

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, en nouvelle lecture, du projet de loi, modifié par le Sénat, de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (n° 530) (M. Jean-René CAZENEUVE, rapporteur général)..... 2
- présences en réunion..... 443

Lundi

25 septembre 2023

Séance de 21 heures

Compte rendu n° 114

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2022-2023

Présidence de

**M. Éric Coquerel,**  
*Président*



*La commission poursuit l'examen, en nouvelle lecture, du projet de loi, modifié par le Sénat, de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 (n° 530) (M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général)*

TITRE I<sup>er</sup>  
**ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES**  
(suite)

CHAPITRE II  
**Le cadre financier pluriannuel des administrations publiques centrales (suite)**

**Article 12 :** *Programmation du budget de l'État pour chaque mission du budget général en crédits de paiement*

*Amendement de suppression CF12 de M. Philippe Brun*

**M. Philippe Brun (SOC).** Ce tableau, qui présente les plafonds de crédits alloués aux différentes missions du budget général de l'État, n'est pas cohérent avec les différentes lois de programmation sectorielles relatives à la justice, à la sécurité intérieure et aux dépenses militaires. Cet article manque donc de sincérité et nous proposons de le supprimer.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Le tableau actuel est celui voté par le Sénat : c'est la raison de ces incohérences. Nous proposons de l'actualiser.

C'est la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) qui nous impose de fixer de tels plafonds. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement CF12.*

*Amendement CF175 du Gouvernement ; sous-amendements CF183, CF184 et CF186, tous trois de Mme Eva Sas, et CF190 de Mme Marianne Maximi*

**M. Thomas Cazenave, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics.** Cet amendement intègre à l'article 12 les informations nouvelles et les dernières données de la programmation pluriannuelle des crédits. Il traduit les choix du Gouvernement.

Les plafonds de crédits par ministère évoluent notamment pour assurer le financement de la transition écologique conformément aux annonces de la Première ministre : en 2024, 7 milliards d'euros supplémentaires y seront consacrés, prioritairement pour les missions *Écologie, développement et mobilité durables, Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, et Cohésion des territoires.*

Afin de renforcer nos services publics régaliens, un soutien budgétaire est apporté, de 3,3 milliards pour les armées, 1 milliard pour la sécurité intérieure et 500 millions pour la justice en 2024. L'éducation nationale bénéficie de l'augmentation la plus importante :

3,9 milliards, après 3,7 milliards en 2023. Enfin, le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche augmentera de 1 milliard.

Des économies, à hauteur de 6 milliards par an pour les années 2025 à 2027, issues notamment du mécanisme de revue de dépenses instauré par la loi de finances pour 2023, seront pour partie imputées sur les plafonds de crédits des missions présentées ici.

**Mme Eva Sas (Écolo-NUPES).** Le sous-amendement CF183 vise à modifier la trajectoire de la mission *Écologie*, dont les dépenses n'augmentent pas suffisamment. Après analyse de différents rapports, dont ceux de M. Pisani-Ferry et de Mme Mahfouz, de l'Autorité de régulation des transports (ART), du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) ou de l'Institut de l'économie pour le climat, nous estimons que nous aurons besoin en 2024 de 13,9 milliards, pour monter jusqu'à 21 milliards en 2026. Ce sont là les ordres de grandeur nécessaires pour réussir la transition écologique.

Le sous-amendement CF184 vise plus précisément à demander un plan en faveur du train. Les rapports du COI et de l'ART montrent en effet que nous avons besoin dès 2024 de 4,4 milliards pour moderniser notre réseau. Le Gouvernement a fait de multiples annonces au sujet des petites lignes ou des trains de nuit, qui doivent se traduire en moyens budgétaires.

Le sous-amendement CF186 concerne la rénovation thermique. Là aussi, il faut des moyens supplémentaires dès 2024, que nous évaluons à 1,6 milliard pour les logements privés et à 5 milliards pour les logements sociaux.

**M. Michel Sala (LFI-NUPES).** Le sous-amendement CF190 tend à plafonner la mission *Remboursements et dégrèvements*, comme c'est le cas de toutes les autres missions du budget général de l'État.

D'un montant de 130 milliards en 2022, cette mission est, de très loin, le premier poste de dépenses de l'État. Il serait contradictoire de ne pas la plafonner dans ce projet de loi de programmation dont le but affiché est de renforcer l'austérité.

D'un côté, vous offrez des cadeaux au patronat en supprimant des impôts et des cotisations pourtant nécessaires à notre système ; de l'autre, vous coupez aux Français l'accès aux services publics au nom d'une dette trop élevée. Quelle est votre priorité, au fond ? Préférez-vous laisser les Français payer plusieurs centaines d'euros d'essence par mois pour permettre à Total de dégager un résultat net de plus de 20 milliards d'euros, ou bien mener la rénovation énergétique des bâtiments, accroître le transport public et développer les énergies renouvelables pour mettre un terme aux énergies fossiles ?

Nous proposons donc de plafonner la mission *Remboursements et dégrèvements* pour permettre aux entreprises privées de prendre leur juste part dans le remboursement de la dette publique tant souhaité par l'exécutif.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Avis favorable à l'amendement du Gouvernement, qui concrétise les priorités de notre majorité. Vous me permettrez de souligner

que pour réaliser ces 6 milliards d'économies, monsieur le ministre, il faut se mettre sérieusement en ordre de marche. Les revues de dépenses doivent se concrétiser rapidement.

Avis défavorable aux sous-amendements.

Madame Sas, tout cela doit être examiné dans le cadre de la planification, c'est-à-dire de l'outil que nous venons de voter à l'article 8 *bis*. Ce travail collectif nous permettra d'avoir une vision d'ensemble – les investissements en faveur de la transition écologique, vous le savez, ne sont pas tous rassemblés dans la mission *Écologie, développement et mobilité durables* – pour nous assurer que nous avons prévu les moyens nécessaires.

Monsieur Sala, votre amendement reviendrait à plafonner les dégrèvements aux collectivités territoriales, par exemple, ce qui n'est sans doute pas votre objectif.

**M. Sébastien Rome (LFI-NUPES).** Les sous-amendements de Mme Sas ne sont que la traduction d'un vote qui a eu lieu l'année dernière en faveur des trains et de la rénovation énergétique. Ils sont de bon sens. Les votes de l'Assemblée nationale doivent se traduire dans les faits.

**Mme Eva Sas (Écolo-NUPES).** La dispersion des crédits consacrés à la transition écologique est en soi un problème : cela nuit à la cohérence de la politique de transition écologique.

Nos chiffres s'appuient sur des rapports que le Gouvernement a lui-même commandés : l'exécutif serait bien inspiré de les reprendre dans sa trajectoire budgétaire. Le budget prévu n'est pas à la hauteur des objectifs.

**M. Mathieu Lefèvre (RE).** Je ne comprends pas bien que vous vouliez limiter les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* – autrement dit, limiter les remboursements que doit l'État. C'est une mission purement technique, liée à la mécanique d'avance de l'impôt, tant pour les particuliers que pour les collectivités territoriales. Ses crédits sont évaluatifs et non limitatifs.

*La commission rejette successivement les sous-amendements CF183, CF184, CF186 et CF190.*

*Elle adopte l'amendement CF175.*

*En conséquence, les amendements CF47 de Mme Marianne Maximi, CF65 et CF66 de Mme Emmanuelle Anthoine et CF70 de M. Fabien Di Filippo tombent.*

*Amendement CF46 de M. David Guiraud*

**M. David Guiraud (LFI-NUPES).** Nous ne pensons pas que les plafonds de crédits soient une bonne idée. Mais il faudrait à tout le moins qu'ils soient indexés sur l'inflation ; sinon, nous allons au-devant de difficultés et de coups de rabot supplémentaires.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF46.*

*La commission **adopte** l'article 12 **modifié**.*

**Article 13** : *Montant maximal des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période 2023-2027*

*L'amendement de suppression CF13 de M. Philippe Brun est **retiré**.*

*Amendements CF174 du Gouvernement et CF137 de M. Philippe Lottiaux (discussion commune)*

**M. Thomas Cazenave, ministre délégué.** Il s'agit d'actualiser la trajectoire des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales sur les années 2023 à 2027, en tirant les conséquences de l'adoption en loi de finances initiale pour 2023 d'une hausse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 320 millions d'euros. L'amendement propose aussi des ajustements liés au contexte macroéconomique, et intègre différentes mesures inscrites dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2024 que nous présenterons au Parlement dans les prochains jours. Parmi elles, l'évolution dynamique des fractions de TVA réservées aux collectivités territoriales et de nouvelles mesures budgétaires en faveur de ces dernières, notamment l'extension du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) aux aménagements de terrain, pour plus de 250 millions, et la hausse de la DGF, pour 220 millions.

Le Gouvernement, on le voit, entend poursuivre son soutien aux collectivités territoriales.

**M. Philippe Lottiaux (RN).** Ces nouveaux chiffres sont moins inquiétants que ceux qui ressortaient du projet de loi tel qu'il nous avait été soumis. Néanmoins, la hausse des concours financiers de l'État se situe très en deçà du rythme prévisionnel de l'inflation. Nous proposons que ces concours suivent le rythme de l'inflation.

**M. Charles de Courson (LIOT).** Ces montants sont exprimés en euros courants, pas en euros constants. Compte tenu d'une inflation prévisionnelle de *grosso modo* 5 %, cela veut-il dire que vous laissez fondre gentiment les fonds alloués aux collectivités territoriales ?

**M. Sébastien Rome (LFI-NUPES).** Les projets relatifs à la santé, notamment destinés à lutter contre les déserts médicaux, ne sont plus éligibles au FCTVA. Il serait bon de les réintégrer, car nos territoires ont besoin de ces équipements.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Avis favorable à l'amendement du Gouvernement, plus détaillé qu'à l'habitude, et qui intègre deux demandes du Sénat, sur le FCTVA et la fraction de TVA affectée aux régions. Il actualise la trajectoire des concours sur la base de la loi de finances pour 2023 et du PLF pour 2024.

Monsieur Lottiaux, les trois principales recettes des collectivités territoriales sont la taxe foncière, qui est indexée – on nous le reproche suffisamment – pour permettre aux collectivités de maintenir leurs services publics ; la TVA, dont la dynamique est très forte ; et la DGF, que nous avons augmentée l'année dernière et qui pourrait à nouveau augmenter cette année. Nous avons fortement soutenu les collectivités territoriales, et je vous renvoie aux commentaires de la Cour des comptes sur leur bonne santé financière.

*La commission **adopte** l'amendement CF174. En conséquence, l'amendement C137 tombe.*

*La commission **adopte** l'article 13 **modifié**.*

**Article 14** : *Évolution du ratio entre les dépenses défavorables et les dépenses mixtes ou favorables*

*Amendement CF151 de M. Alexandre Holroyd et sous-amendement CF180 de M. Jean-René Cazeneuve, amendements CF14 de M. Philippe Brun, CF117 de Mme Lisa Belluco et CF15 de M. Mickaël Bouloux (discussion commune)*

**M. Alexandre Holroyd (RE).** Cet amendement concerne l'objectif d'évolution des dépenses vertes. Il tend à revenir à la rédaction initiale de l'article, conforme à la méthodologie utilisée par le secrétariat général à la planification écologique, et à intégrer les dépenses mixtes aux dépenses favorables. Il exclut du calcul les dépenses de relance, dont la prise en compte déformerait le sens de cet article.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Cet amendement va dans le bon sens. Il me semble en particulier de bonne politique de sortir du calcul les dépenses exceptionnelles du plan de relance, qui peuvent biaiser le point de départ. Je vous propose de faire preuve d'un peu plus d'agressivité en adoptant le taux de 30 % plutôt que de 25 %. En adoptant cet amendement sous-amendé, nous aurons ainsi une trajectoire plus ambitieuse et un suivi plus juste.

**M. Philippe Brun (SOC).** Dans le même sens, nous proposons de supprimer la référence aux dépenses mixtes dans le calcul du ratio entre dépenses défavorables et favorables à l'environnement. Le mélange des dépenses mixtes et défavorables réduit beaucoup l'intérêt du ratio : il suffit de transformer une dépense défavorable en dépense mixte pour l'améliorer.

**Mme Eva Sas (Écolo-NUPES).** L'amendement CF117 est presque rédactionnel. L'article 14 prévoit, grâce à un amendement adopté au Sénat, une diminution de 20 % du ratio entre dépenses défavorables et favorables : il s'agit de prévoir que cet objectif pourra être dépassé, en inscrivant dans le texte une diminution de 20 % « au moins ».

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Avis favorable à l'amendement CF117 : si on peut faire mieux que l'objectif, tant mieux !

Avis défavorable à l'amendement CF14 : le texte prévoit déjà un effort.

**M. Thomas Cazenave, ministre délégué.** Avis favorable à l'amendement CF151 sous-amendé par M. le rapporteur général, ainsi qu'à l'amendement CF117.

*La commission adopte le sous-amendement CF180.*

*Elle adopte l'amendement CF151 sous-amendé. En conséquence, les amendements CF14 et CF15 tombent.*

*Elle adopte l'amendement CF117.*

*Amendement CF131 de Mme Eva Sas*

**Mme Eva Sas (Écolo-NUPES).** Il s'agit de mettre en extinction les niches fiscales néfastes pour le climat, qui pénalisent les efforts de notre société face au changement climatique. Celles qui encouragent l'utilisation de combustibles fossiles, en particulier, contribuent à augmenter nos émissions de gaz à effet de serre.

Cette mesure apporterait à l'État des revenus supplémentaires, qui pourraient à leur tour être réinvestis pour atténuer le changement climatique. Rien qu'en revenant sur l'exonération des droits d'accise sur les produits énergétiques et sur le soutien aux entreprises écono-intensives, à l'aérien et au maritime, aux raffineries et aux projets routiers, nous pourrions économiser 4 milliards dès l'année prochaine, et 8 milliards par an à terme.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Avis défavorable. Je comprends votre intention, mais votre amendement n'apporte pas d'ambition supplémentaire. Ce ratio est un objectif ; si nous pouvons aller plus loin, nous le ferons. Et la trajectoire ne s'arrêtera pas en 2027.

En outre, il y a peut-être d'autres moyens d'atteindre nos objectifs et il serait dommage de se limiter.

**M. Charles de Courson (LIOT).** Il me paraît difficile d'adopter cet amendement. En effet, l'une des plus importantes niches fiscales visées, l'exonération du kérosène des avions, est inscrite dans la convention de Chicago, qu'il faudrait alors renégocier. Je me demande même si l'amendement est recevable : il s'agirait d'une injonction au Gouvernement.

**Mme Eva Sas (Écolo-NUPES).** M. de Courson a souvent raison, mais pas toujours : en l'occurrence, l'exonération du kérosène n'est pas classée comme défavorable dans le budget vert – elle l'est dans d'autres rapports comme celui du Réseau Action climat.

La logique de cet amendement est de supprimer toutes les niches fiscales néfastes pour le climat. Il ne s'agit pas de mettre en danger certains secteurs : ils peuvent être soutenus par d'autres aides, qui n'encouragent pas la consommation de carburant. Les aides budgétaires ne doivent pas soutenir la consommation d'énergie fossile. C'est un objectif certes lointain, mais nécessaire.

*La commission rejette l'amendement CF131.*

*Amendement CF156 de M. Mathieu Lefèvre*

**M. Mathieu Lefèvre (RE).** Dans une logique transpartisane, et dans la direction indiquée par le rapport d'application des mesures fiscales du rapporteur général, il s'agit de poursuivre l'évaluation des dépenses classées comme non cotées – les dépenses informatiques ou à celles des collectivités territoriales – ou comme neutres – je pense notamment aux dépenses des ministères régaliens et aux transferts aux entreprises.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Avis favorable.

**M. Charles de Courson (LIOT).** Concrètement, que sont les dépenses non cotées ? Ce sont celles que l'on n'est capable de classer ni comme neutres, ni comme positives, ni comme négatives, je suppose ? Vous demandez donc l'évaluation de dépenses dont le Gouvernement vous dit lui-même qu'il n'est pas capable de les qualifier.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** On n'a pas encore fait le tour du sujet. Parmi les dépenses non cotées, il y a les concours financiers de l'État aux collectivités, par exemple. Les dépenses régaliennes, comme les dépenses militaires, sont plutôt classées comme neutres.

Le Gouvernement doit donc continuer son travail pour évaluer les différentes dépenses de façon plus fine : c'est un processus continu, pas quelque chose que l'on fait une fois pour toutes.

**Mme Eva Sas (Écolo-NUPES).** Une fois n'est pas coutume, j'irai dans le même sens que le rapporteur général.

Dans le budget vert, 90 % des dépenses ne sont pas cotées : on voit les limites de cet outil. Les dépenses non cotées comprennent aussi l'essentiel des dépenses de personnel : pour aller plus loin, il faudrait une analyse fine de l'activité des différents services.

Ce sont surtout les dépenses d'investissement qui peuvent être classées comme favorables ou défavorables ; en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, il y aurait toujours une grande part de dépenses non cotées.

Le budget vert devrait donc être profondément réformé pour constituer un véritable outil de pilotage de l'État.

*La commission adopte l'amendement CF156.*

*Elle adopte l'article 14 modifié.*

**Article 15 :** *Instrument de pilotage des dispositifs d'aides aux entreprises*

*Amendements CF16 de M. Philippe Brun, CF164 de M. Jean-René Cazeneuve et CF107 de M. Daniel Labaronne (discussion commune)*



**M. Philippe Brun (SOC).** La France est la championne européenne des aides aux entreprises ; c'est la dépense publique du périmètre de l'État qui a le plus augmenté ces vingt dernières années. Nous proposons donc que toute extension ou prolongation d'un dispositif d'aide aux entreprises soit limitée à cinq ans, que le dispositif en question ait été instauré avant ou après le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** L'amendement CF164 vise à revenir au périmètre initial de cet article, restreint par le Sénat : les collectivités territoriales accordant un nombre important d'aides publiques aux entreprises, il est conforme à l'esprit du dispositif de prévoir les mêmes évaluations que pour l'État.

**M. Daniel Labaronne (RE).** Mon amendement propose de borner de manière plus stricte les dispositifs d'aides aux entreprises instaurées par l'État en supprimant la date du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Demande de retrait de l'amendement CF16 ou avis défavorable, car le bornage s'applique déjà dans les textes existants.

Même avis pour l'amendement CF107, qui ferait naître une insécurité juridique car il créerait un effet de seuil sur le stock d'aides déjà existantes cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi. Ce serait en outre difficilement absorbable par l'administration.

**Mme Sophia Chikirou (LFI-NUPES).** Le ministre Bruno Le Maire avait promis devant les commissions des finances et des affaires européennes, le 28 mars, qu'une revue des aides aux entreprises serait réalisée afin de s'assurer que ces aides sont efficaces, qu'elles vont réellement aux entreprises qui produisent en France et génèrent de l'activité. J'imagine que cette évaluation n'a pas eu lieu puisque je n'ai jamais eu de réponse à la question écrite que j'avais posée dans la foulée et que, plusieurs mois plus tard, nous sommes en train d'examiner un projet de loi de programmation des finances publiques qui ne dit rien à ce sujet.

L'article 15 vise à limiter à cinq ans les aides aux entreprises. C'est un minimum, mais il est loin d'être suffisant pour répondre aux enjeux, *a fortiori* compte tenu de ce que prévoit l'article suivant pour les administrations publiques locales. Même s'il s'agit peut-être d'un tabou pour la Macronie et le ministère des finances, il faudra qu'on finisse par aborder sérieusement la question des aides aux entreprises.

**Mme Nadia Hai (RE).** L'article 15 correspond à ce que vous venez de demander : donner plus de lisibilité aux aides aux entreprises – une liste sera établie –, rendre ces dispositifs beaucoup plus efficaces et évaluer leur coût. Le Sénat a fait des ajouts en ce sens, et nous allons examiner d'autres amendements qui permettront d'apporter des précisions.

*La commission rejette l'amendement CF16 et adopte l'amendement CF164.*

*L'amendement CF107 est retiré.*

*Amendements identiques CF21 de M. Philippe Brun et CF110 de M. Mathieu Lefèvre.*

**M. Philippe Brun (SOC).** Nous reprenons, dans un esprit très constructif, un excellent amendement de Daniel Labaronne qui avait été adopté en première lecture pour borner dans le temps les créations, extensions ou prolongations de dispositifs d'aides aux entreprises dans une limite de trois ans, et non de cinq.

**M. Mathieu Lefèvre (RE).** Il y a un impensé dans la critique que vous faites, madame Chikirou, c'est que vous êtes parlementaire. Si vous voulez évaluer une dépense du budget général, libre à vous de le faire : vous pouvez la suivre de A à Z, conformément à votre rôle de contrôle de l'action du Gouvernement.

Mon amendement vise à ce que l'évaluation des aides aux entreprises se fasse de façon triennale.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Avis favorable. Ce que vous proposez est ambitieux, mais louable dans l'objectif d'une bonne gestion des finances publiques.

*La commission **adopte** les amendements CF21 et CF110.*

*L'amendement CF113 de M. Mathieu Lefèvre est **retiré**.*

*Amendement CF150 de M. Mathieu Lefèvre*

**Mme Nadia Hai (RE).** Cet article prévoit désormais que les dispositifs d'aides aux entreprises sont applicables dans une limite de trois ans, et que leur renouvellement est subordonné à une évaluation publique portant sur leur efficacité et leur coût. S'agissant de la liste des dispositifs concernés, le présent amendement demande, pour plus de lisibilité et de souplesse, une publication dans les documents budgétaires.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **adopte** l'amendement CF150.*

*Elle **adopte** l'article 15 **modifié**.*

### CHAPITRE III

#### **Le cadre financier pluriannuel des administrations publiques locales**

**Article 16 :** *Objectif d'évolution des dépenses locales de fonctionnement pour l'ensemble des collectivités locales*

*Amendements de suppression CF17 de M. Philippe Brun, CF48 de M. David Guiraud, CF104 de M. Nicolas Sansu et CF118 de Mme Lisa Belluco*

**M. Philippe Brun (SOC).** L'article 16 est un peu bavard : vous fixez un objectif de réduction des dépenses des collectivités territoriales mais ne vous prévoyez aucun mécanisme pour y parvenir. Je suis curieux de savoir quels maires décideront, pour faire plaisir au

Gouvernement, de ne pas dépenser l'ensemble de leur budget ou de réduire les dépenses de fonctionnement dont ils ont besoin et qu'ils ont défendues. Faute de mécanisme contraignant, l'objectif que vous fixez ne nous semble pas atteignable ; par ailleurs, il ne nous paraît pas souhaitable. Faut-il rappeler que le montant de la dotation globale de fonctionnement a fondu durant les dix dernières années ? Il est passé de 41,5 milliards en 2013 à 26,6 milliards dans le PLF pour 2023. Alors que l'État se défait en permanence sur les collectivités territoriales depuis 2017, réduisant considérablement ses services publics en milieu rural, porter un coup supplémentaire à ces collectivités qui assument ses missions fondamentales en ses lieu et place ne nous semble pas une bonne idée. C'est pourquoi nous proposons la suppression de l'article 16.

**Mme Marianne Maximi (LFI-NUPES).** Du côté de leurs dotations, les collectivités subissent de graves difficultés depuis, en réalité, 2012. Le fil rouge des politiques publiques menées depuis cette époque porte un nom : celui d'Emmanuel Macron.

Les collectivités sont dans le rouge depuis longtemps. Leurs recettes fiscales sont en baisse, avec la suppression de la taxe d'habitation et bientôt de la moitié de la CVAE, alors que leurs dépenses sont en hausse, du fait de l'inflation, face à laquelle elles se retrouvent bien seules, et de l'augmentation des besoins sociaux. Elles sont déjà contraintes, à la différence de l'État, de présenter des budgets en équilibre, et elles n'ont la main ni sur l'outil fiscal ni sur les dépenses sociales, lesquelles sont non pilotables. Elles ne sont responsables ni des déficits, ni des 50 milliards d'euros de cadeaux fiscaux que vous avez faits depuis 2017, ni de l'explosion de la pauvreté, due au choix du Gouvernement de ne pas bloquer les prix, à la réforme de l'assurance chômage ou encore au refus d'augmenter les salaires.

Nous voulons simplement garantir, par cet amendement de suppression, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

**M. Nicolas Sansu (GDR-NUPES).** L'article 16 est un de ceux qui ont suscité le plus de débats en première lecture, et pour cause : il vise à mettre les collectivités locales sous la coupe des décisions prises par l'État. Les ministres ne s'en sont pas cachés, expliquant que les collectivités devaient faire des efforts. Je rappelle pourtant que les dépenses d'énergie ont explosé, que toutes les collectivités ne bénéficient pas des tarifs réglementés de vente et qu'elles ne sont pas toutes éligibles aux filets de sécurité, qui ont plutôt de grosses mailles. Par ailleurs, l'augmentation du point d'indice, qui est une bonne chose en soi, n'a pas été compensée et la DGF ne progresse pas, si ce n'est une petite partie qui n'est plus issue de l'enveloppe normée. Il n'est pas sérieux de demander aux collectivités locales de faire encore plus d'efforts dans ce contexte compliqué, alors que ce sont elles qui aident à réaliser des investissements publics dans notre pays. D'où notre amendement de suppression.

**Mme Eva Sas (Écolo-NUPES).** La crise économique et sociale affecte durement les ménages, en particulier les plus fragiles d'entre eux. Dans ce contexte, il est primordial que les collectivités locales, notamment celles du bloc communal et les départements, aient la capacité d'agir pour amortir les impacts de la crise, en assurant la continuité de leurs services publics et en préservant l'investissement. Par ailleurs, le Gouvernement compte fortement sur les

collectivités pour cofinancer la transition écologique, comme le montrent, par exemple, les projets de RER métropolitains. Il est tout fait incohérent de demander en même temps aux collectivités locales de réduire leurs dépenses. Nous souhaitons la suppression de cet article afin de préserver les services publics de proximité et de réaliser la transition écologique, en laissant aux collectivités la possibilité d'augmenter leurs dépenses.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** S'il y a un domaine dans lequel nous avons écouté à la fois le Sénat, les oppositions et les associations d'élus, c'est celui-là. Nous avons, en effet, apporté deux modifications très importantes au texte initial. Tout d'abord, il n'y a plus de contrainte si la trajectoire n'est pas atteinte : celle-ci est donc indicative. Ensuite, cette trajectoire, à la demande du Sénat, devient moins agressive. Le ministre Bruno Le Maire l'a rappelé tout à l'heure : pour les collectivités territoriales, l'effort à fournir est de - 0,3 % par an en volume, contre - 0,9 % pour l'État central. Nous avons donc répondu, objectivement, aux deux attentes principales des collectivités.

Monsieur Brun, je ne suis pas sûr de bien comprendre votre logique. Soit cet article est bavard, soit ce qu'il prévoit est terrible pour les collectivités : il faudrait choisir.

Les élus des collectivités sont des gens très responsables, qui connaissent la situation du pays et voient bien les crises qui se succèdent. Ils ne veulent pas qu'on leur dicte une trajectoire ou qu'on leur impose des pénalités, comme c'était initialement prévu, mais ils sont évidemment d'accord pour participer à l'effort collectif. Il ne faut pas opposer l'État et les collectivités territoriales : en matière de dette et de déficit, nous sommes tous dans le même bateau.

L'idée qu'il ne faudrait même pas évoquer les collectivités dans ce texte, parce que cela froisserait on ne sait qui, est franchement exagérée. Nous donnons aux élus une trajectoire qui leur permettra de participer au redressement des finances publiques, ce qui correspond aussi à leur intérêt.

Madame Maximi, je compte vous envoyer personnellement le rapport de la Cour des comptes qui vient de sortir, après l'avoir entouré d'un beau ruban. Il dit très précisément que les collectivités ne sont pas dans le rouge. C'est vrai en moyenne, et c'est vrai pour la très grande majorité d'entre elles : 2022 était une année record. Je ne sais pas combien de fois il faut le répéter pour que vous percutiez.

Je ne dis pas que l'année 2023 n'est pas celle d'une inversion et que cela ne nécessite pas certaines interventions, mais il faudrait au moins s'entendre sur les faits objectifs, sans quoi nous allons prendre de mauvaises mesures, qui ne seront pas adaptées aux collectivités qui en ont besoin. Les départements, pénalisés par un renversement très significatif de la tendance en matière de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), méritent peut-être un soutien spécifique, mais les communes, qui bénéficient d'une augmentation de 7,1 % de la taxe foncière et qui ont des ressources actuellement dynamiques, beaucoup moins !

J'émet un avis défavorable à ces amendements. Il faut parler d'égal à égal avec les collectivités, et l'article 16 ne contient qu'une information sur ce qu'il faudrait faire pour atteindre notre objectif collectif.

**M. le président Éric Coquerel.** Le chef de l'État a expliqué hier qu'il n'y avait pas eu de baisse de la DGF. Mais il faut bien comprendre que si cette dernière reste stable, ou même augmente moins que l'inflation, cela équivaut en réalité à une baisse. Par ailleurs, quelles que soient les prévisions, tout le monde s'accorde à dire qu'on ne se dirige pas, dans les années qui viennent, vers une inflation égale ou inférieure à 1 %.

Par ailleurs, il est nécessaire d'investir et on compte beaucoup sur les collectivités pour le faire, notamment en matière de planification écologique. En revanche, il faudrait traquer les dépenses de fonctionnement. Or à partir du moment où l'inflation est plus élevée, ce qui relève du fonctionnement augmente aussi, ou alors cela suppose que les budgets prévus en matière d'investissement relèvent toujours du marché, ou du privé, et ne conduisent pas à davantage de travail pour les fonctionnaires territoriaux ou les opérateurs. C'est pour moi un contresens, ne serait-ce que parce qu'il faut flécher et contrôler les budgets investis dans la transition écologique.

Pour ces deux raisons, je suis favorable aux amendements de suppression.

**M. Charles de Courson (LIOT).** Une petite question, qui va vous paraître bizarre : à l'alinéa 4 de l'article 16, pourquoi l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement est-il exprimé en valeur ? Le ministre délégué a dit tout à l'heure que l'objectif était de - 0,3 % en volume.

Aux dernières nouvelles, l'inflation se situerait aux alentours de 4,9 % en 2023. Vous avez prévu dans le tableau une évolution des dépenses de fonctionnement de 3,8 % : le différentiel ne serait donc pas de 0,3. S'agissant du projet de budget pour l'année prochaine, que vous nous présenterez mercredi, monsieur le ministre délégué, vous avez évoqué, en matière d'inflation, le chiffre de 2,6 %. Pour ce qui est des dépenses de fonctionnement, l'évolution serait de 2,5 %, ce qui représente une baisse de 0,1 et non de 0,3. Je ne comprends donc pas.

Par ailleurs, que se passera-t-il si l'on constate *a posteriori*, en mars ou avril 2024, que l'on n'a pas respecté l'objectif ? Quelle est la portée du dispositif ?

**M. Mathieu Lefèvre (RE).** Nous avons besoin de discussions matures sur la question des collectivités. Beaucoup de contre-vérités circulent, ce qui ne fait pas beaucoup de bien au débat. M. Brun, qui déplore un coup supplémentaire porté aux collectivités, a soutenu un gouvernement qui a réduit de 12 milliards leurs dotations. Quant au président de notre commission, il parle d'une baisse, ce qui est tout de même surprenant quand on sait qu'il y a une hausse de 220 millions. On nous dit que la suppression de la taxe d'habitation n'a pas été compensée, mais je mets au défi n'importe quel maire de montrer ce qu'il a perdu depuis la suppression de cette taxe. On critique aussi la majorité au motif qu'elle aurait supprimé le lien

fiscal entre les collectivités et leurs administrés, mais que veut-on : rétablir la taxe d'habitation et amputer de 760 euros par an le pouvoir d'achat des Français ?

Il faut vraiment que le débat retrouve un peu de sérénité. Il est évidemment difficile d'être maire actuellement, dans une période de forte inflation, mais quand M. Sansu dit que nous n'avons pas du tout compensé la hausse du point d'indice, c'est oublier que nous avons créé deux filets de sécurité qui visent précisément à le faire. On peut améliorer les choses, mais évitons les contrevérités qui pervertissent le débat.

**Mme Véronique Louwagie (LR).** C'est effectivement durant le mandat de François Hollande, il y a environ dix ans, qu'on a demandé le plus gros effort aux élus locaux, avec une réduction des transferts aux collectivités territoriales de plus de 2 milliards par an.

S'agissant des efforts demandés en matière de dépenses publiques, je suis un peu perdue dans les chiffres. Il a été question de 0,3 % en volume par an pour les collectivités territoriales : quelle est la différence avec l'évolution de 0,5 % évoquée par le président du Haut Conseil des finances publiques cet après-midi ? Par ailleurs, monsieur le rapporteur général, vous avez parlé d'un effort de 0,9 % en volume par an pour l'État, mais l'avis du Haut Conseil des finances publiques fait état d'une baisse de 0,9 % en volume « sur la période 2024-2027 ». Qu'en est-il en réalité ?

**Mme Eva Sas (Écolo-NUPES).** Nous sommes bien d'accord avec l'idée qu'il faut faire confiance aux collectivités locales : ce sont elles qui connaissent le mieux les besoins de leurs administrés et de la transition écologique. Il faudrait donc préserver leur autonomie financière et fiscale. Or vous faites exactement le contraire depuis le début, et vous essayez maintenant de les corseter un peu plus en leur fixant un objectif de réduction de leurs dépenses.

La France est signataire de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui nous engage. Nous aimerions que vous la respectiez. Or vous ne le faites pas, car vous enlevez aux collectivités locales tous leurs leviers fiscaux. La CVAE, qui doit être supprimée, sera certes remplacée par une recette dynamique, mais il manque 700 millions d'euros par rapport à ce qu'aurait été la dynamique de la CVAE.

Vous êtes donc en train de réduire les recettes fiscales des collectivités locales et cherchez aussi à réduire leurs dépenses, alors que vous avez besoin qu'elles cofinancent la transition écologique. Par exemple, vous mettez 700 millions sur la table dans le cadre des contrats de plan État-région pour financer des projets de RER métropolitains, mais Jean-Pierre Farandou vous dira que le coût est de 1 milliard par projet : comme on en compte treize, il faudrait donc trouver 13 milliards. On a besoin du cofinancement des collectivités : n'attendez pas qu'elles réduisent de 0,5 % leurs dépenses au cours de la période !

**M. Sébastien Rome (LFI-NUPES).** Le quinquennat de François Hollande a effectivement été une catastrophe pour les collectivités, mais les contrats de Cahors n'étaient pas brillants non plus.

Nous avons débattu juste avant l'été avec Thomas Cazenave, au sein de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, du mystère que l'on constate : sur le terrain, tous les élus nous disent qu'il y a un problème et pourtant, quand on lit les rapports et qu'on vous écoute, tout va bien.

Prenons un département avec cent communes de 3 000 habitants qui ont une épargne nette. On voit bien qu'elles ne vont pas investir : elles n'en ont pas les moyens, et vont donc procéder à des reports de financements. Les investissements nécessaires pour l'avenir ne seront pas faits, notamment en matière de transition écologique.

**M. Philippe Lottiaux (RN).** Le cœur de la question n'est pas de savoir si les collectivités vont bien ou mal : c'est la contrainte qui leur est imposée en matière de dépenses de fonctionnement. Or qui a un déficit en la matière ? C'est l'État, et non les collectivités locales. De qui dépend notre dette de 3 000 milliards d'euros ? De l'État, et non des collectivités locales – leur part est toute petite. Par ailleurs, les collectivités ont envie d'investir : si elles peuvent arriver à 0 % d'augmentation de leurs dépenses de fonctionnement, elles le font, vous le savez très bien. Quand ce taux est de 3 ou 4 %, c'est qu'elles n'ont pas le choix, et leur dire que l'augmentation doit être inférieure est donc inopérant. Il existe aussi un principe de libre administration des collectivités locales... Enfin, les situations des communes sont si diverses, selon qu'elles sont petites ou grandes ou selon qu'on est en zone rurale ou non, qu'un taux unique ne veut rien dire : il en faudrait des dizaines pour tenir compte de la réalité. Nous voterons donc les amendements de suppression et défendrons peut-être par la suite des amendements de repli.

**M. Thomas Cazenave, ministre délégué.** Le préalable est de savoir s'il est légitime de faire contribuer les collectivités territoriales à l'effort collectif de redressement de nos finances publiques. La réponse est oui. Qui a protégé l'intégralité des salaires, autant dans les entreprises que dans les collectivités territoriales ? C'est l'État. C'est lui qui a pris la foudre pour tous – et tant mieux : nous avons protégé notre tissu économique, nos emplois et nos collectivités territoriales.

Avant la crise, le déficit était de 2,3 % : nous avons redressé les finances publiques. Est-il légitime, alors que nous avons désormais 5 % de déficit, que tout le monde s'y mette, l'État, le secteur associatif, les collectivités, les Français eux-mêmes, avec la sortie progressive du système des boucliers, et les entreprises, puisque nous avons décalé la suppression progressive de la CVAE ? Je crois que oui.

Les élus locaux reconnaissent que nous avons besoin de redresser tous ensemble les finances publiques. La question qui se pose est celle de la méthode. Les élus ne veulent pas d'une démarche unilatérale à coups de sanctions. C'est ce que nous avons arrêté : il n'y aura pas de contrats de Cahors. Quand nous avons réuni, avec Bruno Le Maire et Dominique Faure, le Haut Conseil des finances publiques locales, les représentants des associations d'élus sont arrivés avec des pistes d'économies à étudier, des revues de missions à mener : ils sont dans une posture constructive. Contrairement ce que j'ai pu entendre, un élu fait des économies s'il en a la possibilité. S'il peut dépenser moins que ce que prévoit son budget, il le fait. Les

collectivités ont donc des propositions : nous étudions avec elles les pistes d'économies qui leur permettront de ralentir leurs dépenses de fonctionnement et de participer au redressement.

J'ai aussi entendu des formulations complètement fausses : nous n'allons pas réduire leurs dépenses ! Ce que nous souhaitons, c'est qu'elles progressent un tout petit peu moins vite que l'inflation, ce qui est très différent.

S'agissant de l'inflation, permettez-moi de dire que certains groupes pratiquent l'indexation à géométrie variable. Ceux qui plaident pour une indexation de la DGF sont aussi les premiers à déposer des amendements visant à désindexer l'augmentation des bases foncières et à priver les collectivités locales de milliards d'euros de recettes. Nous avons défendu, au contraire, l'indexation des bases foncières sur l'inflation. Dire que les collectivités n'ont pas de ressources qui progressent comme l'inflation est donc faux, qu'il s'agisse du foncier ou de la TVA. Même si cela vous déplaît, monsieur Sansu, le paysage que vous décrivez ne correspond pas à la réalité.

J'appelle chacune et chacun à faire preuve de sérieux. Quand la Cour des comptes considère, au sujet des comptes de 2022, que les collectivités n'ont jamais été dans une situation aussi favorable, il ne faut pas réagir comme si c'était le Gouvernement ou le rapporteur général qui l'avait dit. Il faut regarder avec lucidité ce qui passe dans les collectivités territoriales. Oui, il y a des baisses de DMTO pour les départements, mais si nous ne sommes pas capables de nous entendre sur les chiffres de la Cour des comptes pour établir le diagnostic et débattre sur cette base, l'exercice devient compliqué.

Je rappelle aussi qu'au Sénat, les allocations individuelles de solidarité (AIS) ont été retirées du dispositif. En effet, certaines dépenses, notamment sociales, des collectivités territoriales ne sont pas pilotables.

En réponse à M. de Courson, l'objectif d'évolution est bien exprimé en valeur.

Madame Louwagie, nous avons deux objectifs. Le premier est de faire évoluer les dépenses de fonctionnement à un niveau équivalent à l'inflation moins 0,5 %. Quand on intègre les dépenses d'investissement, on arrive à - 0,3 %. Celles-ci seront donc plus dynamiques. Par ailleurs, ces chiffres sont à rapporter à l'évolution de - 0,9 % par an pour l'État. C'est lui qui fera le plus d'efforts : le ralentissement de ses dépenses sera bien supérieur à celui des collectivités territoriales.

Je pourrais également revenir sur l'augmentation du fonds vert, de plus de 2,5 milliards, et sur le fait que la DGF progressera, comme l'année dernière, après une longue période de stagnation, voire de baisse, ainsi que Mathieu Lefèvre l'a souligné.

**Mme Véronique Louwagie (LR).** J'entends ce que vous dites, monsieur le ministre délégué, mais nous ne pouvons qu'être troublés quand l'avis du Haut Conseil des finances publiques parle d'une baisse de 0,9 % en volume sur la période alors que vous déclarez, de votre côté, que c'est par an.



**M. Thomas Cazenave, ministre délégué.** Je ne retrouve pas les chiffres, mais nous allons vérifier. Il y a aussi des réflexions qui sont relatives aux dépenses primaires, c'est-à-dire hors charges d'intérêts, lesquelles ne correspondent pas aux dépenses de fonctionnement et d'investissement. Je vous enverrai par la suite une réponse plus précise, mais nous prévoyons, je le redis, – 0,5 % pour les dépenses de fonctionnement et – 0,3 % quand on intègre toutes les dépenses, dont celles d'investissement.

**M. Charles de Courson (LIOT).** Mais, comme je l'ai déjà demandé, pourquoi ne raisonne-t-on pas, à l'alinéa 4, en volume ? Ce n'est pas cohérent.

Vous prévoyez 3,8 % de croissance pour les dépenses de fonctionnement en 2023. Or l'inflation prévisionnelle est de 4,9 % : le différentiel est donc de 1,1, et non de 0,5. Pour 2024, l'inflation prévisionnelle est de 2,6 %, mais vous prévoyez une évolution des dépenses de fonctionnement de 2,5 %, ce qui donne un différentiel de 0,1.

**M. Nicolas Sansu (GDR-NUPEs).** Vous ne pouvez pas dire, monsieur le ministre délégué, que les finances des collectivités locales sont préservées parce que la taxe foncière augmente de 7,1 %. Celle-ci représente entre 33 % et 40 % des recettes globales de fonctionnement des communes : au total, la hausse est donc de 2,2 % ou 2,3 %, ce qui est en dessous de l'inflation.

Les collectivités locales, notamment le bloc communal, perdent actuellement des moyens et du pouvoir d'achat. Vous pensez que toutes les collectivités vont bien, mais je peux vous assurer que ce n'est pas le cas. On le voit déjà – l'investissement s'est un peu rétracté – et ce sera également manifeste lors du Congrès des maires. Vous verrez que ce n'est pas facile.

*La commission rejette les amendements CF17, CF48, CF104 et CF118.*

*Amendement CF24 de M. Philippe Brun*

**M. Philippe Brun (SOC).** Nous avons adopté à l'Assemblée nationale, avant le rejet du texte, un excellent amendement de MM. Lefèvre et Labaronne et de Mme Bergé, qui prévoyait que les collectivités territoriales contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique selon des modalités « tenant compte de l'évolution tendancielle de leurs recettes sur la période couverte par la loi de programmation. » Nous vous proposons à nouveau cet amendement.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Avis défavorable, car ce n'est pas tout à fait l'amendement qui avait été proposé à l'époque, tant s'en faut. Je suis très favorable, en revanche, à un système visant à assurer la résilience des finances des collectivités territoriales. Nous avons avancé sur ce point avec l'Assemblée des départements de France. Que fait-on quand les recettes augmentent d'une manière très importante ? On peut prévoir, en particulier, des systèmes de mise en réserve. En revanche, quand il faut maîtriser la dépense, c'est vrai quel que soit le niveau de recettes. Il faut garder cet objectif.

**M. Mathieu Lefèvre (RE).** M. Brun est taquin : il présente notre amendement dans un contexte différent. Le nôtre permettait de préciser l'existence d'un mécanisme contraignant. C'était une mesure plus dure pour les collectivités.

*La commission rejette l'amendement CF24.*

*Amendement CF63 de Mme Marianne Maximi*

**Mme Marianne Maximi (LFI-NUPES).** Nous souhaitons remplacer l'expression « dépenses réelles de fonctionnement » par « dépenses sociales ». Le champ lexical que vous utilisez déshumanise les sujets que nous traitons : on fait en sorte que les citoyens et les citoyennes qui nous écoutent ne voient pas clairement les enjeux qui se cachent derrière. Pour les départements notamment, les dépenses de fonctionnement sont à 70 % des dépenses de santé et d'action sociale. Les plafonner, c'est limiter l'action sociale, les salaires ou les emplois des agents. À Clermont-Ferrand par exemple, 50 % des dépenses de fonctionnement sont des charges de personnel.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Dans la navette, nous avons accepté de retirer de ces dépenses toutes les allocations individuelles de solidarité. Cela neutralise l'effet que vous décrivez – de manière un peu excessive.

**M. Philippe Brun (SOC).** L'amendement CF24 dont nous parlions juste avant est exactement le même que celui que notre collègue Lefèvre avait déposé – dispositif et exposé sommaire – même s'il est vrai que le mécanisme contraignant a depuis été supprimé.

**M. Sébastien Rome (LFI-NUPES).** Beaucoup de dépenses de fonctionnement sont en fait des investissements, il faudrait travailler à le reconnaître. Quand une collectivité embauche un Atsem (agent territorial spécialisé des écoles maternelles), elle investit pour les enfants. Les dépenses de fonctionnement de l'aide sociale à l'enfance, c'est aussi de l'investissement. Le coût évité, en matière de harcèlement scolaire par exemple, si l'on y mettait des humains, serait énorme.

**Mme Marie-Christine Dalloz (LR).** Quand on emploie du personnel mon cher collègue, quel que soit le motif, c'est du fonctionnement. La comptabilité publique est précise. En revanche, il est normal d'avoir retiré les dépenses d'AIS des dépenses de fonctionnement.

Vous évoquez, monsieur le ministre, la baisse des DMTO, qui va provoquer un effet ciseaux sur l'évolution des dépenses. En revanche, on oublie des dispositions comme l'avenant 43 sur les salaires des aides à domicile, l'augmentation de la prime de feu ou la hausse du point d'indice de 1,5 point, qui a été décidée par l'État seul. Les collectivités subissent les augmentations de dépenses que l'État décide, et se voient imposer une baisse de 0,5 point en fonctionnement. J'ai peur que vous ne mettiez en grande difficulté les départements.

*La commission rejette l'amendement CF63.*

*Amendement CF138 de M. Philippe Lottiaux*

**M. Philippe Lottiaux (RN).** Monsieur le ministre, si les collectivités augmentent leurs dépenses de fonctionnement, c'est qu'elles ne peuvent pas faire autrement. Elles n'ont pas besoin d'un texte pour leur dire quoi dépenser. Le texte les oblige à faire ce qu'elles font déjà – et si elles ne le font pas, c'est qu'elles ne peuvent pas : il ne sert à rien sauf à les stigmatiser.

Quant au fonds vert, à la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux) ou à la DSIL (dotation de soutien à l'investissement local), c'est très bien, sauf que les fonds et dotations sont de plus en plus fléchés : quand les collectivités locales veulent investir, elles n'ont plus le choix. Il faudrait revenir à des fonds moins fléchés.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Je ne partage pas votre opinion. L'action des élus est bien réelle. Prenez deux communes de même type : les ratios de personnel ou d'investissement ne sont pas les mêmes. Tout ne s'impose pas aux élus – et ils ont une responsabilité. Certains gèrent très bien, d'autres un peu moins. À Mauvezin, dans le Gers, les élus ont considéré que l'augmentation des bases de taxe foncière de 7,1 % n'était pas nécessaire et ils l'ont neutralisée en diminuant le taux de cet impôt !

*La commission rejette l'amendement CF138.*

*Amendement CF172 du Gouvernement et sous-amendement CF191 de Mme Marianne Maximi ; amendement CF18 de M. Mickaël Bouloux (discussion commune)*

**M. Thomas Cazenave, ministre délégué.** L'amendement du Gouvernement actualise l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales pour l'ajuster aux hypothèses d'inflation retenues – elle est désormais estimée à 4,9 % pour 2023 et à 2,6 % pour 2024.

L'article ne vise pas à baisser les dépenses des collectivités mais à maîtriser la progression des dépenses. Cette augmentation sera au-dessous de l'inflation, mais toutes les dépenses des collectivités ne seront pas touchées par cette dernière. Nous sommes bien repartis de la version du Sénat, pour retirer du périmètre les dépenses au titre du RSA, de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap, qui ne sont pas pilotables. S'il y a un débat sur les dépenses de masse salariale, on ne peut pas arguer de l'effet du point d'indice, puisque la base résulte directement de la politique de recrutement de la collectivité territoriale. Faut-il que le point d'indice soit le même pour l'État et les collectivités territoriales ou faut-il aller plus loin dans la responsabilisation en matière de politique employeur des élus locaux ? C'est un autre débat.

**M. Mickaël Bouloux (SOC).** Si, à certains égards, il peut être compréhensible d'associer et non d'obliger les collectivités à l'effort de redressement des finances publiques, les amener à dégager un solde structurel disproportionné au regard de leur poids relatif dans la dépense et dans l'endettement public global s'avère contreproductif. Aussi, cet amendement, travaillé avec France urbaine, propose une trajectoire moins sévère des dépenses de fonctionnement.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Avis favorable à l'amendement du Gouvernement. Monsieur de Courson, les variations s'expriment en valeur, mais la conversion en volume est aisée. Peut-être faudrait-il préciser que la différence de 0,5 point par rapport à l'inflation ne s'entend pas par an, mais en moyenne sur la période. Avis défavorable à l'amendement CF18, qui est moins vertueux pour la trajectoire de nos finances publiques.

*La commission rejette le sous-amendement CF191.*

*Elle adopte l'amendement CF172.*

*En conséquence, l'amendement CF18 tombe.*

*Amendements identiques CF1 de Mme Véronique Louwagie et sous-amendement CF181 de M. Jean-René Cazeneuve, CF67 de Mme Marie-Christine Dalloz, CF88 de M. Philippe Brun et CF158 de M. Michel Castellani*

**Mme Véronique Louwagie (LR).** Il s'agit de prendre en compte la situation particulière des départements, en ne retenant pour l'objectif de diminution des dépenses réelles de fonctionnement que les dépenses pilotables qui leur sont imputables. Cela revient à exclure quatre catégories de dépenses : premièrement, les AIS, dont nous avons déjà parlé ; deuxièmement, les dépenses relatives à l'aide sociale à l'enfance (ASE) ; troisièmement, les dépenses contractualisées entre l'État et les collectivités ; quatrièmement, un certain nombre de dépenses qui ont été décidées par l'État et imposées aux collectivités qui se sont accumulées en 2022 et 2023 – avenant 43, hausse du point d'indice, revalorisation des métiers du médico-social, prime de feu, minima sociaux... Il est important de laisser la libre administration aux collectivités.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Je comprends l'esprit de ces amendements et j'y suis favorable. Il faut soustraire des dépenses des départements à la fois les AIS et les dépenses d'aide sociale à l'enfance – qui représentent un montant très important, de l'ordre de 8 milliards d'euros – et ne laisser que des dépenses globalement pilotables. En revanche, je ne suis pas bien sûr de comprendre ce que sont les deux dernières catégories, par exemple les dépenses décidées par l'État : le concept n'est pas très clair et risque de provoquer de gros contentieux. Je propose donc de les supprimer.

**Mme Marie-Christine Dalloz (LR).** La charge des mineurs non accompagnés (MNA), qui incombe entièrement aux départements, relève-t-elle de l'aide sociale à l'enfance ou non ? Il faudrait la prendre en considération. Un autre élément me semble également important : l'augmentation du coût des fluides. Va-t-on devoir réduire le chauffage des collèges en plein hiver dans le Jura ? Enfin, est-ce que l'Assemblée des départements de France a été mise dans la boucle des discussions et quelle est leur réaction ?

**M. Michel Castellani (LIOT).** Il faut faire sortir des dépenses réelles de fonctionnement les dépenses relatives à l'aide sociale à l'enfance, celles pour lesquelles les collectivités se sont engagées avec l'État avant l'adoption de la trajectoire, de même que les dépenses nouvelles qui ont été décidées unilatéralement par l'État.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Avis favorable aux amendements à condition que mon sous-amendement soit adopté.

Les MNA sont intégrés dans l'ASE. Mais attention : si l'on considère que l'ensemble des dépenses des collectivités territoriales, des départements en particulier, ne sont pas pilotables par elles-mêmes, que devient la libre administration des collectivités territoriales ? Nous sommes dans une sorte d'entre-deux aujourd'hui : peut-être faudrait-il réfléchir à une réforme plus profonde, afin de garantir l'autonomie des départements. La logique consistant à examiner chacune des dépenses des collectivités territoriales et à compenser chaque fois qu'une dépense augmente un peu plus que l'inflation ou que ce qu'elles peuvent supporter, même si c'est ce que nous avons fait avec les filets de sécurité l'année dernière, cela a des limites.

**M. Thomas Cazenave, ministre délégué.** Les dépenses des MNA font bien partie des dépenses de l'ASE. Je suis favorable à ce qu'on sorte les dépenses de l'ASE du périmètre des dépenses prises en compte, comme nous l'avons fait pour les dépenses d' AIS à l'initiative du Sénat. Avis favorable aux amendements sous-amendés.

**Mme Marianne Maximi (LFI-NUPES).** Les MNA, étant des enfants seuls en danger sur notre territoire, relèvent par définition de l'ASE.

L'aide sociale à l'enfance va très mal. Ses besoins augmentent. L'ONU, la Défenseure des droits et l'Unicef alertent sur les conditions d'exercice de l'ASE dans de nombreux départements où, faute de moyens et de places, des centaines d'enfants restent au domicile de leurs parents alors qu'ils devraient être confiés à l'aide sociale et protégés dans des foyers. Il faut sortir l'ASE de ces restrictions de fonctionnement. Cela ne réglera pas tout mais évitera d'aggraver la situation.

*La commission **adopte** successivement le sous-amendement CF181 et les amendements CF1, CF67, CF88 et CF158 ainsi **sous-amendés**.*

*L'amendement CF50 de M. David Guiraud est **retiré**.*

*Amendement CF53 de Mme Marianne Maximi*

**M. Sébastien Rome (LFI-NUPES).** Je suis ravi que Mme Dalloz réalise qu'il y a des dépenses de fonctionnement plus spéciales que d'autres. En l'occurrence, l'amendement vise à retirer des dépenses réelles de fonctionnement les centres communaux d'action sociale, qui gèrent les Ehpad ou les épiceries solidaires et mènent des actions de lutte contre l'exclusion. On ne peut pas compter toujours sur la générosité de Bernard Arnault !

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF53.*

*Amendement CF54 de M. David Guiraud*

**M. Michel Sala (LFI-NUPES).** Il vise à exclure les Ehpad du plafond imposé aux dépenses de fonctionnement des collectivités locales. L'allocation personnalisée d'autonomie,

à la charge des départements et principal vecteur de leur participation financière au fonctionnement des Ehpad, a été sortie du plafond des dépenses de fonctionnement. Cependant, les départements financent les Ehpad par d'autres biais, par exemple le financement des fournitures.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF54.*

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF49 de Mme Marianne Maximi.*

*Amendement CF51 de Mme Marianne Maximi*

**Mme Marianne Maximi (LFI-NUPES).** Il vise à exclure du plafonnement les subventions aux associations, qui sont en très grande difficulté.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** On ne peut pas enlever toutes les dépenses des collectivités territoriales, sans quoi elles seraient sous tutelle.

*La commission **rejette** l'amendement CF51.*

*Amendement CF52 de M. David Guiraud*

**M. Sébastien Rome (LFI-NUPES).** Même demande pour les missions locales, alors que le chômage touche plus largement les jeunes. Il ne s'agit pas de mettre les collectivités sous tutelle, mais de les libérer.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF52.*

*Amendement CF55 de Mme Marianne Maximi*

**Mme Marianne Maximi (LFI-NUPES).** Même demande pour les crèches. Une enquête de l'Inspection générale des affaires sociales a révélé de graves dysfonctionnements au sein des crèches privées lucratives. Face à cela, il faudrait une offre publique efficace, et donc libérer les collectivités pour qu'elles puissent créer des offres de garde pour les jeunes enfants.

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF55.*

*Amendement CF56 de M. David Guiraud*

**M. Sébastien Rome (LFI-NUPES).** Même argument pour les dépenses liées à l'éducation. Pour lutter contre le harcèlement scolaire, il faut des oreilles. Les agents territoriaux, les Atsem, les agents du périscolaire, les dames de cantine qui encadrent les enfants sont autant de personnes à pouvoir déceler des cas de harcèlement.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Ce serait, une fois de plus, déresponsabiliser les collectivités territoriales.

*La commission **rejette** l'amendement CF56.*

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF57 de M. David Guiraud.*

*Amendement CF58 de Mme Marianne Maximi*

**M. Sébastien Rome (LFI-NUPES).** Même requête pour les infirmières scolaires, dont le nombre a baissé de 2 000 en cinq ans. Un mal au ventre peut cacher autre chose !

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF58.*

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF59 de Mme Marianne Maximi.*

*Amendement CF60 de M. David Guiraud*

**Mme Charlotte Leduc (LFI-NUPES).** Nous demandons que les rémunérations des agents périscolaires soient préservées des coupes budgétaires demandées aux collectivités territoriales. Ces dernières financent environ un quart de la dépense intérieure d'éducation, en particulier les salaires des agents périscolaires qui s'occupent des enfants de 3 à 12 ans, avant ou après l'école. Ils organisent des activités socioéducatives et participent au développement physique, psychologique et affectif des enfants. Pour ce métier essentiel et mal reconnu, l'éducation nationale fait face à une pénurie de candidats. Pendant l'année scolaire 2021-2022, 10 % des effectifs sont restés non pourvus. À Metz, les annonces cherchant à recruter des animateurs pullulent et les enfants sont gardés dans des conditions très dégradées. Dans un contexte où ces métiers n'attirent plus, il serait irresponsable d'exiger des collectivités qu'elles coupent encore dans ce poste de dépenses et détériorent davantage les conditions de travail.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Nous connaissons tous le rôle des agents périscolaires et saluons leur engagement. Avis défavorable.

*La commission **rejette** l'amendement CF60.*

*Amendement CF61 de Mme Marianne Maximi*

**Mme Charlotte Leduc (LFI-NUPES).** Dans le même esprit, il s'agit d'exclure les dépenses liées aux services de restauration scolaire des coupes budgétaires demandées aux collectivités territoriales. Les personnels des cantines subissent une très forte dégradation de leurs conditions de travail et de leur salaire, ce qui entraîne une pénurie de personnel. En cas d'absence, ce sont les Atsem qui sont sollicités pour les remplacer : dans ma circonscription, ils n'ont donc plus de pause déjeuner !

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF61.*

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF62 de M. David Guiraud.*

*La commission **rejette** l'article 16.*

## 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 CF19 de M. Philippe Brun, CF64 de M. David Guiraud et CF105 de M. Nicolas Sansu*

**M. Philippe Brun (SOC).** Il s'agit de supprimer la fixation pluriannuelle de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) et de ses sous-objectifs. On voit bien qu'il est réévalué chaque année. Il n'est pas souhaitable de se lier les mains de la sorte dès le stade de la loi de programmation des finances publiques.

**M. Damien Maudet (LFI-NUPES).** On ne peut pas admettre qu'un patient reste cinq ou six jours sur un brancard sans voir la lumière du jour, sans savoir l'heure qu'il est et en mangeant un repas froid, me disait Didier, un infirmier aux urgences de Limoges. Or, depuis que vous êtes au pouvoir, ces situations sont devenues presque courantes. Il n'y a pas trente-six moyens de régler ce problème. Le plus simple est d'investir pour l'hôpital et notre santé. La Fédération hospitalière de France demandait par exemple 3 milliards sur le budget rectificatif pour 2023 et 5 milliards pour 2024. À voir l'Ondam, il est sûr que ces moyens n'y seront pas. Prévoir un Ondam aussi faible, c'est dire aux soignants qu'ils n'auront pas de nouveaux collègues et que ceux qui restent vont devoir supporter des situations catastrophiques ; c'est dire aux patients que les dysfonctionnements vont être la norme. Tout l'été, l'hôpital a été à feu. Il faut investir rapidement avant d'assister à davantage de drames.

**M. Nicolas Sansu (GDR-NUPES).** Le rejet de l'article 16 sur les collectivités vient rappeler ce qu'est concrètement la loi de programmation des finances publiques : moins d'argent pour l'assurance maladie, malgré tout ce qui se passe. Entre les urgences qui ferment ou qui ne peuvent plus accueillir de patients, les hôpitaux surchargés, une médecine de ville en grande tension, il n'est pas sérieux d'avoir un Ondam inférieur au rythme de l'inflation. Il est normal que cette loi de programmation des finances publiques ne trouve l'assentiment ni du peuple, ni de ses représentants.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Monsieur Sansu, il n'y a pas de rapport entre la nécessité d'avoir une loi de programmation et les trajectoires. La preuve, en volume, les dépenses des administrations de sécurité sociale augmentent. Cela ne vous convient pas ? Un peu de cohérence ! Par ailleurs, je sais que vous faites peu de cas des institutions mais la Lolf nous impose de définir une trajectoire pour les administrations de sécurité sociale. Avis défavorable.

**M. le président Éric Coquerel.** J'entends bien que cet article découle d'une obligation inscrite dans la Lolf, mais déterminer les efforts en matière d'Ondam est un choix politique. L'article 17 entérine une hausse tendancielle qui, à 2,3 %, sera inférieure à l'inflation,



et ne tient pas compte de l'évolution naturelle et des besoins en matière de santé, dont la hausse est évaluée à plus 4 %.

Tout à l'heure, ici même, M. Moscovici a dit qu'il faudrait pour les Ehpad 1,9 milliard de dépenses supplémentaires, et c'est sans doute loin de ce qui est nécessaire. Parallèlement, 120 services d'urgence se sont déclarés en détresse ; certains menacent de fermer. Le problème de l'hôpital public n'est pas réglé depuis la crise du covid.

Je ne vois pas comment on peut assumer de ne pas faire correspondre, dans les années à venir, les dépenses de l'Ondam avec les besoins des Français en matière de santé publique, sauf à admettre que ce n'est pas vers la santé publique que se tourneront les Français qui en ont les moyens, mais vers la santé privée. Il s'agit d'un choix politique que l'on ne peut réduire à un choix technique. Pour ma part, je voterai les amendements.

**M. Michel Lauzzana (RE).** D'abord, l'Ondam est un objectif qui peut être dépassé.

Par ailleurs, nous dépensons proportionnellement plus que les autres pays européens, notamment l'Allemagne, pour un service à peu près équivalent., notamment parce que nous avons dans les hôpitaux plus de personnel administratif. En outre, il y a des économies de structure à faire : j'ai évoqué ce sujet avec le ministre Braun, et je continuerai avec son successeur.

M. Sansu a récité sa tirade misérabiliste habituelle sur la fermeture de services, mais les postes d'infirmières sont ouverts. Ils ne sont pas pourvus, mais dans ma région, nous avons largement augmenté le nombre de places en études d'infirmier pour pouvoir les pourvoir à l'avenir.

**M. Damien Maudet (LFI-NUPES).** Les postes sont ouverts et personne n'en veut : posez-vous les bonnes questions ! Si vous prévoyez un Ondam, donc des investissements, qui ne sont pas suffisants, vous promettez aux soignants qu'ils devront continuer de galérer autant qu'au cours des dernières années : ils ne risquent pas de répondre aux offres de travail !

Pour attirer de nouveaux soignants, il faut d'abord avancer sur la question salariale, et de façon significative. Il faut ensuite plancher sur des ratios et sur l'amélioration des conditions de travail. Ce n'est pas en adoptant des dépenses trop basses que nous y arriverons.

Vous déplorez que les postes ne soient pas pourvus dans les hôpitaux, mais vous allez voter un article garantissant qu'ils ne le seront jamais.

**M. Thomas Cazenave, ministre délégué.** Il y a tout de même dans ces critiques deux contrevérités. D'abord, sur la période, l'Ondam est le seul objectif en croissance positive en volume. Ensuite, sa croissance est supérieure à l'inflation – 3,2 % en 2024, pour une inflation attendue à 2,6 %.

**M. Charles de Courson (LIOT).** Le premier alinéa de l'article 17 prévoit des montants « exprimés en pourcentage du produit intérieur brut et en milliards d'euros courant ».

Ce pourcentage est fixé à 21,8 % sur quatre ans, ce qui peut donner des résultats différents d'une année à l'autre. Ne vaudrait-il pas mieux rédiger l'alinéa pour indiquer qu'il s'agit de faire en sorte que les montants prévus n'excèdent pas 21,8 % du PIB ?

Par ailleurs, dans les premiers articles, les administrations de sécurité sociale recouvrent les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et les régimes complémentaires obligatoires. Comment évolue dans vos prévisions l'écart entre les administrations de sécurité sociale et les régimes obligatoires de base ?

*La commission rejette les amendements CF19, CF64 et CF105.*

*Amendements CF166 du Gouvernement et CF139 de M. Philippe Lottiaux (discussion commune)*

**M. Thomas Cazenave, ministre délégué.** L'amendement CF166 vise à assurer la mise en cohérence de l'article 17 avec la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 et avec le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024. Il élargit la programmation aux années 2026 et 2027, en cohérence avec la programmation des finances publiques.

Plus précisément, il actualise le niveau maximal de l'objectif de dépenses des régimes obligatoire de base de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse (FSV). Il actualise le plafond des dépenses relevant du champ de l'Ondam pour trois ans, respectivement à 248 milliards en 2023, ce qui correspond au taux de progression, hors dépenses covid, de 4,8 %, 255 milliards en 2024, pour 3,2 % de progression, et 262,5 milliards pour 2025, pour 3 % de progression. Ces chiffres sont très supérieurs aux hypothèses d'inflation. Par ailleurs, il actualise les taux maximaux d'évolution annuelle des sous-objectifs de l'Ondam.

L'amendement CF176 qui viendra juste après prévoit que des économies à hauteur de 6 milliards d'euros par an pour les années 2025 à 2027 devront être trouvées dans le cadre de la revue de dépenses.

**M. Philippe Lottiaux (RN).** L'objectif global de l'Ondam évolue effectivement : les moyens sont là. En revanche, il y a toujours des besoins énormes et des manques criants dans le système de santé. Chacun s'en rend compte chaque jour dans sa circonscription. Il faut donc sortir du réflexe de réclamer toujours plus de moyens. Il y a un vrai problème au cœur du système, d'organisation, de suradministration et d'inadéquation de la demande aux besoins. Il y a un vrai travail de fond à faire pour améliorer l'allocation et l'efficacité des moyens, dont nul ne nie l'importance, pour répondre aux besoins.

Dans ce cadre-là, nous ne sommes pas opposés à l'évolution globale de l'Ondam, mais il nous semble que le décliner dans des sous-objectifs aussi précis qu'ils le sont à l'heure actuelle empêche de remettre les choses à plat.

L'amendement CF139 vise donc à supprimer les alinéas 5 à 7 relatifs aux sous-objectifs de l'Ondam.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Avis favorable à l'amendement du Gouvernement. J'invite chacun à regarder les chiffres tels qu'ils sont : il s'agit d'une croissance significative et d'un soutien sans ambiguïté aux services de santé de notre pays.

Je donne un avis défavorable à l'amendement CF139. Les administrations ont besoin des sous-objectifs pour assurer le pilotage, d'autant qu'ils n'imposent aucune contrainte : leur montant est voté par le Parlement chaque année dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Pour avoir une bonne visibilité, il importe d'aller jusqu'à ce niveau de détail.

**M. Jean-Philippe Tanguy.** Comme je l'ai dit lors des dialogues de Bercy, monsieur le ministre, si vous voulez parvenir à un texte consensuel avec les oppositions, il faut que son ancrage politique ne soit pas excessif. En fixant des sous-objectifs, vous définissez une politique de santé qui va au-delà du besoin de programmation des finances publiques. Nous admettons que, dans le cadre d'un projet de loi de programmation, des impératifs s'imposent, mais ces sous-objectifs vont trop loin. La politique de santé peut se contenter d'une trajectoire de dépenses redéfinie chaque année par le Parlement.

*La commission **adopte** l'amendement CF166 du Gouvernement.*

*En conséquence, l'amendement CF139 **tombe**.*

*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **adopte** l'amendement CF176 du Gouvernement.*

*Elle **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*

*Amendement CF140 de M. Philippe Lottiaux*

**M. Philippe Lottiaux (RN).** Le système de santé a de vrais besoins, notamment les urgences et la médecine de ville, mais il souffre de suradministration. Nous proposons donc que les dépenses de gestion administrative, plutôt que de rester stables, connaissent une baisse, ce qui permettrait de mettre un peu plus d'argent là où il y en a besoin, au profit des soignants et du système de santé à proprement parler.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Dire que M. Tanguy ne voulait pas entrer dans le détail...

Des efforts ont été faits en la matière : les dépenses à caractère limitatif, hors investissement, du régime général ont diminué de 8,76 % entre 2013 et 2019. Avis défavorable.

**M. Charles de Courson (LIOT).** Tel qu'il est rédigé, l'article 18 s'applique-t-il uniquement au régime de base et à l'établissement de retraite additionnelle de la fonction

publique, ou aussi aux régimes complémentaires ? De mémoire, les conventions d'objectifs et de gestion ne s'appliquent qu'aux régimes de base.

**M. Jean-Philippe Tanguy.** Monsieur le rapporteur général, nous ne sommes pas dans une discussion de marchands de tapis. Vous appelez les oppositions à la responsabilité et à voter ou laisser adopter votre texte. Mais vous rejetez l'amendement CF139 sans me dire en quoi laisser davantage de liberté pour les sous-trajectoires de la politique de santé remettrait en cause l'équilibre général de la programmation des finances publiques. Si votre état d'esprit est d'essayer d'éviter le 49.3, mais en n'accordant aucune attention ni aucune réponse à aucune de nos propositions, cela contredit votre propos liminaire.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Nous ne nous contentons pas de nous donner une trajectoire permettant de rétablir nos finances publiques, nous donnons une information à toutes les administrations concernées. Compte tenu des dynamiques démographiques, il n'est pas idiot de prévoir une croissance plus importante des dépenses des établissements et services pour personnes âgées que des soins de ville.

S'agissant d'une information donc, plus elle est détaillée, mieux c'est : elle n'est pas contraignante et se contente d'indiquer une direction. S'agissant de sommes avoisinant 700 milliards d'euros, une vision détaillée qui ne se noie pas dans les détails est préférable à une vision exclusivement globale.

**M. Thomas Cazenave, ministre délégué.** Monsieur de Courson, l'article 18 ne concerne pas les complémentaires santé. S'agissant des prévisions pour 2027, le régime général et le FSV seront en déficit de 0,3 point de PIB, les régimes complémentaires en excédent de 0,3 point de PIB, l'Unédic de 0,4 point de PIB et la Caisse d'amortissement de la dette sociale de 0,6 point de PIB.

*La commission rejette l'amendement CF140.*

*Elle 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*

*Amendement CF149 de M. Mathieu Lefèvre*

**M. Mathieu Lefèvre (RE).** Il vise à donner un peu de souplesse à la mise en réserve en faisant en sorte qu'elle ne soit pas définie au niveau des sous-objectifs mais de l'Ondam.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Avis favorable.

**Mme Marie-Christine Dalloz (LR).** Cet amendement m'intrigue. Je ne vois pas en quoi décliner la mise en réserve par sous-objectifs pose problème.

**M. Mathieu Lefèvre (RE).** Certaines missions prévoient des mises en réserve supplémentaires, d'autres non, en fonction de l'évolution de la consommation des crédits. Figer

la mise en réserve par sous-objectifs dans la loi de programmation interdit toute dérogation ultérieure.

*La commission adopte l'amendement CF149.*

*Elle adopte l'article 19 modifié.*

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

*Amendement CF108 de M. Daniel Labaronne*

**M. Daniel Labaronne (RE).** Il vise à rendre obligatoire une évaluation des dépenses fiscales lors de leur prorogation présentée par le Gouvernement au moins six mois avant l'expiration du dispositif.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** L'amendement aurait un effet contraire à celui recherché, en substituant de fait à la date d'application du dispositif – le 1<sup>er</sup> janvier 2023 – la date de publication de la présente loi. Avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement CF108.*

*Amendements CF23 de M. Philippe Brun, et CF97 et CF98 de M. Daniel Labaronne (discussion commune)*

**M. Philippe Brun (SOC).** Nous reprenons ici l'excellent amendement de Joël Giraud, adopté en première lecture, qui visait à rendre obligatoire une évaluation des niches sociales lors de leur prorogation.

**M. Daniel Labaronne (RE).** Les amendements CF97 et CF98 visent à rendre obligatoire une évaluation des dépenses fiscales lors de leur prorogation.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Ces amendements sont satisfaits. Chaque niche sociale fait l'objet d'une évaluation tous les trois ans. Demande de retrait ou avis défavorable.

*Les amendements CF97 et CF98 sont retirés.*

*La commission rejette l'amendement CF23.*

*Elle 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 CF124 de M. Charles Sitzenstuhl*

**M. Charles Sitzenstuhl (RE).** L'article 21 couvre un champ assez vaste. Il prévoit notamment des évaluations de la qualité de l'action publique. Nous avons eu l'an dernier un débat fourni à ce sujet. Mathieu Lefèvre et moi-même présentons un amendement qui avait été adopté en première lecture, visant à préciser que les évaluations de la qualité de l'action publique dressent la liste des doublons de compétences et de missions entre les administrations publiques.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** L'article 21 illustre ce que nous voulons faire dans le cadre de la présente loi de programmation : de l'évaluation et du bornage le plus systématiquement possible. Cela relève de la bonne gestion. S'il ne vote pas le texte, le Parlement se privera d'outils essentiels. Avis favorable.

*La commission adopte l'amendement CF124.*

*Amendement CF153 de M. Daniel Labaronne et sous-amendement CF179 de M. Jean-René Cazeneuve*

**M. Daniel Labaronne (RE).** L'amendement vise à améliorer l'information du Parlement sur les niches fiscales. De trop nombreux dispositifs ne sont ni évalués, ni bornés dans le temps, ce qui contrevient au caractère dérogatoire des dépenses fiscales.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** L'amendement va dans le bon sens. Toutefois, il existe environ 400 niches fiscales. Leur traitement exhaustif exigerait un travail colossal. Le sous-amendement vise à réduire dans un premier temps l'information aux trente dépenses fiscales les plus coûteuses, ce qui permettra de couvrir plus de la moitié des dépenses. Avis favorable à l'amendement ainsi sous-amendé.

**M. David Guiraud (LFI-NUPES).** Nous voterons l'amendement, non sans trouver étrange d'en limiter le champ, d'autant qu'il n'est pas très revendicatif. J'avais cru comprendre que nous étions à l'euro près...

Se pencher sur les niches fiscales qui n'intéressent pas grand monde n'est pas sans intérêt. En effet, de nombreuses entreprises ne bénéficient pas des aides directes et indirectes de l'État faute de maîtriser ce domaine très complexe. Dès lors qu'il existe 450 niches fiscales, seules les très grosses boîtes ont les conseillers fiscaux et les spécialistes nécessaires pour creuser la question, et ce sont elles qui se voient attribuer de l'argent dont elles n'ont pas besoin.

Le sous-amendement n'est pas le bienvenu. Il faut soutenir M. Labaronne, qui a eu un bel éclair de lucidité.

*La commission adopte le sous-amendement CF179.*

*Elle adopte l'amendement CF153 sous-amendé.*

*Amendement CF154 de M. Michel Lauzzana et sous-amendement CF182 de M. Jean-René Cazeneuve*

**M. Michel Lauzzana (RE).** L'amendement CF154 vise à améliorer l'information du Parlement en matière de transparence financière s'agissant des niches sociales, dans un souci de bonne gestion. De trop nombreux dispositifs ne sont ni bornés dans le temps ni évalués, ce qui contrevient au caractère dérogatoire des dépenses sociales.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Les niches sociales font l'objet d'une évaluation triennale prévue dans la loi organique du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Ce dispositif est en cours de mise en place. Le dupliquer par une évaluation annuelle sur un champ plus restreint semble prématuré. Je propose donc de supprimer la seconde phrase de l'alinéa 2 de votre amendement, et sous cette réserve, je lui donne un avis favorable.

**M. Charles de Courson (LIOT).** L'amendement est intéressant, mais il ne s'attache qu'aux régimes obligatoires de base. Or l'État compense aux régimes complémentaires de retraite les décisions prises en matière d'exonération partielle de cotisations patronales. Ne faut-il pas inscrire dans le champ de l'amendement les régimes complémentaires obligatoires, tels que l'Agirc-Arrco ? Le problème se pose aussi dans les articles 18, 19 et 20. Je déposerai un sous-amendement en séance à ce sujet.

*La commission adopte le sous-amendement CF182.*

*Elle adopte l'amendement CF154 sous-amendé.*

*Amendement CF148 de M. Mathieu Lefèvre*

**M. Mathieu Lefèvre (RE).** Il s'agit de l'évaluation de la qualité de la dépense publique : le Sénat a procédé à des ajouts sur cette question qui compromettent la lisibilité de l'article 21, prévoyant notamment la transmission des données relatives aux personnes auditionnées et leur mise à disposition au format numérique. Je propose de supprimer ces ajouts, en conservant toutefois ce qui concerne la transmission en année n-1 des dépenses ayant vocation à être évaluées.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** Tel que cet article revient du Sénat, le II ne pose pas de difficulté, mais le III et le IV ne sont pas praticables. Avis favorable.

**M. David Guiraud (LFI-NUPES).** Cet amendement me surprend. Il vise à supprimer des évaluations portant sur « l'ensemble des dépenses et des moyens des administrations publiques ou des entités bénéficiant de fonds publics ainsi que sur les crédits d'impôt, les dépenses fiscales et les exonérations ou abattements d'assiette et les réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement ».

Je ne vois pas pourquoi nous n'auditionnerions pas les personnes physiques ou morales, privées et publiques, soumises à ces contrôles. Il faut peut-être lever une difficulté juridique, mais je n'en vois pas la raison politique.

**M. Mathieu Lefèvre (RE).** Nous ne supprimons pas les évaluations que vous citez, qui sont l'objet même de l'article pour lequel nous voterons. En revanche, ce que vous évoquez se heurte à un obstacle très simple : chacune et chacun d'entre nous a droit au secret fiscal. C'est même l'un des éléments constitutifs de la démocratie.

**M. David Guiraud (LFI-NUPES).** Il ne s'agit pas de révéler des informations fiscales. L'amendement supprime simplement la « liste des personnes physiques ou morales, privées ou publiques, entendues ou ayant participé directement ou indirectement à la réalisation des travaux ».

*La commission adopte l'amendement CF148.*

*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*

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

## CHAPITRE III

### **Administrations publiques locales**

## 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*

*La commission adopte l'article 24 non modifié.*

## CHAPITRE V

### **Autres dispositions**

**Article 25 :** *Bilan annuel 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*



*Suivant l'avis du rapporteur général, la commission **rejette** successivement les amendements CF87, CF84, CF85, CF86 et CF83 de M. Philippe Brun.*

*Elle **adopte** l'article 26 **non modifié**.*

## TITRE I<sup>er</sup>

### **ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES**

**Article 1<sup>er</sup> et rapport annexé (précédemment réservés) : Approbation du rapport annexé**

*Amendements CF134 de M. Frédéric Cabrolier et CF135 de M. Jean-Philippe Tanguy (discussion commune)*

**M. Frédéric Cabrolier (RN).** Mon amendement vise à compléter l'article 1<sup>er</sup> par les mots « et conformément aux cibles et jalons du plan national de relance et de résilience. » Si, comme vous le dites, l'adoption de la présente loi de programmation des finances publiques conditionne le versement des fonds du plan national de relance et de résilience, il est logique que l'Assemblée nationale en prenne acte dans le texte soumis au vote.

**M. Jean-Philippe Tanguy (RN).** Le CF135 est un amendement d'appel complémentaire : il s'agit d'établir si la discussion que nous avons est en lien avec les accords que le Gouvernement a passés avec la Commission européenne et si tout ou partie du vote de cette loi est imposé par elle pour nous permettre de toucher les fameux 18 à 19 milliards d'euros. Les Français et les Françaises méritent de savoir à quel point nous sommes inféodés à la Commission européenne. Même pour toucher un plan de financement que nous finançons majoritairement, nous devons nous lier avec elle ! La situation est surréaliste : elle revient à payer un plan de financement que l'on n'a même pas touché.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** La précision que vous apportez n'a rien à faire dans cet article. Elle a fait l'objet de nombreux débats : outre le très récent courrier de la Commission européenne adressé à la France évoqué au début de nos débats, je vous ai envoyé un courrier en juillet qui expliquait pourquoi nous avons besoin de cette loi de programmation pour toucher ces fonds.

Il est faux de penser qu'il nous faut une loi de programmation pour répondre aux exigences de l'Europe. Le Premier président de la Cour des comptes l'a dit, nous avons besoin de cette loi d'abord pour nous, le Parlement, et ensuite pour nos administrations, qui ont besoin de disposer de cette vision sur cinq ans. Nous en avons également besoin pour les marchés, afin d'expliquer aux acteurs qui nous prêtent de l'argent que nous avons pris des décisions pour redresser et maîtriser nos finances publiques.

Et, oui, nous sommes le dernier pays d'Europe qui ne l'ait pas instaurée : conformément au jalon que nous avons nous-même posé, nous en avons besoin pour toucher les sommes importantes que nous avons évoquées – environ 11 et 7 milliards, voire davantage après 2024. Ce n'est pas pour passer sous les fourches caudines de l'Europe que nous discutons

de cette loi de programmation, comme vous semblez le dire. Nous en avons vraiment besoin, pour toutes les raisons expliquées depuis cet après-midi.

Votre amendement n'apporte rien. C'est la raison pour laquelle je vous propose de le retirer.

**M. le président Éric Coquerel.** Sur cette question, je vous renvoie à mes déclarations liminaires et au courrier que j'ai envoyé.

**M. Jean-Philippe Tanguy (RN).** Je respecte votre point de vue et votre idéologie. Le Rassemblement national fera un choix de conscience et de responsabilité sur cet article. Je le redis, nous n'accordons aucune crédibilité à votre programmation budgétaire. Ces lois sont inutiles et artificielles ; elles ne sont jamais respectées, et celle-ci n'y fera pas exception. Ce n'est qu'en raison du financement européen que nous envisageons de laisser passer cette loi. Pour le reste, cela ne vaut rien.

Mon amendement d'appel vous semble superfétatoire. Pour moi, il est essentiel, puisque nous rejetons le mikado institutionnel que vous avez créé, le fait de se lier les mains, et jusqu'aux doigts, avec la Commission européenne, la Banque centrale européenne, bref, toutes les institutions non élues qui font que nous sommes réunis et que nous travaillons très tard sur un texte qui ne devrait même pas exister.

**M. David Guiraud (LFI-NUPES).** Nous sommes autant étonnés de la réponse du Gouvernement que de la défense du Rassemblement national. Leur amendement explique que 175 cibles et jalons différents, qualitatifs ou non, sont censés conditionner le versement des fonds européens. Nous ne savons pas si la Commission européenne va nous sanctionner ou non. Et dans le même temps, ils disent qu'ils vont voter cette loi, par responsabilité. Ce qui est responsable, c'est de déterminer s'il existe une obligation de la part de la Commission européenne.

Surtout, cela signifie que vous acceptez le texte ! La France a donné énormément d'argent au plan de relance européen. Et l'on devrait se coucher devant les exigences de la Commission européenne ? De la part de la République en marche, on le savait, mais je croyais que le Rassemblement national avait une forme de résistance, qui a disparu sous le sceau de la respectabilité. Ce sont les Français et la souveraineté de la France qui paient.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** On ne peut pas laisser dire que notre pays ne respecte pas ses lois de programmation. Regardez ce qui a été fait en 2017 et 2019 : nous avons respecté les engagements que nous avons pris vis-à-vis de l'Europe, pour redresser nos finances publiques et passer sous la barre des 3 %. En 2023, malgré la crise en Ukraine, l'inflation et la crise énergétique, nous avons respecté nos engagements en matière de déficit, de croissance du PIB et d'inflation. Malgré un contexte extérieur très difficile, nous pilotons notre pays et nous respectons les engagements que nous prenons envers nos concitoyens.

Monsieur Guiraud, je ne me couche devant personne – l'expression n'est pas très heureuse. Effectivement, j'appartiens à une majorité qui est européenne et qui assume de faire

ses choix avec l'Europe car face à la transition écologique, face aux dangers extérieurs, militaires notamment, face aux puissances qui ne nous veulent pas toutes du bien, la meilleure réponse est toujours une réponse européenne.

*La commission **rejette** successivement les amendements CF 134 et CF135.*

*Amendement CF178 rectifié du Gouvernement et sous-amendements CF192 de M. David Guiraud, CF193 de Mme Marianne Maximi, CF196 et CF198 de M. David Guiraud, CF197 de Mme Marianne Maximi, CF188 de M. Charles de Courson, CF199 de Mme Marianne Maximi, CF194 et CF200 de M. David Guiraud, CF195 et CF201 de Mme Marianne Maximi, CF208 de M. Jean-Philippe Tanguy, CF202 de M. David Guiraud, CF207, CF205 et CF206 de M. Jean-Philippe Tanguy, CF203 de Mme Marianne Maximi, CF185 de Mme Eva Sas et CF204 de M. David Guiraud*

**M. Thomas Cazenave, ministre délégué.** Depuis la présentation en première lecture du projet de loi de programmation des finances publiques, le contexte macroéconomique et la trajectoire des finances publiques ont connu des évolutions qui conduisent à présenter un amendement pour modifier les chiffres du présent article. Il met à jour le rapport annexé, qui détaille les hypothèses et les objectifs du Gouvernement, conformément au nouveau scénario de finances publiques. Le contenu de ce rapport est encadré par l'article 1<sup>er</sup> E de la loi organique du 28 décembre 2021.

L'activité a progressé de 1 % en 2023, une prévision inchangée par rapport au programme de stabilité et au projet de loi de programmation des finances publiques. La croissance accélérerait de 1,4 % en 2024. Sur la période 2025 à 2027, la croissance serait supérieure à son rythme potentiel de 1,35 % par an.

L'inflation refluerait progressivement vers son niveau de long terme, estimé à 1,75 %, au fur et à mesure que s'achève la transmission des hausses passées de prix de matières premières et de ralentissement des salaires. Elle s'élèverait alors à 4,9 % en 2023 et à 2,6 % en 2024.

La présente trajectoire des finances publiques intègre ce nouveau scénario macroéconomique et se caractérise par un déficit public prévu à 4,9 % en 2023, 4,4 % en 2024 et 2,7 % en 2027. Nous présentons donc une trajectoire de solde public plus ambitieuse que celle de la première lecture, avec un retour du déficit public sous le seuil des 3 % en 2027, à 2,7 % contre 2,9 % dans le texte initial.

**M. David Guiraud (LFI-NUPES).** L'adoption de l'amendement du Gouvernement ferait tomber tous les amendements au rapport annexé. Nous avons donc déposé une série de sous-amendements qui les reprennent, et qui contredisent une série de propos faux, de non-dits, de vérités travesties par cet exposé des motifs très dérangeant.

Ainsi, s'agissant des perspectives macroéconomiques, non, le taux de croissance n'était pas particulièrement élevé en 2021. Il s'explique par le fait que la récession en France a été beaucoup plus forte que dans d'autres pays : le PIB de notre pays a chuté de 7,8 % en 2020,

tandis que l'Allemagne résistait beaucoup mieux. Il n'y a donc pas eu de retour à la croissance ni de rebond particulièrement visible après la crise sanitaire : la croissance était atone.

**M Damien Maudet (LFI-NUPES).** Il y a peu, le Président de la République est venu dire sur les plateaux que les prix avaient augmenté plus vite que les matières premières. Sous-entendu : des entreprises ont profité de la crise pour faire des marges colossales, et c'est sans doute aussi à cause d'elles que nous connaissons cette situation d'inflation.

À la télé, Emmanuel Macron est donc prêt à reconnaître que l'inflation est de la faute des entreprises qui ont fait des profits. Pourtant, le projet de loi n'en dit pas un mot. On a d'un côté le cosmétique et de l'autre, la réalité d'une loi qui attribue tout le poids de l'inflation à la guerre en Ukraine sans dire un mot des profiteurs de crise. Il n'y a rien sur les marges, rien sur le Fonds monétaire international, qui dit pourtant que les profits sont une des grandes raisons de l'inflation, rien sur des entreprises comme Verallia, Carrefour, Pernod Ricard, Unilever. Bref, nous souhaitons montrer ici l'hypocrisie dont vous faites preuve.

**M. David Guiraud (LFI-NUPES).** D'après l'amendement, en 2023, la croissance du PIB serait de 1 %, une prévision inchangée par rapport au programme de stabilité. Ce n'est pas sûr. La zone euro est en train d'entrer en récession. Nos voisins allemands, premiers partenaires commerciaux, rencontrent des difficultés. Ces prévisions sont mal calibrées. Si nous avons une croissance, ce sera en fonction de la baisse des importations : on parlera de croissance en pleine période de récession. Cela fait partie des éléments de langage qui sont faux.

Le sous-amendement CF198 porte sur l'inflation. Vous dites qu'en moyenne annuelle, elle s'établira à 5,8 % selon les prévisions de la Banque de France. C'est optimiste. Le Haut Conseil des finances publiques nous incite à davantage de prudence. Les prix sont encore en train d'augmenter dans de nombreux secteurs. Des économistes et des experts penchent pour revoir cette prévision. D'ailleurs, depuis un an, nous vous disons que vous êtes trop optimistes en matière d'inflation et depuis un an les prix continuent d'augmenter. Cette prévision est en décalage avec la réalité.

Le sous-amendement CF197 vise à supprimer vos perspectives de croissance, qui sont fausses. L'hypothèse de 4,2 % d'inflation en 2023 et de 2,4 % dès 2024 est une sous-estimation. Depuis un an, nous répétons que vos hypothèses sous-estiment l'inflation et surestiment la croissance.

**M. Charles de Courson (LIOT).** L'estimation du niveau de croissance pour 2024 est obsolète depuis la parution du projet de loi de programmation des finances publiques. Le Gouvernement a annoncé vouloir ramener la prévision de croissance de 1,6 % à 1,4 %. Pourtant, les prévisions de la Commission européenne de l'été 2023 et celles de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de septembre 2023 convergent vers le chiffre de 1,2 %. Dès lors, je propose de modifier à la baisse cette prévision.

**Mme Marianne Maximi (LFI-NUPES).** Le sous-amendement CF199 a aussi pour objet de supprimer ce qui n'est ni plus ni moins qu'un mensonge. Les réformes de l'assurance

chômage, des retraites ou du marché du travail sont censées soutenir la capacité productive de l'économie, accroître l'offre de travail et promouvoir le plein emploi. Or, M. le ministre délégué l'a dit, elles n'ont qu'un but : faire des économies.

Ces économies s'effectuent au prix de la régression sociale et de l'explosion de la pauvreté, sans qu'augmente l'offre de travail. Par exemple, la réforme des retraites se traduit par une augmentation du chômage pour les jeunes et pour les seniors : l'OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques) table ainsi sur une augmentation de 0,9 % du chômage, avec une baisse des salaires de 3 %. L'idée du sous-amendement est donc d'assumer les objectifs réels de ce texte et de ne pas mentir dans sa rédaction.

**M. David Guiraud (LFI-NUPES).** Le sous-amendement CF194 précise que la création d'emplois a été fortement soutenue par l'alternance, qui en représenterait environ le tiers depuis fin 2019. On voit encore une fois une forme de non-dit : vous expliquez que la création d'emplois est boostée dans le pays, en oubliant de rappeler que c'est l'alternance qui tire en avant les chiffres et que les alternants ne sont pas sûrs de trouver un poste à la fin. L'alternance est une forme d'emploi qui n'est pas garantie, et qui peut conduire à des métiers précaires.

À l'alinéa 31, vous dites que la trajectoire des finances publiques est affectée par les conséquences de la guerre en Ukraine et par les tensions inflationnistes. À aucun moment vous ne remettez en cause la politique du Gouvernement. Vous avez créé un bouclier tarifaire pour l'énergie, qui est troué. Vous ne remettez pas en cause votre politique de l'offre, ni le fait que 200 milliards de la TVA, dont 100 milliards sont amputés de la consommation populaire, vont compenser des cadeaux au grand patronat. Le sous-amendement CF200 précise que c'est parce que vous avez maintenu des dépenses fiscales et que vous n'avez pas instauré de taxation supplémentaire sur les hauts profits que le pays est en difficulté.

Par le sous-amendement CF195, nous rappelons que vous ne parlez pas une seconde de taxation sur les superprofits. Les marges des entreprises ont justement amputé le pouvoir d'achat des Français.

Récemment, la Première ministre a parlé de revente à perte. Puis, le Président de la République a annoncé des ventes à prix coûtant. On sait déjà qu'énormément d'entreprises ne pourront faire ni l'un ni l'autre. Tout cela pour ne pas parler de la question fondamentale des marges des entreprises et éviter une contrainte pour les grands groupes, qui ont fait des marges historiques ces dernières années.

Le sous-amendement CF201 vise enfin à compléter l'alinéa 39, car vous ne parlez pas des niches fiscales. M. Labaronne a eu tout à l'heure un éclair de lucidité : il faut avoir ce débat. Il paraît que nous sommes à l'euro près ; nous donnons plus de 200 milliards d'aides directes ou indirectes aux grandes entreprises. Nous souhaitons inscrire dans le texte que la réduction des niches fiscales et sociales inefficaces aurait évité d'instaurer une politique d'austérité pour réduire la dette publique.

**M. Jean-Philippe Tanguy (RN).** Le sous-amendement CF208 est raisonnable : il vise à déterminer dans la loi de programmation s'il est opportun de poursuivre la politique d'endettement indexée sur l'inflation, compte tenu du poids et de la perspective de la dette française.

La part du coût de financement de la dette indexée sur l'inflation a explosé ces dernières années. Il s'agit non de l'interdire, comme le veut le Rassemblement national, mais d'expertiser, de prendre en compte et d'apprécier l'opportunité de poursuivre ou non en ce sens, ou de changer la structure de la stratégie d'endettement.

**M. David Guiraud (LFI-NUPES).** Vous parlez de remontée durable des taux d'intérêt mais vous ne dites pas que c'est depuis l'arrivée d'Emmanuel Macron au ministère des finances, sous François Hollande, que la France a émis massivement des emprunts indexés sur l'inflation, à un moment où ils n'étaient pas nécessaires car les niveaux d'inflation étaient très faibles. Il faut rétablir la vérité : cette politique a coûté énormément d'argent.

Aujourd'hui, en période de forte inflation, on peut discuter de l'opportunité d'émettre des obligations indexées sur l'inflation, en pariant sur la baisse de celle-ci. Je ne suis pas sûr que ce soit une bonne idée, mais on peut avoir le débat. En attendant, il faut pointer la responsabilité d'Emmanuel Macron, en tant que ministre puis que président, d'avoir indexé autant d'obligations sur l'inflation.

**M. Jean-Philippe Tanguy (RN).** Le sous-amendement CF207 retrace une des propositions que le Rassemblement national a faites lors des dialogues de Bercy, à la demande du ministre délégué. Je confesse qu'elle est inspirée de ce qu'avaient proposé les Républicains, à savoir réaliser une meilleure revue des dépenses. Au terme de celle-ci, chaque force politique qui aspire à gouverner le pays fera des propositions concrètes de coupes structurelles et d'efficacité budgétaire.

La proposition peut être modifiée d'ici à la séance. Il s'agit de créer une forme de travail qui associe toute la représentation nationale, les services de Bercy et les magistrats financiers, à la revue des dépenses. C'est une proposition concrète, pour que l'on arrive à identifier ensemble de vraies améliorations budgétaires.

**Mme Eva Sas (Écolo-NUPES).** Le sous-amendement CF185 vise à inscrire dans la loi les promesses de la Première ministre sur les 7 milliards de crédits de paiement et les 10 milliards d'autorisations d'engagement pour la transition écologique. Surtout, comme le préconise le rapport Pisani-Ferry, il trace une perspective de financement pour la rénovation énergétique, jusqu'à 14 milliards en 2030.

**M. David Guiraud (LFI-NUPES).** Vous dites dans votre amendement que le solde du régime d'indemnisation du chômage se redressera entre 2023 et 2027 « grâce à un emploi dynamique, sous l'effet des mesures soutenant l'offre de travail en vue du plein emploi ». Cela est faux. La réalité vous le rappellera cruellement : vous créez des métiers sous-payés, mal payés. Vous empêchez les salariés de cotiser avec un salaire brut qui leur permet de contribuer

au régime de la sécurité sociale. Le résultat, ce sera juste une réforme qui enlèvera de l'argent à la Sécu.

N'allez pas nous dire que tout cela est bon pour les Français car en vérité, cet argent que vous allez exonérer de cotisations sociales, vous le compenserez avec la TVA, l'argent des Français. En fait, vous ferez financer une grande partie du système de sécurité sociale par l'argent de la consommation populaire alors qu'auparavant, ce sont les cotisations des travailleurs français qui assuraient la pérennité du régime.

Vous cassez non seulement la bonne santé du régime de la Sécu, mais aussi la consommation populaire. Vous êtes déjà en train de transférer 60 milliards pour compenser les exonérations de cotisations sociales et réparer les dégâts que vous faites à ce système.

**M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général.** La réactualisation du rapport annexé est nécessaire eu égard à ce qui s'est passé depuis l'automne 2022 – tensions d'approvisionnement, climat d'incertitude, hausse des prix des matières premières, qui ont provoqué un ralentissement de notre activité. Les effets négatifs de ces chocs sur l'activité se dissipent progressivement. Les prix des matières premières se sont largement détendus. Le pic d'inflation est passé et l'activité a retrouvé de l'élan au deuxième trimestre 2023, avec une croissance de 0,5 %. Le marché de l'emploi est également resté bien orienté, avec un taux de chômage de 7,2 % au deuxième trimestre 2023. Le choc a été très important, mais le pire est derrière nous.

En 2024, l'activité s'élèvera à 1,4 %, ce qui est mieux qu'en 2023, et l'inflation sera en baisse. On aura donc un rebond économique et un ralentissement de l'inflation.

Le scénario potentiel est un peu modifié, avec une perte de productivité globale des facteurs plus forte que celle estimée en septembre dernier et un rebond de l'activité plus tardif. Au total, la perte pérenne, liée à la succession des crises sanitaires énergétiques, précédemment estimée à un peu moins de 1 point, sera révisée à la hausse, à un peu plus de 1 point.

Je donne un avis défavorable à l'ensemble des sous-amendements.

Vous n'avez de cesse de minorer la performance de notre pays. Que l'on dise que la France va plutôt mieux que les autres pays, que la croissance de son PIB est meilleure que celle de ses principaux voisins, cela vous embête ! Mais je persiste : quand on compare l'avant et l'après crise sanitaire, en faisant la somme de la baisse et du rebond, la France est un des pays qui obtient la meilleure performance.

Monsieur Guiraud, permettez-moi de douter de vos qualités de prévisionniste. Il y a un an, vous nous disiez déjà que nous n'aurions pas la croissance de 1 %, ni l'inflation de 4,9 % que nous avions prévues. Reconnaissez au moins que vous vous êtes trompé pour 2023 et faites preuve d'un peu de prudence pour vos prévisions pour la suite.

L'alternance est un succès : elle est plébiscitée par les jeunes, par les entreprises, par les organisations professionnelles. Il y a 900 000 alternants : si ce n'était pas un succès, on serait

redescendu aux 300 000 ou 400 000 des années précédentes. Leur taux d'embauche est très élevé. C'est un moyen privilégié de recrutement des employeurs.

Vous vous trompez également s'agissant des obligations assimilables du Trésor (OAT) indexées. L'indexation a permis en 2023 de faire en sorte que les intérêts baissent, de façon mécanique, puisque cette année-là l'inflation a diminué par rapport à 2022. L'impact des 10 ou 12 % des OAT indexées est positif cette année. Si nous vous avions écoutés l'année dernière, nous aurions à l'avenir des intérêts de la dette très probablement supérieurs.

Et heureusement que nous n'allons pas prendre des taux fixes sur l'intégralité de nos emprunts cette année ! Nous serions pénalisés, avec une inflation qui s'oriente à la baisse. J'imagine que ce n'est pas ce que vous souhaitez.

Le sous-amendement CF207 paraît satisfait.

S'agissant des responsables de la crise, permettez-moi d'avoir un propos politique. Vous dites que c'est la faute des entreprises et des grands groupes, vous détaillez tout ce qui manque selon vous dans le rapport annexé... Mais c'est d'abord la faute de la Russie ! Je ne vous entends jamais le reconnaître, cela m'ennuie.

**M. le président Éric Coquerel.** C'est un propos un peu polémique.

**M. Philippe Brun (SOC).** Nous assistons à un drôle de manège, où une opposition déclarée, le Rassemblement national, mène une sorte de tango avec la majorité présidentielle. À l'écouter, Jean-Philippe Tanguy vise la place de ministre d'ouverture dans le gouvernement de Mme Borne – il paraît que le poste de Mme Backès est à pourvoir...

Il est incompréhensible que l'on puisse voter ce projet de loi de programmation des finances publiques en s'appuyant sur le fait que la Commission européenne nous refuserait le plan de relance. La France est le seul pays européen à avoir inscrit cette loi de programmation des finances publiques dans ses jalons. Les décisions d'exécution mentionnent bien qu'une évaluation du respect de ces jalons est faite. Il est évident que la Commission et le Conseil prendraient acte de l'absence de majorité absolue pour le Gouvernement à l'Assemblée nationale si la loi de programmation n'était pas adoptée. Surtout, l'essentiel est de respecter ses engagements, et l'on voit à quel point le Gouvernement est loin de pouvoir le faire en matière financière. Il n'y a aucune raison de venir au secours d'un gouvernement qui n'est pas capable de tenir ses comptes.

**M. Daniel Labaronne (RE).** J'ai eu du mal à suivre la démonstration macroéconomique de notre collègue Guiraud. Le Gouvernement prévoit un taux de croissance de 1 %. Selon la Banque de France, l'acquis de croissance à la fin du deuxième trimestre est déjà de 0,8 %. Vous, vous estimez que nous atteindrons 0,8 % au final – donc que nous enregistrerons zéro point de croissance dans les deux derniers trimestres de l'année.



Nous atteindrons bien notre objectif de 1 % de croissance. Quant au taux d'inflation, la prévision du Gouvernement est à 4,9 % et celle de l'Insee à 5 %. Et cela suffit pour que vous dénonciez des prévisions trop optimistes du Gouvernement !

Vous contestez aussi le taux de croissance post-covid : la France aurait eu de moins bons résultats que l'Allemagne. Mais c'est bien notre pays qui est en croissance économique et l'Allemagne qui est en récession ! Je ne comprends donc pas bien votre raisonnement.

En tout cas, ce que vous dites de nos perspectives macroéconomiques n'est confirmé ni par la Banque de France ni par l'Insee.

**M. David Guiraud (LFI-NUPES).** Dans ce festival de contre-vérités, je suis heureux de voir que tout le monde danse.

L'économie de la France a plongé après le covid, de quasiment 7 %. Les Allemands ont moins baissé. Les années suivantes, il y a eu un rattrapage. Si on revient à zéro, on peut donc dire que la croissance est de 7 %, mais c'est faux. Nous vous disons que le PIB n'augmente pas, que les exportations sont en baisse, que la zone euro est en récession, et vous avez le toupet d'affirmer que la croissance sera faramineuse ! C'est complètement contredit par la réalité.

Vous vous en rendez vite compte, qu'il s'agisse de la croissance ou de l'inflation. Ces choses sont ressenties par les Français. On ne peut pas avoir de débats de chapelles dans cette commission : on atteint parfois 20 % d'inflation sur les produits alimentaires ! Vous expliquez à des représentants de la nation et, derrière, aux Français, que l'inflation sera contenue. Mais, dans les supermarchés ou les stations essence, elle ne l'est pas, on est presque à 2 euros le litre ! Ce que vous dites est un festival de contrevérités.

**M. Thomas Cazenave, ministre délégué.** Nous n'arriverons pas à réconcilier M. Guiraud avec nos perspectives macroéconomiques. Je maintiens que l'économie française résiste bien par rapport à l'Allemagne, que nos perspectives de croissance pour 2024 sont cohérentes avec ce que nous avons observé en 2023 et que les perspectives d'inflation sont orientées à la baisse, quelles que soient les difficultés bien réelles que nous traversons.

Avant de conclure, je redis à Philippe Brun, David Guiraud et Jean-Philippe Tanguy que la Commission européenne ne fonde pas un argument suffisant pour voter la loi. Nous la votons pour nous-mêmes, non pour les jalons que nous nous sommes fixés pour toucher des versements de la Commission européenne. Nous la votons parce que nous croyons à la nécessité de baisser le déficit public sous les 3 % en 2027, de stabiliser les taux de prélèvements obligatoires à 44,4 % et de diminuer le niveau de la dépense publique. C'est cette trajectoire que chacun doit regarder, en se demandant si elle correspond à l'idée qu'il se fait d'une trajectoire utile pour notre pays.

*La commission **rejette** successivement chacun des sous-amendements.*

*Elle **adopte** l'amendement CF178 rectifié du Gouvernement. En conséquence, le rapport annexé est **ainsi rédigé**.*

*En conséquence, tous les autres amendements au rapport annexé **tombent**.*

*Puis la commission **adopte** l'article 1<sup>er</sup>.*

*La commission **adopte** l'ensemble du projet de loi de programmation des finances publiques **modifié**.*

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

**Réunion du lundi 25 septembre 2023 à 21 heures**

*Présents.* - M. David Amiel, M. Karim Ben Cheikh, M. Mickaël Bouloux, M. Philippe Brun, M. Frédéric Cabrolier, M. Sylvain Carrière, M. Michel Castellani, M. Jean-René Cazeneuve, M. Florian Chauche, Mme Sophia Chikirou, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, M. Dominique Da Silva, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Christine Decodts, M. Benjamin Dirx, 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. Michel Lauzzana, M. Marc Le Fur, Mme Constance Le Grip, M. Pascal Lecamp, Mme Charlotte Leduc, M. Mathieu Lefèvre, M. Philippe Lottiaux, Mme Véronique Louwagie, Mme Lise Magnier, M. Louis Margueritte, Mme Alexandra Martin (Gironde), M. Denis Masségia, M. Damien Maudet, Mme Marianne Maximi, M. Benoit Mournet, M. Robin Reda, M. Sébastien Rome, M. Xavier Roseren, M. Alexandre Sabatou, M. Michel Sala, M. Nicolas Sansu, Mme Eva Sas, M. Charles Sitzenstuhl, M. Jean-Philippe Tanguy, M. Jean-Marc Tellier

*Excusés.* - M. Christian Baptiste, M. Tematai Le Gayic, M. Jean-Paul Mattei, Mme Mathilde Paris