de contracter de nombreux emprunts.

**M. Gabriel Attal, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargée des comptes publics.** RFF est devenu SNCF Réseau, une société anonyme. Il n'entre donc pas dans le champ de cet article.

*La commission adopte l'article 22 non modifié.*

## CHAPITRE III

### Administrations publiques locales

**Article 23 :** *Objectif d'évolution des dépenses locales de fonctionnement par strates de collectivités et suivi de la trajectoire*

*Amendements de suppression CF19 de M. Charles de Courson, CF28 de M. David Guiraud, CF37 de M. Nicolas Sansu et CF65 de Mme Julie Laernoës.*

**M. Charles de Courson (LIOT).** L'étude d'impact explique que le Gouvernement, après avoir hésité à renouveler le pacte de Cahors, a finalement opté pour un dispositif « assoupli ». L'évaluation qui a été faite du pacte de Cahors semble tout à fait inexacte puisqu'il apparaît que les dépenses de la centaine de collectivités qui ont refusé de contractualiser ont finalement moins augmenté que celles des collectivités qui ont signé le pacte. Autant vous dire que le pacte de Cahors, suspendu depuis trois ans, est un échec.

Eh bien, chers collègues, je prends le pari que le dispositif prévu par l'article 23 sera aussi un échec. D'abord, il ne s'appliquera qu'à partir de 2024, car l'année de référence sera 2023. Ensuite, et toujours dans l'esprit du pacte de Cahors, les collectivités qui ne respecteront pas le taux directeur fixé dans la loi de finances pour le bloc auquel elles appartiennent devront s'engager dans un processus de discussions avec le préfet. Ce processus devra se conclure par

un accord de retour à la trajectoire, qui, s'il n'est pas respecté, débouchera sur le versement d'un différentiel.

**Mme Marianne Maximi (LFI-NUPES).** Les collectivités ne sont pas responsables de la situation et nous nous opposons fermement à ce que leur soit imposé un nouveau mécanisme de limitation des dépenses de fonctionnement. Alors que le pacte de Cahors ne concernait que les collectivités dont le budget était supérieur à 60 millions – soit 321 collectivités –, l'article 23 vise les collectivités dont le budget dépasse 40 millions – soit 500 collectivités.

Les dépenses de fonctionnement ne sont pas des dépenses inutiles : elles permettent de faire fonctionner les services publics locaux, à un moment où la crise exacerbe les besoins en matière de solidarité. Vous allez mettre les collectivités en difficulté, alors qu'elles le sont déjà grandement.

Enfin, la mise à l'écart des représentants des collectivités est inacceptable : le projet de loi n'a pas été soumis pour avis au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) alors qu'il s'agit d'une obligation légale. Le Gouvernement se permet ainsi d'enfreindre la loi pour imposer des mesures d'austérité.

**M. Jean-Marc Tellier (GDR-NUPES).** Contrairement à ce que le rapporteur général a laissé entendre, les collectivités, dont nous avons reçu les représentants la semaine dernière, désapprouvent ce nouveau dispositif qui les pénalisera en cas de non-respect de leurs engagements. Elles sont très inquiètes des difficultés de gestion auxquelles elles devront faire face demain, avec la hausse des coûts de l'énergie et la crise économique, qui pousse déjà nombre de nos concitoyens à venir frapper à la porte des centres communaux d'action sociale (CCAS).

**Mme Eva Sas (Écolo-NUPES).** Pourquoi prévoir des garde-fous et imposer une évolution des dépenses inférieure à l'inflation alors que les collectivités ne sont pas responsables du déficit public ? Depuis 2014, elles ont déjà contribué au remboursement de la dette, à hauteur de 46 milliards – 42 milliards de baisses de dotation globale de fonctionnement et 4 milliards de gel de la dotation depuis 2018. Ces contraintes ont été sans effet sur le redressement des comptes publics, puisque le déficit de l'État est resté, en 2019, au même niveau qu'en 2014.

Les soldes d'exécution des collectivités sont proches de zéro, la règle d'or oblige les collectivités territoriales à équilibrer dépenses et recettes de fonctionnement et à couvrir le remboursement des emprunts passés. Au niveau national, la dette des collectivités ne représente que 8 % de la dette publique ; au niveau européen, les budgets locaux sont vertueux au regard des critères de Maastricht. Fin 2020, la dette des administrations publiques locales était inférieure à la moyenne européenne.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Non, les collectivités territoriales ne sont pas responsables de la situation ; l'État non plus. Il faut comprendre que c'est la crise, et la Russie, qui sont responsables de ce qui se passe aujourd'hui. Nous faisons face à une situation dramatique, qui entraîne des dépenses exceptionnelles et nous force à rétablir notre trajectoire.

Ne considérez-vous pas que tout le monde doit tendre vers cet objectif partagé de rétablissement des finances publiques ? Si ce ne sont pas les collectivités publiques qui réduisent leurs dépenses en direction des services publics, alors l'État le fera, et les

investissements seront moindres. Si vous ne prenez pas dans la poche de Pierre, il faut que Paul paye davantage. Il n'y a pas de miracle !

Effectivement, on a pris le contre-pied du pacte de Cahors, puisque les collectivités concernées pouvaient refuser de contractualiser. Comme on ne voulait pas d'objectifs individualisés, il a été décidé, après de nombreuses discussions interministérielles et avec les associations d'élus, qu'un objectif collectif serait fixé par catégorie. Il sera revisité chaque année en fonction de l'inflation. Si l'objectif n'est pas atteint en 2024, on entrera alors dans une logique d'objectifs individualisés, qui seront mesurés l'année suivante. Le processus, qui accorde du temps aux collectivités, n'est pas du tout coercitif mais collaboratif.

**M. le président Éric Coquerel.** Depuis ce matin, on nous explique que les lois de programmation reposent sur des estimations, raison pour laquelle la plupart d'entre elles ne sont plus appliquées au bout de deux ans. Je remarque, et me réjouis, que l'État peut, en fonction de la situation économique, s'exonérer assez facilement des règles – notamment de la règle d'or européenne. Il est pour le moins paradoxal qu'il impose aux collectivités une loi d'airain, pour cinq ans et en fonction de prévisions discutables, avec à la clé, l'exclusion de l'octroi de dotations. Je comprends que les collectivités trouvent cette mesure à la fois inique et brutale, sans considération pour les efforts qu'elles ont déjà consentis.

**M. Charles de Courson (LIOT).** L'objectif est de ramener le déficit public à 3 %. Or les collectivités territoriales ne sont absolument pas responsables du déficit public : l'étude d'impact montre qu'en 2022, avec des dépenses s'établissant à 11,2 % du PIB et des recettes à 11,1 % ; elles étaient quasiment à l'équilibre. En 2023-2024, les prévisions laissent apparaître un différentiel équivalant à 0,1 % du PIB – l'épaisseur du trait –, soit 2 milliards. En 2025-2027, les recettes excéderaient les dépenses, ce qui est totalement irréaliste car dans ce cas, on fait en sorte de les baisser.

En matière de dette publique, je rappelle que la dette des administrations publiques locales (Apul), estimée à 9,4 % du PIB en 2022, est en baisse constante puisqu'elle était de 9,8 % en 2021 et qu'elle sera de 9,1 % en 2023.

Le budget des collectivités est tout à fait équilibré et les excédents de fonctionnement qu'elles dégagent permettent de financer les investissements. Par ailleurs, les prévisions montrent qu'elles se désendettent. Fichons-leur donc la paix !

**M. Mathieu Lefèvre (RE).** Les dépenses des collectivités représentent tout de même 300 milliards. Il y a une question de proportionnalité évidente. Loin d'une mise sous tutelle, monsieur de Courson, ou même d'une contractualisation, le mécanisme de reprise qui est proposé ne concerne que les plus grandes collectivités, un an après, et sur la base des résultats constatés. Enfin, il ne nous paraît pas absurde que les dépenses de fonctionnement augmentent un tout petit peu moins que l'inflation. L'État s'applique, contrairement à ce qui a été dit, une règle plus sévère.

*La commission rejette les amendements de suppression.*

*Amendement CF11 de M. Charles de Courson.*

**M. Charles de Couson (LIOT).** La provocation permettant parfois de se faire mieux entendre, je propose d'octroyer à ce dispositif le nom de « pacte de défiance ».

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Se défier des collectivités, monsieur de Courson, c'est baisser drastiquement les dotations de 11 milliards, comme l'a fait la gauche entre 2014 et 2017, avec des conséquences colossales sur l'investissement ! Nous faisons exactement le contraire : nous maintenons les dotations en fixant un objectif collectif, non contraignant. Nous avons confiance dans les collectivités territoriales, qui sont des partenaires.

**M. Philippe Brun (SOC).** Nous soutiendrons cet amendement, évidemment symbolique. Je tiens à souligner que la réduction drastique, entre 2015 et 2017, était le fait du ministre des finances d'alors, président de la République aujourd'hui. (*Protestations.*)

**M. Mathieu Lefèvre (RE).** Vous pouvez essayer de faire croire tout à n'importe qui, monsieur Brun, mais c'est votre groupe qui a voté ces lois de finances !

*La commission rejette l'amendement CF11.*

*Amendement CF9 de M. Michel Castellani*

**M. Michel Castellani (LIOT).** L'article prévoit, en cas de non-respect des contraintes, l'exclusion de l'octroi de plusieurs dotations, de nouveaux fonds verts et la possibilité pour l'État d'appliquer une reprise financière. Cette nouvelle réduction de l'autonomie financière des collectivités s'inscrit dans une logique centralisatrice, uniformisatrice, quand les différences entre les territoires, tant en matière économique, sociale ou géographique, sont immenses. Avec ce dispositif, proposé sans qu'il y ait eu de concertation avec les élus, ce texte va dans le mauvais sens. Compte tenu de la situation sociale et économique désastreuse de la Corse, je demande que la collectivité de Corse soit exclue du champ de l'article.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Il n'y a pas de raison particulière d'exclure un territoire.

**M. Michel Castellani (LIOT).** Vous n'êtes pas observateur !

*La commission rejette l'amendement CF9.*

*Amendements identiques CF13 de Mme Marie-Christine Dalloz, CF15 de M. Philippe Brun et CF30 de Mme Francesca Pasquini.*

**Mme Marie-Christine Dalloz (LR).** Qu'on impose aux départements une maîtrise drastique de leurs dépenses de fonctionnement, en leur demandant de les réduire à hauteur de - 0,5 % par rapport à l'inflation est une chose. C'en est une autre que d'inclure les dépenses d'accompagnement social dans le champ des dépenses réelles de fonctionnement.

En effet, les départements n'ont aucune maîtrise sur l'évolution des allocations individuelles de solidarité (AIS) – revenu de solidarité active (RSA), allocation personnalisée d'autonomie (APA) et prestation de compensation du handicap (PCH) –, qui peuvent augmenter fortement après plusieurs défaillances d'entreprises, par exemple. Les départements doivent donc faire avec des dépenses contraintes, l'augmentation du point d'indice ou encore les revalorisations décidées lors du Ségur.

**M. Philippe Brun (SOC).** Il faut évidemment exclure de la trajectoire de réduction de la dépense les AIS, qui représentent 30 % des dépenses de fonctionnement des départements.

Au-delà, c'est la question de la renationalisation du RSA qui se pose, car quel intérêt cela a-t-il que l'allocation soit versée par le département ?

**Mme Eva Sas (Écolo-NUPES).** Comme l'ont dit mes collègues, le projet de loi prévoit de faire évoluer les dépenses des collectivités locales à un niveau inférieur de 0,5 % à l'inflation. Or, si les départements se sentent prêts à consentir des efforts supplémentaires malgré l'état de leurs finances publiques, ils nous ont néanmoins fait remonter leur profonde inquiétude face à une partie du dispositif qui leur paraît profondément injuste. En l'état du texte, les allocations individuelles de solidarité, comme le RSA ou l'APA, dont les montants sont fixés par l'État, sont en effet incluses dans le périmètre des dépenses. Or, comme vous l'avez dit, ces allocations représentent 30 % du budget de fonctionnement d'un département et ne sont, par définition, pas pilotables. Nous demandons donc au Gouvernement d'exclure les AIS du périmètre retenu.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Je précise tout d'abord que les départements peuvent, s'ils ne veulent pas supporter le risque, demander une recentralisation du RSA. Par ailleurs, lorsque les recettes sont très dynamiques et que les AIS baissent, comme c'est actuellement le cas, les départements en profitent en termes de risque. Enfin, les amendements seront satisfaits par voie réglementaire, comme le précisera le ministre. C'est une raison supplémentaire de voter la loi de programmation des finances publiques.

**M. Gabriel Attal, ministre délégué.** Nous avons échangé pendant des heures à propos de ce dispositif avec Christophe Béchu, Caroline Cayeux et des associations d'élus, dont certaines – comme Assemblée des départements de France ou Intercommunalités de France – ont d'ailleurs reconnu, dans des communiqués de presses publics, que ce dispositif constituait une avancée majeure par rapport aux contrats de Cahors. M. François Sauvadet et M. Sébastien Martin, qui président respectivement les deux associations que je viens de citer et qui ne sont ni l'un ni l'autre des soutiens officiels du Gouvernement, ont tous deux salué ce dispositif en se félicitant que nous n'ayons pas repris les contrats de Cahors. De fait, dans son communiqué, Assemblée des départements de France fait état d'une inquiétude quant à la prise en compte des AIS dans les dépenses de fonctionnement relevant de ce mécanisme.

J'ai confirmé personnellement au président Sauvadet que les dépenses d' AIS seraient retirées des dépenses de fonctionnement prises en compte. C'est pour moi une évidence, car ces dépenses ne sont pas pilotables – on ne choisit pas combien on aura de bénéficiaire du RSA dans son département, même si on peut avoir une action volontariste en matière d'insertion. Il s'agit en effet de dépenses « de guichet ». Du reste, un retrait était déjà prévu dans le cadre des contrats de Cahors pour les AIS, notamment pour le RSA. Les dépenses qui seront retirées de ce mécanisme feront l'objet d'un décret, la voie réglementaire devant nous éviter le risque d'en oublier certaines. On peut ainsi imaginer que les fonds européens destinés aux régions n'aient pas vocation à relever de ce mécanisme, de même que d'autres dépenses dont la concertation avec les associations d'élus fera peut-être apparaître qu'il vaut mieux les retirer. Si, en effet, nous figeons une liste dans le texte de loi, cette liste risque de devenir exclusive d'autres dépenses que nous pourrions vouloir retirer.

Je prends donc devant vous l'engagement, en réponse aux amendements présentés et à une revendication portée par la majorité, que ces dépenses seront bien retraitées dans le cadre du texte réglementaire.

**Mme Marie-Christine Dalloz (LR).** Je préfère de beaucoup la réponse de M. le ministre à celle du rapporteur général. En effet, dire, en quelque sorte, que les collectivités ont

bénéficié de bonifications en termes d’AIS, c’est méconnaître la différenciation de nos départements. Quand la population est vieillissante, les dépenses d’APA explosent nécessairement.

Monsieur le ministre, si vous vous engagez – en séance publique, bien sûr, car nous ne sommes ici qu’en commission, et c’est le compte rendu de la séance publié au *Journal officiel* qui fait foi ! – à mettre en œuvre cette mesure en défalquant ces éléments, il n’y a plus d’ambiguïté. Je maintiens cependant mon amendement, afin de pouvoir le déposer à nouveau en séance.

**Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES).** C’est certes en séance qu’il conviendra de prendre un tel engagement mais, en réalité, rien n’est dit, car on n’évoque jusqu’à présent qu’une petite liste de deux éléments. Nous attendrons donc que la liste nous soit présentée en séance pour nous prononcer sur ce dispositif, que nous rejetons *a priori*.

*La commission adopte les amendements identiques CF13, CF15 et CF30.*

*Amendements CF2 de M. Philippe Lottiaux, CF40 de Mme Francesca Pasquini, CF38 et CF39 de M. Nicolas Sansu (discussion commune).*

**M. Philippe Lottiaux (RN).** Cet amendement, qui s’apparente à l’amendement de suppression de l’article qu’a défendu M. de Courson, est moins gourmand, car j’ai conservé les I et II : dès lors que nous avons fixé un objectif à l’article 16 et qu’on indique comment mesurer les résultats, pourquoi pas ?

En revanche, l’amendement tend à supprimer toutes les dispositions contraignantes, qui prévoient des punitions. Je ne reprendrai pas tous les arguments exposés, mais si ce dispositif est moins contraignant que les contrats de Cahors, il n’est pas justifié pour autant, les collectivités n’étant pas responsables des situations budgétaires actuelles. Il n’est pas non plus réaliste, car de nombreuses collectivités connaîtront des dépenses en très forte hausse. Enfin, il est contraire à certains principes de la décentralisation.

En outre, et cela n’a pas été souligné jusqu’ici, ce dispositif contraignant est très infantilisant. Ayant été pendant de nombreuses années directeur général de collectivités, je sais que lorsqu’une collectivité peut ne pas augmenter les dépenses de fonctionnement, elle ne les augmente pas, car ce n’est pas par plaisir qu’elle le fait. Si les dépenses augmentent d’un taux supérieur au taux fixé, c’est parce qu’on n’a pas eu le choix, en raison de contraintes et d’impondérables. Les collectivités n’attendent pas que l’État leur dise de dépenser moins !

L’État joue ici un peu au Père Fouettard des collectivités, et ce n’est pas son rôle : d’où cette proposition de supprimer tous les dispositifs contraignants.

**Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES).** Face au Père Fouettard, notre groupe porte le même amendement. Les dépenses des collectivités ne sont pas un problème pour les comptes de la nation et celles des administrations publiques locales sont parmi les plus basses d’Europe. Elles représentent en effet 19 % de la dépense publique en 2020, pour une moyenne européenne de 31 %. En Allemagne, en Espagne, en Belgique et en Suède, elles sont deux fois plus élevées. Pourtant, les collectivités territoriales françaises assurent 70 % du total des investissements publics. Or, dans un contexte d’inflation, la tendance à la réduction des capacités d’investissement des collectivités locales, et plus particulièrement du bloc communal, dans l’offre de services à la population s’aggravera en 2023.

Les collectivités ne peuvent plus être une variable d'ajustement pour réduire le déficit public ou pour financer des mesures fiscales ou une politique de suppression des impôts décidées par l'État et destinées à une minorité, comme la suppression de l'ISF, l'impôt de la solidarité sur la fortune, de la TH, la taxe d'habitation, et de la CVAE, la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises, ou comme le taux de la *flat tax* et la décision de ne pas instaurer de taxe sur les superprofits.

Afin de mener l'indispensable transition écologique, les collectivités auront besoin de marges de manœuvre budgétaires. Nous demandons donc au Gouvernement de renoncer à l'imposition des nouvelles contraintes qui ont été évoquées à plusieurs titres et qui font obstacle à l'autonomie des collectivités locales.

**M. Nicolas Sansu (GDR-NUPES).** Je présenterai conjointement les amendements CF38 et CF39. Avec le premier, nous nous opposons au mécanisme d'ajustement prévu par le texte de l'article 23 dans ses alinéas 9 à 24. Ce mécanisme n'a en effet pas de sens car il procède par strates et catégories. L'amendement CF39 vise, quant à lui, le mécanisme de sanctions qui porte d'abord, je le rappelle, sur le soutien à l'investissement, ce qui est une hérésie totale.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Quand on demande aux collectivités territoriales une modération de l'accroissement de leurs dépenses de fonctionnement, cela se traduit par une meilleure capacité d'épargne brute ou d'épargne nette, et donc par une augmentation des investissements. Il ne s'agit donc pas de leur prendre de l'argent, mais d'être un peu plus regardant sur leurs dépenses de fonctionnement pour favoriser l'investissement dont nous avons besoin aujourd'hui et pour les prochaines années.

Par ailleurs, dire que l'État fait tout mal et que les collectivités territoriales font tout bien fait exprime une agressivité envers l'État que je ne comprends pas. En effet, les transferts réalisés chaque année de l'État vers les collectivités territoriales s'élèvent à 105 milliards d'euros, tandis que le prélèvement sur recettes qui va de l'État vers les collectivités est de 45 milliards – c'est un ordre de grandeur, qui n'est peut-être pas tout à fait précis. Les comptes de l'État et des collectivités sont certes différents, mais ils sont très imbriqués. Vous objectez que chaque euro qui manque aux collectivités territoriale les empêche d'assumer certains services publics, et vous avez raison, mais chaque euro qui manque à l'État l'empêche lui aussi d'assurer certains investissements pour certains services publics : c'est aussi simple que cela.

L'article 23 vise donc à trouver l'équilibre entre l'effort qui doit être fait par l'État et celui qui est demandé aux collectivités territoriales, le premier étant, sur la période, deux fois plus important que le second. Ce dernier est tout relatif : il n'y a pas de baisse des dépenses des collectivités, ni de leurs recettes. Les chiffres que je vous ai donnés pour les projections de la TVA et de la taxe foncière sont en très forte augmentation, et on n'y touchera pas. Les collectivités territoriales n'ont pas moins de moyens, mais elles devront seulement opérer un focus sur les investissements. Avis défavorable, donc.

**M. Gabriel Attal, ministre délégué.** Notre philosophie, que nous avons déjà exposée aux associations d'élus, avec lesquelles nous avons beaucoup travaillé ces dernières semaines, est que nous voulons tous favoriser l'investissement, notamment en faveur de la transition écologique. L'investissement passe évidemment par l'État, mais il passe aussi beaucoup par les collectivités locales. La question est de savoir comment nous donner les marges de manœuvre permettant les investissements nécessaires. Si nous ne sommes pas capables de matérialiser, sur les cinq ans qui viennent, une maîtrise collective de la progression de nos dépenses de fonctionnement, nous nous exposons à une augmentation, voire à une explosion, de nos taux

d'intérêt, qui pénalisera tout le monde, y compris les collectivités locales, en termes de capacité à emprunter pour investir.

Nous avons tous – État et collectivités locales – un intérêt commun à maîtriser la progression de nos dépenses de fonctionnement et à contenir autant que possible les taux d'intérêt pour conserver des marges qui nous permettent d'emprunter pour investir lorsque c'est nécessaire.

Toutes les associations d'élus ont souscrit avec nous à ce diagnostic et à cet objectif, certaines soutenant plus directement le mécanisme que nous instaurons, notamment Assemblée des départements de France et Intercommunalités de France – je vous renvoie à leurs communiqués de presse à ce propos. D'autres associations n'ont pas soutenu le mécanisme, mais au moins le constat qu'il fallait maîtriser la progression des dépenses de fonctionnement. Je parle bien de progression car, avec le mécanisme proposé, les collectivités locales dépenseront, durant ce quinquennat, 31 milliards d'euros de plus qu'aujourd'hui : il n'est pas question de dire qu'elles vont réduire leurs dépenses !

Ce mécanisme, salué par la majorité des associations, tourne la page des contrats de Cahors créés au début du précédent quinquennat, qui ont été ressentis comme vexatoires, comme une forme de mise sous tutelle. Nous faisons le pari de la confiance : vous avez fixé un objectif de dépenses pour les collectivités locales qui est le même que celui que nous instaurons pour l'État. Je suis convaincu que les collectivités locales feront, comme l'État, les efforts nécessaires pour le tenir.

Il faut toutefois prévoir un dispositif pour le cas où cet objectif ne serait pas tenu. Nous avons beaucoup discuté à ce propos avec les collectivités locales et les associations d'élus, en vue de dessiner le dispositif qui serait le plus acceptable pour les deux associations d'élus que j'ai évoquées et qui ont soutenu le dispositif, et le moins critiquable pour les autres. À la différence de ce que prévoyaient les contrats de Cahors, nous n'avons pas fixé pour 320 collectivités une norme de dépenses qu'elles sont obligées de respecter sous peine de nous voir piocher dans leurs comptes. Charles de Courson a rappelé que 100 collectivités n'avaient pas signé les contrats de Cahors, mais sans dire que l'État les signait pour elles, ce qui précisément a été ressenti comme vexatoire. De fait, si elles ne respectaient pas la règle fixée, elles s'exposaient à une reprise sur leur dotation, au même titre que celles qui avaient signé.

Dans le dispositif proposé, un objectif global a été fixé : s'il est tenu, il ne se passe rien. Si tel n'est pas le cas, on examine la situation des collectivités ayant plus de 40 millions d'euros de budget, c'est-à-dire les 500 plus grandes, les autres n'étant pas concernées. Une discussion s'engage alors avec l'État pour analyser les conditions qui ont conduit à ce résultat, car des éléments imprévus ont pu entraîner ce dépassement, et il ne s'agit pas pour l'État de manier le bâton ou la matraque – j'ai d'ailleurs annoncé que certaines dépenses seraient retraitées d'emblée. On détermine ensuite avec le représentant de l'État une trajectoire de retour vers l'objectif initial. Je le répète : même si elles ne soutiennent pas toutes le dispositif, les associations d'élus ont reconnu qu'il ne s'agissait pas là des contrats de Cahors.

Si nous voulons disposer de marges de manœuvre pour investir, nous devons être crédibles quant à notre capacité à maîtriser la progression de nos dépenses. J'entends beaucoup de discours sur ce thème, mais il importe que les discours soient suivis d'effet.

**M. Charles de Courson (LIOT).** Si beaucoup de collectivités ont signé le pacte de Cahors, c'est parce qu'en cas de dépassement, celles qui avaient signé se voyaient prélever

75 % seulement de la dérive, au lieu de 100 % pour celles qui n'avaient pas signé. Dans mon conseil départemental, où je n'ai pas réussi, à une très courte majorité, à faire voter contre la signature de ce pacte, tous mes collègues, de tous bords, reconnaissent avoir fait une erreur en le signant. Mais enterrons le pacte de Cahors, qui n'a servi à rien : jamais un sou n'a été reversé !

Quant aux dispositions de l'article 23, elles n'auront pas plus d'effets. Nous avons voté majoritairement l'amendement Dalloz – et les identiques –, qui est plein de bon sens. Dans la Marne, l'un des départements gérés avec le plus de rigueur – j'y suis conseiller départemental depuis 37 ans –, sur 500 millions de budget de fonctionnement, les AIS, y compris l'ASE, l'aide sociale à l'enfance, que Mme Dalloz a oublié de citer, représentent 70 % des dépenses de fonctionnement. Autant vous dire que, pour ce qui est hors dépenses de fonctionnement, nous serrons depuis longtemps les boulons, et réduisons même les montants. Nous n'avons donc pas besoin de l'article 23.

Monsieur rapporteur général, je crois me souvenir que vous avez été élu local : vous savez donc parfaitement qu'on n'a pas eu besoin d'expliquer aux élus locaux que s'ils laissent filer les dépenses de fonctionnement, ils feront moins d'investissement. Il est inutile d'avoir fait Polytechnique ou l'ENA pour le comprendre : tous les gens de bon sens le savent !

Il serait bon de voter ces amendements, qui videraient totalement l'article 23, le rendant ainsi purement déclaratif – ce que, d'ailleurs, il finira par être.

**Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES).** Monsieur le ministre vous avez déclaré que toutes les collectivités étaient favorables à la méthode, même si elles ne l'étaient pas nécessairement toutes à ce pacte de confiance. Il doit cependant y avoir quelques exceptions, car cela ne s'applique pas à celles du département dont je suis élue, où elles sont toutes opposées à ce dispositif.

Par ailleurs, l'alinéa 32 de l'article 23 dispose que « ces collectivités et établissements se voient appliquer une reprise financière si l'évolution de leurs dépenses annuelles réelles de fonctionnement dépasse le niveau annuel arrêté par le représentant de l'État. Le montant de cette reprise est égal à 100 % du dépassement constaté. » Vous pouvez donc parler de rapport de confiance, mais la sanction est malgré tout de 100 % du dépassement.

Enfin, si les contrats de Cahors n'ont pas été conclus sur la base de la confiance, ceux-ci le seront, comme cela a déjà été dit, sur celle de la méfiance.

*La commission **rejette** l'amendement CF2, puis **adopte** successivement les amendements CF40 et CF38.*

*En conséquence, les amendements CF39, CF16, CF4, CF10, CF18 et CF17 **tombent**.*

*Amendement CF5 de M. Philippe Brun.*

**M. Philippe Brun (SOC).** Cet amendement vise à neutraliser les effets du relèvement du point d'indice de 3,5 % en année pleine pour le calcul du respect de la trajectoire de dépenses des collectivités.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF5.*

*Amendement CF50 de Mme Eva Sas.*

**Mme Eva Sas (Écolo-NUPES).** Cet amendement tend à éviter un effet de bord de la régulation des dépenses locales que cette LPFP met en place. La forte implication des élus écologistes dans de nombreux conseils municipaux nous pousse en effet à insister pour éviter une régulation mal taillée. Selon notre lecture du dispositif, les collectivités qui seraient sous la moyenne des indicateurs de leur catégorie de collectivités en 2022 seraient sanctionnées même si elles parvenaient dès 2023 à mettre en place un budget satisfaisant aux nouvelles normes. L'amendement prévoit donc d'organiser un mécanisme plus adapté propre à assurer une année 2023 de transition qui laisse davantage la part au dialogue et à une mise en route moins déséquilibrée du mécanisme projeté.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Je suis assez surpris, car nous avons supprimé le mécanisme de reprise et je ne vois donc pas comment cet amendement peut s'insérer, mais c'est une remarque formelle.

J'aurais été assez favorable à cette mesure, car il est intelligent de prendre en compte l'ensemble des dépenses, mais il faudra retravailler l'amendement à tête reposée avant l'examen du texte en séance publique. J'en demande donc le retrait. À défaut, avis défavorable.

**Mme Eva Sas (Écolo-NUPES).** Je le maintiens, mais le retravaillerai pour la séance.

*La commission rejette l'amendement CF50.*

*Amendement CF66 Mme Julie Laernoës.*

**Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES).** Les collectivités ont un rôle primordial à jouer dans la transition énergétique. Avec leurs différents niveaux de compétences, elles possèdent de puissants leviers d'action pour initier et coordonner les projets de transition énergétique. Elles doivent donc pouvoir investir massivement dans les prochaines années pour accélérer la transition – la crise énergétique nous le rappelle. À l'image de la suspension du pacte de Cahors durant la crise sanitaire, la transition énergétique nécessiterait donc une réforme des contraintes imposées aux collectivités en matière financière. Pour faciliter ces investissements, libérer le recours à l'emprunt pour les collectives apparaît ainsi comme indispensable. Nous proposons donc d'exclure les emprunts pour la transition énergétique des objectifs d'amélioration de la durée de désendettement prévus dans l'accord de retour à la trajectoire des finances publiques des collectivités.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** L'argument est, là aussi, formel, mais en ne votant pas la limitation des dépenses de fonctionnement, vous avez *de facto* baissé le potentiel d'investissement des collectivités territoriales. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement CF66.*

*Amendement CF76 de M. Jean-René Cazeneuve.*

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Cet amendement tend à préciser que le rapport sur la mise en œuvre du dispositif est annuel.

**M. Charles de Courson (LIOT).** Il s'agit d'un amendement intéressant, qui démontrera que tout cela ne sert à rien. Il conviendrait cependant de substituer à l'année 2023 l'année 2024, car les remontées des comptes administratifs 2023 n'interviendront qu'en mars 2024.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Monsieur de Courson, j'examinerai votre proposition en vue de la séance publique. Pour l'heure, je maintiens l'amendement.

*La commission adopte l'amendement CF76.*

*Elle rejette ensuite l'article 23.*

#### CHAPITRE IV

##### **Administrations de sécurité sociale**

**Article 24 :** *Transmission par le Gouvernement de la décomposition du solde des administrations de sécurité sociale entre différentes catégories d'organismes*

*Amendement CF70 de M. Jean-René Cazeneuve.*

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Cet amendement vise à avancer la date de remise du rapport et précise que la décomposition sera exprimée en volume et en valeur.

*La commission adopte l'amendement CF70.*

*Elle adopte l'article 24 modifié.*

#### CHAPITRE V

##### **Autres dispositions**

**Article 25 :** *Bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques*

*La commission adopte l'article 25 non modifié.*

**Article 26 :** *Abrogation de dispositions de lois de programmation des finances publiques antérieures*

*La commission adopte l'article 26 non modifié.*

*Elle rejette ensuite l'ensemble du projet de loi.*

**Mme Nadia Hai (RE).** Quelles sont les conséquences de ce rejet ?

**M. le président Éric Coquerel.** Le texte qui sera examiné en séance publique sera celui du projet de loi déposé par le Gouvernement.

\*

\* \*

*Puis la commission entend une communication de MM. David Amiel et Manuel Bompard, co-rapporteurs de la mission flash sur les entreprises pétrolières et gazières et celles du secteur du transport maritime qui ont dégagé des profits exceptionnels pendant la crise*

La [vidéo](#) correspondant à la discussion de cette communication est disponible en ligne.

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

**Réunion du mardi 4 octobre 2022 à 17 heures 15**

*Présents.* - M. Franck Allisio, M. David Amiel, Mme Christine Arrighi, M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, M. Manuel Bompard, M. Mickaël Bouloux, M. Fabrice Brun, M. Philippe Brun, M. Frédéric Cabrolier, M. Michel Castellani, M. Jean-René Cazeneuve, M. Florian Chauche, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, M. Dominique Da Silva, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jocelyn Dessigny, M. Fabien Di Filippo, M. Benjamin Dirx, Mme Alma Dufour, Mme Stella Dupont, Mme Sophie Errante, Mme Marina Ferrari, M. Luc Geismar, Mme Félicie Gérard, M. Joël Giraud, Mme Perrine Goulet, M. David Guiraud, Mme Nadia Hai, M. Alexandre Holroyd, M. François Jolivet, M. Daniel Labaronne, M. Emmanuel Lacresse, M. Mohamed Laqhila, M. Marc Le Fur, Mme Constance Le Grip, Mme Karine Lebon, M. Pascal Lecamp, Mme Charlotte Leduc, M. Mathieu Lefèvre, Mme Patricia Lemoine, M. Philippe Lottiaux, Mme Véronique Louwagie, Mme Lise Magnier, M. Louis Margueritte, M. Christophe Marion, M. Denis Masségli, M. Bryan Masson, M. Damien Maudet, Mme Marianne Maximi, M. Benoit Mournet, Mme Christine Pires Beaune, M. Robin Reda, M. Sébastien Rome, M. Xavier Roseren, M. Alexandre Sabatou, M. Michel Sala, M. Emeric Salmon, M. Nicolas Sansu, Mme Eva Sas, M. Philippe Schreck, M. Charles Sitzenstuhl, M. Bertrand Sorre, M. Jean-Philippe Tanguy, M. Jean-Marc Tellier

*Excusé.* - M. Jean-Paul Mattei

*Assistait également à la réunion.* - M. Dino Cinieri