

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

- Examen, en lecture définitive, du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023-2027 (n° 530) (M. Jean-René CAZENEUVE, rapporteur général) 2
- Présences en réunion 10

Lundi

13 novembre 2023

Séance de 14 heures 30

Compte rendu n° 033

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Présidence de

**M. Éric Coquerel,
*Président***



La commission procède à l'examen, en lecture définitive, du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023-2027 (n° 530) (M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général).

M. le président Éric Coquerel. Mes chers collègues, notre ordre du jour appelle l'examen, en lecture définitive, du projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2023 à 2027. Mme la Première ministre a fait savoir à Mme la présidente de l'Assemblée nationale que, conformément aux dispositions du quatrième alinéa de l'article 45 de la Constitution, le Gouvernement demande à notre assemblée de bien vouloir statuer définitivement. À ce stade de la discussion il n'est possible, aux termes de l'article 45 de la Constitution, de modifier le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture qu'en reprenant, le cas échéant, un ou plusieurs amendements adoptés par le Sénat en nouvelle lecture.

Comme c'est la première fois depuis bien longtemps que notre commission est appelée à examiner en lecture définitive un texte qui a été modifié par le Sénat en nouvelle lecture, et non pas rejeté par lui, il peut sembler utile de rappeler la procédure applicable. La base de discussion pour l'examen en lecture définitive n'est pas le texte adopté en nouvelle lecture par le Sénat mais le texte considéré comme adopté en nouvelle lecture par notre assemblée. Lors de cette lecture définitive, l'Assemblée peut toutefois retenir tout ou partie des amendements qui ont été adoptés par le Sénat en nouvelle lecture.

C'est d'ailleurs l'objet de la présente réunion que de donner l'avis de la commission sur les amendements qui, reprenant des modifications introduites par le Sénat, auraient été redéposés devant l'Assemblée. Les amendements correspondant à ces modifications du Sénat, qui sont les seuls recevables, ont dû être déposés auprès de la séance publique, comme cela avait été expressément rappelé dans la convocation de la commission. Ces amendements sont toutefois examinés en commission.

Dans la mesure où le délai de dépôt appliqué par la séance en lecture définitive est l'appel du texte en séance, il se peut que des amendements soient déposés encore pendant quelque temps postérieurement à la présente réunion. Ces amendements, dont le dépôt interviendrait au dernier moment, n'auront pas été vus en commission, mais ils demeureront recevables s'ils correspondent à des modifications introduites par le Sénat en nouvelle lecture.

À l'heure où nous nous réunissons, vingt-deux amendements ont été déposés en séance publique ; quatre d'entre eux ont été déclarés irrecevables par le secrétariat général de l'Assemblée nationale et quatre autres ont été retirés.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Ce projet de loi de programmation dessine une trajectoire qui doit nous permettre de passer sous la barre des 3 % de déficit, et même d'atteindre 2,7 % à l'horizon 2027, avec une double contrainte : ne pas augmenter les impôts et réduire notre dette.

Il en va de notre crédibilité vis-à-vis de nos partenaires européens, mais aussi des places financières, sur lesquelles nous allons lever 285 milliards d'euros de dette l'année prochaine. C'est aussi un enjeu de souveraineté nationale. Ne pas adopter ce texte, ce serait aussi prendre le risque de perdre 18 milliards d'euros de financements européens du plan de relance.

Ce texte contient des avancées assez significatives en matière de transition écologique, puisqu'il prévoit une réduction de nos dépenses brunes et que nous avons introduit une trajectoire et une stratégie pluriannuelles de financement de notre transition écologique.

Enfin, il est important pour le Parlement, les collectivités territoriales, les ministères et les administrations de disposer de cette référence, de savoir dans quelle mesure les gouvernements successifs s'en écartent ou non. Cela offre une visibilité précieuse.

Telles sont les raisons pour lesquelles il me paraît nécessaire de voter en faveur de ce texte.

M. le président Éric Coquerel. J'ai déjà eu largement l'occasion d'exprimer mon désaccord sur cette loi de programmation. Ce n'est que l'un des éléments pris en compte par Bruxelles pour former son jugement, et il revêt une dimension qualitative : le risque ne me paraît donc pas démesuré. Surtout, je continue à m'opposer sur le fond à ce type de lois. Le présent texte envisage la réalisation d'économies annuelles, de l'ordre de 12 milliards entre 2025 et 2027, portant principalement sur les dépenses publiques. On ne puisera pas de recettes là où j'estime qu'il serait nécessaire de le faire – nous en avons déjà débattu lors de l'examen du projet de loi de finances (PLF).

M. Charles de Courson (LIOT). Savez-vous à quelle heure interviendra le 49.3 ?

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Vous êtes trop fin connaisseur de la vie parlementaire, monsieur de Courson, pour ignorer que la décision éventuelle de recourir à cette disposition constitutionnelle appartient à Mme la Première ministre.

M. le président Éric Coquerel. On peut penser, sans grand risque de se tromper, que le 49.3 sera appliqué.

Nous en venons à l'examen des amendements.

Amendement n° 2 de M. David Guiraud

M. David Guiraud (LFI-NUPES). Nous aurons, je l'espère, une discussion en séance sur le truffage, au sein du rapport annexé, d'éléments de langage très éloignés de la réalité. On peut lire, par exemple, à l'alinéa 42, que la « maîtrise de la dépense publique reposera notamment sur des mesures de transformation structurelle et une évaluation renforcée de la qualité des dépenses [...] ». Cela ne nous paraît ni sérieux ni sourcé. Vous ne comptez pas les points de PIB que, ce faisant, vous n'injecterez pas dans l'économie, pour laquelle cela aura évidemment des conséquences. Nous appelons à faire preuve d'un peu sérieux dans le débat budgétaire.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Il est surprenant que la nécessité de maîtriser les dépenses s'apparente pour vous à un gros mot. La trajectoire des finances publiques prend en considération les effets d'un certain nombre de lois que nous avons votées, au premier titre desquelles celles portant sur les retraites et sur la réforme de l'assurance chômage. Les prévisions de maîtrise de la dépense des administrations de sécurité sociale (Asso) et des administrations publiques centrales (Apuc), dans l'un et l'autre cas pour un montant de 6 milliards, seront documentées. Chacun comprend que cet effort est une nécessité.

M. Charles de Courson (LIOT). Il est regrettable que l'on découvre les amendements au dernier moment.

M. le président Éric Coquerel. Je conviens que ce n'est pas idéal mais, comme je l'ai expliqué dans mon intervention liminaire, les amendements ont été déposés auprès du service de la séance et le délai de dépôt n'est pas encore clos.

Monsieur Guiraud, pourriez-vous nous en dire un peu plus, puisque vous êtes invité à le faire ?

M. David Guiraud (LFI-NUPES). Par cet amendement très sémantique, nous remettons en cause des éléments politiques contenus dans le texte, notamment des citations comme celle-ci : « Cette maîtrise de la dépense publique reposera notamment sur des mesures de transformation structurelle et une évaluation renforcée de la qualité des dépenses, qui permettront de dégager des marges de manœuvre pour mettre en œuvre les engagements du Président de la République et les priorités fixées par le Gouvernement en termes de politique publique. » Pour résumer, nous contestons les supposées « mesures de transformation structurelle » venant dégager « des marges de manœuvre » non détaillées afin de tenir des « engagements » selon des « priorités » non définies.

M. le président Éric Coquerel. L'exposé sommaire est assez clair, que l'on soit ou non d'accord sur le fond.

La commission repousse l'amendement n° 2.

Amendement n° 11 du Gouvernement

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Compte tenu du caractère assez spécial de la procédure, vous me pardonnerez de défendre un amendement du Gouvernement.

De pure coordination et sans conséquence sur le fond, cet amendement tire les conséquences de l'article 28 du PLF pour 2024, qui prévoit la publication des plafonds de taxes affectées chaque année par la loi de finances initiale elle-même, plutôt que par sédimentation à l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

La commission accepte l'amendement n° 11, modifiant l'article 8.

Amendement n° 3 de Mme Marianne Maximi

Mme Alma Dufour (LFI-NUPES). Cet amendement tend à préciser la répartition des moyens financiers publics consacrés à la transition écologique, selon qu'ils viennent de l'État ou des collectivités territoriales. Si nous avons une idée de l'action de l'État, en réponse au rapport Pisani-Ferry Mahfouz, nous voyons beaucoup moins comment les collectivités territoriales – autorités compétentes sur nombre de sujets importants en la matière – vont pouvoir s'y prendre pour financer de tels montants, car elles sont déjà à l'os. Nous avons besoin de ces précisions pour discuter de la modification de certaines règles concernant, notamment, l'endettement des collectivités face à la transition écologique.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Tout d'abord, je rappelle que nous avons fait un pas de géant en prévoyant que le Gouvernement présenterait chaque année au Parlement une stratégie pluriannuelle définissant les financements de la transition écologique dans son ensemble. Cette présentation se fonde sur plusieurs rapports et sur les travaux du secrétariat général à la planification écologique (SGPE) décrivant la montée en puissance des investissements nécessaires par type de secteur et jusqu'en 2030.

Cela étant, je ne me vois pas définir aujourd'hui la quote-part des collectivités territoriales – qui vont évidemment participer à transition écologique, d'autant qu'elles ont envie de le faire. Puisqu'elles financent deux tiers des dépenses publiques, il n'y a pas de raison qu'à terme leur contribution ne soit pas de cet ordre pour la transition écologique. De là à inscrire leur quote-part dans le texte... Il me semble qu'elles n'apprécieraient pas beaucoup ce côté un peu directif. Avis défavorable.

M. le président Éric Coquerel. Pour paraphraser le poète, espérons que ce pas de géant ne l'empêche pas de marcher.

Mme Alma Dufour (LFI-NUPES). À l'inverse, monsieur le rapporteur général, le risque est que rien ne soit fait, tout le monde se renvoyant la balle en attendant que soit clarifié le rôle des collectivités. Prenons l'exemple du rail, des services express régionaux métropolitains (Serm). Selon le PDG de la SNCF, l'État prévoit d'assurer le tiers des investissements et compte sur les régions et les métropoles pour se répartir le reste à égalité. Or, dans nombre de territoires, régions et métropoles expliquent qu'elles n'ont pas les moyens de suivre.

Il s'agit de clarifier certaines choses pour que nous ayons enfin un débat public sur cette question et que nous nous mettions tous autour de la table, afin de lever les obstacles au financement de la transition.

M. le président Éric Coquerel. Au cœur de notre débat budgétaire, à la question de savoir comment 7 milliards pourraient, même si ce n'était pas cette année, devenir 37 milliards, il nous a souvent été répondu que cela se ferait par les collectivités. Il faudrait y voir plus clair, à la faveur peut-être d'une loi de programmation sur les questions environnementales, car des réponses trop imprécises ont été faites, jusqu'à présent, à la difficulté que souligne l'amendement.

M. Charles de Courson (LIOT). Pourquoi les membres de la minorité présidentielle sont-ils opposés à cet amendement adopté au Sénat ? La mesure n'a rien de normatif : il s'agit de demander au Gouvernement de nous donner un ordre de grandeur de la répartition des efforts, ce qui semble être de bon sens. Il n'y a là rien de polémique.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Si nous sommes une minorité présidentielle, j'aimerais que vous m'expliquiez un jour comment vous formez, dans l'état actuel des choses, une majorité !

Il est paradoxal que vous vous opposiez à notre volonté d'encadrer les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales pour qu'elles puissent maximiser leurs investissements, et que vous nous demandiez maintenant d'encadrer ces investissements. En vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales, nous faisons en sorte qu'elles puissent financer à la fois les services publics locaux et leurs investissements. Ce sont elles qui détermineront les montants qu'elles consacreront à la transition écologique, et à quel rythme elles le feront.

Mme Véronique Louwagie (LR). Il est possible d'envisager une répartition entre l'État et les collectivités territoriales et d'organiser cette répartition en discutant avec ces dernières. Ce que nous reprochions au premier jet de ce projet de loi de programmation des finances publiques était qu'il demandait aux collectivités territoriales un effort nettement supérieur à celui de l'État et qu'il maintenait le pacte de Cahors. Ce sont deux choses

différentes, si on prévoit une répartition, que de la discuter avec les acteurs et de ne pas la discuter.

Mme Marina Ferrari (Dem). Je ne suis pas favorable à cet amendement. Monsieur de Courson, des discussions ont déjà lieu entre l'État et les collectivités sur les gros investissements dans le domaine énergétique ou dans les infrastructures : ce sont les contrats de plan État-région, dans le cadre desquels prévaut la règle des trois tiers, même si elle peut être remise en cause sur certains projets – il arrive en effet que l'État donne davantage. Je ne vois donc pas ce que cet amendement apporterait au texte, d'autant plus qu'un rapport nous sera remis chaque année sur les investissements réalisés en faveur de la transition énergétique.

Par ailleurs, les collectivités sont très responsables et la plupart d'entre elles prévoient, dans leurs plans pluriannuels d'investissement, des investissements massifs destinés à la transition énergétique.

M. le président Éric Coquerel. Les dernières annonces de M. Le Maire à propos du Haut Conseil des finances publiques locales laissent subsister des interrogations. Les choses ne sont pas si claires que ça.

La commission repousse l'amendement n° 3.

Amendement n° 13 du Gouvernement

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Cet amendement, qui porte sur l'article 9, est de pure coordination.

Mme Véronique Louwagie (LR). Pouvons-nous avoir une explication ?

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Les conditions de plafonnement des affectations d'impositions de toutes natures à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale étaient définies uniquement à l'article 46 de la loi de finances pour 2012.

Cet état du droit n'est toutefois pas appelé à durer puisque, en application du nouveau 5° bis du II de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances issu de la révision organique du 28 décembre 2021, le tableau du I de cet article 46 de la loi de finances pour 2012 est transféré dans la loi de finances de l'année.

Le présent amendement tire les conséquences de cette modification législative.

La commission accepte l'amendement n° 13, modifiant l'article 9.

Amendement n° 12 du Gouvernement

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. L'article 15 a introduit un bornage des aides aux entreprises accordées par l'État, qui devront être évaluées avant leur éventuel prolongement. Nous avons complété cet article en étendant ce bornage aux aides aux entreprises accordées par les collectivités territoriales. Le Sénat est revenu sur cette disposition, qui ne lui semblait pas avoir sa place dans un chapitre consacré aux administrations publiques centrales. Le Gouvernement propose donc de reprendre l'amendement du Sénat et de restreindre le bornage aux aides de l'État.

J'émettrai un avis de sagesse sur cet amendement. Les aides aux entreprises des collectivités territoriales – régions, intercommunalités, métropoles – étant significatives, il ne me paraîtrait pas absurde de les borner. Si ce bornage n'a pas sa place dans le présent article, on pourrait envisager de l'introduire ailleurs, à une autre occasion.

M. le président Éric Coquerel. Il est vrai que ces aides sont significatives et, lorsque des entreprises ne respectent pas leurs engagements, il est très difficile pour les collectivités de se faire rembourser.

M. Charles de Courson (LIOT). C'est un amendement de bon sens. Borner les aides accordées par les collectivités territoriales, ce serait porter atteinte à leur libre administration, dans l'interprétation qu'en donne le Conseil constitutionnel. C'est aux collectivités territoriales d'évaluer leurs propres dispositifs.

Mme Véronique Louwagie (LR). Il faut laisser les collectivités locales administrer les politiques publiques déclinées sur le territoire. Ces politiques dépendent des situations particulières locales en matière économique, sociale, agricole, etc. Les collectivités, à tous les niveaux, ont la faculté d'apprécier la durée de l'application d'une politique publique.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Il ne s'agit pas d'interférer dans les attributions des collectivités territoriales mais de faire en sorte que tout le monde applique des règles de bonne gestion.

La commission accepte l'amendement n° 12, modifiant l'article 15.

Amendements identiques n°s 14 du Gouvernement et 4 de M. David Guiraud

Mme Alma Dufour (LFI-NUPES). Cet amendement vise à évaluer l'impact environnemental des aides publiques aux entreprises. Compte tenu de la générosité de ces aides et de la nécessité d'accélérer la transition écologique, notamment dans le secteur privé, il paraît important d'évaluer plus finement l'effet écologique de ces outils de finances publiques.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Bien que toutes les dépenses soient évaluées dans le cadre du budget vert, cet ajout peut être utile. Avis favorable.

La commission accepte les amendements n°s 14 et 4, modifiant l'article 15.

Amendement n° 17 de M. Philippe Lottiaux

M. Philippe Lottiaux (RN). Le projet de loi limite à trois ans le dispositif d'aide aux entreprises, ce qui paraît trop court pour assurer sa mise en œuvre et son évaluation. Les particuliers comme les entreprises ont besoin d'un peu de stabilité pour avoir confiance dans le dispositif. Aussi reprenons-nous l'amendement du Sénat pour porter le délai à cinq ans.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Nous suivons la même logique que celle qui nous a guidés pour les dépenses sociales et fiscales. Il est toujours possible de proroger le délai lorsqu'il manque des éléments. En outre, les dépenses qui seront évaluées au bout de trois ans ne seront pas toutes nouvelles. Le cycle que vous décrivez est donc théorique. Par cohérence, je donnerai un avis défavorable.

Mme Véronique Louwagie (LR). Il pourrait être intéressant de retenir une durée identique pour l'ensemble de ces dispositifs.

Nous devons peut-être faire en sorte que ces dispositifs d'aides soient appliqués le plus rapidement possible après leur adoption, afin qu'ils ne perdent pas de leur intérêt. Le calendrier de trois ans me paraît adéquat.

La commission repousse l'amendement n° 17.

Amendement n° 16 de M. Michel Castellani

M. Charles de Courson (LIOT). Dans le cadre des contrats de Cahors sur la maîtrise des dépenses publiques, nous avons demandé que les dépenses sociales telles que l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou le RSA soient exclues du périmètre pour les conseils départementaux, mais nous avons oublié l'aide sociale à l'enfance (ASE).

Le présent amendement vise à exclure du périmètre des dépenses prises en compte au titre de l'Objectif d'évolution de la dépense locale (Odedel) les dépenses supplémentaires exposées par les collectivités territoriales et leurs groupements dans le cadre d'un contrat avec l'État, dans la limite du financement apporté par l'État. Il a été adopté en nouvelle lecture au Sénat et sous-amendé pour retenir les contributions versées par les communes de la métropole du Grand Paris (MGP) au fonds de compensation des charges transférées en application du code général des collectivités territoriales – ce qui est encore autre chose. Tout cela me paraît logique.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Tout d'abord, cet amendement ne concerne pas seulement les départements mais toutes les collectivités territoriales. Ensuite, comme cela a été souligné ici et au Sénat, sa rédaction est trop imprécise et son champ trop incertain : il pourrait viser les dépenses contractualisées avec l'État, comme les contrats de plan État-région (CPER), les contrats de relance et de transition écologique (CRTE), etc.

L'idée d'exclure des dépenses qui n'étaient pas du tout sous le contrôle des départements était très bonne. Nous l'avons d'ailleurs adoptée, en incluant même des dépenses non prévues au départ. Il faut cependant veiller à ne pas aller trop loin dans ce sens pour ne pas dévitaliser l'objectif initial de maîtrise des dépenses. Avis défavorable.

M. Charles de Courson (LIOT). Monsieur le rapporteur général, il y a quand même un problème : on ne peut pas demander aux collectivités locales de signer des contrats avec l'État sans en tenir compte dans l'Odedel. Cet objectif n'est qu'indicatif, me direz-vous – je pense d'ailleurs que les sanctions se feront probablement attendre longtemps. C'est néanmoins une question de principe : les dépenses contractualisées doivent-elles être comprises dans l'objectif ?

M. Philippe Lottiaux (RN). Pour les raisons données par mon collègue Charles de Courson, je voterai pour cet amendement. Au passage, je signale que j'avais déposé un amendement qui reprenait la première partie de celui-ci, et il a été déclaré irrecevable.

M. le président Éric Coquerel. S'il a été déclaré irrecevable, c'est précisément parce qu'il ne reprenait que la première partie alors qu'il devait être rigoureusement identique à celui du Sénat. En lecture définitive, il faut que l'amendement présenté corresponde strictement à celui adopté par le Sénat en nouvelle lecture pour pouvoir être jugé recevable.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. En effet, la gymnastique est un peu particulière.

Sur le fond, rappelons qu'il n'y a pas sanction ou de mesures coercitives, comme vous l'avez d'ailleurs souligné. Quant aux contrats auxquels vous faites allusion, ce sont plutôt des contrats d'investissement alors que l'Odedel vise surtout les dépenses de fonctionnement. Votre amendement, je le répète, souffre d'une rédaction trop imprécise.

Mme Véronique Louwagie (LR). Je crois me souvenir que, lors de la nouvelle lecture de ce texte, nous avons adopté en commission des finances un amendement qui, tendant à exclure certaines dépenses, allait donc à peu près dans le même sens, et sur lequel vous aviez émis un avis de sagesse ou un avis favorable. Je souhaiterais comprendre votre position.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général. Nous avons élargi la mesure aux dépenses de l'ASE et nous étions arrêtés là, afin d'éviter de dévitaliser le texte.

La commission repousse l'amendement n° 16.

*La commission adopte le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 dans le texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, **modifié**.*

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

Réunion du lundi 13 novembre 2023 à 14 heures 30

Présents. - M. David Amiel, M. Jean-René Cazeneuve, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, Mme Christine Decodts, Mme Alma Dufour, Mme Marina Ferrari, Mme Félicie Gérard, M. David Guiraud, M. Daniel Labaronne, M. Emmanuel Lacresse, M. Mohamed Laqhila, Mme Constance Le Grip, Mme Marie Lebec, M. Mathieu Lefèvre, Mme Patricia Lemoine, M. Philippe Lottiaux, Mme Véronique Louwagie, M. Denis Masségia

Excusés. - M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Stella Dupont, M. Tematai Le Gayic, M. Jean-Paul Mattei, Mme Mathilde Paris, Mme Christine Pires Beaune, M. Charles Sitzenstuhl