

N° 647

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) pour 2018,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,
rapporteur général,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Claude Nougein, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
 PREMIÈRE PARTIE LES ORIENTATIONS DES FINANCES PUBLIQUES POUR 2018	
I. UN SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE PLAUSIBLE	7
A. UN RYTHME DE CROISSANCE EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS EN DÉBUT DE QUINQUENNAT MAIS OPTIMISTE EN FIN DE PÉRIODE	7
1. <i>Une croissance 2017 en ligne avec les estimations de l'Insee et de la Banque de France</i>	7
2. <i>Un scénario de croissance raisonnable en 2018 mais optimiste en 2019-2022</i>	8
B. UNE APPRÉCIATION PRUDENTE DE LA SITUATION STRUCTURELLE DES FINANCES PUBLIQUES	10
1. <i>Une « normalisation » bienvenue des hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle en début de quinquennat</i>	10
2. <i>Une divergence en fin de période</i>	13
II. UN EXERCICE 2017 « SUR LE FIL DU RASOIR »	14
A. UN PLAN D'ÉCONOMIES INDISPENSABLE POUR LIMITER LE « DÉRAPAGE » DU DÉFICIT	14
1. <i>Un « budget de campagne » intenable en exécution</i>	15
2. <i>La nécessité de mettre en œuvre un plan d'économies pour contenir le déficit à 3 % du PIB</i>	16
B. UN DÉFICIT PUBLIC QUI POURRAIT DÉPASSER 3 % DU PIB EN L'ABSENCE DE « BONNE NOUVELLE » EN RECETTES	17
1. <i>Des mesures d'économies qui ne viennent que partiellement compenser le « dérapage » du déficit public</i>	17
2. <i>Un objectif de déficit qui repose en réalité sur une hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires favorable</i>	18
III. UN REDRESSEMENT TRÈS PROGRESSIF DES COMPTES PUBLICS DIFFICILEMENT COMPATIBLE AVEC NOS ENGAGEMENTS EUROPÉENS	20
A. LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE ENTRE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES, SOUTIEN À LA REPRISE ET DIMINUTION DES IMPÔTS	20
1. <i>Le choix d'assumer « l'héritage budgétaire » de la précédente majorité, tout en mettant en œuvre sans attendre les baisses d'impôts annoncées</i>	20
2. <i>Une volonté de soutenir la reprise à court terme</i>	23
B. UN RYTHME DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES INSUFFISANT AU REGARD DE NOS ENGAGEMENTS EUROPÉENS	25
1. <i>Une trajectoire d'ajustement très éloignée des prescriptions du pacte de stabilité...</i>	25
2. <i>... et qui n'empêchera pas la divergence de la trajectoire d'endettement de la France et de l'Allemagne de se poursuivre</i>	30

IV. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE REPOSANT SUR UN PLAN D'ÉCONOMIES D'UNE AMPLEUR INÉDITE DONT LE SUCCÈS DÉPENDRA DE LA MISE EN PLACE D'UNE STRATÉGIE ADAPTÉE	31
A. UN PLAN D'ÉCONOMIES D'UNE AMPLEUR INÉDITE	31
1. <i>Un plan d'économies de 82 milliards d'euros...</i>	31
2. <i>... qui représenterait un effort inédit de maîtrise de la dépense publique</i>	34
B. UN OBJECTIF À CRÉDIBILISER POUR GARANTIR UN RETOUR DURABLE DU DÉFICIT SOUS LE SEUIL DE 3 % DU PIB	37
1. <i>Même un dépassement limité de l'objectif d'évolution de la dépense publique pourrait conduire le déficit à dépasser le seuil de 3 % du PIB</i>	37
2. <i>Aussi, il apparaît indispensable d'adopter sans tarder une stratégie crédible de réduction de la dépense publique</i>	39
a) <i>Sortir de la logique du « rabout »</i>	39
b) <i>Mettre en place une gouvernance adaptée</i>	43

SECONDE PARTIE

LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE ET LA MAQUETTE DE PERFORMANCE

I. DES ÉVOLUTIONS IMPORTANTES AFFECTANT LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE EN 2018	45
II. L'ÉVOLUTION DE LA MAQUETTE DE PERFORMANCE	46
A. UNE STABILITÉ DE LA MAQUETTE DE PERFORMANCE EN 2018, QUI CONSTITUE POURTANT LA PREMIÈRE ANNUITÉ DU NOUVEAU BUDGET TRIENNAL	46
B. DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES	48
TRAVAUX DE LA COMMISSION	51
I. AUDITIONS PRÉPARATOIRES	51
A. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES (5 JUILLET 2017)	51
B. AUDITION DE MM. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS (12 JUILLET 2017)	73
II. EXAMEN EN COMMISSION	88

Mesdames, Messieurs,

L'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit qu'« *en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques* ».

Cette année, le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) présente un **caractère particulier**, dans la mesure où il constitue l'occasion pour le Gouvernement de dévoiler les grandes orientations des finances publiques pour la législature.

Dans ce contexte, votre rapporteur général s'est attaché, dans des délais particulièrement contraints, à **replacer ces orientations dans leur contexte macroéconomique, à en expliciter les hypothèses et à évaluer leur conformité aux engagements européens pris par notre pays.**

À cet égard, le premier défi du Gouvernement consiste à contenir le déficit public à 3 % du PIB en 2017, afin d'ouvrir la voie à une sortie de la France du volet correctif du pacte de stabilité.

Dans cette perspective, le Gouvernement a annoncé la mise en œuvre de mesures correctrices, pour un montant de 4,3 milliards d'euros, dont 3,5 milliards d'euros sont aujourd'hui pleinement documentés. Par rapport au programme de stabilité d'avril 2017, il a également révisé à la hausse non seulement la prévision de croissance mais également l'hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires. À ce stade, le respect de l'objectif de déficit dépend ainsi, dans la trajectoire gouvernementale, d'une « **bonne nouvelle** » **en recettes, en lien avec la reprise** – même si de nouvelles mesures de régulation budgétaire ne peuvent être exclues.

Au-delà de l'exercice 2017, les orientations proposées traduisent la volonté de **concilier l'impératif de redressement des finances publiques avec deux objectifs potentiellement contradictoires** :

- d'une part, ne pas « casser » la reprise à court terme ;
- d'autre part, mettre en œuvre dès 2018 les baisses d'impôts annoncées lors de la campagne présidentielle, tout en assumant « l'héritage budgétaire » de la précédente majorité.

De ce fait, le scénario budgétaire proposé, fondé sur un redressement très progressif des comptes publics en début de quinquennat, **soulève d'importantes difficultés au regard de nos engagements**

européens. En particulier, la trajectoire d'ajustement structurel apparaît très éloignée des prescriptions du pacte de stabilité.

En outre, compte tenu de la nécessaire diminution des prélèvements obligatoires, la stratégie de redressement des finances publiques proposée par le Gouvernement **repose sur un effort inédit de maîtrise des dépenses publiques.**

En retenant le niveau tendanciel d'évolution de la dépense publique estimé par la Cour des comptes, le montant des économies à réaliser sur l'ensemble du quinquennat peut être évalué à **82 milliards d'euros.**

Un tel effort de maîtrise de la dépense publique apparaît d'autant plus ambitieux qu'il est **concentré sur la période 2018-2020** et pourrait s'accompagner de la mise en œuvre d'un montant important de **dépenses nouvelles** prévues dans le programme présidentiel.

Or, même un dépassement limité de l'objectif d'évolution de la dépense publique conduirait le déficit à **dépasser le seuil de 3 % du PIB en 2019**, année au cours de laquelle le Gouvernement entend procéder à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisations.

Compte tenu de cette forte sensibilité du solde nominal à l'évolution de la dépense publique, il apparaît indispensable d'adopter sans tarder une **stratégie crédible** de maîtrise de cette dernière, dont le présent rapport s'efforce de **tracer les contours.**

À cet égard, votre rapporteur général souhaite que le Gouvernement puisse **s'inspirer des propositions formulées par la commission des finances du Sénat** pour atteindre les objectifs ambitieux qu'il a lui-même fixés.

PREMIÈRE PARTIE LES ORIENTATIONS DES FINANCES PUBLIQUES POUR 2018

I. UN SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE PLAUSIBLE

A. UN RYTHME DE CROISSANCE EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS EN DÉBUT DE QUINQUENNAT MAIS OPTIMISTE EN FIN DE PÉRIODE

1. Une croissance 2017 en ligne avec les estimations de l'Insee et de la Banque de France

Sur le plan macroéconomique, le Gouvernement **anticipe une nette accélération de l'activité économique en 2017**. Ainsi, le produit intérieur brut (PIB) progresserait de 1,6 % en 2017, contre 1,2 % en 2016. Il s'agirait du taux de croissance **le plus élevé depuis 2011**.

Cette hypothèse de croissance est **supérieure de 0,2 point** à celle retenue par le précédent Gouvernement dans le cadre du programme de stabilité d'avril 2017.

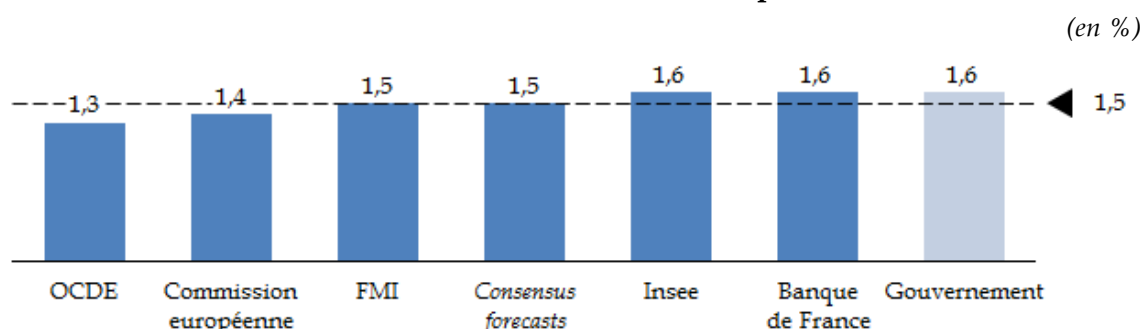
Il est vrai que l'économie française semble s'orienter vers une reprise plus vigoureuse que prévue. Comme le relève l'Insee¹, le climat des affaires est en forte amélioration depuis décembre 2016. Les chocs spécifiques liés aux mauvaises récoltes et à l'effet des attentats sur le tourisme, qui avaient pesé sur la croissance à hauteur de 0,4 point en 2016, ne freinent plus l'activité. Enfin, la croissance est soutenue par le dynamisme retrouvé du secteur de la construction et du commerce mondial.

De ce fait, l'Insee et la Banque de France ont relevé leur prévision de croissance à 1,6 % pour 2017, contre 1,4 % précédemment. L'édition de juillet 2017 du *Consensus Forecasts* est également marquée par une révision à la hausse de la prévision de croissance de la France, qui s'établit désormais à 1,5 %, contre 1,4 % précédemment. Enfin, le Fonds monétaire international (FMI) a également révisé sa prévision de croissance à 1,5 % le 17 juillet 2017.

Dans ce contexte, si l'hypothèse gouvernementale apparaît supérieure aux estimations de la Commission européenne et de l'Organisation de coopération et de développement (OCDE), elle n'en demeure pas moins **plausible**, ces dernières étant antérieures à l'embellie observée au cours des dernières semaines.

¹ Insee, « Croissance solide », Note de conjoncture, juin 2017.

Estimations de la croissance du PIB pour 2017



Source : commission des finances du Sénat (d'après : Insee, « Croissance Solide », note de conjoncture, juin 2017 ; Commission européenne, Prévisions économiques du printemps 2017 ; OCDE, Perspectives économiques de décembre 2016 ; FMI, « France : Conclusions de la mission de consultation de 2017 », 17 juillet 2017 ; Consensus forecasts de juillet 2017)

2. Un scénario de croissance raisonnable en 2018 mais optimiste en 2019-2022

Au-delà de l'année 2017, les hypothèses macroéconomiques retenues par le Gouvernement **ne sont pas manifestement surévaluées**.

Estimations de la croissance du PIB sur la période 2018-2022

(en %)

	2018	2019	2020	2021	2022
Scénario gouvernemental	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
Commission européenne	1,7	1,5	1,4	1,3	1,0
FMI	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9
Consensus forecasts	1,6				
OCDE	1,6				

Source : commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, Prévisions économiques du printemps 2017 et « Debt sustainability monitor » de janvier 2017 ; OCDE, Perspectives économiques de décembre 2016 ; FMI, World Economic Outlook Database, avril 2017 ; Consensus forecasts de juillet 2017)

En 2018, la prévision de croissance du Gouvernement (1,7 %) est proche, sinon identique, aux anticipations de la Commission européenne, du FMI, de l'OCDE et du Consensus forecasts. Elle constitue ainsi indéniablement une **hypothèse réaliste** pour la construction du budget.

À compter de 2019, une divergence peut néanmoins être observée avec les anticipations de la Commission européenne, qui s'accroît tout au long du quinquennat. Alors que les prévisions sont identiques en 2017, l'écart atteint 0,8 point de PIB en 2022.

Cette divergence peut néanmoins être relativisée par les estimations du FMI, légèrement plus optimistes (de 0,1 point en moyenne) que celles du Gouvernement.

Afin d'apprécier les effets potentiels de l'incertitude pesant sur les hypothèses de croissance 2019-2022 sur la trajectoire de redressement des comptes publics, il est proposé de **retenir un scénario alternatif dans lequel la croissance du PIB serait conforme aux estimations de la Commission européenne** tout au long de cette période.

Sensibilité du solde effectif à la conjoncture

(en % du PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Scénario du Gouvernement</i>						
Croissance	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
Solde effectif	- 3,0	- 2,7	- 2,9	- 1,5	- 0,9	- 0,5
<i>Scénario avec les hypothèses de croissance 2019-2022 de la Commission européenne</i>						
Croissance	1,6	1,7	1,5	1,4	1,3	1,0
Solde effectif	- 3,0	- 2,7	- 3,0	- 1,7	- 1,3	- 1,3
Écart	0,0	0,0	- 0,1	- 0,2	- 0,4	- 0,8

Source : commission des finances du Sénat

Comme le fait apparaître le tableau ci-avant, les incidences budgétaires sont **potentiellement importantes**, dans la mesure où :

- d'une part, le déficit effectif « **flirterait** » **dangereusement** avec le seuil de 3 % de PIB en 2019 ;

- d'autre part, le solde effectif en 2022 s'en trouverait **dégradé de 0,8 point de PIB**, ce qui représente **un tiers** de la réduction du déficit attendue sur l'ensemble du quinquennat.

Si des incertitudes demeurent sur le rythme de croissance en fin de mandature, la crédibilité d'ensemble du scénario macroéconomique proposé est indéniablement renforcée par les hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle retenues par le Gouvernement en début de période.

B. UNE APPRÉCIATION PRUDENTE DE LA SITUATION STRUCTURELLE DES FINANCES PUBLIQUES

1. Une « normalisation » bienvenue des hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle en début de quinquennat

Dans un précédent rapport¹, votre rapporteur général avait rappelé l'importance des hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production dans l'appréciation de la situation structurelle des finances publiques.

En effet, la notion de **solde structurel**, qui correspond au solde public effectif corrigé du cycle économique, soit de la conjoncture, de même que des mesures exceptionnelles et temporaires, a acquis une **position centrale au sein de la gouvernance budgétaire nationale et européenne**.

Or, son calcul est **extrêmement sensible à l'estimation de l'écart de production**, qui mesure l'écart entre le PIB effectif et le niveau d'activité « soutenable » sur longue période sans provoquer de déséquilibre sur les marchés des biens et du travail, appelé PIB potentiel. Schématiquement, il s'agit donc d'une estimation du « potentiel de rebond » de l'économie. **Ainsi, plus le PIB effectif est considéré comme étant éloigné de son potentiel, plus la part du déficit effectif attribuée au cycle économique est importante.**

Chaque année, l'évolution de l'écart de production dépend de **l'écart entre la croissance effective et la croissance potentielle**² : si la croissance effective est inférieure à la croissance potentielle, l'écart de production se creuse ; inversement, si la croissance effective est supérieure à la croissance potentielle, le « potentiel de rebond » de l'économie diminue.

Pour le Gouvernement, il existe donc une **incitation à surestimer l'écart de production et la croissance potentielle, afin de diminuer artificiellement le déficit structurel.**

Cette tentation est d'autant plus forte que ces deux grandeurs ne sont pas directement observables et sont dès lors difficiles à estimer. En période de crise, les estimations sont susceptibles de diverger plus fortement, l'identification en temps réel des ruptures structurelles étant particulièrement malaisée. Entre 2004 et 2014, les estimations de l'écart de production ont ainsi fait l'objet d'importantes révisions, à hauteur en

¹ « Pour une programmation budgétaire crédible : les enjeux des hypothèses de croissance potentielle », rapport d'information n° 764 (2015-2016) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances et déposé le 6 juillet 2016.

² La croissance potentielle est définie comme l'évolution, en volume, du PIB potentiel.

moyenne de 0,9 point pour la Commission européenne, de 1,3 point pour le Fonds monétaire international et de 2 points pour l'OCDE¹.

Dans ce contexte, comme l'a relevé à plusieurs reprises votre rapporteur général, si le précédent Gouvernement avait initialement « *retenu des hypothèses de croissance potentielle conformes à celles avancées par la Commission européenne, probablement en vue de faciliter l'octroi d'un report du délai de correction du déficit excessif, une fois celui-ci acquis, en vertu de la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 10 mars 2015, l'estimation de la croissance potentielle a été revue de + 0,2 point à partir de 2016, et ce jusqu'à la fin de la période* »².

Cette révision opportune de la croissance potentielle a conduit non seulement à **minorer artificiellement le déficit structurel** de la France mais également à « **neutraliser** » le rôle de vigie du **Haut Conseil des finances publiques** – ce dernier étant contraint par la loi organique³ de calculer le solde structurel avec la trajectoire de PIB potentiel gouvernementale lorsqu'il évalue s'il existe un « écart important » avec les objectifs fixés dans la loi de programmation des finances publiques.

À cet égard, votre rapporteur général tient à **saluer la « normalisation » des hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle retenues par le Gouvernement** dans le cadre du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques.

Pour 2016, l'**écart de production** est désormais évalué à **1,5 point** de PIB potentiel, soit un niveau **deux fois inférieur** à l'estimation du précédent Gouvernement (3,1 points de PIB potentiel).

De ce fait, l'appréciation par le Gouvernement de la situation structurelle des finances publiques française est désormais identique à celle de la Commission européenne : **le déficit structurel est évalué à 2,5 % du PIB potentiel en 2016, contre 1,6 % précédemment.**

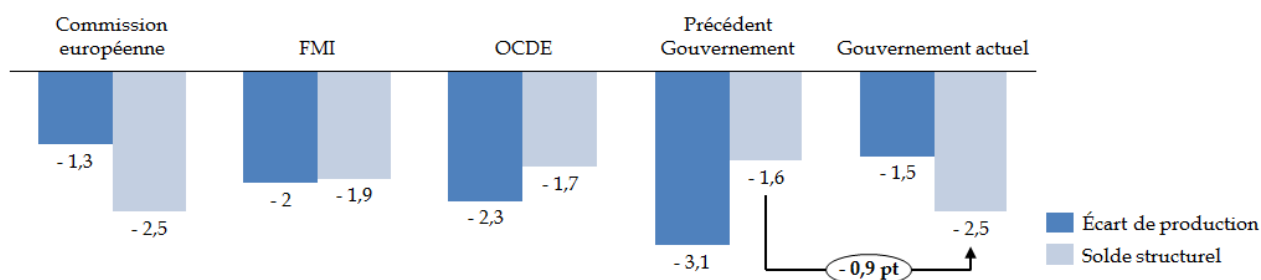
¹ Commission européenne, « An assessment of the relative quality of the EU outputgap estimates », décembre 2015.

² « Pour une programmation budgétaire crédible : les enjeux des hypothèses de croissance potentielle », rapport d'information n° 764 (2015-2016), précité.

³ Article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Estimations de l'écart de production et du solde structurel en 2016

(en % du PIB potentiel)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, Prévisions économiques du printemps 2017 ; OCDE, Perspectives économiques de décembre 2016 ; FMI, Perspectives de l'économie mondiale d'avril 2017)

De même, la **croissance potentielle** est estimée à 1,25 % en 2017 et en 2018, contre respectivement 1,5 % et 1,4 % dans le programme de stabilité 2017.

Sur l'ensemble de la période, les hypothèses de croissance potentielle retenues, bien que supérieures à celles de la Commission européenne, restent **en ligne avec les principales estimations disponibles**, l'écart à la moyenne des prévisions n'étant jamais supérieur à 0,1 point.

Estimations de la croissance potentielle sur la période 2017-2012

(en %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Scénario gouvernemental	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,35
Commission européenne	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0
FMI	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5
Consensus de la croissance potentielle	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
OCDE	1,2	1,2				
Écart à la moyenne des prévisions	+ 0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	+ 0,1

Source : commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, Prévisions économiques du printemps 2017 et « Debt sustainability monitor » de janvier 2017 ; OCDE, Perspectives économiques de décembre 2016 ; FMI, World Economic Outlook Database, avril 2017 ; consensus de la croissance potentielle de la commission des finances, édition 2016)

S'agissant de l'écart de production, l'estimation gouvernementale apparaît en début de période **particulièrement prudente** : en 2017, l'estimation du potentiel de rebond de l'économie française est ainsi légèrement supérieure (0,2 point) à celle de la Commission européenne mais très inférieure à celle du FMI et de l'OCDE.

Scénarios d'évolution de l'écart de production sur la période 2017-2012

(en points de PIB potentiel)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Scénario gouvernemental	- 1,5	- 1,2	- 0,7	- 0,3	0,2	0,6	1,1
Commission européenne	- 1,3	- 1,1	- 0,6	- 0,3	0	0,3	0,3
FMI	- 2,0	- 1,7	- 1,2	- 0,8	- 0,4	- 0,1	0,3
OCDE	- 2,3	- 2,2	- 1,8				
Écart à la moyenne des prévisions	0,4	0,5	0,5	0,3	0,4	0,5	0,8

Note méthodologique : l'évolution de l'écart de production dans le scénario gouvernemental a été calculée à partir des hypothèses de croissance effective et de croissance potentielle figurant dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques.

Source : commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, Prévisions économiques du printemps 2017 et « Debt sustainability monitor » de janvier 2017 ; OCDE, Perspectives économiques de décembre 2016 ; FMI, World Economic Outlook Database, avril 2017)

2. Une divergence en fin de période

L'écart se creuse néanmoins tout au long du quinquennat entre l'estimation de la Commission européenne et celle du Gouvernement, en raison principalement de la divergence déjà mentionnée des prévisions de croissance effective.

En 2022, l'écart de production s'établit ainsi à **1,1 %** du PIB potentiel dans le scénario gouvernemental, contre **0,3 %** dans le scénario de la Commission européenne.

Concrètement, le Gouvernement fait le « pari » que la croissance effective restera durablement supérieure à son potentiel une fois l'écart de production résorbé : si la croissance effective ne peut dépasser durablement la croissance potentielle, une phase haute du cycle économique succéderait temporairement à la phase basse de dix ans (2009-2019) qu'a connu l'économie française.

À l'inverse, pour la Commission européenne, la croissance potentielle agirait immédiatement comme un « limiteur de vitesse » pour l'économie française : une fois l'écart de production résorbé, la croissance effective ralentirait fortement.

II. UN EXERCICE 2017 « SUR LE FIL DU RASOIR »

A. UN PLAN D'ÉCONOMIES INDISPENSABLE POUR LIMITER LE « DÉRAPAGE » DU DÉFICIT

Compte tenu de l'état de ses comptes publics, la France relève du **volet correctif** du pacte de stabilité et de croissance depuis avril 2009.

En effet, la France a obtenu à trois reprises¹ un délai auprès du Conseil de l'Union européenne pour ramener son déficit nominal en deçà du seuil de 3 % du PIB, condition **indispensable** à la sortie du volet correctif.

Les conditions d'une sortie du volet correctif du pacte en 2018

Une décision sur l'existence d'un déficit excessif ne peut être abrogée « *que si, selon les prévisions de la Commission européenne, le déficit ne dépassera pas la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité au cours de la période de prévision* »².

Concrètement, sortir du volet correctif du pacte de stabilité exigera donc non seulement que **le déficit 2017 soit contenu à 3 % du PIB** dans les prévisions de la Commission européenne de printemps 2018 mais également que **l'estimation du déficit « à politique inchangée » en 2018 et 2019 ne dépasse pas ce seuil.**

Source : commission des finances du Sénat

Dans sa recommandation du 10 mars 2015, le Conseil de l'Union européenne a demandé à la France de **mettre fin à la situation de déficit excessif « au plus tard » en 2017**, en ramenant le déficit public à **2,8 % du PIB**³.

Aussi, alors même que le Gouvernement cherchait à « relâcher » les efforts en matière de dépenses à moins d'un an des élections présidentielles et législatives, le **projet de loi de finances déposé en octobre 2016** affichait un respect de l'objectif d'un retour du déficit public en deçà de 3 % du PIB, ce dernier devant même s'établir à **2,7 % du PIB**, soit un niveau légèrement inférieur à la recommandation.

¹ Le 27 avril 2009, le Conseil avait adopté une recommandation demandant à la France de corriger son déficit excessif en 2012 au plus tard. Un délai supplémentaire lui a toutefois été accordé à trois reprises par les recommandations du 27 avril 2009, du 21 juin 2013 et du 10 mars 2015.

² « Spécifications relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et lignes directrices concernant le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence », adoptées le 5 juillet 2016 par le comité économique et financier.

³ Recommandation du Conseil visant à ce qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France, 10 mars 2015, 6704/15.

1. Un « budget de campagne » intenable en exécution

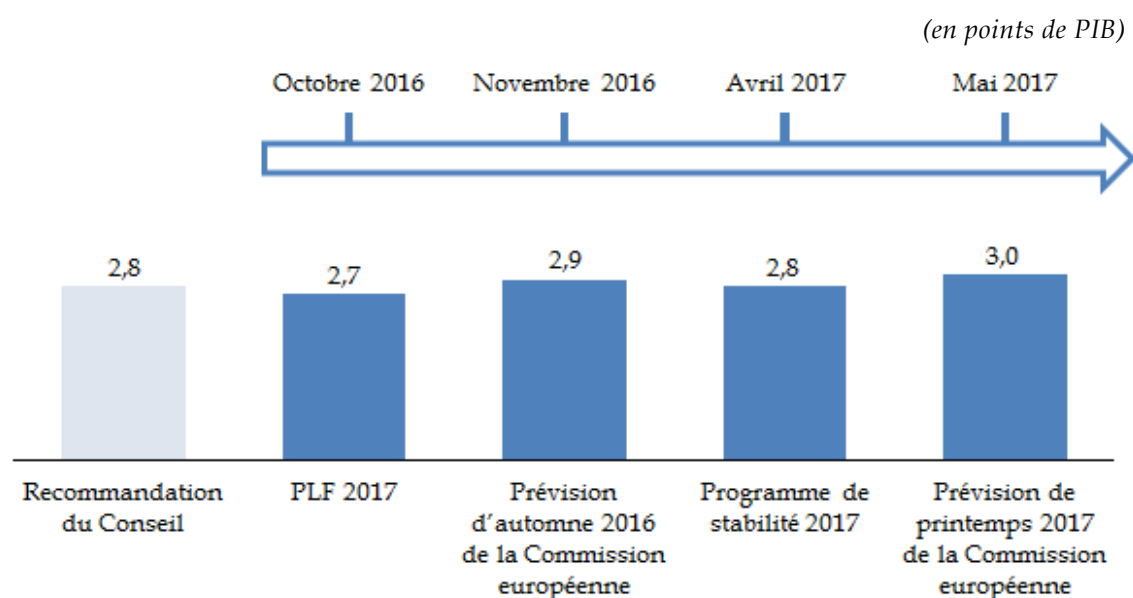
Comme n'avait pas manqué de le souligner votre rapporteur général¹, l'engagement du Gouvernement de ramener le déficit public en-dessous du seuil de 3 % du PIB en 2017 n'était « *en aucun cas assuré* ».

En effet, le projet de loi de finances pour 2017 présentait « *une sincérité douteuse* », le scénario budgétaire du Gouvernement reposant notamment « *sur des hypothèses d'évolution (...) des dépenses publiques des plus optimistes* ».

Aussi, il était apparu nécessaire de **rétablir la « vérité » budgétaire** et d'estimer le niveau réel du déficit public légué à la prochaine majorité gouvernementale. Au terme de ce travail, votre rapporteur général estimait que le déficit public ne s'élèverait pas à 2,7 % du PIB en 2017, comme le prévoyait le Gouvernement, mais atteindrait **3,2 % du PIB** en cas de réalisation du scénario le moins favorable – justifiant ainsi le **refus de la majorité sénatoriale d'examiner le budget pour 2017**.

Les premières données d'exécution sont malheureusement venues confirmer ce diagnostic, conduisant ainsi le Gouvernement et la Commission européenne à une révision à la hausse des estimations du déficit public.

Évolution des estimations du déficit public 2017



Source : commission des finances du Sénat

¹ Rapport général n° 140 (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances et déposé le 24 novembre 2016.

En avril, le programme de stabilité transmis à la Commission européenne portait ainsi la prévision de déficit à 2,8 % du PIB, niveau qui restait néanmoins conforme à la recommandation du Conseil de l'Union européenne. Un mois plus tard, la Commission européenne estimait pour sa part le niveau du déficit à 3,0 % du PIB dans le cadre de ses prévisions de printemps, en hausse de 0,1 point par rapport à sa prévision d'automne.

Dans ce contexte, le Premier ministre a confié à la Cour des comptes le 22 mai 2017 la réalisation d'un **audit des finances publiques**.

2. La nécessité de mettre en œuvre un plan d'économies pour contenir le déficit à 3 % du PIB

À l'issue de cet audit, les dépassements identifiés par la Cour des comptes par rapport aux prévisions figurant dans le programme de stabilité 2017 s'élèvent à **10,9 milliards d'euros, soit 0,5 % du PIB**, avec :

- **une surestimation des recettes publiques** estimée à 2 milliards d'euros, du fait principalement d'une surévaluation des recettes tirées du service de traitement des données rectificatives et des recettes non fiscales¹ ;

- **la recapitalisation d'Areva**, qui devrait peser sur le déficit public à hauteur de 2,3 milliards d'euros ;

- **un dépassement sur la norme de dépenses de l'État** de 6,1 milliards d'euros, après prise en compte des économies attendues sur les prélèvements sur recettes et la charge d'intérêts (1,2 milliard d'euros) ;

- **une sous-estimation des dépenses de retraite**, pour un montant évalué à 0,5 milliard d'euros.

Aussi, en l'absence de mesures de correction, le déficit s'établirait en fin d'exercice à 3,3 % du PIB, contre 2,8 % du PIB dans le programme de stabilité.

En faisant l'hypothèse qu'il sera possible de procéder à des annulations de crédits pour un montant équivalent à celui observé en 2016, soit 2,5 milliards d'euros², la Cour des comptes retient néanmoins une prévision de déficit égale à **3,2 % du PIB, soit un niveau identique à l'estimation initiale de votre rapporteur général**.

En outre, la Cour des comptes indique que les investigations menées montrent « *que les constats qu'elle a effectués étaient, pour l'essentiel, identifiés par les administrations et donc connus du Gouvernement dès l'automne 2016 et, de manière plus précise encore, en avril dernier lors de la transmission à la Commission*

¹ Cette surestimation concerne plus particulièrement la redevance d'usage des fréquences radioélectriques (0,2 milliard d'euros), les amendes prononcées par l'autorité de la concurrence (0,3 milliard d'euros) et les reversements au titre des garanties sur le commerce extérieur (0,6 milliard d'euros).

² Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2017, p. 68.

européenne du programme de stabilité »¹. Aussi, la Cour conclut que « les textes financiers soumis à l'approbation de la représentation nationale (projet de loi de finances pour 2017) ou à l'examen des instances européenne (programme de stabilité) étaient ainsi manifestement entachés d'insincérités » – **confirmant ainsi le bien-fondé du refus de la majorité sénatoriale d'examiner le projet de loi de finances pour 2017.**

B. UN DÉFICIT PUBLIC QUI POURRAIT DÉPASSER 3 % DU PIB EN L'ABSENCE DE « BONNE NOUVELLE » EN RECETTES

1. Des mesures d'économies qui ne viennent que partiellement compenser le « dérapage » du déficit public

Dans ce contexte, **le Gouvernement s'est fixé pour objectif de ramener le déficit public à 3 % du PIB en 2017**, soit un niveau supérieur à celui recommandé par le Conseil de l'Union européenne (2,8 % du PIB) mais qui permettrait néanmoins d'envisager une sortie du volet correctif du pacte de stabilité l'an prochain.

À cette fin, le Gouvernement entend **procéder à l'annulation d'un volume de crédits de 3,3 milliards d'euros**, à travers deux projets de décret qui feront l'objet d'une analyse spécifique dans le cadre de l'avis de la commission des finances.

En outre, le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques annonce la mise en œuvre de **mesures de redressement complémentaires pour « environ un milliard d'euros »**, qui seront « immédiatement prises afin d'appliquer certaines économies sous-jacentes à la loi de finances initiale mais non mises en œuvre par le précédent Gouvernement (relatives aux APL notamment) ou encore afin de réduire le montant des ouvertures inéluctables (réduction du volume de contrats aidés au second semestre »².

Il doit être noté que ces mesures complémentaires restent, à ce jour, **peu documentées** – hormis dans le cas des **aides au logement**, pour lesquelles Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, a précisé devant votre commission que la mesure prendrait la forme d'une « baisse de deux euros des aides », pour un rendement estimé à **140 millions d'euros**.

Au total, les mesures correctrices du Gouvernement s'élèvent ainsi **au maximum à 4,3 milliards d'euros**, ce qui ramènerait le dépassement identifié par la Cour des comptes à **6,6 milliards d'euros**, soit **0,3 point de PIB**.

Par conséquent, le déficit public s'établirait à **3,1 % du PIB**, contre 2,8 % dans la prévision du programme de stabilité 2017.

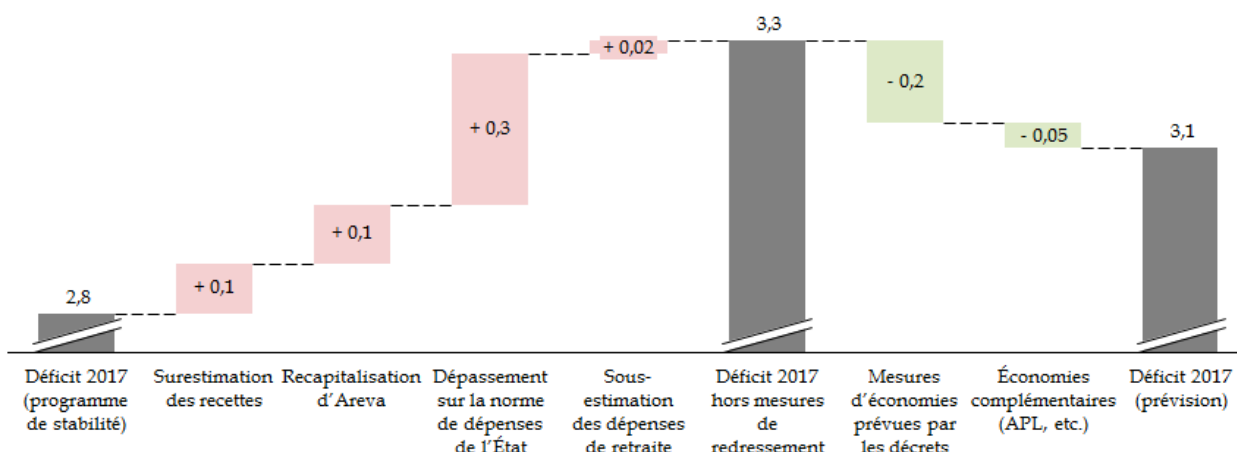
¹ Ibid., p. 99.

² Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, p. 11.

Sauf à considérer que le Gouvernement retient une évaluation différente de la Cour des comptes de l'ampleur du « dérapage » attendu à l'issue de l'exercice 2017, ces mesures semblent donc en première analyse insuffisantes pour permettre de contenir le déficit à 3 % du PIB.

Effet des mesures de redressement sur la trajectoire du déficit public 2017

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Aussi, atteindre l'objectif de déficit en 2017 pourrait passer pour le Gouvernement par la mise en place de **nouvelles mesures de redressement** ou le constat d'une « bonne nouvelle » en recettes.

2. Un objectif de déficit qui repose en réalité sur une hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires favorable

Dans son scénario, le Gouvernement fait d'ailleurs l'hypothèse que les prélèvements obligatoires s'établiront à un **niveau significativement supérieur** à celui attendu dans le cadre du programme de stabilité 2017.

Ratio de prélèvements obligatoires

(en points de PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Trajectoire du Gouvernement	44,6	44	43,1	43,3	43,5	43,5
Trajectoire du programme de stabilité 2017	44,3	44,1	43,9	43,3		

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

À cet égard, il peut être observé que la trajectoire du Gouvernement est fondée sur une **hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB supérieure à l'unité**, qui contraste avec celle retenue par la majorité précédente.

Hypothèses d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Trajectoire du Gouvernement	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Trajectoire du programme de stabilité 2017	1,0	1,0	1,0	1,0		

Source : commission des finances du Sénat (d'après les réponses transmises par le Gouvernement)

Ainsi, non seulement le Gouvernement a révisé à la hausse la prévision de croissance pour 2017 (1,6 %), mais il a également modifié l'hypothèse d'élasticité dans un sens qui lui est favorable.

S'il est vrai que l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est susceptible d'excéder temporairement l'unité en phase d'amélioration de la conjoncture, une telle évolution n'est **nullement garantie**.

L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB

L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est le coefficient par lequel il faut multiplier la croissance du PIB en valeur pour obtenir la croissance « spontanée » des prélèvements obligatoires (c'est-à-dire avant les modifications du droit, appelées « mesures nouvelles »), l'année considérée.

Sur longue période, les prélèvements obligatoires « spontanés » tendent à augmenter à la même vitesse que le PIB. On dit alors que **leur élasticité au PIB est égale à 1**.

En revanche, il arrive fréquemment à court terme que cette élasticité **s'éloigne de l'unité**. Ainsi, certaines années (en général quand la croissance du PIB est forte), les prélèvements obligatoires augmentent plus rapidement que le PIB : leur élasticité au PIB est alors **supérieure à 1**. D'autres années (en général quand la croissance du PIB est faible), les prélèvements obligatoires au PIB augmentent moins rapidement que le PIB : leur élasticité au PIB est alors **inférieure à 1**.

Source : « Quels prélèvements obligatoires pour la sortie de crise ? », rapport d'information n° 45 (2009-2010) de Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances et déposé le 15 octobre 2009

Or, avec une élasticité des prélèvements obligatoires unitaire, le déficit public atteindrait **3,1 % du PIB en 2017**. En effet, les prélèvements obligatoires s'établiraient à un niveau inférieur d'environ **2,4 milliards d'euros** au montant attendu dans le scénario présenté par le Gouvernement.

Autrement dit, l'atteinte de la cible de déficit fixée pour 2017 dépend directement, dans la trajectoire du Gouvernement, d'une « bonne nouvelle » en recettes.

III. UN REDRESSEMENT TRÈS PROGRESSIF DES COMPTES PUBLICS DIFFICILEMENT COMPATIBLE AVEC NOS ENGAGEMENTS EUROPÉENS

A. LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE ENTRE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES, SOUTIEN À LA REPRISE ET DIMINUTION DES IMPÔTS

Au-delà du seul exercice 2017, la nécessité de redresser dans la durée les comptes publics de la France est aujourd'hui une évidence, comme l'a rappelé à de multiples reprises votre rapporteur général¹.

*Ainsi que le résume le Gouvernement, « afin d'assurer la soutenabilité des finances publiques et de disposer des capacités de réaction pour absorber les effets d'une prochaine crise, les années à venir doivent être mises à profit pour **diminuer le déficit et ramener le ratio de dette sur un sentier décroissant** »².*

La trajectoire économique et budgétaire proposée traduit néanmoins les **hésitations du Gouvernement**, qui s'efforce de concilier l'impératif de redressement des finances publiques avec **deux autres objectifs potentiellement contradictoires** :

- soutenir la reprise à court terme ;
- assumer « l'héritage budgétaire » de la précédente majorité, tout en mettant en œuvre sans attendre les baisses d'impôts annoncées dans le cadre de la campagne présidentielle.

1. Le choix d'assumer « l'héritage budgétaire » de la précédente majorité, tout en mettant en œuvre sans attendre les baisses d'impôts annoncées

La difficulté de « l'équation budgétaire » que devra résoudre le Gouvernement tient tout d'abord à son choix de **ne pas revenir sur les baisses de prélèvements obligatoires décidées par la majorité précédente** et qui réduiront fortement les recettes à compter de 2018.

En effet, comme l'avait regretté votre rapporteur général, la loi de finances pour 2017 comportait de nombreuses dispositions dont le coût

¹ Voir par exemple : « La dette publique de la France : un poids du passé, un défi pour l'avenir », rapport d'information n° 566 (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, 31 mai 2017.

² Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (tome 1), juillet 2017, p. 15.

budgétaire portait presque **exclusivement** sur les exercices postérieurs à 2017¹.

Parmi les principales mesures figure **la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi**, qui diminuera le produit de l'impôt sur les sociétés de plus de 3 milliards d'euros en 2018.

De même, la **baisse du taux d'impôt sur les sociétés à 28 %**, si elle ne coûtera que 330 millions d'euros en 2017, grèvera en revanche le budget de l'État de 1,45 milliard d'euros en 2018.

De façon similaire, la **prorogation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)** et son cumul avec le dispositif d'éco-PTZ coûteront 1 milliard d'euros cette année, contre **1,7 milliard d'euros en 2018**.

Avaient également être signalées **l'extension du crédit d'impôt sur le revenu pour les particuliers employeurs**, pour un coût de 1,1 milliard d'euros à compter de 2018, ainsi que le **crédit d'impôt de taxe sur les salaires au profit des associations**, pour une perte de recettes de 600 millions d'euros à partir de 2018.

Au total, les « **coups partis en recettes** », qui représentent l'effet total des hausses et baisses de recettes votées par l'ancienne majorité sur le solde 2018, sont estimés à **0,3 point de PIB** dans le programme de stabilité 2017 et l'audit de la Cour des comptes, contre **0,4 point de PIB** dans le rapport préparatoire au DOFP – le Gouvernement semblant également intégrer le coût de la suppression de la taxe à 3 % sur les dividendes et du contentieux qui y est lié².

À ces « **coups partis en recettes** » s'ajouteront les « **coups partis sur la masse salariale** », notamment liés aux mesures catégorielles du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), qui sont estimés à **0,2 point du PIB** dans le rapport préparatoire au DOFP.

En l'absence de remise en cause de ces mesures, l'effet des « **coups partis** » sur le déficit public 2018 serait ainsi compris **entre 0,5 point et 0,6 point de PIB en 2018**.

Or, non seulement le Gouvernement n'entend pas revenir sur ces dispositions, mais de nombreuses baisses d'impôts sont annoncées pour l'an prochain, en particulier :

- la réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune, pour un coût d'environ 3 milliards d'euros ;

- la première étape de la réforme de la taxe d'habitation, qui pèserait à hauteur de 3 milliards d'euros ;

¹ Rapport général (n° 140, 2016-2017), tome I, d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de finances 2017, fait au nom de la commission des finances, 24 novembre 2016.

² Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, tome 1, juillet 2017, p. 11.

- la mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique de 30 % sur les revenus de l'épargne, pour un coût estimé à 1,5 milliard d'euros.

Ces mesures seraient en partie compensées par les hausses annoncées de la **fiscalité du tabac (500 millions d'euros)** et de la **fiscalité écologique (2,1 milliards d'euros)**¹.

Au total, les mesures nouvelles diminueraient le niveau des prélèvements obligatoires de **0,6 point de PIB** dans la trajectoire présentée par le Gouvernement.

Tentative de reconstitution des mesures nouvelles en 2018

(en milliards d'euros)

« Coups partis en recettes »	- 6,3
Baisses d'impôts annoncées	- 7,5
Hausse d'impôts annoncées	+ 2,6
Suppression de la taxe à 3 % sur les dividendes	- 2,0
Total	- 13,2

Note méthodologique : l'évaluation des « coups partis en recettes » reprend l'estimation figurant dans le programme de stabilité 2017, qui n'incluait pas le coût de la suppression de la taxe à 3 % sur les dividendes. L'impact éventuel de la baisse des cotisations sociales et de la hausse de la contribution sociale généralisée n'est pas pris en compte, faute d'information sur la nature des compensations pour les indépendants et les fonctionnaires.

Source : commission des finances du Sénat

Il s'agirait d'une **baisse d'un niveau sans précédent** au cours de la période récente. Ainsi, il faut remonter à l'année **2007**, marquée par l'adoption de la **loi dite « Tépa »**², pour retrouver un « choc fiscal » d'une ampleur comparable.

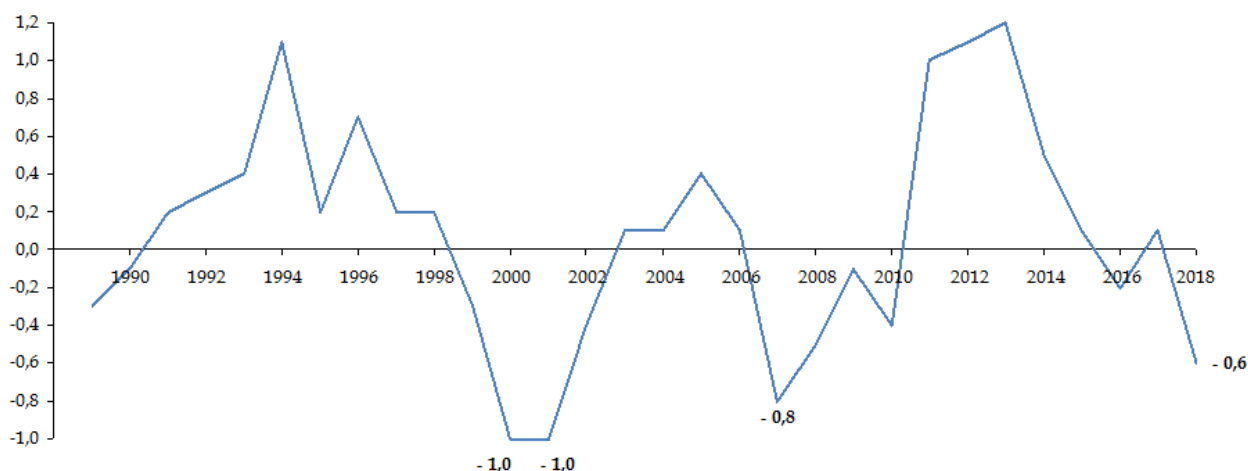
En trente ans, une telle baisse des prélèvements obligatoires n'a été observée qu'à **trois reprises** (2000, 2001 et 2007).

¹ Interrogé sur ce point par votre commission, Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, a précisé que la hausse de 2,1 milliards d'euros attendue du renforcement de la fiscalité écologique tient, pour 900 millions d'euros, à la convergence du prix du gazole sur celui de l'essence et, pour 1,2 milliard d'euros, à la hausse de la composante carbone de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

² Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Hausse ou baisse discrétionnaire des prélèvements obligatoires (1989-2018)

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de la base Ameco pour la période 2011-2017 et la série longue de mesures nouvelles 1989-2010 reconstituée dans l'article : François Ecalte, « Pourquoi le déficit public s'aggrave-t-il ? », Sociétal n° 74, octobre 2011)

Près des **deux tiers** de la baisse d'un point du taux de prélèvements obligatoires annoncée pour la fin du quinquennat serait ainsi mise en œuvre dès 2018. En 2022, la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale s'établirait à **43,5 %**, soit un niveau légèrement inférieur à 2012 (43,8 %) mais supérieur à celui d'avant-crise (41 %).

Ratio de prélèvements obligatoires

(en % du PIB)

2017	2018	2019	2020	2021	2022
44,6	44	43,1	43,3	43,5	43,5

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

2. Une volonté de soutenir la reprise à court terme

En outre, la difficulté de « l'équation budgétaire » gouvernementale est renforcée par à sa volonté de **soutenir la reprise à court terme**. En effet, l'économie française se trouve toujours en **phase basse du cycle économique en 2017**, l'écart de production étant négatif (- 1,5 % du PIB potentiel).

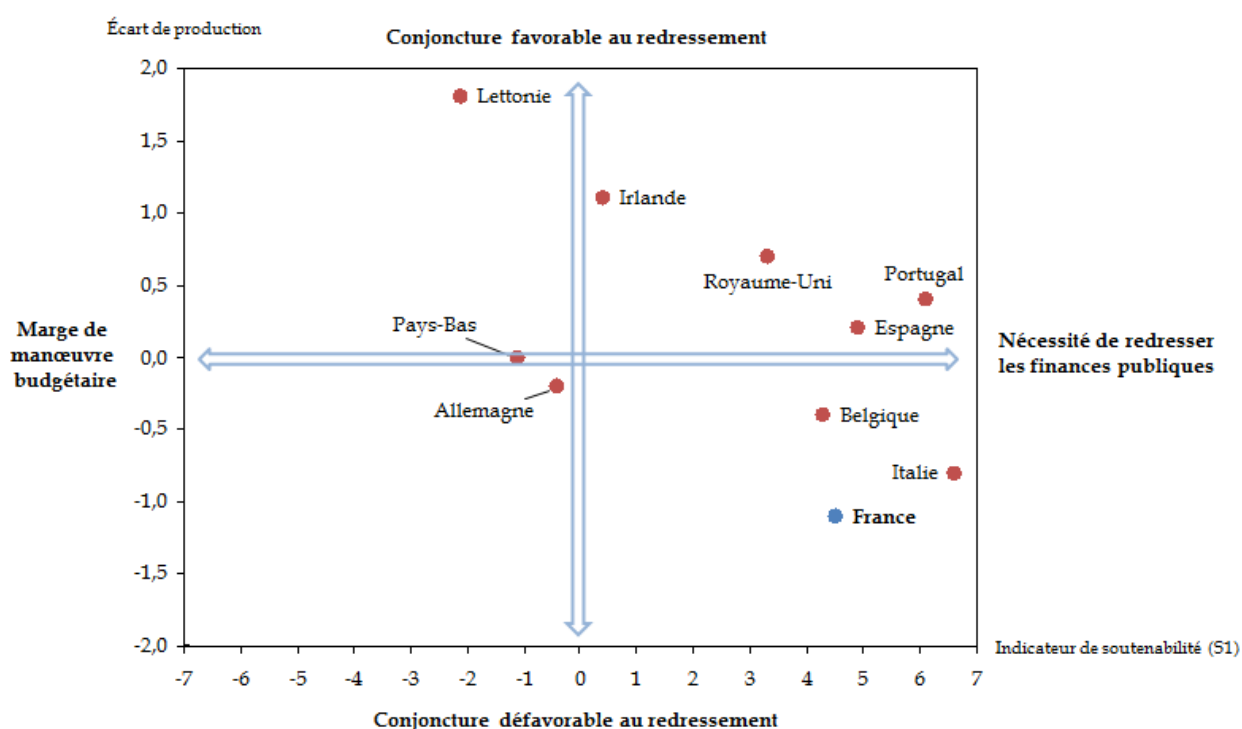
Or, un large consensus existe désormais dans la littérature économique sur le fait que, si l'ajustement budgétaire n'a pas d'effets permanents sur l'activité économique, **redresser les finances publiques est**

généralement plus « coûteux » à court terme lorsque la conjoncture est défavorable¹.

Comme l'a récemment rappelé la Commission européenne, la France fait ainsi partie, avec des pays tels que l'Italie, des États membres où « la tension entre la nécessité de soutenir la reprise à court terme et celle de garantir la viabilité des finances publiques à moyen terme est particulièrement marquée »².

L'arbitrage entre croissance et redressement des finances publiques en 2017

(en points de PIB potentiel)



Note méthodologique : l'état de la conjoncture est mesuré par l'écart de production (en retenant l'estimation de la Commission européenne dans les prévisions de printemps 2017), tandis que le besoin de redresser les finances publiques est évalué par le niveau de l'indicateur de soutenabilité S1 (tel qu'estimé par la Commission européenne en janvier 2017), qui mesure l'amélioration structurelle nécessaire pour porter le déficit structurel primaire à un niveau qui permettrait de ramener durablement la dette à 60 % du PIB en 2031.

Source : commission des finances du Sénat (inspiré de : Commission européenne, « Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro », annexes, 16 novembre 2016)

¹ Cf. étude empirique réalisée par les services de la Commission européenne à partir des épisodes de consolidation budgétaire observés dans l'Union européenne entre 2004 et 2013 : Nicolas Carnot et Francisco de Castro, « The Discretionary Fiscal Effort : an Assessment of Fiscal Policy and its Output Effect », *Economic Papers* 543, février 2015. Pour une synthèse théorique récente sur la question, voir par exemple : Carine Bouthevillain, Gilles Dufrénot, Philippe Frouté et Laurent Paul, « Les politiques budgétaires dans la crise », De Boeck, 2013.

² Commission européenne, « Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro », Communication COM(2016) 727, 16 novembre 2016.

Dans ce contexte, Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, a indiqué devant votre commission avoir « *entamé une discussion avec nos partenaires européens* » pour limiter l'ajustement budgétaire en 2018 « *afin de ne pas casser la reprise* »¹.

Au total, dans la trajectoire présentée par le Gouvernement, le déficit structurel **se maintiendrait à 2,2 % du PIB potentiel en 2018**, avant de se réduire progressivement. Pour sa part, **le ratio d'endettement resterait orienté à la hausse jusqu'en 2019**, avant d'amorcer un reflux en fin de période.

Trajectoire d'ajustement budgétaire du Gouvernement

(en % du PIB, en % du PIB potentiel)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde nominal	- 3,0	- 2,7	- 2,9	- 1,5	- 0,9	- 0,5
Solde structurel	- 2,2	- 2,2	- 1,8	- 1,5	- 1,2	- 1,1
Endettement public	97	97	97,5	96,5	94,5	92

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Bien au-delà de la seule année 2018, c'est l'ensemble du scénario budgétaire proposé qui **soulève d'importantes difficultés au regard de nos engagements européens**.

B. UN RYTHME DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES INSUFFISANT AU REGARD DE NOS ENGAGEMENTS EUROPÉENS

1. Une trajectoire d'ajustement très éloignée des prescriptions du pacte de stabilité...

Même si la France parvenait à sortir du volet « correctif » du pacte de stabilité à l'issue de l'exercice 2017 et à maintenir durablement son déficit effectif sous le seuil de 3 % du PIB, elle resterait contrainte en vertu de ses engagements européens de **respecter une trajectoire d'ajustement structurel devant lui permettre de ramener, à terme, le déficit structurel en-dessous de 0,5 point de PIB**.

¹ Voir le compte rendu de l'audition du mercredi 12 juillet 2017.

En principe, l'ajustement structurel requis chaque année doit être **au moins égal à 0,5 point de PIB¹**.

Une « **matrice d'ajustement** »² a néanmoins été arrêtée d'un commun accord par les États membres afin de moduler, dans le volet préventif du pacte de stabilité, l'ajustement structurel requis selon le niveau d'endettement et l'état de la conjoncture.

Matrice d'ajustement structurel dans le volet préventif du pacte de stabilité

(en points de PIB potentiel)

		Ajustement structurel requis	
	Condition	Dettes inférieures à 60 % et aucun risque pour la viabilité	Dettes supérieures à 60 % ou risque pour la viabilité
Conjoncture exceptionnellement défavorable	Croissance < 0 ou écart de production < -4	Aucun ajustement nécessaire	Aucun ajustement nécessaire
Conjoncture très défavorable	- 4 ≤ écart de production < - 3	0	0,25
Conjoncture défavorable	- 3 ≤ écart de production < - 1,5	0 si croissance inférieure au potentiel, 0,25 si supérieure au potentiel	0,25 si croissance inférieure au potentiel, 0,5 si supérieure au potentiel
Conjoncture normale	- 1,5 ≤ écart de production < 1,5	0,5	> 0,5
Conjoncture favorable	Écart de production ≥ 1,5	> 0,5 si croissance inférieure au potentiel, ≥ 0,75 si supérieure au potentiel	≥ 0,75 si croissance inférieure au potentiel, ≥ 1 si supérieure au potentiel

Source : commission des finances du Sénat (d'après la communication de la Commission européenne précitée)

Compte tenu du taux d'endettement français et de la conjoncture « normale » anticipée tant par le Gouvernement que par la Commission européenne, **la France est donc tenue de diminuer chaque année son déficit structurel de 0,6 point de PIB au minimum tout au long du quinquennat.**

Dans sa recommandation du 22 mai 2017, le Conseil de l'Union européenne indique ainsi que : « *Étant donné sa situation budgétaire et*

¹ Plus précisément, la nouvelle rédaction de l'article 3 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs dispose que « le Conseil invite l'État membre à respecter des objectifs budgétaires annuels permettant (...) d'améliorer chaque année d'au moins 0,5 % du PIB, à titre de référence, son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, de manière à assurer la correction du déficit excessif dans le délai prescrit par la recommandation ».

² Commission européenne, « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance », COM(2015) 12 final, 2015.

notamment le niveau de sa dette, la France devrait poursuivre l'ajustement en direction de son objectif budgétaire à moyen terme, soit un déficit structurel de 0,4 % du PIB. Selon la matrice d'ajustement prévue dans le pacte de stabilité et de croissance, cet ajustement correspond à l'exigence d'un taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne dépassant pas 1,2 % en 2018. Cela correspondrait à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. »¹.

Or, l'ajustement structurel déduit de la trajectoire du Gouvernement est chaque année inférieur à celui qui devrait être requis par le Conseil de l'Union européenne.

Trajectoire d'ajustement structurel du Gouvernement

(en points de PIB potentiel)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde structurel	- 2,2	- 2,2	- 1,8	- 1,5	- 1,2	- 1,1
Ajustement structurel déduit		0,0	0,4	0,3	0,3	0,1

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

À titre de rappel, lorsque la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne examinent si la trajectoire budgétaire d'un État membre connaît une déviation significative par rapport à l'ajustement requis au regard de la règle de déficit structurel, ces derniers examinent si l'écart représente « au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives »².

¹ Recommandation du Conseil de l'Union européenne (COM(2017) 509 final) concernant le programme national de réforme de la France pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2017, 22 mai 2017.

² Nouvelle rédaction de l'article 6 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

Écart entre l'ajustement structurel requis par le pacte de stabilité et la réduction du déficit structurel prévue dans la trajectoire gouvernementale

(en points de PIB potentiel)



Source : commission des finances du Sénat

L'écart pourrait ainsi être jugé significatif non seulement en 2018 mais chaque année au cours du quinquennat.

Si la trajectoire budgétaire du Gouvernement apparaît particulièrement problématique au regard de la règle de déficit structurel, elle pourrait également l'être s'agissant du **critère de dette**, qui impose de maintenir le ratio d'endettement en deçà du seuil de 60 % du PIB.

En principe, tout État membre dont le ratio d'endettement excède 60 % du PIB doit **réduire l'écart entre sa dette et le seuil de 60 % de 1/20^e chaque année en moyenne sur trois ans** selon une approche prospective ou, à défaut, rétrospective¹.

¹ Dans l'approche rétrospective, la Commission européenne calcule si l'écart a bien été diminué conformément aux objectifs fixés par le pacte de stabilité en partant des données de l'année en cours et des trois années précédentes. Dans l'approche prospective, la Commission européenne procède de la même manière sur la base des données de l'année précédente, de l'année en cours et de ses projections à politique inchangée pour les deux années suivantes. Pour une description détaillée, voir : Commission européenne, « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact », édition 2017, mars 2017, pp. 70-80.

La France fait néanmoins partie des États membres dont le niveau d'endettement est supérieur à 60 % du PIB et qui **bénéficient temporairement d'une dérogation à la règle de dette**, qui ne leur sera pleinement applicable qu'à l'issue d'une période de trois ans suivant la correction du déficit excessif, attendue pour 2017¹.

Toutefois, elle sera au cours de cette période soumise à des dispositions transitoires visant à garantir qu'elle respectera le critère de la dette en fin de période.

Ces dispositions prendront la forme d'une **trajectoire d'ajustement structurel linéaire minimum** à respecter, définie de telle sorte que² :

- l'ajustement structurel annuel ne s'écarte jamais de plus de 0,25 point de PIB de l'ajustement linéaire qui aurait été nécessaire pour respecter le critère de la dette en fin de période ;

- pendant toute la période de transition, l'ajustement structurel annuel restant à effectuer ne soit jamais supérieur à 0,75 point de PIB – sauf si la première condition implique un ajustement supérieur.

Surtout, la règle de dette deviendra pleinement applicable à compter de 2021.

Or, dans l'approche rétrospective, la France ne respectera pas le critère fixé par la Commission européenne à cette échéance – et ce alors même que l'écart de production est en moyenne positif au cours de la période 2019-2021.

Évaluation du respect du critère de dette en 2016 (approche rétrospective)

(en points de PIB)

	2018	2019	2020	2021
Dette publique	97	97,5	96,5	94,5
Ratio à respecter				93,4
Écart				1,1

Note méthodologique : dans l'approche rétrospective, la Commission européenne vérifie, pour une année n, si la formule suivante est respectée : dette de l'année n < 60 % + 0,95/3 (dette de l'année n-1 - 60 %) + (0,95²)/3 (dette de l'année n-2 - 60 %) + (0,95³)/3 (dette de l'année n-3 - 60 %). Il s'agit donc d'une moyenne pondérée sur trois années, qui permet de donner plus de poids à la période récente.

Source : commission des finances du Sénat

¹ La nouvelle rédaction de l'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs dispose que « pour un État membre soumis à une procédure concernant les déficits excessifs à la date du 8 novembre 2011 et pendant une période de trois ans à compter de la correction du déficit excessif, l'exigence relative au critère de la dette est considérée comme remplie si l'État membre concerné réalise des progrès suffisants vers la conformité, tels qu'évalués dans l'avis formulé par le Conseil sur son programme de stabilité ou de convergence ».

² Ibid., p. 73 et pp. 128-131.

En effet, le respect du critère de dette aurait impliqué d'atteindre un ratio d'endettement de 93,4 % du PIB en 2021, soit un niveau inférieur de **1,1 point** à l'endettement prévu dans la trajectoire du Gouvernement.

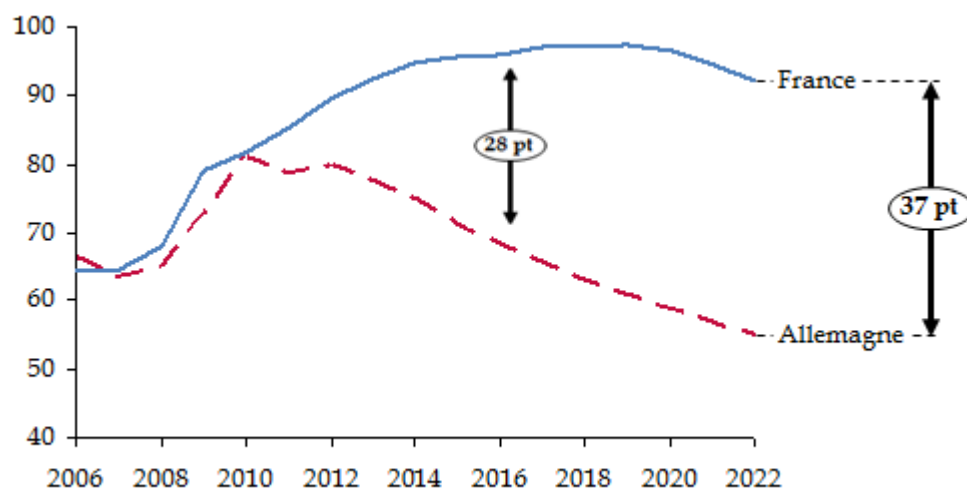
2. ... et qui n'empêchera pas la divergence de la trajectoire d'endettement de la France et de l'Allemagne de se poursuivre

Au-delà de la question du respect formel, par la France, de ses engagements européens, il doit être souligné que la trajectoire d'ajustement gouvernementale devrait conduire à une **nouvelle divergence des taux d'endettement de la France et de l'Allemagne**.

Sauf changement d'orientation de la politique budgétaire allemande¹, **le différentiel d'endettement entre la France et l'Allemagne augmenterait tout au long du quinquennat**, pour atteindre 37 points de PIB en 2022, contre 28 points de PIB en 2016.

Évolution anticipée du ratio d'endettement à horizon 2022

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après le scénario du Gouvernement, les données de l'Insee, de la base Ameco et le scénario « à politique inchangée » de la Commission européenne pour l'Allemagne figurant dans l'édition 2017 du « Debt sustainability monitor »)

Compte tenu des anticipations d'évolution des taux d'intérêt, cette divergence devrait se traduire en 2022 par la nécessité, pour la France, d'assumer chaque année une **charge d'intérêts supérieure d'un point de PIB**

¹ La comparaison est effectuée à partir du scénario d'évolution de l'endettement allemand « à politique inchangée » de la Commission européenne. Cf. Commission européenne, « Debt sustainability monitor 2016 », janvier 2017.

à celle de l'Allemagne¹, contre 0,5 point de PIB actuellement. Cet écart pourrait être plus élevé encore en cas de remontée brutale des taux.

IV. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE REPOSANT SUR UN PLAN D'ÉCONOMIES D'UNE AMPLEUR INÉDITE DONT LE SUCCÈS DÉPENDRA DE LA MISE EN PLACE D'UNE STRATÉGIE ADAPTÉE

A. UN PLAN D'ÉCONOMIES D'UNE AMPLEUR INÉDITE

1. Un plan d'économies de 82 milliards d'euros...

Compte tenu de la baisse annoncée des prélèvements obligatoires, la stratégie de redressement des finances publiques du Gouvernement repose exclusivement sur la **maîtrise des dépenses publiques**.

Trajectoire d'évolution de la dépense publique, hors crédits d'impôts

(en %, en points de PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Croissance de la dépense publique en volume	0,9	0	0,2	0	0,6	0,9
Ratio de dépense publique	54,7	53,8	53,1	52,2	51,7	51,3

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Ainsi, la croissance de la dépense publique en volume, c'est-à-dire corrigée de l'inflation, serait nulle sur la période 2018-2020 et contenue à **0,3 %** en moyenne sur l'ensemble du quinquennat.

Compte tenu des prévisions d'inflation retenues par le Gouvernement (1,4 % en moyenne sur l'ensemble du quinquennat), la croissance en valeur de la dépense publique s'élèverait à **1,7 %**.

¹ En retenant l'estimation du taux apparent sur la dette publique de la Commission européenne pour l'année 2022. Cf. Commission européenne, « Debt sustainability monitor 2016 », janvier 2017.

Prévisions d'inflation pour la période 2017-2022

(en %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Scénario gouvernemental	1,1	1	1,25	1,5	1,75	1,75
Commission européenne	1,4	1,3	1,4	1,7	2	2
FMI	1,4	1,2	1,5	1,7	1,7	1,8

Source : commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, *Prévisions économiques du printemps 2017* et « Debt sustainability monitor » de janvier 2017 ; FMI, *World Economic Outlook Database*, avril 2017)

Cet effort de maîtrise des dépenses publiques permettrait de **diminuer la part de la dépense publique dans la richesse nationale de trois points en 2022**, ce qui correspond comme le rappelle le Gouvernement à la « *baisse moyenne réalisée par nos partenaires de la zone euro depuis 2010* ».

Dans le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques, le Gouvernement indique avoir fait le choix de **retenir le taux de croissance de la dépense publique en volume comme « outil de suivi » des économies** plutôt que de comparer la progression de la dépense publique à son évolution « tendancielle ».

Deux raisons justifieraient ce choix.

D'une part, la **difficulté d'objectiver** le niveau tendanciel d'évolution de la dépense publique.

D'autre part, **l'incertitude pesant sur les prévisions d'inflation**, qui « *brouille la lecture des économies* ».

Si comparer l'évolution effective de la dépense à celle qui aurait été observée « à politique inchangée » est sujet à controverse, cette méthode est néanmoins **nécessaire pour donner une vision réaliste des efforts à entreprendre**. En effet, ralentir la progression d'une dépense très dynamique peut représenter un effort considérable, tandis que stabiliser une dépense qui tend naturellement à diminuer traduit en réalité un relâchement de l'effort.

Si le précédent Gouvernement avait surestimé l'évolution tendancielle de la dépense publique afin de « maximiser » les économies réalisées, comme n'avait pas manqué de le souligner la Cour des comptes¹, il est tout à fait possible de **s'appuyer sur des évaluations indépendantes pour chiffrer les économies**.

Ainsi, l'inspection générale des finances avait estimé en 2012 l'évolution tendancielle de la dépense publique sur la période 2012-2017 à

¹ Voir par exemple : Cour des comptes, « *La situation et les perspectives des finances publiques* », 29 juin 2016, pp. 113-119.

1,5 % en volume¹, contre 2 % dans l'estimation gouvernementale². Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques³, la Cour des comptes estime l'évolution tendancielle de la dépense publique à **1,6 % en volume au cours de la période 2017-2022**, ce qui peut constituer une base de départ solide pour déterminer le montant des économies à réaliser au cours du quinquennat.

En outre, il doit être rappelé que fixer un montant d'économies en dépenses à partir du scénario d'évolution de la dépense publique en volume du Gouvernement **présente un intérêt certain pour les parlementaires, qui disposent ainsi d'un objectif clair et lisible au regard duquel ils pourront ensuite analyser les mesures proposées par l'exécutif.**

Enfin, l'argument de l'incertitude sur les prévisions d'inflation peine à convaincre. En effet, dans la mesure où les budgets des ministères sont exprimés et fixés en valeur, le Gouvernement sera quoi qu'il en soit contraint d'émettre une hypothèse sur l'évolution future de l'inflation pour rendre « opérationnel » son objectif exprimé en volume. L'incertitude sur les prévisions d'inflation est donc une difficulté réelle mais commune à l'ensemble des outils de pilotage des économies, l'important étant d'ajuster rapidement les cibles de dépenses exprimées en euro courants en cas de modification des anticipations.

En retenant le niveau tendanciel d'évolution de la dépense publique estimé par la Cour des comptes (1,6 % en volume), le montant des économies à réaliser sur l'ensemble du quinquennat pour atteindre l'objectif d'évolution de la dépense en volume fixé par le Gouvernement peut être évalué à **82 milliards d'euros.**

Afin de comparer cet effort à celui de l'ancienne majorité, qui s'était initialement fixée pour objectif de réaliser 50 milliards d'euros d'économies en trois ans, avant de ramener l'objectif à 40 milliards d'euros, le montant des économies à réaliser a également été calculé sur le fondement du tendanciel utilisé par l'ancien Gouvernement (2 % en volume). Avec ce tendanciel, le montant des économies s'élèverait à **109 milliards d'euros.**

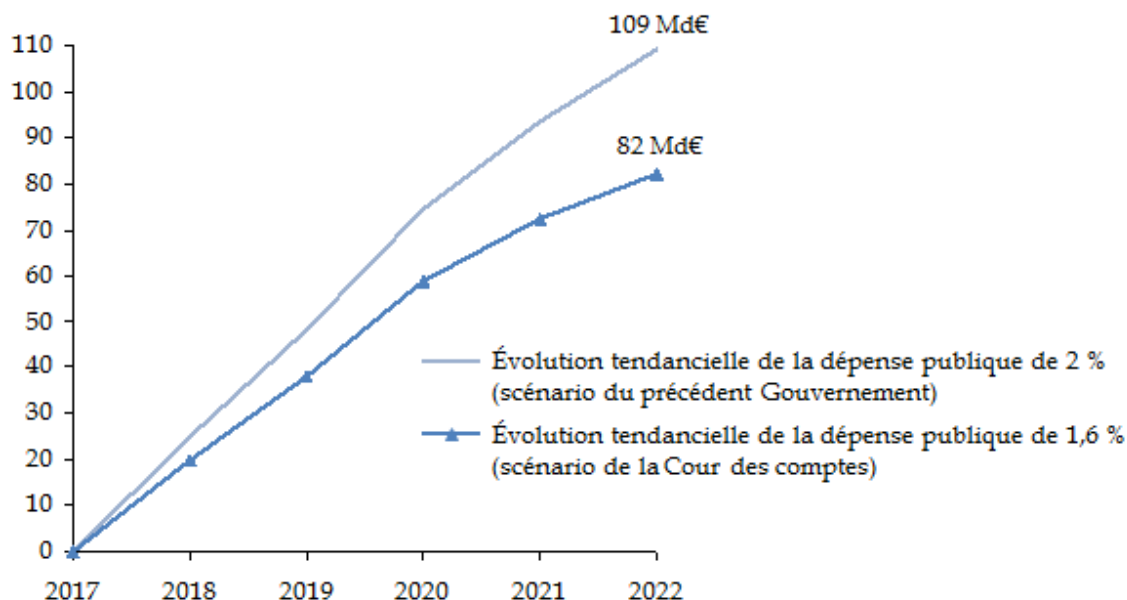
¹ Inspection générale des finances, rapport n° 2012-M-008-03 sur la maîtrise des dépenses de l'État, mai 2012.

² Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2017, p. 73.

³ Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2017, pp. 123-125.

Économies à réaliser entre 2017 et 2022 selon l'hypothèse d'évolution tendancielle de la dépense publique retenue

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

2. ... qui représenterait un effort inédit de maîtrise de la dépense publique

Un tel effort de maîtrise de la dépense publique apparaît d'autant plus ambitieux qu'il est concentré sur la période 2018-2020.

Ainsi, les économies à réaliser s'élèvent à **20 milliards d'euros par an** en début de quinquennat, contre 10 milliards d'euros en 2022.

Ventilation du plan d'économies sur le quinquennat

(en %, en milliards d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022
Croissance de la dépense publique en volume	0	0,2	0	0,6	0,9
Économies annuelles à réaliser	20	18	21	14	10
Économies cumulées	20	38	59	72	82

Note méthodologique : les économies sont calculées à partir du tendanciel d'évolution de la dépense publique de la Cour des comptes.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

La volonté du Gouvernement de concentrer l'effort sur la période 2018-2020 semble procéder de **deux contraintes**.

D'une part, il apparaît nécessaire de **financer les baisses d'impôts plus importantes que prévues en début de quinquennat**.

Avant de remonter progressivement, le ratio de prélèvements obligatoires baisserait ainsi de 1,3 point de PIB entre 2017 et 2019 dans le scénario du Gouvernement.

D'autre part, le Gouvernement souhaite procéder à la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales – qui a pour effet de creuser le solde nominal, au cours de l'année du basculement, de 1,0 point de PIB – **sans que le déficit public ne dépasse la cible de 3 % du PIB**.

Impact de la transformation du CICE sur la trajectoire de déficit effectif

(en points de PIB)

	2017	2018	2019		2020	2021	2022
			Hors CICE	Avec CICE			
Solde nominal	- 3,0	- 2,7	- 2,1 ¹	- 2,9	- 1,5	- 0,9	- 0,5

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

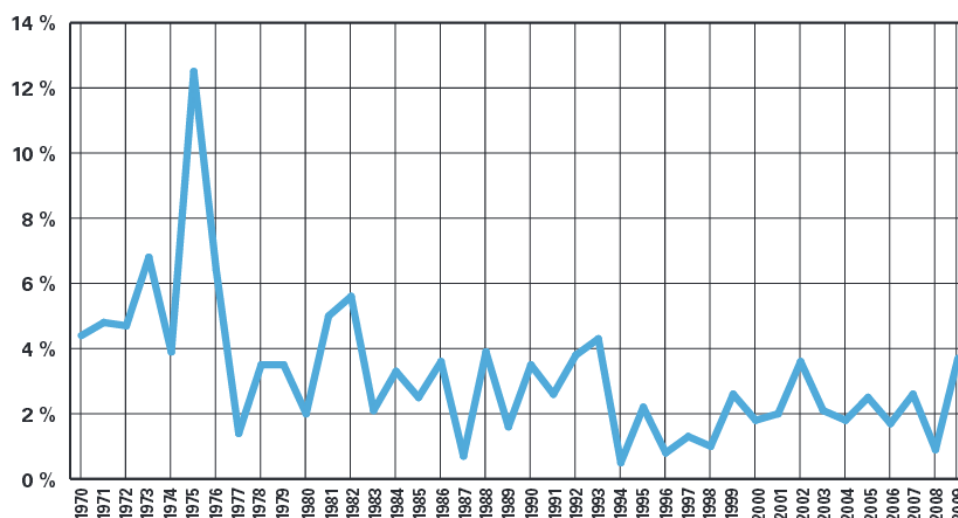
Or, la stabilisation en volume de la dépense publique prévue en début de quinquennat pour répondre à ces deux contraintes **représenterait un effort de maîtrise des dépenses publiques inédit**.

Avant le déclenchement de la crise financière, jamais la France n'a atteint cet objectif, la croissance en volume ayant très rarement (1987, 1994) été inférieure à 0,5 point de PIB.

¹ Le solde nominal hors CICE (2,1 % du PIB) ne peut être réconcilié avec le coût annoncé de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales (1,0 % du PIB). Le rapporteur général a interrogé le Gouvernement sur ce point et reste dans l'attente d'une réponse.

Croissance de la dépense publique en volume entre 1970 et 2009

(en %)



Note méthodologique : la croissance en valeur est déflatée par : IPC 1970-1998 ; IPCHT 1999-2009.

Source : rapport sur la dépense publique et son évolution annexé au projet de loi de finances pour 2011

Depuis, si la croissance moyenne de la dépense publique a été significativement infléchi, **2011 est la seule année au cours de laquelle une quasi-stabilisation de la dépense publique peut être observée.**

Croissance de la dépense publique depuis 2010

(en %)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Croissance en valeur	2,5	2,2	3,1	1,7	1,0	0,9	1,2
Croissance en volume	0,9	0,1	1,0	0,9	0,5	0,8	0,9

Note méthodologique : la croissance en valeur est déflatée par l'IPCHT.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les comptes nationaux de l'Insee)

Encore est-il nécessaire de préciser que cette maîtrise de la dépense publique tenait pour une large part à des facteurs exceptionnels. Ainsi que le rappelle l'édition 2013 du rapport sur la dépense publique et son évolution, si la croissance de la dépense publique enregistrée en 2011 constitue « en apparence la plus basse jamais enregistrée depuis 1960 », elle s'établit en réalité à 0,9 % en volume « une fois retraitée des dépenses engagées dans le cadre du *plan de relance*, dont l'extinction a eu lieu en 2011, de diverses corrections au titre des *matériels militaires* et des recettes de *mises aux enchères*

de fréquences hertziennes », ces dernières étant traitées en moindres dépenses en comptabilité nationale¹.

Enfin, la réalisation d'un tel programme d'économies présenterait un caractère d'autant plus inédit qu'elle pourrait s'accompagner de la **mise en œuvre d'un volume important de dépenses nouvelles**.

En effet, comme le relève l'Institut Montaigne², **16 milliards d'euros de dépenses nouvelles pérennes** sont prévues dans le programme présidentiel. À ce montant devraient s'ajouter les dépenses temporairement engagées au titre du « Grand plan d'investissement public » de 50 milliards d'euros.

À cet égard, il peut être observé que **de premières hausses de dépenses ont d'ores et déjà été annoncées pour l'année 2018**, telles que l'augmentation de 1,5 milliard d'euros du budget consacré à la défense³.

B. UN OBJECTIF À CRÉDIBILISER POUR GARANTIR UN RETOUR DURABLE DU DÉFICIT SOUS LE SEUIL DE 3 % DU PIB

1. Même un dépassement limité de l'objectif d'évolution de la dépense publique pourrait conduire le déficit à dépasser le seuil de 3 % du PIB

Compte tenu du caractère inédit de l'effort demandé en début de quinquennat, il apparaît nécessaire d'évaluer **les conséquences potentielles d'un éventuel « dérapage » de la dépense sur la trajectoire de redressement des comptes publics** du Gouvernement.

En effet, il doit être rappelé que **les majorités précédentes ont régulièrement dépassé leurs objectifs d'évolution de la dépense publique**.

Entre 2008 et 2011, le Gouvernement n'était ainsi pas parvenu à ramener la croissance de la dépense publique à 1 % en volume, objectif qu'il s'était fixé dans le programme de stabilité de décembre 2007. La croissance des dépenses en volume s'était finalement établie à 1,4 % sur la période.

Un constat analogue peut être dressé pour la période 2013-2016, l'écart moyen entre l'exécution et la prévision d'évolution de la dépense publique étant de 0,4 point de PIB.

¹ Rapport sur la dépense publique et son évolution, 2013, p. 14.

² Institut Montaigne, « Programme d'Emmanuel Macron – Synthèse », 2017, p. 3.

³ Le Monde, « Macron annonce une augmentation du budget des armées en 2018 », 13 juillet 2017.

Écart entre la prévision d'évolution de la dépense publique et le taux d'évolution effectif depuis 2012

(en %)

	2013	2014	2015	2016
Croissance de la dépense prévue	0,5	0,4	0,2	0,4
Croissance de la dépense constatée	0,9	0,5	0,8	0,9
Écart	+ 0,4	+ 0,1	+ 0,6	+ 0,5

Note méthodologique : la croissance de la dépense prévue correspond à l'objectif d'évolution en volume figurant dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances de l'année.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires et les comptes nationaux de l'Insee)

Même en retenant un **scénario favorable** dans lequel le « dérapage » de la croissance en volume de la dépense publique serait d'une ampleur limitée et concentré sur la période 2018-2020, la trajectoire de redressement des finances publiques s'en trouverait **substantiellement modifiée**.

Sensibilité du déficit public à l'évolution de la dépense publique

(en % du PIB)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Scénario du Gouvernement</i>						
Croissance en volume de la dépense publique	0,9	0	0,2	0	0,6	0,9
Ratio de dépense publique	54,7	53,8	53,1	52,2	51,7	51,3
Solde nominal	- 3,0	- 2,7	- 2,9	- 1,5	- 0,9	- 0,5
<i>Scénario avec une croissance en volume de la dépense de 0,5 point de PIB entre 2018 et 2020</i>						
Croissance en volume de la dépense publique	0,9	0,5	0,5	0,5	0,6	0,9
Ratio de dépense publique	54,7	54,1	53,5	52,9	52,3	51,9
Solde nominal	- 3,0	- 2,9	- 3,3	- 2,2	- 1,5	- 1,1

Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, même avec une croissance en volume de la dépense de 0,5 % de PIB entre 2018 et 2020, ce qui correspondrait au taux le plus faible enregistré lors du dernier quinquennat, **le déficit dépasserait de 0,3 point, en 2019, le seuil de 3 % du PIB.**

Compte tenu de cette forte sensibilité du solde nominal à l'évolution de la dépense publique, il apparaît indispensable d'adopter sans tarder une **stratégie crédible** de maîtrise de cette dernière.

2. Aussi, il apparaît indispensable d'adopter sans tarder une stratégie crédible de réduction de la dépense publique

À cet égard, les expériences réussies de réduction de la part de la dépense publique dans la richesse nationale présentent le plus souvent **deux caractéristiques** :

- d'une part, l'effort a été **sélectif** ;
- d'autre part, « un grand soin a été apporté à la **gouvernance** »¹.

a) Sortir de la logique du « rabot »

Comme l'a récemment rappelé votre rapporteur général, le dynamisme de la dépense publique française « n'est sans doute pas sans lien avec les difficultés rencontrées par le Gouvernement, au cours des cinq années passées, à engager des réformes structurelles d'économies, seules à même de ralentir durablement la progression de la dépense »².

En effet, il ressort de la littérature économique que **les pays ayant le plus réduit leurs dépenses publiques sont ceux qui se sont montrés les plus « sélectifs »**, en réduisant prioritairement les dépenses jugées inefficaces ou simplement trop coûteuses – par opposition aux pays recourant à la **stratégie du « coup de rabot »**, qui consiste à procéder à une réduction homothétique des dépenses, sans véritable ciblage³.

Or, les premières mesures d'économies annoncées par le Gouvernement pour l'an prochain – telles que le gel du point d'indice de la fonction publique – semblent davantage **relever de la méthode du « rabot » que de réels choix sur le périmètre, les modes et le niveau d'intervention de la puissance publique.**

À moins de trois mois du dépôt du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, au sein desquels devront figurer l'essentiel des mesures permettant de réaliser le plan d'économies de 20 milliards d'euros prévu au titre de l'année 2018, il apparaît ainsi **indispensable d'adopter sans tarder une stratégie crédible de réduction de la dépense publique.**

La définition des politiques publiques à cibler en priorité pourrait opportunément s'appuyer sur les **travaux récents visant à expliquer l'origine de l'écart de dépense publique entre la France et ses principaux voisins.**

¹ Conseil d'analyse économique, « Quelle stratégie pour les dépenses publiques ? », Les notes du Conseil d'analyse économique, n° 43, juillet 2017.

² « La dette publique de la France : un poids du passé, un défi pour l'avenir », rapport d'information n° 566 (2016-2017), précité, p. 152.

³ Voir par exemple : N. Lorach et A. Sode, « Quelle sélectivité dans la réduction des dépenses publiques ? », La Note d'analyse – France Stratégie, n° 28, 2015.

En effet, le simple constat d'un niveau de dépense publique plus élevé est insuffisant et doit faire l'objet d'un examen approfondi.

Un niveau de dépense publique plus élevé peut par exemple constituer le simple reflet de différences de choix comptables. Ainsi, les hôpitaux publics sont considérés en Allemagne comme des sociétés non financières, ce qui diminue artificiellement la masse salariale publique¹.

L'écart peut également refléter des choix d'organisation public-privé différents, ce qui doit alors conduire à s'interroger sur le mode d'organisation le plus efficient. À titre d'exemple, les dépenses publiques de retraite et de santé en proportion du PIB sont aux États-Unis de 8 points inférieures à celles de la France, mais les dépenses totales de retraite et santé sont de 2 points de PIB supérieures à celles de la France, une fois incluses les dépenses privées².

Un haut niveau de dépense publique peut également résulter d'une démographie plus dynamique. À titre d'illustration, si les dépenses publiques consacrées à l'enseignement en France sont supérieures de 0,8 point de PIB à la moyenne de la zone euro, une partie importante de cet écart s'explique par une proportion de jeunes dans la population plus élevée que dans les autres pays. Ainsi, la dépense totale par étudiant est en France dans la moyenne de l'OCDE³.

Enfin, un écart de dépense publique peut résulter de préférences collectives différentes et largement irréductibles. La France dépense ainsi chaque année 1,8 point de PIB pour assurer sa défense, contre 1,2 point de PIB en moyenne dans la zone euro.

Aussi, d'après une récente étude de la Banque de France, **près de la moitié de l'écart de dépense publique entre la France et l'Allemagne,** qui s'élève à 13 points de PIB, s'expliquerait par des choix comptables, d'organisation public-privé ou des caractéristiques démographiques ou historiques propres à chacun des deux pays.

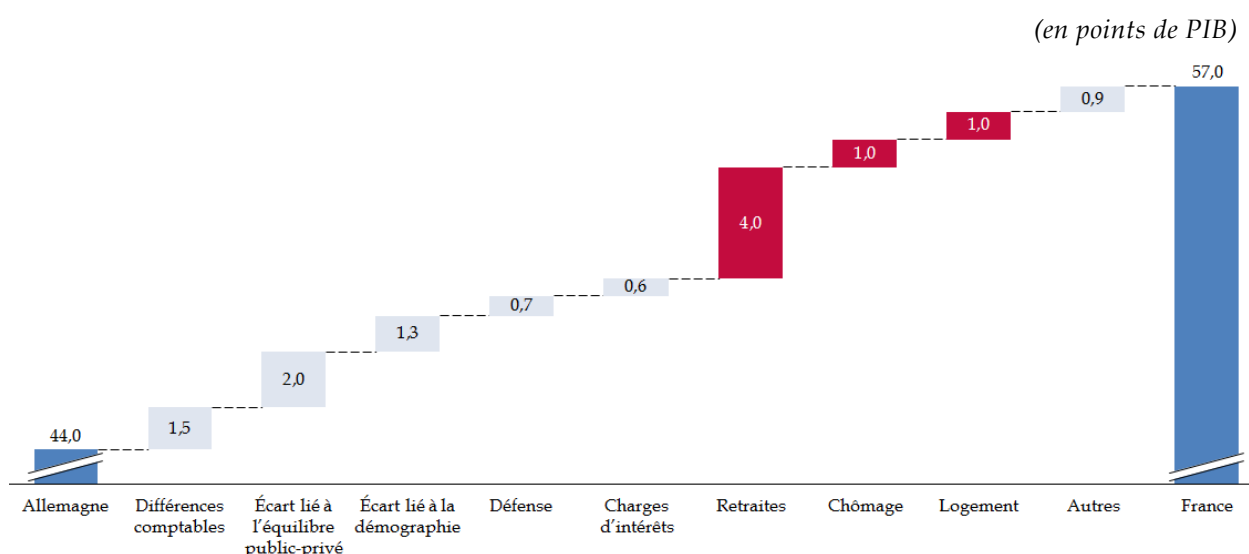
À l'inverse, **l'autre moitié de l'écart proviendrait pour l'essentiel des dépenses effectuées en matière de retraite, de chômage et de logement,** comme l'illustre le graphique ci-après.

¹ Marie Aouriri et Héloïse Tournous, « L'écart de dépenses publiques entre la France et l'Allemagne », Banque de France, Rue de la Banque, n° 46, juillet 2017, p. 5.

² OFCE, « Dépenses publiques : quels enjeux pour le prochain quinquennat ? », Policy brief, 19 avril 2017, p. 1.

³ Ibid., pp. 3-4.

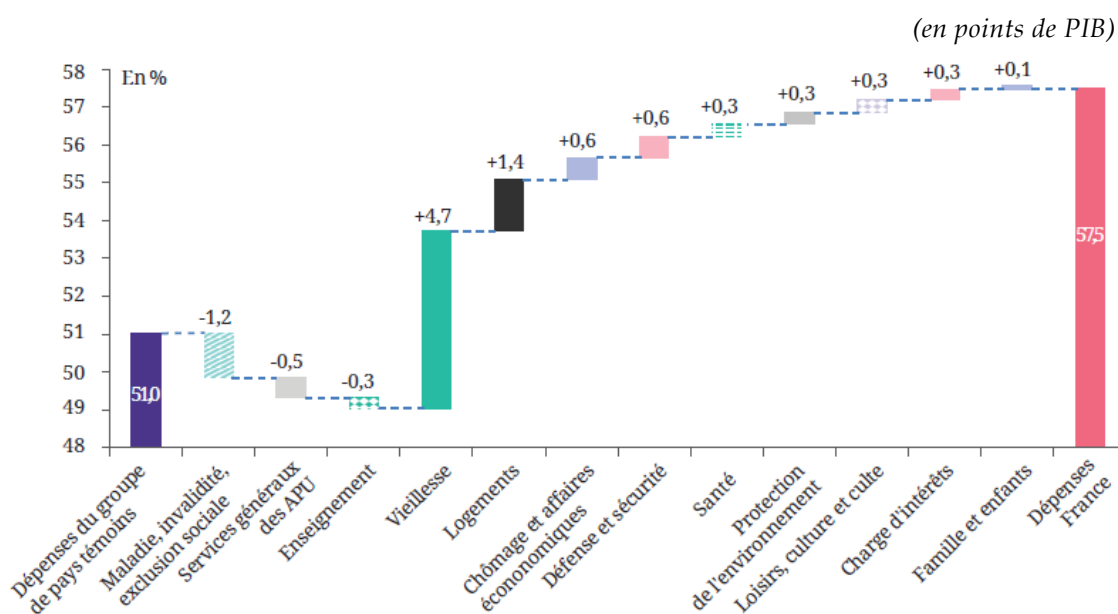
Décomposition de l'écart entre les ratios de dépense publique de la France et de l'Allemagne en 2015



Source : commission des finances du Sénat (à partir de : Marie Auriri et Héloïse Tournous, précité)

Une décomposition de l'écart de dépense publique entre la France et un groupe de pays témoins comparables¹ réalisée par France stratégie fait apparaître des **résultats globalement concordants**².

Écart entre les dépenses publiques françaises et celle d'un groupe de pays témoins en 2014



Source : France stratégie, étude précitée

¹ Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède.

² France stratégie, « Dette, déficit et dépenses publiques : quelles orientations ? », juillet 2016.

Un effort de réduction plus sélectif de la dépense publique pourrait donc cibler en priorité les catégories de dépenses pour lesquelles l'écart avec nos principaux voisins apparaît significatif.

Il convient néanmoins de souligner que l'effort de maîtrise des dépenses **ne doit pas nécessairement se traduire par une diminution de la « générosité »** du système de protection sociale.

Ainsi, la diminution de l'écart de dépenses en direction des chômeurs entre la France et l'Allemagne passera avant tout par la mise en œuvre de **réformes structurelles permettant de réduire le taux de chômage français**, le niveau des prestations chômage rapporté au nombre de chômeurs étant proche dans les deux pays.

En outre, une réduction plus sélective de la dépense **ne saurait conduire à exempter les autres catégories de dépenses de la recherche permanente de nouvelles économies**, dans le cadre des outils de pilotage « traditionnels » (normes de dépenses, objectif national de dépenses d'assurance maladie, etc.) et de revues de dépenses crédibles.

Ce dernier aspect est d'autant plus important que **certaines réformes structurelles ne peuvent pleinement produire leurs effets qu'à moyen terme**. À titre d'illustration, si un report de deux ans de l'âge légal de départ à la retraite réduirait le déficit public de 0,4 point de PIB au bout de 10 ans et de 0,7 point de PIB après 15 ans, la réduction serait limitée à 0,1 point de PIB après cinq ans¹.

À cet égard, il sera difficile de faire l'économie d'une réforme visant à maîtriser la masse salariale de l'État, qui permettrait une réduction importante des dépenses à l'échelle du quinquennat. Parmi les pistes d'ores et déjà avancées par votre rapporteur général figure, notamment, une évolution du temps de travail dans la fonction publique. Ainsi, une hausse de la durée légale du travail d'une heure par semaine autorisait une économie de 2 milliards d'euros pour l'ensemble des administrations, du fait d'une baisse des effectifs de 77 000 emplois environ – l'économie étant même portée à 5 milliards d'euros pour les trois fonctions publiques si la durée hebdomadaire du travail était relevée à 37,5 heures, ce qui correspond à la durée habituelle de travail déclarée par l'ensemble des actifs, du fait d'une réduction des effectifs de plus 190 000 emplois².

Si l'effort de maîtrise de la dépense publique devra être plus sélectif que par le passé, il gagnerait également à s'accompagner de la mise en place d'une **gouvernance adaptée**.

¹ Direction générale du Trésor, « Les effets macroéconomiques d'une augmentation de l'âge d'ouverture des droits à la retraite », 2016.

² « Le temps de travail : un enjeu pour la compétitivité, l'emploi et les finances publiques », rapport d'information n° 292 (2015-2016) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances et déposé le 13 janvier 2016.

b) Mettre en place une gouvernance adaptée

Comme le relève le Conseil d'analyse économique, les expériences étrangères ont démontré l'utilité de la **mise en place d'une « gouvernance spécifique » pour associer l'ensemble des acteurs de la dépense publique** à l'effort de maîtrise de la dépense¹.

Dans ce domaine, votre rapporteur général observe avec intérêt les **premières initiatives du Gouvernement**, avec la création des états généraux des comptes de la Nation et de la conférence nationale des territoires.

S'agissant des états généraux des comptes de la Nation, sa mise en place peut être rapprochée de précédentes initiatives telles que la création, en 2006, d'une conférence nationale des finances publiques et d'un Conseil d'orientation des finances publiques, réunissant des représentants du Gouvernement, du Parlement, du Conseil économique et social, des collectivités territoriales, des organismes de protection sociale et des partenaires sociaux ou encore l'institution par la loi de programmation des finances publiques, en 2014, d'une « conférence des finances publiques ».

Les leçons de l'échec de ces différentes formules doivent néanmoins être tirées. L'ancienne conférence nationale des finances publiques servait au Gouvernement à présenter sa stratégie budgétaire – et non à l'élaborer de manière concertée. La « conférence des finances publiques » n'a jamais été réunie.

Un nouvel revers serait d'autant plus regrettable que la **mise en place d'un pilotage plus transversal des finances publiques apparaît indispensable** pour maîtriser durablement la trajectoire du déficit et de la dépense publique, comme votre rapporteur général l'a récemment souligné à l'occasion de la parution d'un rapport relatif à la dette publique².

Dans le cadre de ces travaux, la **création d'une norme de dépense portant sur l'ensemble des administrations publiques** a été proposée. La Cour des comptes a formulé la même recommandation dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, publié le 29 juin dernier.

La mise en place explicite d'une telle norme, dont le suivi pourrait être effectué lors de la réunion des états généraux des comptes de la Nation, permettrait de **sortir du pilotage et de l'analyse des dépenses publiques « en silo »** qui prévaut aujourd'hui.

Elle pourrait en outre créer un **lien entre les dépenses des administrations publiques et le respect des engagements européens** pris par la France en matière de dette, de déficit et d'effort structurel.

¹ Conseil d'analyse économique, « Quelle stratégie pour les dépenses publiques ? », précité.

² « La dette publique de la France : un poids du passé, un défi pour l'avenir », rapport d'information n° 566 (2016-2017), précité.

S'agissant de la conférence nationale des territoires, qui doit selon le Gouvernement constituer « *le lieu d'échanges privilégié entre l'État et les collectivités territoriales sur toute la durée du quinquennat* », votre rapporteur général sera attentif à ce que son fonctionnement **respecte trois grands principes**.

Premièrement, les collectivités territoriales doivent être associées en amont à la définition de la stratégie de redressement des finances publiques. À cet égard, le principal risque est que la conférence nationale des territoires constitue une instance purement formelle devant laquelle le Gouvernement viendrait présenter des décisions déjà actées.

Deuxièmement, tout objectif assigné aux collectivités territoriales doit s'accompagner de leviers permettant de les atteindre – tels que la limitation des normes imposées aux collectivités territoriales, l'assouplissement des règles relatives à la fonction publique territoriale, etc.

Troisièmement, le Gouvernement doit garantir aux collectivités territoriales de la visibilité, en annonçant dès le projet de loi de programmation des finances publiques ses intentions pour les cinq prochaines années en matière de finances locales, en particulier s'agissant des dotations.

SECONDE PARTIE LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE ET LA MAQUETTE DE PERFORMANCE

I. DES ÉVOLUTIONS IMPORTANTES AFFECTANT LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE EN 2018

Le projet de loi de finances pour 2018 comportera **des évolutions importantes de la maquette budgétaire par rapport à 2017**. Le tome II du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2018 en distingue **quatre principales** :

- la fusion des missions « Égalité des territoires et logement » et « Politique des territoires » au sein d'une mission unique « Cohésion des territoires ». Cette évolution vise à *« rassembler au sein d'une même mission les différents programmes qui concourent au développement et à l'aménagement du territoire, à la solidarité entre les territoires, ainsi qu'à la politique du logement et de l'habitat durable, offrant ainsi un support au déploiement d'une politique publique cohérente portée par le nouveau ministère de la cohésion des territoires »* ;

- la suppression du programme 337 « Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'habitat durable » de l'actuelle mission « Égalité des territoires et logement » dont les crédits seraient intégrés au programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » afin de *« renforcer la lisibilité de la maquette dans la mesure où la totalité des crédits du programme dont il est proposé la suppression est reversée, en gestion, au programme 217 »* ;

- la fusion des programmes 723 « Opérations immobilières nationales et des administrations » et 724 « Opérations immobilières déconcentrées » du compte d'affectation spéciale « Gestion immobilière de l'État » au sein d'un nouveau programme intitulé « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État ». Cette modification vise à rassembler *« l'ensemble des dépenses relatives aux opérations immobilières portées par le CAS [...] dans un programme unique, laissant davantage de marges de gestion à la Direction de l'immobilier de l'État »*. Le programme 721 « Contribution des cessions immobilières à l'étranger au désendettement de l'État » sera en outre renommé « Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État » ;

- la création d'un programme « Présidence française du G7 » au sein de la mission « Action extérieure de l'État », *« en vue de l'accueil, par la France, de la réunion des principales puissances économiques mondiales »*.

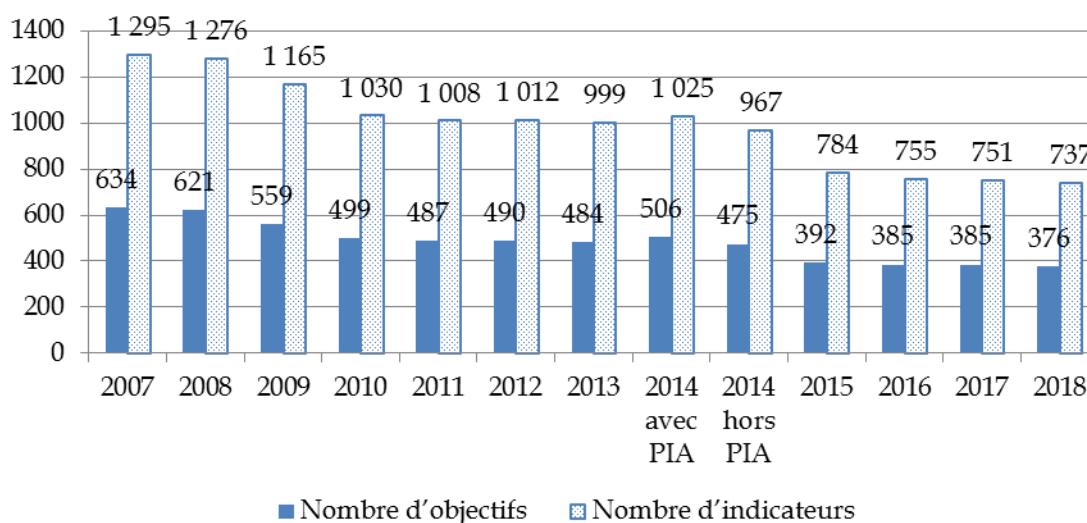
II. L'ÉVOLUTION DE LA MAQUETTE DE PERFORMANCE

A. UNE STABILITÉ DE LA MAQUETTE DE PERFORMANCE EN 2018, QUI CONSTITUE POURTANT LA PREMIÈRE ANNUITÉ DU NOUVEAU BUDGET TRIENNAL

Sur les trois projets de loi de finances du budget triennal 2015-2017, un effort de rationalisation important a été entrepris. **Le nombre d'objectifs est ainsi passé de 634 à 385, correspondant à une diminution de 19 %, et le nombre d'indicateurs de 1 291 à 751, soit une baisse de 22 %.**

La rationalisation de la maquette de performance est principalement intervenue entre le projet de loi de finances pour 2014 et le projet de loi de finances pour 2015, la première année du budget triennal étant l'occasion de passer en revue l'ensemble des objectifs et des indicateurs.

Évolution du nombre d'objectifs et d'indicateurs de performance
(2007-2018*)



* Rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP)

Source : ministère du budget et rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2018

En 2018, le choix a été fait d'une stabilisation de la maquette de performance.

Celle-ci ne contiendra ainsi que **neuf objectifs en moins** (pour un total de 376) par rapport à 2017 (385), **soit une diminution d'environ 2,3 %.**

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2018 comportera 737 indicateurs, contre 751 dans le projet de loi de finances pour 2017 (**14 indicateurs en moins, soit une baisse de moins de 2 %**).

45 indicateurs seront modifiés (soit 6 % du total des indicateurs) et **22 indicateurs seront créés** (3 % du total).

Le tableau *infra* reprend les différentes statistiques présentées ci-dessus ainsi que leur évolution depuis le projet de loi de finances pour 2014.

**Évolution des objectifs et indicateurs de performance
du budget de l'État depuis 2007**

Budget général uniquement					Catégorie d'indicateur	Total Budget de l'État				
PLF 2014 (Avec PIA)	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2017 (Avec PIA)	DOFP 2018		PLF 2014 (Avec PIA)	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2017 (Avec PIA)	DOFP 2018
47 %	47 %	46 %	47 %	48 %	Efficacité pour le citoyen	46 %	46 %	45 %	46 %	48 %
19 %	20 %	20 %	19 %	19 %	Qualité pour l'utilisateur	20 %	19 %	19 %	19 %	18 %
34 %	33 %	34 %	34 %	33 %	Efficience pour le contribuable	34 %	35 %	36 %	35 %	34 %

Budget général uniquement						Total Budget de l'État				
PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2017	DOFP 2018		PLF 2014	PLF 2015	PLF 2016	PLF 2017	DOFP 2018
31	31	31	32	31	Nombre de missions	51	50	49	51	50
138	122	122	121	121	Nombre de programmes	196	176	173	174	173
431	329	322	321	314	Nombre d'objectifs	506	392	385	385	376
3,1	2,7	2,6	2,7	2,6	<i>Nombre d'objectifs par programme</i>	2,6	2,2	2,2	2,2	2,2
895	674	654	649	634	Nombre d'indicateurs	1025	784	755	751	737
2,1	2	2	2	2	<i>Nombre d'indicateurs par objectif</i>	2	2	2	2	2
45	95	83	44	31	dont nombre d'indicateurs modifiés	53	108	87	48	45

5 %	14 %	13 %	7 %	5 %	Taux d'indicateurs modifiés	5 %	14 %	12 %	6 %	6 %
98	47	22	17	15	dont nombre d'indicateurs nouveaux	109	61	22	21	22
11 %	7 %	3 %	3 %	2 %	Taux d'indicateurs nouveaux	11 %	8 %	3 %	3 %	3 %
84 %	79 %	84 %	90 %	93 %	Taux d'indicateurs non modifiés	84 %	78 %	85 %	91 %	91 %

* Rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP).

Source : ministère du budget et rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2018

La tendance au renforcement du niveau mission opéré depuis quelques années devrait en outre être poursuivie. Le projet de loi de finances pour 2018 comptera ainsi 95 indicateurs de mission, contre 90 dans le projet de loi de finances pour 2017, parmi lesquels 28 seront spécifiques (contre 22 dans le PLF pour 2017).

Le choix de stabiliser la maquette de performance en 2018 devrait permettre de mesurer dans le temps l'évolution des résultats enregistrés par chaque indicateur. Pour autant, **l'année 2018 constituant la première année du nouveau budget triennal, une modification plus importante de la maquette de performance aurait pu être envisagée, compte tenu des limites du dispositif actuel de performance.**

B. DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES

Certaines évolutions de la maquette de performance prévues pour 2018 semblent aller dans le bon sens. Quelques exemples peuvent ainsi être cités :

- s'agissant de la mission « Justice », **le remplacement des indicateurs « Taux de mise à exécution (des peines) » et « Délai moyen de mise à exécution » par un indicateur nouveau « Taux d'exécution des peines d'emprisonnement ferme ou en partie ferme » apparaît cohérent avec l'objectif du Gouvernement d'améliorer l'exécution des peines de prison ;**

- s'agissant de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », **l'ajout de l'indicateur « Émissions de gaz à effet de serre par habitant » du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » comme indicateur de mission.**

Il convient de relever que **certaines modifications font suite à des recommandations des rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat**, cela est par exemple le cas :

- s'agissant de la mission « Économie », **du remplacement d'une partie des indicateurs du programme 220 « Statistiques et études économiques », qui va dans le sens préconisé par nos collègues Jacques Chiron et Bernard Lalande ;**

- s'agissant de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », **du choix de l'indicateur « Coût de collecte des recettes douanières et fiscales » comme indicateur de mission, qui va dans le sens préconisé par nos collègues Michel Bouvard et Thierry Carcenac, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017 ;**

- s'agissant de la mission « Travail et emploi », **de l'ajout d'un indicateur au sein du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » visant à mesurer le taux de sortie positive vers l'emploi et l'autonomie des jeunes ayant bénéficié de la Garantie jeunes.** Cette évolution répond à la demande formulée par nos collègues François Patriat et Jean-Claude Requier lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2015.

En revanche, **d'autres modifications apparaissent plus contestables.** Cela est par exemple le cas :

- s'agissant de la mission « Justice », **le remplacement de l'indicateur « Taux d'occupation des places en maison d'arrêt » par l'indicateur « Taux d'occupation des établissements pénitentiaires ».** Présentée comme une simple modification de libellé, **ce changement apparaît de nature à minimiser le phénomène de surpopulation carcérale qui concerne essentiellement les maisons d'arrêt ;**

- s'agissant de la mission « Défense », **la suppression de l'indicateur « Taux de satisfaction des employeurs », qui mesurait l'effectif réalisé au 31 décembre par rapport aux objectifs inscrits dans des contrats d'objectifs prévus pour chacun des principaux « employeurs » du ministère de la défense¹, alors que l'objectif de déflations d'effectifs a été abandonné au profit d'une stabilisation sur la durée de la programmation militaire.**

¹ État-major des armées, secrétariat général pour l'administration, direction générale de l'armement, direction générale des relations internationales et de la stratégie, direction du renseignement et de la sécurité de la défense et direction générale de la sécurité extérieure.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITIONS PRÉPARATOIRES

A. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES (5 JUILLET 2017)

Réunie le mercredi 5 juillet 2017, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente de la commission des finances et de M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales, la commission a entendu M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) et sur l'audit des comptes publics demandé par le Premier ministre.

Mme Michèle André, présidente. – Nous recevons cet après-midi Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Après l'avoir fait ce matin à l'Assemblée nationale, il va présenter à nos deux commissions son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, rapport présenté au Parlement chaque année avant le 30 juin, en application de l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances et dans lequel la Cour des comptes a, comme en 2012, choisi d'inscrire l'audit des finances publiques que lui a demandé le Premier ministre.

Ce rapport a été rendu public le 29 juin et, depuis, il anime la vie publique puisque la presse s'en est fait abondamment l'écho. De plus, il nourrit les travaux du Gouvernement puisque vous êtes, monsieur le Premier président, sollicité pour présenter ce document dans plusieurs événements qu'il organise.

Je rappelle que le débat d'orientation des finances publiques se tiendra en séance publique le jeudi 20 juillet après-midi et notre rapporteur général présentera son rapport d'information préparatoire devant la commission des finances le mercredi 19 juillet.

M. Alain Milon, président. – Je veux rendre hommage au travail réalisé par la Cour des comptes qui permet d'objectiver la situation des comptes publics de notre pays. Nous n'avons pas été surpris par les résultats présentés. Au cours des examens des textes financiers, les commissions des finances et des affaires sociales ont eu l'occasion d'exposer les réserves que leur inspiraient les prévisions présentées par le Gouvernement. Pour notre part, nous avons contesté la consistance des économies prévues dans le champ de l'Ondam mais aussi l'affirmation de la ministre selon laquelle les régimes de retraites seraient à l'équilibre pour des décennies.

Nous ne sommes pas davantage surpris qu'une part importante des suggestions de la Cour porte sur le champ social. Les administrations de sécurité sociale représentent 46 % des dépenses publiques et 24 % du PIB en prélèvements obligatoires. Notre commission a souligné à plusieurs reprises la nécessité de reprendre le chantier des politiques de l'emploi et de revoir certains contrats aidés. Pour des raisons démographiques et économiques, la dynamique des dépenses sociales est forte. La révision des projections démographiques de l'Insee, favorable à l'assurance chômage, nous invite à nous pencher rapidement sur le dossier des retraites. La soutenabilité d'un modèle social auquel les Français sont très attachés est en jeu : nous devons imaginer une réforme en profondeur tout en évitant une politique de rabet qui peut porter ses fruits à court terme mais qui ne peut répondre aux défis à venir pour notre protection sociale.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Je suis heureux d'être devant vous cet après-midi pour vous présenter les principales conclusions du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui inclut cette année l'audit des finances publiques, conduit par la Cour des comptes à la demande du Premier ministre. Il avait pour objectifs d'évaluer la situation actuelle des comptes publics, d'identifier les perspectives et les risques qui s'y attachent pour les années 2017 à 2020 et de formuler des propositions. Pour cela, la Cour a cherché à répondre à une question précise : les pouvoirs publics seront-ils en mesure d'atteindre les objectifs de finances publiques définis dans la loi de finances pour 2017 et le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en avril ? Autrement dit, quelle est l'ampleur des risques qui pèsent sur la réalisation de la trajectoire prévue dans ces documents ?

Nos investigations nous ont conduits à formuler six constats. Tout d'abord, s'agissant de 2016 et des années précédentes, même si des progrès ont été constatés, la lenteur des efforts de réduction du déficit depuis 2011 a placé la France dans une situation de net décalage par rapport à ses partenaires européens. Ainsi, la réduction du déficit depuis 2011, qui est réelle, a néanmoins été plus lente que pour la moyenne de nos partenaires européens ; de plus, la croissance de nos dépenses est restée supérieure à celle de nos partenaires si bien que le déficit public de la France pour 2016 est toujours l'un des plus élevés d'Europe. Enfin, notre dette publique continue de croître, soit 96,3 points de PIB fin 2016. Pour conclure cette photographie comparative, trois faits marquants : la France est désormais, avec l'Espagne, le seul pays de la zone euro dont le déficit est supérieur au seuil de 3 points de PIB. En second lieu, la France a passé douze des quinze dernières années en procédure de déficit excessif, ce qui constitue un record au sein de la zone euro, partagé cette fois avec le Portugal. Troisième fait marquant : alors que les dettes publiques allemande et française étaient d'un niveau très proche avant la crise de 2008, la dette française est aujourd'hui supérieure à la dette allemande de près de 30 points de PIB. En définitive, la situation des finances publiques française est loin d'être assainie, en dépit

des progrès réalisés. Elle continue de présenter des facteurs de vulnérabilité importants. Et ceci d'autant plus que des risques forts pèsent sur la capacité de la France à tenir pour l'avenir ses engagements européens. C'est ce que révèle l'analyse des perspectives qui se dessinent pour 2017 et les années suivantes.

Avant d'entrer dans le détail des chiffres, le deuxième constat de l'audit concerne les nombreux biais de construction qui ont affecté la sincérité des prévisions sur lesquelles est bâtie la trajectoire financière 2017-2020. Comme lors de l'audit de 2012, notre juridiction constate un risque de dérapage du déficit par rapport aux objectifs retenus. Mais si les écarts sont comparables, leurs origines diffèrent. En 2012, l'écart provenait d'une surestimation des recettes et d'une révision à la baisse de la croissance. En 2017, il résulte quasi-exclusivement de sous-estimations des dépenses de l'État, qui se sont traduites par des sous-budgétisations importantes dès l'adoption de la loi de finances initiale. Au sein des comptes des administrations publiques, ces dépenses sont celles dont l'État a le plus directement la maîtrise. L'écart provient également, mais dans une bien moindre mesure, de reports de charges de l'année 2016 vers l'année 2017, d'aléas intervenus début 2017 et de mesures nouvelles annoncées depuis le vote de la loi de finances. Pour 2018, force est de constater que le programme de stabilité sous-estime, lui aussi, l'effort en dépenses nécessaire pour atteindre l'objectif prévu d'une réduction de 0,5 point du PIB du déficit.

Dans ce contexte, la sincérité des prévisions de finances publiques et des documents budgétaires est impérative. En particulier, la préparation des prochaines lois de finances doit être l'occasion de marquer une rupture avec les pratiques récurrentes de sous-budgétisation. Ce n'est pas, loin s'en faut, la première fois que la Cour des comptes observe des éléments d'insincérité dans la construction des prévisions de finances publiques. Elle l'a fait à plusieurs reprises, et depuis longtemps, notamment dans le cadre de ses rapports sur l'exécution du budget de l'État. Vous retrouverez la trace d'expressions très directes de mon prédécesseur sur ce point, il y a une dizaine d'années. Encore récemment, la Cour a soulevé « la question de la qualité et de la sincérité des prévisions de recettes fiscales » dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2014. Elle a parlé d'« une sincérité de la loi de finances initiale à améliorer » et de « débudgétisations importantes [...] qui ont altéré la sincérité de l'exécution de la dépense » dans son rapport sur le budget de l'État de 2015. Dans nos rapports, vous trouverez douze mentions du terme de « sincérité » en 2014, et huit en 2015. C'est pourquoi je reconnais avoir été surpris que certains s'étonnent et s'émeuvent. Si la Cour, constatant des écarts significatifs entre les prévisions et les réalisations, ou entre les prévisions annoncées et les prévisions raisonnables au regard des informations disponibles, n'en disait rien, ce serait anormal, car alors elle ne remplirait pas la mission que la Constitution et la loi organique lui confient. La Cour est dans son rôle, et il serait intéressant que les uns et les autres se penchent sur les solutions

propres à renforcer la sincérité des prévisions de finances publiques. Car des solutions institutionnelles existent : l'exemple des prévisions macroéconomiques associées aux lois de finances et aux programmes de stabilité, dont la sincérité a incontestablement été renforcée par la création puis l'action du Haut conseil des finances publiques, le prouve. Toutefois, il n'existe encore aucun dispositif analogue pour s'assurer de la sincérité des prévisions de finances publiques, et en particulier celles des dépenses, en amont de leur approbation par le Parlement ou de leur examen par la Commission européenne.

S'agissant maintenant des perspectives pour 2017, la Cour observe un risque fort de voir la France sortir dès cette année de la trajectoire dont elle s'est dotée. C'est au niveau des dépenses de l'État que se situent les principaux risques pour 2017. Les dépassements potentiels sur les crédits des ministères sont évalués à 7,3 milliards d'euros par rapport au programme de stabilité. Ils sont concentrés principalement sur les missions « Agriculture », « Défense », « Solidarité » et « Travail et emploi ». Il faut y ajouter le coût de la recapitalisation d'Aréva, qui pèsera sur le déficit en comptabilité nationale à hauteur de 2,3 milliards d'euros.

Du côté des « bonnes surprises » potentielles, la Cour n'a en revanche identifié qu'une économie probable d'un milliard d'euros par rapport aux prévisions, répartie entre le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et la charge de la dette.

Enfin, dernière donnée clé pour comprendre l'équation budgétaire de 2017 : à politiques inchangées et en excluant toute facilité consistant à reporter les dépenses sur les exercices suivants, nous évaluons les capacités réelles d'annulation de crédits au sein de la réserve de précaution du budget de l'État à un montant situé entre 2 et 3 milliards d'euros, qui correspond à celui constaté par la Cour dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2016. Le fait qu'il y ait une réserve de précaution n'avait bien évidemment pas échappé à la Cour des comptes.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, les dépenses publiques seraient supérieures de 5,9 milliards d'euros aux prévisions du programme de stabilité, ce qui représente 0,3 point de PIB.

Au total, bien qu'il reste encore des incertitudes à cette période de l'année, nos analyses révèlent que la cible de solde public pour 2017 apparaît, à politiques constantes, hors d'atteinte. Sous réserve que des crédits d'un niveau équivalent à celui de l'exercice 2016 soient annulés d'ici la fin de l'année, le déficit s'élèverait à 3,2 points de PIB pour 2017, soit un dérapage de 0,4 point par rapport au programme de stabilité et de 0,5 point par rapport à la loi de finances initiale.

Face à cette situation, si la France souhaite tenir ses engagements, l'adoption de mesures de redressement est indispensable. Contenir le dérapage du déficit à 0,4 point d'écart par rapport à l'objectif du programme

de stabilité, et donc atteindre 3,2 points de PIB, suppose déjà une action vigoureuse et rapide pour annuler des crédits s'élevant de 2 milliards à 3 milliards d'euros. Aller au-delà et passer de 3,2 à 3 points de PIB de déficit impliquerait d'importantes mesures d'économies supplémentaires à hauteur de 4 milliards à 5 milliards d'euros. Enfin, pour atteindre la cible de 2,8 points de PIB fixée par les pouvoirs publics, ce serait encore 4 à 5 milliards d'euros d'économies supplémentaires qu'il faudrait trouver. Bref, le respect de notre engagement européen – fixé à 2,8 points de PIB de déficit – ne serait possible que grâce à des économies s'élevant de 8 à 9 milliards d'euros.

Le quatrième message de l'audit porte sur les perspectives financières pour les années 2018 à 2020. Je me limiterai aux observations relatives à l'année 2018, pour laquelle nous n'avons pas cherché à émettre de prévision de solde, puisque cela dépendra des résultats de 2017, mais à mettre en lumière la difficulté de l'équation budgétaire. Le programme de stabilité prévoit une réduction du déficit de 0,5 point de PIB par rapport à 2017. Cet objectif apparaît extrêmement ambitieux, d'autant plus que certaines mesures votées fin 2016 conduisent à une diminution des prélèvements obligatoires pour 2018, à hauteur de 0,3 point de PIB. Dès lors, pour tenir cet engagement, il serait nécessaire de parvenir à une croissance nulle des dépenses, en volume, c'est-à-dire hors inflation, ce qui marquerait une rupture nette avec le rythme constaté ces dernières années. En 2016, l'augmentation de la dépense se montait en effet à 0,9 %. Cette rupture serait d'ailleurs d'autant plus complexe à enclencher que plusieurs facteurs poussent les dépenses à la hausse en 2018. Ainsi en est-il de la masse salariale, dynamique du fait des créations d'emplois prévues dans les secteurs prioritaires et de la montée en charge de l'accord sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR). Ainsi en est-il également de la hausse des dépenses de défense et de sécurité, au coût croissant de plusieurs grands projets d'infrastructure, à l'atténuation des effets des réformes des retraites, ou encore à la reprise attendue de l'investissement local.

En définitive, la Cour estime que la trajectoire de réduction du déficit fixée par la loi de finances et le programme de stabilité de 2017 est particulièrement difficile à respecter et implique des mesures de corrections vigoureuses.

Ce constat ne doit cependant nourrir ni fatalisme, ni pessimisme. Car les efforts qui permettraient de maîtriser durablement les finances publiques de la France ne sont pas hors de portée. C'est d'abord dans les méthodes employées pour concevoir, mettre en œuvre et suivre les efforts de maîtrise des finances publiques que résident des marges de progrès considérables.

La dépense publique française s'élève en 2016 à 56,2 % du PIB, pour une moyenne de 47,7 % dans la zone euro. Si certains écarts s'expliquent, en

partie, par des choix d'organisation différents – comme par exemple en matière de retraite – il est indéniable que la France dépense plus que ses partenaires dans certains secteurs, comme l'éducation, l'emploi ou le logement, sans pour autant obtenir, loin s'en faut, de résultats supérieurs. Nos voisins ont réussi à mener des politiques de transformation qui leur permettent aujourd'hui de dépenser à la fois moins et mieux, en réunissant plusieurs conditions de succès. D'abord, une volonté politique forte et constante, exprimant des objectifs clairs et assumés et soutenant des gestionnaires publics responsabilisés, alors qu'aujourd'hui, dans notre pays, tout est fait pour les déresponsabiliser. Ce principe de responsabilisation était au cœur de l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances de 2001, et je ne peux que regretter qu'il ait été tant dévitalisé.

La deuxième condition de succès, c'est l'inclusion dans l'effort de toutes les administrations publiques, y compris les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales. Enfin, troisième condition : l'intégration pleine et entière des projets de réforme dans le processus budgétaire, avec la fixation d'objectifs globaux d'économies et leur déclinaison par catégorie d'administrations publiques. Trop souvent, en effet, les ambitions de réformes ont été déconnectées de la procédure budgétaire.

Au-delà de ces préalables indispensables, la Cour recommande plusieurs évolutions de la gouvernance des finances publiques : le renforcement de la cohérence et de la portée des différents textes financiers. Le programme de stabilité pourrait ainsi être soumis au Parlement. Le périmètre des lois financières pourrait être revu pour mieux couvrir l'ensemble des dépenses des administrations publiques (loi de finances et, à terme, loi de financement de la sécurité sociale étendue à la protection sociale obligatoire et loi de financement des collectivités locales). Les volets « recettes » des projets annuels de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pourraient très utilement faire l'objet d'une discussion conjointe au Parlement. Les normes et outils budgétaires existants pourraient être complétés par un objectif pluriannuel de dépenses lisible et compréhensible, couvrant toutes les administrations publiques. Il serait voté dans la loi de programmation et décliné dans les lois financières.

Deuxième axe : la réactivation d'une instance du type de la conférence des finances publiques, pour permettre une appropriation des objectifs par les différentes parties prenantes (État, sécurité sociale, collectivités territoriales). Je me réjouis donc qu'une initiative soit d'ores et déjà prise dans ce sens. Nous serons attentifs à sa mise en œuvre.

Enfin, et c'est un point sur lequel je veux insister : la procédure budgétaire elle-même pourrait évoluer. Elle pourrait être rééquilibrée au profit de l'examen des résultats effectifs des politiques déployées, revenant ainsi à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances. Cela signifie deux choses : tout d'abord, moins de temps devrait être consacré à l'examen

du projet de loi de finances initiale à l'automne. En revanche, il faudrait en consacrer beaucoup plus à la mesure des résultats lors de l'examen de la loi de règlement au printemps, qui deviendrait ainsi une véritable loi de résultat.

Corollaire de ce rééquilibrage, l'information fournie au Parlement, qui a été considérablement enrichie au cours des quinze dernières années, pourrait être davantage exploitée, même si le Sénat, plus que l'Assemblée nationale, le fait déjà. Je pense bien sûr aux documents budgétaires, mais aussi aux travaux d'évaluation des juridictions financières.

Si la gouvernance globale des finances publiques pourrait ainsi être rendue plus complète et plus efficace, c'est précisément pour donner un cadre de référence solide et stable aux gestionnaires publics pour maîtriser leurs dépenses et améliorer l'efficacité de leur action. Des marges de manœuvre importantes existent en effet, dont nombre ont été identifiées par la Cour dans le cadre de ses travaux. Je ne citerai que quelques axes qui figurent dans le rapport.

Les trois premiers axes sont communs à l'ensemble des administrations publiques – État, collectivités territoriales et sécurité sociale – les trois axes suivants concernent chacun des trois grands champs de dépenses.

La masse salariale des administrations publiques représentait 284 milliards d'euros en 2016. Des mesures récentes ont relancé sa progression, sans que cette occasion ait été saisie pour moderniser la gestion des parcours des fonctionnaires. La Cour a identifié différents leviers en matière d'effectifs, de temps de travail et de rémunérations, qui permettraient de ralentir voire d'inverser la progression de la masse salariale.

La maîtrise des autres dépenses de fonctionnement, qui représentaient 112 milliards d'euros en 2015, pourrait encore être renforcée par des actions de simplification comme le développement de l'administration numérique, l'adaptation des réseaux territoriaux et la restructuration de l'immobilier public – sur laquelle la commission des finances a récemment publié un rapport – ou encore par une mutualisation accrue des achats.

Troisième élément transversal à toutes les administrations publiques : les dépenses de transferts sociaux, les dépenses fiscales – qui se montent à 85 milliards d'euros – et les investissements, dont les effets devraient être mieux évalués *a priori* et dont le ciblage devrait être plus pertinent, par exemple dans des secteurs comme le logement ou l'emploi.

Après avoir été supérieur à celui des dépenses de l'État au cours des années récentes, le rythme de progression des dépenses des collectivités locales s'est infléchi en 2015 et en 2016, sous le double effet d'une contrainte plus forte exercée par l'État et d'un moment particulier du cycle électoral. Le

poids de ces dépenses, de l'ordre de 225 milliards d'euros en 2016, en fait un levier majeur de l'amélioration du solde public national. La Cour ne peut donc qu'appeler à la poursuite des efforts de maîtrise des dépenses locales et à une clarification de leurs missions respectives et de leur articulation. Pour y parvenir, la poursuite d'une réduction à un rythme à définir des concours de l'État est souhaitable.

Malgré des progrès récents, notre système de sécurité sociale demeure marqué par des déficits récurrents, qui menacent sa pérennité et nous isolent parmi nos voisins européens. La Cour estime que le déficit des comptes sociaux constitue une anomalie : nous sommes le seul pays à accepter un déficit aussi durable alors même qu'il s'agit de dépenses courantes. On peut s'interroger sur la pertinence de leur financement par l'emprunt, c'est-à-dire par les générations futures qui elles-mêmes devront financer leurs propres dépenses. Ce sont en particulier les déficits élevés de l'assurance maladie qui retardent le retour à l'équilibre de la sécurité sociale. Dans ses rapports récents, la Cour a avancé plusieurs pistes de réformes en profondeur, parmi lesquelles figurent une accélération de la recomposition de l'offre de soins, notamment à l'hôpital, une amélioration de la pertinence et de l'efficacité des prises en charge et une meilleure maîtrise des dépenses à fort enjeu. Nous avons ainsi estimé que tel était le cas pour les dépenses de soins infirmiers, de masso-kinésithérapie, de médicaments, de dispositifs médicaux, d'imagerie médicale, d'analyses de biologie, de transports sanitaires ou d'arrêts de travail.

Enfin, je voudrais évoquer le cas des services publics prioritaires assurés par l'État, notamment l'éducation nationale et la sécurité. Il revient bien entendu aux représentants du suffrage universel de décider quand des augmentations de moyens sont nécessaires et donc légitimes. Le rapport présenté aujourd'hui souligne simplement qu'avant d'augmenter les budgets, il est important d'évaluer la pertinence des organisations et des missions existantes et d'analyser la capacité à répondre aux nouveaux besoins par des redéploiements internes. Sans cela, les moyens nouveaux pourraient n'avoir pour effet que d'arroser du sable. Tout n'est pas qu'une question de crédits ou d'effectifs : il faut également revoir l'organisation, le fonctionnement et la répartition des moyens.

Derrière l'ensemble de ces leviers d'action, il devrait y avoir à chaque fois plus de contractualisation, moins de régulation infra annuelle, des managers publics responsabilisés et intéressés aux résultats de leur action, et donc capables de proposer des économies durables, et non à courte vue. C'est à ces conditions que l'action publique gagnera réellement en performance.

Notre audit indique qu'à politique inchangée, la trajectoire des finances publiques s'écarterait significativement de celle qui a été prévue par la loi de finances pour 2017 et par le programme de stabilité. L'atteinte des objectifs fixés pour 2017, 2018 et les années suivantes serait fortement

compromise. L'audit montre aussi que cette situation impose des efforts importants, qui sont à la portée des pouvoirs publics, sous trois conditions : un effort de pédagogie collective sur la dépense publique, l'établissement de textes financiers sincères et à la portée renforcée et, enfin, une beaucoup plus grande responsabilisation de tous les acteurs.

Mme Michèle André, présidente. – La Cour a estimé que le projet de loi de finances pour 2017 était « manifestement entaché d'insincérité ». Si le Conseil constitutionnel avait partagé votre jugement, il aurait pu censurer le projet de loi de finances, ce qu'il n'a pas fait. En outre, les risques pesant sur ce budget ne semblent pas si différents de ceux mis en évidence au cours de la période récente. Vous chiffrez le dérapage pour cette année à 9 milliards d'euros alors qu'en 2015, à la même période de l'année, il était évalué à 7 milliards d'euros, ce qui n'avait pas empêché le Gouvernement de faire mieux en fin d'année que l'objectif initial de dépenses, notamment en mobilisant la réserve de précaution à hauteur de 4 milliards d'euros. Pouvez-vous nous dire pourquoi vous avez employé ce terme très fort d'insincérité ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – À la différence de la présidente, je n'ai pas été surpris ni offusqué par le rapport de la Cour des comptes puisqu'il confirme les critiques que la commission des finances avait formulées à l'automne dernier. C'est d'ailleurs pourquoi nous avons refusé d'examiner le budget en séance publique. À l'époque, nous avons été vivement critiqués, notamment par le secrétaire d'État au budget qui disait que le Sénat refusait de faire son travail. Bien au contraire, nous l'avons bien fait puisque notre rapport estimait que le déficit public pourrait atteindre 3,2 % du PIB, chiffre désormais avancé par la Cour des comptes. J'avais écrit que « ces estimations alternatives font apparaître la situation budgétaire dégradée que laissera à la prochaine majorité gouvernementale un projet de loi de finances pour 2017 à la sincérité contestable ». L'analyse de la Cour des comptes diffère quelque peu de celle de la commission des finances puisqu'elle considère que les évaluations de recettes apparaissent seulement un peu plus élevées mais elle estime que les sous-budgétisations sont plus importantes que notre propre estimation. Quoi qu'il en soit, nous avons identifié les risques de dérapages pour 2017 et 2018 et nous avons proposé des réformes structurelles.

D'après vos estimations, la recapitalisation d'Areva devrait alourdir de 2,3 milliards d'euros le déficit public. L'opération n'a toujours pas été réalisée, et nous sommes dans l'attente de la décision du comptable national sur son traitement comptable. Avez-vous une idée de la date à laquelle le verdict sera rendu ?

Les dépassements de crédits pourraient être limités par une action stricte sur les dépenses publiques. Vous avez cité des pistes d'économies. La réserve de précaution est importante : 13 milliards d'euros fin avril 2017. De

simples annulations de crédit suffiront-elles ou bien faudra-t-il envisager un collectif budgétaire ou des décrets d'avance ?

J'ai récemment publié un rapport sur la dette publique. Le Premier ministre évoquait hier une remontée inéluctable des taux d'intérêt. Privilégiez-vous un scénario particulier et quel serait l'impact d'une hausse des taux sur nos finances publiques en 2017 et en 2018 ?

Le ministre de l'intérieur a lu lundi à la tribune le discours du Premier ministre et je me demande s'il n'a pas oublié quelques lignes sur les économies à réaliser. J'ai simplement entendu parler de maîtrise de la masse salariale, d'économies sur le logement, mais tout cela n'a été qu'esquissé. La commission des finances est allée plus loin, grâce à un important travail que nous avons commandé à la Cour des comptes sur la masse salariale : nous avons évoqué le temps de travail, les jours de carence, la masse salariale, les primes...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général de la commission des affaires sociales. - Je ne reviendrai pas sur les considérations, que je partage, de notre président Alain Milon. Je fais mien votre diagnostic sur la situation des finances sociales avec un déficit qui ne s'est réduit que de 0,1 point de PIB. Malgré des efforts, le bilan du plan d'économies 2015-2017 n'est donc pas à la hauteur des ambitions initiales.

Vous avez évoqué plusieurs pistes d'économies sur l'emploi, l'assurance chômage, la formation professionnelle. Pour ce qui est des retraites, vous estimez que le rapprochement des régimes sera difficile à réaliser. Cela signifie-t-il que la fusion des régimes vous semble hors de portée ? Le Gouvernement et le Président de la République souhaitent une réforme systémique avec l'instauration d'un régime par points. Pensez-vous que cela soit envisageable ?

Les dépenses de santé représentent plus de 11 % du PIB. Vous indiquez quelles sont les économies possibles dans le champ de l'Ondam et vous avez publié, à notre demande, des rapports très documentés sur ce point. Nous avons essayé de les utiliser au mieux dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, notamment en ce qui concerne la pertinence des actes, les offres de soin et les jours de carence. Compte tenu, notamment, de la démographie médicale et de l'évolution du coût des médicaments, l'équilibre de l'assurance maladie est-il à notre portée ?

M. Didier Migaud. - Nous n'avons pas dit que le projet de loi de finances était globalement insincère. Nous ne sommes d'ailleurs pas juge de la sincérité globale de la loi de finances. En revanche, nous avons dénoncé les biais de construction qui affectent la sincérité de la loi de finances et du programme de stabilité. Il appartient au seul Conseil constitutionnel de dire à partir de combien d'insincérités il décide d'annuler la loi de finances.

M. François Marc. - Il ne l'a pas fait !

M. Didier Migaud. – Certes, mais il statue en décembre alors que notre rapport d’audit est publié en juillet, après les six premiers mois d’exécution. Nous disposons donc d’éléments, recoupés avec les administrations du budget et du Trésor. Nous savons parfaitement que les sous-budgétisations étaient connues lors de la confection du programme de stabilité et même lors de la loi de finances initiale. Comment qualifier des sous-budgétisations, des économies improbables comme celles de l’Unedic ? Comment qualifier des annulations de crédits par décrets d’avance, immédiatement ré-ouverts en collectif et gelés la semaine suivante ? Cela s’appelle des éléments d’insincérité et nous ne ferions pas notre travail si nous n’attirions pas votre attention sur cela.

Le programme de stabilité avait fixé le déficit à 2,7 % du PIB, puis à 2,8 %. Le Haut Conseil des finances publiques avait estimé le 2,7 % improbable, ce qui avait entraîné de vives réactions et sa légitimité avait été mise en cause, comme si la suppression du thermomètre permettait de faire disparaître les symptômes. Dès la fin de l’année dernière, la Cour des comptes estimait que le déficit se monterait à 3,2 % du PIB, comme le faisait la commission des finances, mais aussi la Banque de France. La Commission européenne n’a jamais retenu le chiffre de 2,7 % du PIB. Quant au Conseil constitutionnel, il a évité de se prononcer sur ce chiffre, sa référence étant plutôt les 3 %, alors qu’elle ne figurait pas dans le projet de loi de finances initial. Voilà pourquoi nous estimons que la sincérité peut encore progresser dans les documents budgétaires.

Depuis 2013, la réduction des déficits des comptes publics oscille entre 0,1 et 0,2 point. La marche pour 2017 était beaucoup plus ambitieuse, puisqu’il s’agissait de 0,6 point, alors même que le projet de loi de finances contenait un certain nombre de dépenses supplémentaires et que la conjoncture économique ne montrait pas de signes de nette amélioration. Notre diagnostic ne peut donc pas surprendre.

Pour Areva, la décision finale sera prise par Eurostat en mars ou avril 2018, une fois que la France aura présenté ses comptes publics. Mais sa décision portera sur les comptes 2017, puisque la dépense pèsera sur cette année. La jurisprudence d’Eurostat est constante : une partie de la recapitalisation sera considérée comme une aide de l’État et donc comme une dépense. Les 2,3 milliards d’euros de recapitalisation seront vraisemblablement considérés comme maastrichtiens. La Commission européenne ne prend pas en compte ces estimations car elle estime que tant qu’une décision n’est pas constatée, elle n’a pas à l’intégrer dans ses estimations, mais le problème est bien évidemment connu.

La réserve de précaution change de nature depuis quelques années. Normalement, elle est censée permettre de faire face à des aléas imprévus. Depuis quelques années, elle sert à absorber des sous-budgétisations constatables dès le vote de la loi de finances initiale. En 2016, elle était de l’ordre de 11 milliards d’euros, elle est d’un peu plus de 13 milliards d’euros

en 2017. Nous avons examiné la possibilité d'annulations effectives de crédits : en 2016, sur les 11 milliards d'euros mis en réserve, seuls 2,5 milliards d'euros ont pu être annulés. Sur la base de cet exemple, nous estimons qu'il faudra annuler environ 2,5 milliards d'euros de crédits en 2017 pour que le déficit soit limité à 3,2 points de PIB.

J'ai lu des déclarations d'anciens responsables expliquant qu'ils avaient procédé à des « surgels ». Quand le congélateur est plein, il est plein ! Le « surgel » autorise-t-il un dégel effectif ou, au contraire, une congélation définitive ? On peut aussi décider de geler l'ensemble du budget : si c'était la solution, ce serait simple.

Le respect d'un déficit limité à 3,2 points de PIB implique donc l'annulation de 2,5 milliards d'euros sur la réserve de précaution. Si vous voulez limiter le déficit à 3 points de PIB, il faut trouver 4,5 milliards d'euros d'économies supplémentaires. Si vous voulez être en ligne avec le programme de stabilité, il faut annuler encore 4,5 milliards d'euros de dépenses. Il nous paraît tout à fait possible de faire en 2017 ce qui a été fait en 2016 pour que le déficit reste à 3,2 points de PIB ; il serait plus difficile de passer à un déficit à 3 points de PIB, mais cela reste faisable.

La Cour des comptes n'a pas à se prononcer sur les moyens employés pour opérer le redressement des comptes. La loi organique relative aux lois de finances ouvre deux possibilités : les décrets d'avance ou le collectif budgétaire. Le choix de la voie retenue appartient au Gouvernement.

En ce qui concerne la dette, les prévisions du programme de stabilité paraissent plutôt raisonnables. Nous ne devrions pas connaître cette année une augmentation brutale des taux d'intérêt et le ministère de l'économie et des finances a toujours été relativement prudent dans ses estimations des charges de la dette et d'évolution des taux d'intérêt. En revanche, nous avons pu évaluer les conséquences d'une augmentation des taux de 100 points de base : à la page 92 du rapport, un graphique montre quelles seraient les conséquences d'une telle augmentation sur nos comptes publics.

Pour répondre aux questions du rapporteur général de la commission des affaires sociales, les pistes d'économies que nous avons évoquées nous semblent réalisables sans remettre en cause l'accès aux soins et la qualité des soins. Nous disposons de marge de manœuvre sur un certain nombre de dépenses. L'équilibre de la sécurité sociale est à notre portée et il est pertinent de se fixer un tel objectif à court terme.

En ce qui concerne les retraites, de nouvelles évolutions sont nécessaires pour rapprocher l'ensemble des régimes dans un double objectif : un équilibre financier durable et une meilleure équité entre les régimes. Renforcer la convergence suppose d'ajuster les paramètres des différents régimes, en articulant mieux le régime de base et les régimes complémentaires, et de poursuivre le rapprochement entre secteur privé et

public engagé en 2003 – un rapport récent de la Cour des comptes fait apparaître que les régimes privés et publics se sont sensiblement rapprochés. Faut-il aller jusqu'à la fusion de ces régimes ? Un autre de nos rapports met en évidence les avantages d'une telle évolution, mais aussi les risques financiers et les délais nécessaires à respecter. Nous ne nous sommes pas penchés sur les avantages respectifs du calcul par points ou par annuités. Cependant, une fusion trop rapide pourrait coûter cher à l'État, du fait de l'inclusion des primes dans le calcul des pensions : Raoul Briet, président de la première chambre, ou Christian Charpy, conseiller maître, pourront vous apporter des précisions sur ce point. Nous pourrions également venir vous présenter ce rapport.

M. Éric Doligé. – Nous travaillons actuellement sur un texte censé « rétablir la confiance dans l'action publique ». Le Gouvernement concourt à l'action publique ainsi que l'administration, les parlementaires ne sont donc pas les seuls concernés.

Un budget insincère ne va pas dans le sens de la confiance dans l'action publique. Renforcer la sincérité des comptes est important, vous l'avez dit. Le rapporteur général de la commission des finances a rappelé tout à l'heure que le Sénat avait refusé d'examiner le projet de loi de finances pour 2017 en raison de son insincérité. Il faut donc rapprocher les termes « insincérité », « responsabilité » et « confiance ». L'insincérité peut être volontaire, elle peut aussi résulter d'une incompétence – cela ne me paraît pas être le cas – ou de facteurs non prévisibles.

Pensez-vous que l'on puisse introduire dans notre droit une disposition permettant de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement lorsqu'il présente un budget insincère ?

Mme Michèle André, présidente. – En écoutant le Premier président de la Cour des comptes, je me disais que, si le Sénat avait examiné la dernière loi de finances, ce travail nous aurait servi aujourd'hui...

M. Jacques Chiron. – Eh oui !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il aurait fallu que le Gouvernement accepte d'écouter le Sénat...

Mme Michèle André, présidente. – Si le Sénat avait mené son travail à terme, nous serions dans une meilleure position aujourd'hui.

M. Yves Daudigny. – Nous sommes tous convaincus du caractère insupportable de la dette sociale qui fait supporter à nos enfants et à nos petits-enfants le coût des soins dont nous bénéficions actuellement. Néanmoins, il me semble que les interventions que nous avons entendues jusqu'à présent ont peu mis en valeur l'effort considérable, et largement efficace, accompli ces dernières années pour atteindre l'objectif d'équilibre du régime général de la sécurité sociale.

Pour la branche maladie, le déficit prévu s'élève à 2,6 milliards d'euros, la branche AT-MP est en excédent de 0,7 milliard d'euros, la branche famille est à l'équilibre et la branche vieillesse enregistre un excédent de 1,6 milliard d'euros. Le déficit du régime général s'établit donc à 400 millions d'euros, mais je n'oublie pas le déficit de 3,8 milliards d'euros du Fonds de solidarité vieillesse, parce qu'il faut être honnête. Cet effort méritait d'être souligné.

Nous mesurons l'intérêt des propositions de la Cour des comptes concernant l'assurance maladie. Les facteurs de croissance de la dépense restent importants, qu'il s'agisse de l'allongement de la durée de la vie, du coût des nouvelles thérapies, alors que les mesures de réduction de la dépense ont souvent un effet différé, comme dans le cas du virage ambulatoire.

Je voulais vous interroger sur un point de détail : un décret publié le 10 mai 2017 confie la gestion de l'amortissement de la dette sociale à l'Agence France Trésor. La Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) est maintenue, avec son conseil d'administration et un nouveau président. Des transferts de personnel sont réalisés et l'Agence France Trésor, qui gère déjà une dette de plus de 1 600 milliards d'euros, va gérer la dette de la Cades, de l'ordre de 140 milliards d'euros. Quel regard portez-vous sur cette décision ? Annonce-t-elle une fusion à terme des finances sociales et des finances de l'État ?

M. François Marc. – Je suis heureux que les questions budgétaires reviennent à l'ordre du jour. Nous avons beaucoup entendu parler des costumes de tel candidat, des T-shirts de tel autre ou des hologrammes d'un troisième, mais on a entendu peu de considérations budgétaires dans cette campagne électorale, alors même que le déficit de l'État reste à 70 milliards d'euros par an, alourdissant régulièrement la dette.

Monsieur le Premier président de la Cour des comptes, vous nous avez présenté votre appréciation de l'état des comptes publics et exprimé un certain nombre de considérations de caractère politique, évoquant notamment l'insincérité des comptes, alors même que nous ne sommes qu'au milieu de l'année. L'an dernier, la prévision de déficit, à la même époque, était à 72,3 milliards d'euros et il s'est élevé à 69 milliards d'euros en fin d'année. Dans ces conditions, un Premier président de la Cour des comptes devrait être prudent lorsqu'il s'autorise à présenter des prévisions en milieu d'année, surtout si elles sont assorties de commentaires de caractère politique.

Pour ma part, je vous interrogerai sur les chiffres connus, puisque, pour 2017, on n'en est qu'aux conjectures, aux prévisions, aux simulations, aux hypothèses de travail. Si l'on compare la situation de 2010 à celle de 2016, pouvez-vous nous confirmer que le déficit de la sécurité sociale est passé de 23 milliards d'euros à 7 milliards d'euros et que le déficit de l'État a

été réduit de 148,8 milliards d'euros à 69 milliards d'euros ? Pouvez-vous nous apporter une confirmation qui relève de votre compétence de vérificateur des comptes publics ?

M. Yannick Botrel. – Monsieur le Premier président de la Cour des comptes, je ne suis pas en accord avec les termes de votre rapport concernant le budget de l'agriculture, dont je suis rapporteur spécial avec mon collègue Alain Houpert.

Qualifier d'insincère le budget agricole, c'est refuser de reconnaître le caractère aléatoire, voire imprévisible, de certaines dépenses, imputables à des phénomènes météorologiques ou sanitaires. Il est paradoxal que votre rapport évoque ces aléas sans en tirer les conséquences pratiques. Faudra-t-il que les budgets à venir anticipent le coût des sécheresses ou des crises sanitaires éventuelles ? Si la Cour des comptes le pense, il serait également bon qu'elle nous indique quelle méthodologie appliquer pour y parvenir.

La problématique des refus d'apurement communautaires pour la période 2008-2012 explique l'essentiel de l'augmentation des dépenses du budget de l'agriculture. Le solde de ces apurements, d'un montant de 1,1 milliard d'euros, fut un héritage bien lourd à porter. La pratique de l'inscription de cette dépense dans les projets de loi de finances rectificative est ancienne et les refus d'apurement n'ont jamais figuré dans les lois de finances initiales dans le passé. Pour l'année en cours, nous étions encore en pourparlers avec Bruxelles pour certains ajustements au moment du vote du budget. Si l'on qualifie aujourd'hui ce budget d'insincère, il aurait fallu le dire depuis de nombreuses années, les précédentes lois de finances ayant toutes utilisé la même méthode. Voilà pourquoi je relativise les appréciations de la Cour des comptes, d'autant plus que, lors du dernier quinquennat, les crises agricoles de tous ordres se sont additionnées et que le Gouvernement y a fait face.

M. Francis Delattre. – Je remercie le Premier président de la Cour des comptes d'avoir tenu un discours sur la réalité du pays. Nous sommes sortis de la philosophie pour revenir à la réalité : c'est bientôt la fin des rêves !

Ma question porte sur l'ampleur des mesures fortes nécessaires pour respecter notre engagement d'un déficit à 3 points du PIB. On peut toujours effectuer certains ajustements grâce à des mesures très techniques, telles que celles qu'a évoquées notre rapporteur général, mais lorsque l'ordre de grandeur atteint plusieurs milliards d'euros, on en vient à se poser la question de la responsabilité du Parlement. Pouvez-vous nous dire, monsieur le Premier président, à partir de quel niveau de dépassement il serait indispensable que le Gouvernement dépose un projet de loi de finances rectificative ?

Le fait que le nouveau Gouvernement n'ait pas déposé de projet de loi de finances rectificative signifie qu'il donne son agrément à la politique

conduite par l'ancien secrétaire d'État au budget, Christian Eckert. Ce dernier s'est vanté d'avoir réduit le déficit de 70 milliards d'euros à 69 milliards d'euros, alors que nous savons tous qu'il sera plutôt de l'ordre de 75 milliards d'euros : ce n'était que de la communication ! Il est temps de prendre de vraies mesures et il serait souhaitable que le Parlement y soit associé. Dès lors qu'une orientation politique différente s'est manifestée, pourquoi ne conseillez-vous pas au Gouvernement de déposer un projet de loi de finances rectificative ?

M. Richard Yung. – La question de l'insincérité du budget revient chaque année et elle nous met forcément mal à l'aise : soit il s'agit d'une erreur, soit il y a eu un « biais de construction », pour reprendre la belle expression de la Cour des comptes. Que peut-on faire pour sortir de cette situation ? Pour les prévisions, la réponse a consisté en la création du Haut Conseil des finances publiques. Faut-il aussi créer une Haute Autorité des dotations budgétaires ?

J'approuve tout à fait vos observations, Monsieur le Premier président, sur la nécessité de revoir les méthodes de travail mises en œuvre lors de l'adoption des lois de finances. Nous passons un temps infini à discuter dans l'hémicycle sur des dépenses de quelques dizaines de milliers d'euros, alors que l'on ne s'occupe pas de mesurer l'efficacité de la dépense publique ou le respect des objectifs. Faut-il envisager une révision de la loi organique relative aux lois de finances ?

Un dernier mot sur les réserves de précaution : elles enlèvent toute signification à notre vote, puisque le Gouvernement fait ce qu'il veut ensuite, la réalité budgétaire finale étant sans rapport avec le document que le Parlement a discuté.

Mme Michèle André, présidente. – Nous examinerons dans quelques jours le projet de loi de règlement. J'espère que nous serons nombreux dans l'hémicycle pour discuter ce texte qui me paraît offrir l'occasion de vérifier si nous adhérons collectivement aux objectifs et aux grands principes.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Notre capacité d'amender est assez limitée dans le cadre d'une loi de règlement...

Mme Michèle André, présidente. – Mais la capacité de compréhension est bien là !

La commission des finances a à plusieurs reprises entendu les responsables de programme pour préparer l'examen du projet de loi de règlement. Or ceux-ci ne sont pas décideurs, mais exécutants de décisions qui leur échappent, et nous avons parfois pu mesurer leur malaise face à nos questions.

Une réflexion devrait être menée pour faire de la loi de règlement un outil d'appréciation plus qualitatif. Les vingt jours que nous consacrons à

l'examen de la loi de finances initiale ne sont pas du temps perdu, mais nous pourrions essayer de rendre plus pertinentes les modalités d'examen des lois de règlement.

M. Marc Laménie. – Merci pour ce travail pédagogique. Page 59 du rapport, un tableau montre que les dépenses de l'État dans le périmètre de la norme de dépense s'élèvent à 390 milliards d'euros. Quelle serait la conséquence d'une éventuelle remontée des taux d'intérêt sur le poids de la charge de la dette, qui est de plus de 40 milliards d'euros ?

L'État est le premier financeur des collectivités territoriales, puisque les prélèvements sur recettes représentent 44 milliards d'euros. On évoque toujours la baisse des dotations de l'État. Or les collectivités territoriales sont des donneurs d'ordres importants, essentiels à l'investissement. Quel niveau de prélèvements pourrait être supporté par les collectivités territoriales ?

M. Maurice Vincent. – Monsieur le Premier président, vous avez utilisé le terme d'insincérité. Je souhaite insister sur sa charge communicationnelle, alors que la défiance vis-à-vis des responsables politiques est considérable. N'ignorons pas la perception extérieure de ce terme technique.

Page 15 de votre rapport, vous dites que le Haut Conseil des finances publiques est associé à la prévision des taux de croissance et vous souhaitez qu'il soit également associé, en amont, aux prévisions de dépenses et de recettes afin de s'assurer de leur validité. Ai-je bien compris ? Cette évolution poserait des questions importantes.

Je suis particulièrement les participations financières de l'État, notamment en ce qui concerne Areva. La facture d'Areva-EDF de 7,5 milliards d'euros, émise avant 2012, pèse aujourd'hui sur les équilibres à trouver. Dans votre rapport, vous soulignez que les 2,3 milliards d'euros de recapitalisation intégreraient le déficit maastrichtien. Toutefois, d'un point de vue budgétaire, ces 7,5 milliards d'euros ont toutes les chances d'être trouvés d'ici la fin de l'année, puisque l'État procède à des ventes de participations depuis le 1^{er} janvier. L'interprétation maastrichtienne concernant les 2,3 milliards d'euros n'implique pas une absence de recettes d'ici la fin de l'année.

M. Thierry Carcenac. – Dans une vie antérieure, j'ai étudié les documents de la Cour des comptes. Si les formules pour qualifier la sous-budgétisation changent parfois, nous sommes trop habitués à ce genre de choses. Néanmoins, les budgets contraints conduisent à la déresponsabilisation des directeurs d'administration, ce qui pose problème.

J'ai relu des observations de 2013 et 2014 sur la dette, selon lesquelles les taux d'intérêt avaient vocation à remonter dans les années suivantes. Je note cependant que, grâce à l'Agence France Trésor, la charge de la dette, qui était de 52,2 milliards d'euros en 2012, est aujourd'hui de 41 milliards d'euros. Il convient de noter cet effort.

Les recettes de l'impôt sur les sociétés sont décevantes. Monsieur le Premier président, les avez-vous comparées avec les dépenses fiscales importantes à venir, notamment celles du CICE qui continuent à augmenter ?

Vous avez noté que les collectivités territoriales participaient au redressement budgétaire. Le fait que leurs ressources aient été largement diminuées empêche de voir la baisse des investissements, ce qui pose problème. Il serait intéressant d'en faire part dans un rapport.

Mme Fabienne Keller. – Je m'inquiète de l'insincérité des comptes publics, plus grave que les années précédentes.

Soulignons le travail mené sur les ressources humaines de l'État. On peut y trouver des sources d'économies, tout en préservant un management incitatif dans les grandes administrations de l'État.

Pouvez-vous clarifier la situation des crédits de la défense, alors que la lutte contre le terrorisme constitue une priorité absolue ? Un gel des dépenses, à hauteur de 2,3 milliards d'euros, a été décidé il y a quelques semaines. Quelle dotation assurerait la sécurité de la France sur notre territoire comme ailleurs dans le monde ?

M. Georges Patient. – Vous préconisez la suppression pure et simple des sursalaires en outre-mer, en dénonçant des avantages salariaux injustifiés – je précise qu'elles sont versées non aux ultramarins, mais aux fonctionnaires d'État expatriés outre-mer. Comptez-vous évaluer l'impact de cette suppression sur des économies ultramarines déjà fragiles ?

Vous évoquez l'accord sur la Guyane – qui constitue un plan d'urgence – en signalant que sa mise en place sera plus tardive que prévu. Cette information provient-elle du Gouvernement ?

Mme Michèle André, présidente. – Un équilibre entre les économies à réaliser et la croissance à ne pas casser doit être trouvé. Monsieur le Premier président, votre rapport d'audit n'évoque pas le risque sur la croissance. Page 122 du rapport, vous indiquez à propos de vos simulations que, par souci de simplicité, il est fait l'hypothèse que la diminution des dépenses publiques est sans effet sur la croissance du PIB. Je n'y crois pas beaucoup, d'autant que les baisses de dépenses publiques évoquées atteignent 150 milliards d'euros. Quel est l'impact des baisses de dépenses sur la croissance et avez-vous évalué l'impact sur la croissance des scénarios que vous proposez ?

M. Didier Migaud. – Oui, une réduction des dépenses peut entraîner un effet récessif. Tout dépend de son niveau – il faut trouver le bon compromis.

À mon tour de vous poser une question, Madame la présidente : existe-t-il un lien entre le niveau de dépenses publiques et la croissance ? Si tel était le cas, la France serait championne du monde de la croissance,

puisqu'elle a l'un des niveaux de dépenses publiques parmi les plus élevés au monde ! Il n'existe pas de lien mécanique. Le plus important est que les dépenses soient efficaces. Le niveau des dépenses en France est plus élevé que dans bien d'autres pays pour des résultats plus passables. C'est pourquoi il faut s'intéresser aux lois de résultats et à l'efficacité de l'investissement public. Tout investissement n'est pas vertueux en lui-même. Songez au tout-TGV. La pertinence d'un investissement peut s'amincir au fil du temps.

Monsieur Éric Doligé, il n'est pas certain que la question de la sincérité soit réglée par un régime de responsabilité des gouvernants. Il s'agit d'un sujet de nature politique : la relation entre le Gouvernement et le Parlement. La sanction peut être un vote de défiance ou une motion de censure, ou l'élimination par le suffrage universel à l'élection suivante. Le plus important est que les éléments soient connus de tout le monde, grâce à une juridiction indépendante telle que la Cour des comptes.

Pour répondre à Maurice Vincent, oui, des avis d'autorités doivent contribuer à une plus grande sincérité des documents présentés. C'est le cas des hypothèses macro-économiques, sans doute grâce au Haut Conseil des finances publiques. Cela n'existe pas sur les scénarios de finances publiques. Il pourrait être pertinent qu'une autorité indépendante puisse exprimer un avis, afin d'éclairer le Parlement. C'est ensuite au Parlement de décider librement. Il ne faut jamais se formaliser d'un avis - j'ai été surpris de recevoir une volée de bois vert après avoir évoqué l'avis du Haut Conseil des Finances publiques. Toute solution - Haut Conseil des finances publiques ou Cour des comptes - peut être étudiée. Le Parlement doit aussi pouvoir être saisi sur le programme de stabilité, puisqu'il engage le pays. Ce serait utile et intéressant.

Nous préférons contribuer à la sincérité de la présentation des documents budgétaires et financiers plutôt qu'intervenir dans le cadre d'une sanction qui arrive trop tard.

Je n'ai aucune difficulté à reconnaître auprès d'Yves Daudigny et François Marc que le déficit de la sécurité sociale et celui des comptes publics ont diminué. La commission des comptes de la sécurité sociale se réunira demain - nous recevrons plus d'informations sur le déficit de la sécurité sociale à cette occasion. Toutefois, nous observons que son budget n'est pas encore à l'équilibre. Quant aux comptes publics, la France est le seul pays européen, avec l'Espagne, à pâtir d'un déficit excessif. Si la France a réduit ses déficits, sa situation s'est plutôt dégradée par rapport à celle des pays comparables. Constaté des écarts par rapport à une trajectoire n'est pas émettre un jugement politique - sinon, il faudrait aussi adresser ce reproche à la Commission européenne, à la direction du budget, à la direction générale du Trésor, à la Banque de France, à la Cour des comptes. Nous avons travaillé sur pièces pour affirmer qu'un certain nombre de sous-budgétisations étaient connues lors de la confection des documents

budgétaires transmis au Parlement et à la Commission européenne. Nous n'inventons rien – et nous sommes dans notre rôle. La loi organique relative aux lois de finances demande à la Cour des comptes de rédiger un rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire, donc par définition non seulement sur le passé, mais aussi sur le présent et l'avenir. C'est en s'appuyant sur des pièces que nous avons dit qu'il y avait eu des annulations de crédits sur 2016 et que ce mécanisme était donc possible. Pour autant, il est impossible d'annuler tous les crédits gelés. Nous le disons à partir de pièces et nous sommes prêts à soutenir la contradiction. Demandez ces documents au ministère des finances ! Je rappelle que le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques a été prévu par la loi organique relative aux lois de finances – je crois la connaître un peu.

À Francis Delattre et Éric Doligé, je réponds que la Cour des comptes n'a pas compétence pour répondre à la question : à partir de quel niveau faut-il une loi de finances rectificative ? La loi organique relative aux lois de finances dispose qu'une annulation peut se faire par décret d'avance ou par une loi de finances rectificative. Cela regarde le Gouvernement.

Richard Yung, oui, quelques dispositions constitutionnelles, organiques, ou réglementaires peuvent être modifiées pour changer les conditions de présentation et d'examen des textes budgétaires. La Cour des comptes est prête à contribuer à votre réflexion. Il est aussi possible d'étudier le fonctionnement des pays étrangers. La procédure française est assez spécifique, en ce que l'examen de la loi de finances initiale est plus long que dans les pays comparables, qui se consacrent davantage au débat d'orientation.

Le problème de recapitalisation d'Areva n'est pas celui des recettes – les 7 milliards d'euros peuvent être trouvés – mais celui de l'inscription de la dépense dans la comptabilité maastrichtienne. Quel que soit le financement, cette dépense doit apparaître. Les 7 milliards d'euros ne seront pas comptabilisés dans le déficit. En revanche, 2,3 milliards d'euros le seront, selon la jurisprudence d'Eurostat.

Je partage totalement les propos de Thierry Carcenac sur la responsabilisation. Le ministère de l'économie et des finances doit changer ses pratiques. La façon dont les budgets sont arrêtés déresponsabilise trop les gestionnaires. Le principe selon lequel chaque ministre doit être son propre ministre des finances a complètement disparu. Les gestionnaires publics ne sont pas intéressés aux résultats, au contraire. Il faut revoir les méthodes. La responsabilisation est essentielle pour une action publique plus efficiente.

Bien évidemment, la dette fait courir un risque à la France. Même la Banque centrale européenne le dit aujourd'hui. Jusqu'à présent, la dette pouvait augmenter alors même que la charge de la dette diminuait. Il faut en sortir. Aux États-Unis, la situation change. La Banque centrale européenne

assumait une politique jugée complaisante offrant des taux d'intérêt bas. Avec la reprise de l'inflation et le retour de la croissance, ceux-ci vont évoluer. Ce ne sera pas brutal, mais cela peut avoir des conséquences, compte tenu d'une dette qui continue de croître.

L'investissement des collectivités territoriales a baissé, nous l'avons constaté. Nous y reviendrons en octobre dans le rapport sur les finances locales.

Les dépenses fiscales progressent hors CICE. Elles dépassent le plafond fixé par la loi de programmation, sans que cela suscite de réaction.

Je disais à Fabienne Keller qu'un travail est en cours sur la loi de programmation militaire. Pour l'instant, nous constatons un recensement de besoins supplémentaires liés à la lutte contre le terrorisme et à la présence de la France sur plusieurs terrains extérieurs. Les dépenses contraintes, de défense, de sécurité, ainsi que de santé, peuvent continuer à augmenter. Il faut donc maîtriser les dépenses de fonctionnement et de personnel.

Georges Patient souhaite-t-il la disparition de la surrémunération outre-mer ?

M. Georges Patient. – Ce n'est pas ce que j'ai dit. J'en demande une évaluation.

M. Didier Migaud. – Nous émettons des observations sur le montant de 1,4 milliard d'euros que représente cette surrémunération : ses critères de répartition ne correspondent plus à la réalité. Par exemple, la majoration de traitement liée au différentiel de coût de la vie par rapport à la métropole mérite d'être débattue à nouveau. On pourrait envisager une majoration appuyée sur des critères revisités, comprenant une prime d'installation outre-mer et des indemnités de sujétion et d'éloignement fusionnés. Nous ne proposons pas une économie nette mais une meilleure utilisation de cette somme.

Nous avons pris en compte une partie de la dépense destinée à la Guyane prévue pour 2018 et non la totalité. Il faudra qu'elle soit confirmée par l'actuel Gouvernement.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. – La sous-budgétisation de la mission « Agriculture » est récurrente depuis 2014. L'une des raisons est liée aux apurements communautaires. À l'occasion de notre audit, nous avons réuni la secrétaire générale du ministère, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel ainsi que le directeur financier pour dresser un état des lieux concret. La secrétaire générale et le directeur financier ont poussé un cri du cœur commun quant à l'importance croissante des sous-budgétisations dues aux refus d'apurements communautaires. Cette donnée est avérée.

Je précise, concernant la réserve de précaution, que nous avons procédé comme en 2012. À l'époque, il s'agissait de 1,5 à 2 milliards d'euros

de dépassements de crédits. Il était donc possible de compenser ces risques. Cette année, le montant s'élève à 6 milliards d'euros nets. L'ordre de grandeur n'est pas du tout le même. Nous apportons, dans notre rapport, une explication technique aux 2 à 3 milliards d'euros d'annulations utiles. Un exemple : l'économie sur l'Unedic, présentée comme une partie du bouclage de la loi de finances et du programme de stabilité, a été abandonnée au profit d'un gel de crédits supplémentaire de près de 2 milliards d'euros décidé en avril. Il n'y a pas de sens à ajouter du gel à du gel. Ce gel supplémentaire est donc resté virtuel.

B. AUDITION DE MM. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS (12 JUILLET 2017)

Réunie le mercredi 12 juillet 2017, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances et Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.

Mme Michèle André, présidente. – Bienvenue à Bruno Le Maire et Gérard Darmanin, que nous accueillons pour la première fois depuis leur nomination. Nous aborderons d'abord les questions budgétaires et la trajectoire des finances publiques : les ministres nous présenteront les orientations du Gouvernement en matière de finances publiques, le projet de loi de règlement pour 2016 et le projet de décret d'avance qui nous a été communiqué ce matin. Le rapport du Gouvernement sur les orientations des finances publiques vous a été distribué mais nous attendons encore l'habituel tiré à part présentant les plafonds des crédits des missions du projet de loi de finances pour 2018. Vous avez reçu ce matin le projet de décret d'avance et, en ce qui concerne le projet de loi de règlement, vous êtes tous, chacun dans votre domaine de compétence, en train de préparer votre contribution au rapport de la commission sur l'exécution 2016.

Dans un deuxième temps, Gérard Darmanin nous présentera le projet de report de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (IR), qui nous sera soumis dans le cadre du projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social. La commission des affaires sociales nous a délégué au fond l'examen de ce texte et nous entendrons le rapport du rapporteur général à ce sujet mardi prochain à 17 heures.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances. – C'est un plaisir de me retrouver devant vous. Je reprendrai l'exposé que j'ai déjà fait devant les députés, puisque je ne change pas de propos selon les interlocuteurs ! La stratégie économique et fiscale définie par le Président de la République et le Premier ministre pour le quinquennat se fonde sur une analyse de la situation et des grands enjeux qu'elle comporte pour l'économie française.

Nous vivons une révolution technologique sans précédent, qui bouleverse l'évolution de la productivité, le rythme de la croissance et jusqu'à la conception même du travail dans les pays avancés. Il s'agit de la révolution numérique, qui est celle des données, et surtout de l'intelligence artificielle. Elle recompose entièrement notre vision de l'économie.

En même temps, nous observons le retour de la croissance, même si celle-ci reste fragile. Mais j'ai pu physiquement constater en accompagnant le

Président de la République au G20 de Hambourg l'irruption de rivalités commerciales sans précédent. Qu'il s'agisse d'acier, d'énergie ou d'agriculture, leur brutalité est inquiétante, puisqu'elle augure un regain de protectionnisme et donc une diminution des échanges commerciaux internationaux.

Dans ce contexte, la France tire à peu près son épingle du jeu mais, depuis vingt ans, elle fait moins bien que tous ses partenaires européens. Je trouve insupportable de voir notre nation, qui a tant d'atouts, obtenir de moins bons résultats que ses voisins, qu'il s'agisse de finances publiques, de taux de chômage ou de croissance. Nous souffrons de l'obsolescence de notre modèle économique, qui doit être repensé et dépassé.

L'objectif du Président de la République est d'accomplir la transformation économique qui nous permettra d'avoir autant de croissance que les autres et de faire baisser le chômage aussi vite qu'eux. Telle est mon ambition de ministre de l'économie et des finances. Mon action s'organisera autour de trois piliers.

D'abord, transformer en profondeur notre économie. Les réformes sporadiques sont inutiles : nous devons accomplir une vraie transformation. C'est d'ailleurs le mandat que les Français ont donné au Président de la République. Pour cela, nous renforcerons l'investissement dans l'innovation. C'est la clef : dans l'agriculture, avec l'agriculture de précision, bien connue de François Patriat, l'utilisation des intrants ou les nouveaux modes de culture ; dans l'industrie, dont l'avenir réside dans la robotisation et une meilleure exploitation des données par l'intelligence artificielle. D'aucuns craignent que les robots ne détruisent des emplois. C'est l'inverse qui est vrai : nous avons 100 robots pour 10 000 emplois en France contre 350 en Allemagne, où le taux de chômage est plus bas que chez nous. L'enjeu n'est donc pas de repousser la robotisation mais de former les salariés à en vivre. Cela impose d'investir davantage.

Nous avons manqué la révolution des logiciels il y a vingt ans et ce sont les GAFA qui en ont pris la plus large part. Nous pouvons réussir la révolution des données, et devenir l'État européen le plus avancé dans leur maîtrise et dans l'exploitation de l'intelligence artificielle, en partenariat avec nos voisins, et notamment avec l'Allemagne. L'histoire des précédentes révolutions industrielles montre que ce n'est pas parce que nous avons pris le train avec retard que nous ne pouvons pas arriver premiers... Il ne tient qu'à nous de devenir la première puissance industrielle européenne !

Il importe notamment de transformer notre marché du travail. C'est l'engagement de Muriel Pénicaud. Son projet de loi d'habilitation et les ordonnances qui suivront articuleront mieux accords d'entreprise et accords de branche, simplifieront le dialogue social et sécuriseront les relations de travail en plafonnant les indemnités prud'homales. Pour nos PME, c'est vital. Il s'agit d'une réforme pour l'emploi.

Enfin, l'universalisation du régime d'assurance-chômage, l'unification des régimes de retraite promise par le Président de la République, la modernisation de l'école et le renforcement de la formation professionnelle sont autant de clefs de la transformation économique de notre pays. Pour moi, la grande question économique, c'est l'éducation. En transformant notre système éducatif, en développant l'apprentissage, en valorisant l'alternance, en augmentant le nombre d'ingénieurs, de codeurs, d'informaticiens, de personnels formés à l'utilisation et à la réparation des robots, nous atteindrons le plein-emploi et réussirons la révolution technologique. En 2018, une loi simplifiera la vie des PME pour développer un tissu de *Mittelstand* équivalent à celui qu'on observe en Allemagne. J'engagerai en septembre la cession d'actifs de l'État dans certains secteurs concurrentiels afin d'alimenter un fonds de dix milliards d'euros pour l'innovation de rupture.

Deuxième pilier : réduire nos déficits pour respecter nos engagements européens. Gérald Darmanin vous présentera l'état de nos comptes publics. Notre niveau de dépenses publiques est supérieur de dix points à la moyenne européenne : 56,4 % du PIB contre 46,4 %. Si c'était efficace, nous aurions la croissance la plus forte et le taux de chômage le plus bas. Or notre taux de chômage est parmi les plus élevés et notre croissance est plus éloignée de notre croissance potentielle que ce n'est le cas chez tous nos partenaires. La réduction des déficits est essentielle pour la crédibilité de notre parole en Europe. Nous voulons que l'union monétaire devienne une vraie union économique, avec un budget pour la zone euro, un fonds monétaire européen – au lieu de laisser le FMI intervenir dans la zone euro au mépris de notre souveraineté – des capacités d'investissement et un ministre des finances de la zone euro. Mais ces propositions françaises ne seront audibles que lorsque nous serons sortis de la procédure pour déficit excessif que nous traînons depuis neuf ans et que nous nous montrerons capables de tenir nos engagements européens. Le poids de la parole de nos autorités politiques dépend directement de notre crédibilité en la matière.

Troisième pilier : alléger les prélèvements obligatoires. En cinq ans, nous réduirons la dépense publique de trois points et le niveau des prélèvements obligatoires, d'un point. Faut-il d'abord réduire les dépenses, ou tout faire en même temps ? Le Président de la République et le Premier ministre ont opté pour la seconde option, et je les soutiens entièrement : c'est ainsi que nous créerons le choc de confiance dont le pays a besoin.

Nous baisserons donc les impôts de 11 milliards d'euros en 2018. D'abord, par souci de stabilité fiscale, nous ne remettons pas en cause la baisse de 7 milliards d'euros décidée par le précédent Gouvernement. L'augmentation du taux du CICE, de 6 % à 7 %, sera maintenue, pour un coût de 4 milliards d'euros, tout comme le crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires, pour 500 millions d'euros. L'extension du crédit d'impôt sur les services à la personne, qui y donne accès aux familles les plus modestes, et

coûte un milliard d'euros, sera aussi maintenu. Ajoutons le contrecoup des mesures d'acompte pour 2017, soit un milliard d'euros supplémentaires, et nous arrivons à 7 milliards d'euros de baisse d'impôt pour les ménages, décidées par nos prédécesseurs, et que nous maintenons intégralement.

Nous y ajoutons, dès 2018, l'allègement de la taxe d'habitation, pour un montant de 3 milliards d'euros, et la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune, remplacé par un impôt sur les valeurs immobilières, pour un coût de 3 milliards d'euros. Le prélèvement forfaitaire unique coûtera un milliard d'euros, mais simplifiera la fiscalité de l'épargne, ce qui nous rendra plus attractifs pour les investisseurs tout en étant plus juste envers les ménages. Enfin, nous mettrons en place une fiscalité énergétique et écologique consistant à rapprocher le prix du diesel de celui de l'essence, pour deux milliards d'euros, et nous alourdirons la fiscalité sur le tabac de 500 millions d'euros. Solde net : 11 milliards d'euros de baisses d'impôts pour 2018. C'est considérable. Le sens de ces mesures est de soutenir les entreprises pour qu'elles créent plus d'emplois. Cadeaux fiscaux ? Sortons de ces préjugés ! Nous ne faisons de cadeaux à personne, mais nous souhaitons rendre nos entreprises plus compétitives pour qu'elles créent de l'emploi. Nous allégeons la pression fiscale sur des ménages qui n'en peuvent plus. Et nous réorientons la fiscalité dans un sens écologique. Vous voyez que notre cap est clair !

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. - Je suis ravi de m'exprimer devant vous. Nous allons évoquer un texte relatif au passé - la loi de règlement - un autre qui porte sur le présent - le décret d'avance - et nous parlerons du futur avec le débat d'orientation des finances publiques. Le Gouvernement souhaite que nous débattions plus longuement des lois de règlement, alors que nous passons des mois à examiner le budget pour l'année suivante. Les collectivités territoriales examinent attentivement leurs comptes administratifs et les chefs d'entreprises font de même avec leurs comptes financiers. Le Parlement gagnerait à faire de même.

En 2016, le déficit est trop important - 3,4 % -, les dépenses publiques excessives - 56,4 % du PIB -, et les prélèvements obligatoires trop lourds - 44,4 %. Ces chiffres nous classent parmi les plus mauvais élèves d'Europe.

Je sais que vous n'avez que sept jours pour donner un avis sur le décret d'avance, mais je me tiens à votre disposition pour en discuter. Vous aurez constaté que le texte de motivation est aussi détaillé que possible. Ajouté aux mesures d'annulation de crédits et de refroidissement de la dépense, le décret d'avance nous permet d'atteindre les 4,5 milliards d'euros d'économies annoncés après le rapport de la Cour des comptes. Ainsi, nous tiendrons la parole de la France, ce qui n'a pas été fait depuis onze exercices !

Nos hypothèses de croissance sont prudentes. Nous nous engageons à diminuer de trois points de PIB les dépenses publiques. C'est l'équivalent de ce qu'ont fait les pays de la zone euro depuis 2010. Pour que les dépenses restent stables en volume, nous ferons 20 milliards d'euros d'économies l'an prochain - ce qui est inédit. Les conférences budgétaires montrent qu'il est plus facile de parler d'économies que de les faire...

Nous nous engageons à faire baisser notre dette publique de cinq points. Alors que son niveau était comparable à celui de la dette allemande en 2007, il a crû de trente points chez nous alors que les Allemands ont ramené leur dette à 67 % du PIB - contre 96 % chez nous. Or la dette d'aujourd'hui, ce sont les impôts de demain ! Et nous sommes pour la baisse des impôts, et pour l'équité entre générations.

Le Gouvernement a choisi de prendre un décret d'avance au lieu de présenter un collectif budgétaire. En effet, nous souhaitions éviter toute augmentation d'impôt. De plus, il nous fallait recapitaliser Areva avant le 30 juillet, et rien n'avait été prévu dans le budget... Entre la loi de finances pour 2016 et 2017, 7 milliards d'euros de crédits supplémentaires ont été dépensés. Et entre la loi de finances pour 2017 et le rapport de la Cour des comptes, il y a eu 7 milliards d'euros de dérive. En dix-huit mois, donc, l'écart atteint 14 milliards d'euros ! Nos mesures d'économies de 4,5 milliards d'euros, quoiqu'en pense Michel Sapin, qui me taxe de jeunesse et d'inexpérience, sont exceptionnelles en cours d'exercice. Le montant moyen des décrets d'avance lors du quinquennat écoulé était de 2,5 milliards d'euros. Et Michel Sapin en a pris un de 3 milliards d'euros en novembre dernier, générant des reports de charges que nous payons cette année.

Pour autant, on ne saurait parler de rigueur, puisque 7 milliards d'euros moins 4,5 milliards d'euros font tout de même une augmentation de 2,5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances. Ainsi, nous ne réduisons pas le budget des armées : nous appliquons la loi de finances votée par le Parlement ! Nous rouvrons 600 millions d'euros de crédits pour les Opex, et plus de 200 millions d'euros en fin d'année pour le personnel. Nous avons essayé de ne pas toucher aux forces de sécurité, et de faire des économies sur les fonctions support. Certains gels n'avaient aucun sens : ainsi, celui de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Nous avons ouvert des crédits pour l'hébergement d'urgence ou les demandeurs d'asile ainsi que pour le plan de formation des demandeurs d'emploi.

Comme il est désagréable de présenter devant vous ce type d'économies en cours d'année, nous nous engageons à vous proposer une loi de finances sincère. Minimiser les gels responsabilise les directeurs de programme.

Mme Michèle André, présidente. - En tant que présidente de la commission des finances, je voudrais dire un mot de votre projet de revoir la procédure d'examen des textes budgétaires. Rendre ces débats vivants est un

objectif que nous avons toujours poursuivi. Je ne voudrais cependant pas que se diffuse l'impression que le Parlement n'a pas besoin d'examiner les lois de finances en profondeur et dans leur intégralité. L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dit que « tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Il m'arrive de penser que notre calendrier, qui prévoit environ cinq à six jours pour examiner l'ensemble des mesures fiscales de première et de deuxième partie – soit plus d'une centaine d'articles – et qui pour les dépenses prévoit des créneaux de deux heures pour l'ensemble du budget de la défense, ou d'une demi-heure pour la charge de la dette, ne permet pas au législateur de consentir l'impôt ou d'autoriser la dépense sur le fondement d'un débat aussi approfondi que nécessaire. La loi de finances n'est pas une simple prévision, elle est une autorisation donnée par le Parlement au Gouvernement. Bien sûr, je souscris à la nécessité de contrôler l'exécution des lois de finances, dans la loi de règlement ou dans le cadre de nos activités de contrôle – et nos rapporteurs spéciaux sont actifs, comme en témoigne la pile de rapports des contrôles budgétaires de l'année sur cette table. Mais nous sommes surtout un législateur.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pendant la suspension des travaux parlementaires en raison des échéances électorales, le Sénat a été très actif, notamment sur des questions comme le Brexit, ou sur les problématiques liées à la révolution numérique, évoquée à l'instant par Bruno Le Maire, ainsi que sur l'économie collaborative – sur ce sujet, nos propositions ont souvent été adoptées à l'unanimité – sur l'investissement dans les PME ou encore récemment sur l'éducation. Nous sommes donc prêts à travailler avec vous ! Votre programme d'économies est ambitieux, et notre commission des finances dans sa majorité approuve, je crois, vos baisses d'impôts. Pour autant, votre plan ne suffit pas à respecter les engagements internationaux de la France. Notre déficit structurel ne se réduirait pas en 2018 et baisserait ensuite de 0,3 % en moyenne chaque année. Or, les traités prévoient 0,5 % par an. Comment concilier la trajectoire prévue avec ces engagements ? Il faudrait des mesures de redressement supplémentaires. Où les trouverez-vous ? Attendez-vous de bonnes nouvelles sur la croissance et les recettes fiscales ?

Sur le décret d'avance, je prône une approche bienveillante, puisqu'il s'agit de l'exécution d'un budget que le Sénat avait refusé d'examiner, considérant qu'il comportait des éléments d'insincérité – ce que la Cour des comptes a précisément confirmé – et que le déficit public s'établirait au moins à 3,2 %. Des questions sont posées sur les annulations qui touchent le budget de la défense, mais nous ne contestons pas, bien sûr, la nécessité de payer les fonctionnaires ou certaines prestations, d'ailleurs systématiquement sous-évaluées. Michel Sapin n'a guère de leçons à donner puisque son décret d'avance de mai 2016 a reçu un avis négatif des deux

commissions des finances concernant les annulations de crédits sur la recherche. Le montant de la réserve de précaution atteint un niveau inédit. Cela déresponsabilise le Parlement et aboutit à des politiques de rabots peu efficaces. Nous appelons à des réformes structurelles. Cessons en tout cas ce recours à des décrets d'avance. Mis à part les collectivités territoriales, les seules économies enregistrées pour l'État depuis des années sont de constatation, essentiellement sur la charge de la dette.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je comprends bien sûr l'intérêt de passer du temps sur les lois de finances. Je ne propose pas de réduire le temps d'examen du projet de loi de finances mais simplement d'accroître le temps nécessaire à l'évaluation. Car le bon ministre n'est pas celui qui obtient plus, c'est celui qui exécute bien. Or c'est aux parlementaires que revient l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques.

Oui, certaines dépenses sont contraintes. Pour 2018, le Gouvernement a bien l'intention de ne pas geler 8 % des crédits, car cela déresponsabilise les acteurs et crée un jeu de dupes : chacun demande plus car il sait qu'il pourra dépenser moins que ce qu'il a obtenu. Sous-budgétisation, sur-recettes : autant de biais de construction que nous éviterons – même si chacun peut comprendre de menues différences, imprévisibles, entre le budget et l'exécution. Nous avons transmis aujourd'hui au rapporteur général les documents demandés sur la construction du budget 2017.

Les économies devront atteindre 20 milliards d'euros l'an prochain, et nous ne passerons pas par des décrets d'avance ou des reports de charge. Nous devons faire des réformes structurelles, qui autoriseront des baisses structurelles d'impôts. Nos 56 % de dépenses publiques génèrent un important déficit, qui lui-même alimente notre dette – ce qui nous oblige à augmenter les impôts, et donc à faire baisser le pouvoir d'achat des Français. Le Premier ministre a clairement déclaré que nous limiterons à 0 % la hausse en volume de la dépense publique pendant trois ans. Or le Président de la République s'est engagé à porter le budget des armées à 2 % du PIB en 2025. Les crédits correspondants augmenteront donc dès l'an prochain. Cela impose des économies ailleurs, y compris dans les comptes de la Sécurité sociale ou des collectivités territoriales.

En 2017, ce sont les dépenses de l'État qui ont dérivé. Les collectivités territoriales n'en sont pas responsables, non plus que la Sécurité sociale. Aussi est-il normal de faire porter nos efforts sur les crédits de l'État. Dès l'an prochain, les 20 milliards d'euros d'économie concerneront l'ensemble des budgets publics.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je salue la qualité des rapports du Sénat. Celui que vous avez publié sur le Brexit a eu des conséquences non négligeables, puisqu'il m'a donné l'occasion de faire des annonces à New York et que le Premier Ministre s'en est directement inspiré dans les

mesures qu'il a énumérées hier pour renforcer l'attractivité de la place de Paris. Même remarque à propos de votre rapport sur la dette publique.

Voilà neuf ans que nous sommes sous procédure pour déficit excessif. Seule l'Espagne l'est encore comme nous et, l'an prochain, si nous n'en sortons pas, nous serons sans doute seuls dans ce cas. Pour l'une des économies les plus puissantes de l'Europe, ce n'est pas reluisant ! Les baisses de dépenses annoncées pour 2018 nous feront passer sous la barre des 3 %. Dès lors, nous sortirons de la procédure pour déficit excessif. Il faudra alors ajouter un volet préventif, pour faire face aux aléas de conjoncture. Il s'agit de l'ajustement structurel, qui doit atteindre 0,35 % du PIB par an. J'ai entamé une discussion avec nos partenaires européens pour que nous limitations cet ajustement en 2018, afin de ne pas casser la reprise. Mais, dès 2019, nous effectuerons cet effort de 0,35 point. Ce qui compte, c'est la constance et le cap - mais il ne faut pas brusquer les choses. Et la Commission européenne sera d'autant plus conciliante avec nous que nous pourrons faire valoir des transformations structurelles de notre économie.

M. Vincent Delahaye. - Oui, un meilleur travail sur la loi de règlement fait gagner du temps dans l'examen de la loi de finances. Notre déficit pour 2017 est estimé à 3,2 % du PIB et nous devons donc faire un effort de 0,3 % du PIB, ce qui représente 7,5 milliards d'euros. Où sont-ils ? Vous ouvrez 3 milliards d'euros de crédits et en annulez autant, ce qui revient à zéro. Et vous faites un milliard d'euros d'économies sur les aides personnelles au logement et les contrats aidés.

Vous prévoyez 1,5 milliard d'euros pour recapitaliser Areva, quand la Cour des comptes faisait état d'un besoin de 2,3 milliards d'euros. Allez-vous continuer à calculer les économies à venir en tendance ? Vous avez certes plusieurs années devant vous, mais il faudra tenir vos engagements. François Hollande s'était engagé à revenir à l'équilibre en cinq ans... En 2016, les collectivités territoriales enregistrent un excédent de 3 milliards d'euros ; allez-vous leur demander un effort ? Je m'oppose à la transformation de la taxe d'habitation en une dotation de compensation, dont nous savons très bien ce qu'elle deviendra, et qui n'encouragera pas les collectivités territoriales à construire des logements.

M. Serge Dassault. - Vous n'avez pas mentionné le danger imminent que constitue la prochaine hausse des taux d'intérêt. Avec 200 milliards d'euros par an à emprunter, la charge de la dette risque de nous mettre en cessation de paiement. C'est le principal problème. La situation économique est désastreuse car nous continuons à trop dépenser, en empruntant pour financer des dépenses de fonctionnement. Même l'augmentation du CICE est financée par l'emprunt. Nous n'avons pas d'argent ! Ce qui résoudrait tous nos problèmes, ce serait de passer d'une fiscalité progressive à une fiscalité à taux fixe. Les revenus de tous les contribuables s'en trouveraient accrus et la croissance, relancée.

M. Dominique de Legge. – Il y a dans le budget de la défense 2,7 milliards d’euros gelés et 850 millions d’euros de crédits annulés. L’annulation s’ajoute-t-elle au gel ? Elle porte sur le programme 146, mais les autorisations d’engagement ne sont pas concernées. Cela signifie que les paiements ne sont que différés, ce qui génèrera des agios. La somme de 850 millions d’euros correspond à peu près à l’insuffisance de budgétisation des Opex. Envisagez-vous de faire jouer la solidarité interministérielle ? Votre objectif d’arriver à 2 % du PIB en fin de mandat a-t-il un sens s’il ne s’agit que de payer des dettes que nous n’arrivons pas à honorer ?

M. Claude Raynal. – Nous reviendrons à la loi de règlement dans l’hémicycle, mais le déficit y est simplement relevé à 3,4 % du PIB au lieu des 3,3 % du PIB prévus par le budget. Je vous souhaite de connaître des écarts aussi faibles. J’ai regretté la polémique inutile sur l’état des finances publiques. Il est toujours difficile de faire baisser la dépense publique. C’est la dernière fois que vous félicitez la Cour des comptes ! Les risques d’exécution qu’elle identifie sont toujours du même montant : 8 milliards d’euros en 2012, 7 ou 9 milliards d’euros d’autres années... Vous parlez d’un effort exceptionnel de régulation mais nous avons connu des montants plus importants en 2016, avec 5,8 milliards d’euros. Pour réformer la taxe d’habitation, allez-vous bien procéder par dégrèvements ? L’allègement de 3 milliards d’euros se fera-t-il par paliers ? *Quid* du calendrier des réformes prévues ?

M. François Marc. – Merci pour la sobriété et la rigueur de votre exposé. Il y a eu un collectif budgétaire au début des deux quinquennats précédents. S’il n’y en a pas cette année, c’est que l’insincérité n’est pas si grande !

Mme Michèle André, présidente. – C’est notre ancien rapporteur général qui parle !

M. François Marc. – Oui, il faut assainir nos finances publiques et rendre notre économie plus compétitive et innovante. C’est la suite logique du quinquennat écoulé. Mais les économistes considèrent que si nous ne réduisons pas les inégalités, une nouvelle crise financière menace. Or les mesures fiscales que vous annoncez pourraient creuser les inégalités, puisque selon l’OFCE les 10 % les plus riches en sont les principaux bénéficiaires. Cela m’inquiète. Que comptez-vous faire pour réduire les inégalités en France ?

M. Gérald Darmanin, ministre. – Le budget des armées est celui voté en loi de finances. Il n’enregistre aucune baisse. Certes, 2,7 milliards d’euros de crédits sont gelés. Nous verrons ce que le Président de la République annoncera le 14 Juillet. Les Opex ne sont jamais totalement prévues dans le budget des armées : 450 millions d’euros de crédits pour un coût global d’un milliard d’euros. Il faut rendre les prévisions plus sincères.

Nous répondons là à un souhait de Jean-Pierre Raffarin, de remplir tous les crédits des Opex dans le budget des armées. Ensuite, les économies évoquées résultent non pas d'annulations mais de reports d'achats, que nous décidons en cohérence avec le ministère des armées – il n'y a donc pas d'enjeu industriel en la matière et nous tenons le cap de consacrer à notre défense 2 % de notre richesse nationale en 2025.

La taxe d'habitation est un impôt injuste – entre les communes, selon qu'elles sont rurales ou urbaines, de centre ou de périphérie, et pour les citoyens entre eux. Notre idée, c'est de la supprimer pour 80 % des contribuables, sachant que plus de 12 millions de nos concitoyens en sont déjà exonérés, ce qui représente 8,5 milliards d'euros à trouver sur trois ans. On peut étaler cette baisse par tiers sur trois ans, ou bien commencer par exonérer complètement le premier tiers de population concernée dès la première année, nous y travaillons. Nous allons bien entendu nous rapprocher des élus locaux, dès lundi à l'occasion de la Conférence nationale des territoires, pour que la disparition de cette taxe dynamique ne les pénalise pas.

Nous ne passons pas par un collectif budgétaire, grâce à la bonne gestion de nos prédécesseurs ? J'apprécie le trait d'humour, mais ce n'est guère l'avis de la Cour des comptes et pour nous, ne pas présenter de collectif budgétaire permet d'éviter toute augmentation d'impôt. Un collectif ne garantit pas contre les dérives budgétaires, voyez celui de 2014 – et je vous signale au passage que la recapitalisation d'Areva n'aurait pas tenu dans le temps du processus parlementaire, car nous devons recapitaliser l'entreprise dès juillet, avec de l'argent que nos prédécesseurs n'ont pas provisionné ; la solution que nous retenons respecte la loi organique relative aux lois de finances, nous sommes en-deçà du seuil de 1 % du budget, le décret suffit. Nous consultons le Parlement et vous pourrez y revenir en loi de finances.

La comparaison avec 2012 est possible concernant la dérive de 7 milliards d'euros, mais le décalage tenait alors à une surestimation de la croissance et des recettes, alors qu'il s'agit cette année d'une sous-budgétisation de 4 milliards d'euros en dépenses et d'une sous-estimation de 2 milliards en recettes – l'ensemble étant entièrement le fait de l'État.

Nous sommes focalisés sur la réduction des inégalités : l'exonération de taxe d'habitation se traduira en moyenne par 250 euros de plus en pouvoir d'achat, à quoi s'ajoutent 250 euros de moindres cotisations sociales, soit 500 euros annuels, c'est loin d'être négligeable pour les revenus modestes.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Il ne faut pas confondre les 2,3 milliards d'euros non budgétés par nos prédécesseurs et les 1,5 milliard d'euros que nous mobilisons via le compte d'affectation spéciale. La gestion d'Areva représente un véritable scandale républicain. Il y a eu, bien au-delà

de la mauvaise gestion et de l'impéritie, une dissimulation systématique des réalités, c'est tout à fait révoltant. Nous devons recapitaliser à hauteur de 8 milliards d'euros ce qui constitue une filière d'excellence française, avec 5 milliards pour Areva et 3 milliards pour EDF : il faut que cela cesse ! Quand nous apprenons qu'EDF demande des délais supplémentaires pour la livraison du réacteur d'Hinkley Point, avec des conséquences financières exorbitantes, je dis que cela suffit, car l'argent d'EDF, c'est celui du contribuable ! Il y a eu connivence entre personnes qui se connaissent, absence de contrôle, mauvaise gestion, dissimulations. À l'arrivée, les pertes sèches représentent plus du double de ce qu'il nous faut économiser pour que notre déficit passe sous la barre des 3 % du PIB ! Pourquoi économiser, demander aux Français de faire des efforts, si c'est pour que quelques-uns se croient autorisés à laisser filer les comptes et à gâcher des milliards ? C'est révoltant, je ne l'accepterai pas.

La *flat tax*, nous la mettons en place avec le prélèvement forfaitaire unique de 30 % dès 2018 : c'est un taux simple, et plus juste, pour une partie des produits d'épargne, c'est un premier pas.

Notre dette publique représente 96,9 % de la richesse nationale cette année, elle atteindra un pic à 97,5 % en 2019, avec la bascule des 20 milliards du CICE en allègement de charges directes, puis notre action devrait ramener ce taux à 92 % en 2022 : voilà pour la trajectoire. Nous avons anticipé une hausse des taux d'intérêt, avec une prévision de taux à long terme de 2,25 % en 2018 et 3 % en 2020 – ils sont à 0,9 % aujourd'hui mais, comme plusieurs d'entre vous l'ont dit, la hausse est prévisible. Notre dette publique arrive à maturité à sept ans et 237 jours, pour être précis, et elle est à taux fixe pour plus de 80 % de son volume, ce qui réduit notre exposition au risque inflationniste – bien davantage qu'on ne le dit dans la presse.

Pour supprimer la taxe d'habitation, nous pouvons soit diminuer en trois fois l'ensemble de la taxe due par les personnes concernées, soit commencer par supprimer entièrement la taxe due par le tiers des contribuables les plus modestes ; les deux voies ont leurs arguments, je préfère la première mais la question sera tranchée avec le Premier ministre et le Président de la République.

La lutte contre les inégalités est un enjeu essentiel : les inégalités freinent la croissance, cela fait consensus entre les économistes, je pense en particulier aux travaux d'Olivier Blanchard, ancien *chief economist* du FMI. Nos choix fiscaux illustrent cette lutte contre les inégalités : baisse de la taxe d'habitation, des cotisations sociales, entre autres – et c'est aussi la raison pour laquelle nous avons choisi de maintenir le crédit d'impôt aux ménages les plus modestes pour les emplois de services, ce qui représente un coût de 1 milliard d'euros.

M. Gérard Darmanin, ministre. – Pour répondre plus précisément : 0,1 point du PIB représentant 2,2 milliards d'euros, des économies de 4,5 milliards nous feraient passer sous la barre des 3 % du PIB.

M. Éric Doligé. – Les 2 milliards d'euros de recettes que vous évoquez pour la fiscalité écologique proviendront-ils intégralement de l'augmentation du prix du diesel ? Quid, ensuite, du « refroidissement » – puisque vous dites que vous refroidissez les dépenses – des retraités ? Enfin, qu'est-ce qui va se passer avec Areva, qui représente un problème autrement plus complexe et important que celui dont on parle aujourd'hui même dans l'hémicycle, sur les dépenses des élus ?

M. Philippe Dallier. – Vous annoncez une enveloppe supplémentaire de 120 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence, ce n'est guère une surprise vu les manques cruels sur le secteur. Même si le gouvernement précédent avait fait un effort pour augmenter les crédits en loi de finances initiale, on savait que cela ne suffirait pas.

Cependant, les gels, « surgels » et dégels permanents de crédits posent de redoutables problèmes sur le terrain, les opérateurs de terrain en pâtissent. À l'avenir, il faudrait arrêter avec cette méthode de gestion et regarder la territorialisation des crédits, car d'une région à l'autre, il y a des efforts à faire.

Les 120 millions d'euros suffiront-ils, étant donné la situation en matière d'immigration et les difficultés que l'on connaît à Paris et ailleurs ?

Ma seconde question porte sur les aides personnelles au logement, j'ai un peu de mal à comprendre ce que je lis. Pour la première fois et depuis longtemps, l'année dernière, les crédits en loi de finances initiale couvraient l'exécution alors que précédemment, on allait d'ouverture de crédits en ouverture de crédits. Je pensais donc qu'on était désormais dans la cible. Or, à la page 11 du tome I du rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, je lis : « *En outre, des mesures correctrices pour environ 1 milliard d'euros seront immédiatement prises, afin d'appliquer certaines économies sous-jacentes à la loi de finances initiales mais non mises en œuvre par le précédent Gouvernement (relatives aux aides personnelles au logement notamment)* ». Qu'entendez-vous par là ? Certes les mesures de rendement récemment adoptées n'ont pas permis de dégager tant d'économies que cela. Si vous ne mettiez pas en œuvre ces mesures correctrices, que vous annoncez, déraperait-on encore sur les aides personnelles au logement ?

M. Roger Karoutchi. – Ce matin en Conseil des ministres, le Gouvernement a présenté les lignes d'une nouvelle politique de droit d'asile – cette annonce est loin d'être la première sur le sujet, ces dernières années. Les besoins sont connus : il faut accélérer le traitement des dossiers, l'apprentissage du français... rien de nouveau ici. Cependant, le décret d'avance annule 40 millions d'euros de l'Office français de l'immigration et

de l'intégration (OFII), c'est considérable pour cet office : pourquoi un tel décalage entre les paroles et les actes ?

Mme Fabienne Keller. - L'annulation de 160 millions d'euros pour l'aide publique au développement (APD) est, elle aussi, tout à fait considérable - surtout que, je le rappelle, notre APD est proportionnellement deux fois moindre que celle de nos voisins allemands et britanniques. Or, il est établi que les politiques de développement réduisent la pression migratoire et qu'elles valorisent nos savoir-faire industriels : comment comptez-vous préserver nos objectifs d'aide publique au développement, à moyen et long terme ?

M. Yvon Collin. - Vous allez maintenir l'extension du CICE alors que le Président de la République s'était prononcé pour lui substituer une baisse des cotisations sociales : qu'en est-il ? Ensuite, si la France a pris des engagements pour réduire ses déficits, l'Allemagne ne devrait-elle pas s'engager à réduire ses excédents commerciaux, dont les effets nocifs ne sont plus à démontrer : le Gouvernement entend-t-il rappeler son homologue d'outre-Rhin à un meilleur équilibre macro-économique ?

M. Bernard Lalande. - La réduction du taux de l'impôt sur les sociétés, à 25 %, est censée soutenir l'investissement mais, dans le même temps, vous réduisez la fiscalité sur les revenus de l'épargne : comment s'assurer que ces gains iront à l'investissement plutôt qu'à une bulle spéculative ?

Vous annoncez, ensuite, la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages, étant entendu qu'elle sera maintenue pour les 20 % les plus « riches » : où se situe la ligne de partage ? Quelles conséquences sur les ressources des communes - n'y a-t-il pas un risque de maintenir « sous perfusion » des communes composées d'une majorité d'exonérés, tandis que seules les communes dont les habitants seraient suffisamment « riches », continueraient de définir leur politique fiscale ? Je pense, en particulier, à toutes celles qui n'ont pas respecté leurs obligations en matière de logement social.

M. Georges Patient. - Allez-vous supprimer la sur-rémunération des fonctionnaires outre-mer, comme le préconise la Cour des comptes ? Comptez-vous maintenir les engagements pris par vos prédécesseurs pour la Guyane, c'est-à-dire un premier plan d'urgence d'un milliard d'euros, suivi par un deuxième plan de deux milliards d'euros ? Comment comptez-vous le faire ?

M. Richard Yung. - Notre balance courante se dégrade toujours plus depuis six ans, c'est un indicateur de notre faible compétitivité économique globale : que comptez-vous faire pour y remédier ? Vous réduisez les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » de 280 millions d'euros, dont la moitié sur l'APD : sur quoi l'autre moitié des réductions porte-t-elle ? La Cour de justice de l'Union européenne a condamné la France pour la

contribution additionnelle de 3 % sur les dividendes : avez-vous provisionné la perte de recettes afférente ?

M. Bernard Delcros. – Vous regroupez les missions relevant de la politique des territoires, c'est cohérent ; comptez-vous conserver ce bon outil que sont les contrats de ruralité ?

Mme Michèle André, présidente. – Le Premier ministre a annoncé un plan d'investissement de 50 milliards d'euros, mais on parle aussi d'abandonner le troisième volet du programme d'investissements d'avenir (PIA) : quel en sera le calendrier ? Quel impact sur le déficit en 2018 ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Les 2,1 milliards d'euros supplémentaires de la fiscalité écologique tiennent, pour 900 millions, à la convergence du prix du gazole sur celui de l'essence – car la différence ne se justifie pas, sur le plan écologique –, et, pour 1,2 milliard d'euros, à la hausse de la composante carbone de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

La recapitalisation d'Areva vise la restructuration de l'entreprise, qui s'est avérée incapable de tenir ses calendriers. Le nouvel ensemble comportera trois composantes : Areva NewCo, pour le cycle du combustible ; Areva NP, pour la construction des réacteurs ; Areva SA, qui portera les risques résiduels. Je me souviens qu'en 2005, j'avais visité en Finlande le site d'un réacteur prévu pour deux ans plus tard et qui devait alimenter le pays entier en électricité : ce réacteur n'est toujours pas réalisé, c'est extravagant.

Sur le CICE, il faut distinguer l'augmentation du taux de 6 % à 7 %, décidée pour 2018, et la transformation en allègement immédiat de charges qui a été reportée à 2019, étant donné la charge que cela représenterait pour le budget : il est nécessaire d'attendre l'amorce du redressement.

La baisse de l'impôt sur les sociétés ne doit pas servir à la spéculation, mais bien à redresser le taux de marge des entreprises – il est de 31 % en France, contre 40 % en Allemagne.

La balance commerciale fait partie des éléments structurels qui entrent dans l'analyse européenne de notre situation économique et de nos efforts de redressement. Nous maintenons toutes les aides à l'innovation et nous y ajoutons un fonds d'innovation de rupture, d'un montant de 10 milliards d'euros – un levier supplémentaire dans un environnement que je compte améliorer avec une loi en faveur des PME pour l'an prochain et avec la baisse de l'impôt sur les sociétés.

La contribution additionnelle de 3 % sur les dividendes a été censurée, cela représente une perte certaine pour notre budget – preuve que nous ne gagnons rien à prendre des mesures contraires à nos engagements et au droit européen.

M. Gérard Darmanin, ministre. – Nous maintenons les engagements pris par nos prédécesseurs pour la Guyane – et vous remarquerez que le ministère de l’outre-mer est le seul à n’être pas touché par les annulations de crédits ou le décret d’avance. Sur le milliard d’euros du plan d’urgence, 60 % sont déjà budgétés ou réalisés : vous en verrez des concrétisations rapides pour la Guyane. Nous ne prévoyons pas de revenir, dans la prochaine loi de finances, sur la rémunération des agents publics outre-mer.

La suppression de la taxe d’habitation rééquilibrera la situation entre les communes. Nous ciblons une exonération à partir d’environ 1700 euros mensuels de revenus, avec un gain de pouvoir d’achat moyen de 550 euros annuels : voilà les montants à grands traits. Nous entendons débattre de la fiscalité avec les élus locaux, un grand nombre d’éléments sont à considérer.

Vis-à-vis des retraités, je vous rappelle que notre choix politique d’ensemble est de mieux rémunérer le travail, j’assume ce choix. Et nos arbitrages sont plus favorables aux retraités qu’une hausse de 2 points du taux de TVA sans compensation.

Les crédits de l’action extérieure de l’État reculent de 165 millions d’euros, le recul était de 189 millions l’an passé. Sur l’APD, nous serons au-dessus de ce qui figure en loi de finances initiale, la taxe sur les transactions financières (TFF) s’établit à 270 millions d’euros, elle est dynamique et le montant du fonds de solidarité pour le développement progresse : il ne s’agit donc pas d’arrêter des projets.

J’entends les critiques sur les moyens mobilisés pour l’application du droit d’asile ; je n’ignore pas que les réfugiés se voient proposer 600 heures de cours de langue en Allemagne... mais également que ces cours sont payants.

Sur les aides personnelles au logement, une réforme évoquée l’an passé n’a pas été appliquée : la baisse de deux euros des aides, cela représente 140 millions d’économies ; plus largement, comme pour l’ensemble des aides et minimas sociaux, nous allons engager des réformes structurelles.

Sur l’hébergement d’urgence, je partage l’idée qu’il faut analyser la situation par territoire. Nous ouvrons 120 millions d’euros, qui s’ajoutent aux 40 millions d’euros de reports de l’an passé. Nous pensons que cela devrait suffire et nous pourrions y revenir à l’automne en cas de besoins.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Nous articulerons le troisième PIA avec le grand plan d’investissement de 50 milliards d’euros. Les deux fusionneront.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 19 juillet 2017, sous la présidence de M. Francis Delattre, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques pour 2018.

À l'issue d'un débat, la commission a autorisé sa publication sous la forme d'un rapport d'information.

Le compte-rendu de cette réunion peut être consulté sur le site Internet du Sénat :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>