

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du jeudi 6 novembre 2014

(15^e jour de séance de la session)



www.senat.fr



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE MME JACQUELINE GOURAULT

Secrétaire :
Mme Catherine Tasca.

1. **Procès-verbal** (p. 7873)
2. **Conventions internationales.** – Adoption en procédure d'examen simplifié de cinq projets de loi dans les textes de la commission (p. 7873)
 - Amendements de Manille à l'annexe de la convention internationale de 1978 relative aux gens de mer. – Adoption de l'article unique du projet de loi
 - Protocole à la convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages. – Adoption de l'article unique du projet de loi
 - Accord avec le Gabon relatif aux services de transport aérien. – Adoption de l'article unique du projet de loi
 - Accord avec le Turkménistan relatif aux services aériens. – Adoption de l'article unique du projet de loi
 - Cinquième avenant à la convention du 19 janvier 1967 sur la construction et l'exploitation d'un réacteur à très haut flux. – Adoption de l'article unique du projet de loi
3. **Accord fiscal avec la Chine.** – Adoption en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission (p. 7874)
 - Discussion générale :
 - M. Christian Eckert, secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget
 - M. Éric Doligé, rapporteur de la commission des finances
 - M. Thierry Foucaud
 - M. Yvon Collin
 - Mme Nathalie Goulet
 - Clôture de la discussion générale.
 - Adoption de l'article unique du projet de loi dans le texte de la commission.
4. **Programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.** – Discussion en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission (p. 7879)
 - Discussion générale :
 - M. Christian Eckert, secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances

M. Christian Eckert, secrétaire d'État

Suspension et reprise de la séance (p. 7884)

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances

M. Thierry Foucaud

M. Yvon Collin

M. David Rachline

M. André Gattolin

M. Vincent Delahaye

M. Philippe Dallier

M. Jean Germain

M. Jean-Claude Requier

M. Vincent Capo-Canellas

5. **Communication du Conseil constitutionnel** (p. 7902)

Suspension et reprise de la séance (p. 7902)

6. **Questions cribles thématiques** (p. 7902)

LOGEMENT ÉTUDIANT (p. 7902)

MM. Claude Kern, Thierry Braillard, secrétaire d'État auprès du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, chargé des sports.

MM. Jacques Gersperrin, Thierry Braillard, secrétaire d'État.

MM. Jacques Mézard, Thierry Braillard, secrétaire d'État.

MM. Joël Labbé, Thierry Braillard, secrétaire d'État.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, M. Thierry Braillard, secrétaire d'État.

Mme Dominique Gillot, M. Thierry Braillard, secrétaire d'État.

MM. Alain Fouché, Thierry Braillard, secrétaire d'État.

Mme Marie-Noëlle Lienemann, M. Thierry Braillard, secrétaire d'État.

Mme Colette Mélot, M. Thierry Braillard, secrétaire d'État.

Suspension et reprise de la séance (p. 7908)

7. Programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. – Suite de la discussion en procédure accélérée et adoption d'un projet de loi dans le texte de la commission (p. 7909)

Discussion générale (*suite*) :

M. Serge Dassault

M. Yannick Botrel

M. Christian Eckert, secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget

Clôture de la discussion générale.

Article 1^{er} (*supprimé*) (p. 7913)

Amendement n° 22 du Gouvernement. – Rejet.

L'article demeure supprimé.

Article 2 (*supprimé*) (p. 7918)

Amendement n° 23 du Gouvernement. – Rejet.

L'article demeure supprimé.

Article 3 (*supprimé*) (p. 7918)

Amendement n° 24 du Gouvernement. – Rejet.

L'article demeure supprimé.

Article 4 (*supprimé*) (p. 7919)

Amendement n° 25 du Gouvernement. – Rejet.

L'article demeure supprimé.

Article 5 (*supprimé*) (p. 7919)

Amendement n° 26 du Gouvernement. – Rejet.

L'article demeure supprimé.

Article 6 (p. 7920)

Amendement n° 1 de M. Thierry Foucaud. – Rejet.

Adoption de l'article.

Article 7 (*supprimé*) (p. 7920)

Amendement n° 27 du Gouvernement. – Rejet.

L'article demeure supprimé.

Article 8 (*supprimé*) (p. 7921)

Amendement n° 28 du Gouvernement. – Rejet.

L'article demeure supprimé.

Article 9 (p. 7921)

Amendement n° 2 de M. Thierry Foucaud. – Rejet.

Amendement n° 19 de M. Vincent Delahaye. – Retrait.

M. Marc Laménie

Mme Nicole Bricq

M. Vincent Capo-Canellas

M. Christian Eckert, secrétaire d'État

Adoption de l'article.

Article 10 (*supprimé*) (p. 7925)

Amendement n° 29 du Gouvernement. – Rejet.

L'article demeure supprimé.

Article 11 (p. 7925)

Amendement n° 3 de M. Thierry Foucaud. – Rejet.

Amendement n° 30 du Gouvernement. – Rejet.

Amendement n° 17 rectifié *bis* de M. Jean Germain. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 12 (p. 7928)

Amendement n° 4 de M. Thierry Foucaud. – Rejet.

Amendement n° 20 de M. Vincent Delahaye. – Rejet.

Amendement n° 31 du Gouvernement. – Rejet.

Amendement n° 35 de la commission. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 13 (*supprimé*) (p. 7930)

Amendement n° 21 de M. Vincent Delahaye. – Retrait.

Amendement n° 32 du Gouvernement. – Rejet.

L'article demeure supprimé.

Article 14 (*supprimé*) (p. 7932)

Amendement n° 33 du Gouvernement. – Rejet.

L'article demeure supprimé.

Article 15 (p. 7932)

Amendement n° 5 de M. Thierry Foucaud. – Rejet.

Adoption de l'article.

Article 16. – Adoption (p. 7932)

Article 17 (p. 7933)

Amendement n° 6 de M. Thierry Foucaud. – Rejet.

Adoption de l'article.

Article 18 (*supprimé*) (p. 7933)

Amendement n° 34 du Gouvernement. – Rejet.

L'article demeure supprimé.

Article 19 (p. 7933)

Amendement n° 11 de M. Thierry Foucaud. – Rejet.

Adoption de l'article.

Article 20 (p. 7934)

Amendement n° 12 de M. Thierry Foucaud. – Rejet.

Adoption de l'article.

Article 21 (p. 7934)

Amendement n° 13 de M. Thierry Foucaud. – Rejet.

Adoption de l'article.

Article additionnel après l'article 21 (p. 7935)

Amendement n° 16 de M. Thierry Foucaud. – Retrait.

Articles 22 à 24. – Adoption (p. 7935)

Article 25 (p. 7936)

Amendement n° 18 rectifié de M. Jean Germain. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 25 *bis* (nouveau). – Adoption (p. 7936)

Article 26 (p. 7936)

Amendement n° 14 de M. Thierry Foucaud. – Rejet.

Amendement n° 36 de la commission. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 27 A (nouveau) (p. 7937)

Amendement n° 7 de M. Thierry Foucaud. – Rejet.

Adoption de l'article.

Article 27 (p. 7937)

Amendement n° 8 de M. Thierry Foucaud. – Rejet.

Adoption de l'article.

Article 27 *bis* (nouveau). – Adoption (p. 7938)

Article 28 (p. 7938)

Amendement n° 9 de M. Thierry Foucaud. – Rejet.

Adoption de l'article.

Article 28 *bis*. – Adoption (p. 7938)

Article 29 A (nouveau) (p. 7938)

Amendement n° 10 de M. Thierry Foucaud. – Rejet.

Adoption de l'article.

Article 29 (p. 7939)

Amendement n° 15 de M. Thierry Foucaud. – Rejet.

Adoption de l'article.

Article 29 *bis* (p. 7940)

Amendement n° 37 de la commission. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 30. – Adoption (p. 7941)

Vote sur l'ensemble (p. 7941)

M. Jean Germain

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général

Adoption du projet de loi dans le texte de la commission, modifié

8. **Ordre du jour** (p. 7941)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE MME JACQUELINE GOURAULT

vice-présidente

Secrétaire :
Mme Catherine Tasca.

Mme la présidente. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à neuf heures trente.)

1

PROCÈS-VERBAL

Mme la présidente. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

CONVENTIONS INTERNATIONALES

Adoption en procédure d'examen simplifié de cinq projets de loi dans les textes de la commission

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle l'examen de cinq projets de loi tendant à autoriser la ratification ou l'approbation de conventions internationales.

Pour ces cinq projets de loi, la conférence des présidents a retenu la procédure d'examen simplifié.

Je vais donc les mettre successivement aux voix.

AMENDEMENTS DE MANILLE À
L'ANNEXE DE LA CONVENTION
INTERNATIONALE DE 1978
RELATIVE AUX NORMES DE
FORMATION DES GENS DE MER

Article unique

Est autorisée l'approbation des amendements de Manille à l'annexe de la Convention internationale de 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (convention STCW) et au code de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (code STCW), adoptés le 25 juin 2010, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article unique constituant l'ensemble du projet de loi autorisant l'approbation des amendements de Manille à l'annexe de la convention internationale de 1978 sur les normes de formation des gens de

mer, de délivrance des brevets et de veille (convention STCW) et au code de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (code STCW) (projet n° 269 [2013-2014], texte de la commission n° 64, rapport n° 63).

(Le projet de loi est adopté.)

PROTOCOLE À LA CONVENTION
D'ATHÈNES DE 1974 RELATIVE AU
TRANSPORT PAR MER DE
PASSAGERS ET DE LEURS BAGAGES

Article unique

Est autorisée l'adhésion de la France au protocole à la convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages (ensemble une annexe), adopté à Londres le 1^{er} novembre 2002, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article unique constituant l'ensemble du projet de loi autorisant l'adhésion de la France au protocole à la convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages (projet n° 270 [2013-2014], texte de la commission n° 68, rapport n° 67).

(Le projet de loi est adopté.)

ACCORD AVEC LE GABON RELATIF AUX
SERVICES DE TRANSPORT AÉRIEN

Article unique

Est autorisée la ratification de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République gabonaise (ensemble une annexe), signé à Paris le 27 novembre 2012, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article unique constituant l'ensemble du projet de loi autorisant la ratification de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République gabonaise (projet n° 371 [2013-2014], texte de la commission n° 70, rapport n° 69).

(Le projet de loi est adopté.)

ACCORD AVEC LE TURKMÉNISTAN
RELATIF AUX SERVICES AÉRIENS

Article unique

Est autorisée la ratification de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Turkménistan relatif aux services aériens (ensemble une annexe), signé à Achgabat le 2 mars 2013 et dont le texte est annexé à la présente loi.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article unique constituant l'ensemble du projet de loi autorisant la ratification de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Turkménistan relatif aux services aériens (projet n° 370 [2013-2014], texte de la commission n° 66, rapport n° 65).

(Le projet de loi est adopté.)

CINQUIÈME AVENANT À LA
CONVENTION DU 19 JANVIER 1967
SUR LA CONSTRUCTION ET
L'EXPLOITATION D'UN RÉACTEUR À
TRÈS HAUT FLUX

Article unique

Est autorisée l'approbation du cinquième avenant à la convention du 19 janvier 1967, modifiée par l'avenant du 6 juillet 1971 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne sur la construction et l'exploitation d'un réacteur à très haut flux et modifiée ultérieurement par la convention du 19 juillet 1974 entre les deux Gouvernements susmentionnés et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relative à l'adhésion de ce dernier Gouvernement à la convention et par l'avenant du 27 juillet 1976, le deuxième avenant du 9 décembre 1981, le troisième avenant du 25 mars 1993 et le quatrième avenant du 4 décembre 2002 entre les trois Gouvernements susmentionnés, signé à Paris le 1^{er} juillet 2013, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article unique constituant l'ensemble du projet de loi autorisant l'approbation du cinquième avenant à la convention du 19 janvier 1967, modifiée par l'avenant du 6 juillet 1971 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne sur la construction et l'exploitation d'un réacteur à très haut flux et modifiée ultérieurement par la convention du 19 juillet 1974 entre les deux gouvernements susmentionnés et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relative à l'adhésion de ce dernier gouvernement à la convention et par l'avenant du 27 juillet 1976, le deuxième avenant du 9 décembre 1981, le troisième avenant du 25 mars 1993 et le quatrième avenant du 4 décembre 2002 entre les trois Gouvernements susmentionnés (procédure accélérée) (projet n° 570 [2013-2014], texte de la commission n° 72, rapport n° 71).

(Le projet de loi est adopté.)

3

ACCORD FISCAL AVEC LA CHINE

Adoption en procédure accélérée d'un projet de loi dans le texte de la commission

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion, après engagement de la procédure accélérée, du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu (projet n° 4, texte de la commission n° 58, rapport n° 57).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget. Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, la nouvelle convention fiscale signée le 26 novembre 2013 est un élément important de nos relations avec la Chine. De manière très symbolique, la signature est intervenue à l'occasion de la première réunion du dialogue économique et financier franco-chinois, à Pékin.

Nos relations avec la Chine, et cette convention elle-même, s'inscrivent par ailleurs pleinement dans les priorités qui sont les nôtres en matière de développement de la coopération fiscale internationale. C'est un sujet qui, je le sais, est particulièrement important pour la Haute Assemblée.

Pourquoi une nouvelle convention fiscale avec la Chine était-elle nécessaire ?

La France et la Chine sont liées par une convention fiscale signée le 30 mai 1984, soit voilà trente ans, et par un accord sur le développement des relations économiques et de la coopération établi le 16 avril 1985.

Ce dispositif ancien pose un certain nombre de difficultés pour les deux parties et pour les différents opérateurs concernés, ce d'autant plus que les relations bilatérales se sont intensifiées dans de nombreux secteurs. Avec Hong Kong, par exemple, nous avons un traité plus moderne, qui date de 2010.

C'est la raison pour laquelle des négociations ont été conduites depuis plusieurs années, qui nous ont permis d'arriver en 2013 à un accord avec la partie chinoise sur une nouvelle convention entre nos deux États.

Quelles sont les avancées de la nouvelle convention franco-chinoise ?

La convention bénéficie d'une modernisation et d'une « mise en ligne » avec les standards internationaux. D'abord, elle comporte des clauses anti-abus visant différents types de revenus. Ensuite, une autre clause plus générale interdit à tous les contribuables de s'appuyer sur des montages abusifs pour demander le bénéfice des stipulations conventionnelles.

De telles clauses existent déjà dans nos conventions les plus récentes et il était normal qu'avec un partenaire d'une telle importance nous mettions à niveau notre accord bilatéral.

Ces avancées sont parfaitement en phase avec les travaux menés au G20, dont la Chine est membre, sur l'érosion des bases fiscales et les transferts de bénéfices. Je pense, disant cela, au dispositif BEPS – *Base Erosion and Profit Shifting* –, qui vous est maintenant bien connu.

Dans la même optique, s'agissant de l'échange de renseignements, nous avons saisi l'occasion de cette nouvelle convention pour mettre l'article correspondant en conformité avec le dernier standard de l'OCDE.

Par ailleurs, vous le savez, nous entrons désormais dans l'ère de l'échange automatique d'informations. Les autorités chinoises se sont engagées à le mettre en œuvre en 2018. Cela pourra se faire dans le cadre de cette convention, complétée sur le plan technique par l'accord multilatéral de l'OCDE déjà signé à Berlin, la semaine dernière, par la France et 51 États et territoires.

Cette convention sera également plus favorable à nos entreprises s'agissant de leurs activités en Chine.

Pour les acteurs économiques – et vous savez que les relations entre les deux États sont très importantes –, la nouvelle convention permettra plusieurs avancées en sécurisant nos entreprises qui conduisent des activités en Chine, et réciproquement.

Certaines impositions à la source subies par nos entreprises en Chine seront ainsi réduites.

Parallèlement, le mécanisme ancien du crédit d'impôt forfaitaire, qui conduisait dans certains cas la France à devoir rembourser aux entreprises des montants supérieurs à la retenue à la source payée en Chine, est supprimé avec une période de transition. À la place est instituée une méthode d'élimination classique que l'on trouve dans les autres conventions récentes.

Enfin, la nouvelle convention règle une série de problèmes spécifiques : il s'agit par exemple du régime des prêts garantis par la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur, ou COFACE, du traitement de la rémunération des fonctionnaires et notamment des professeurs du lycée français de Pékin, et de la situation des jeunes volontaires internationaux en entreprise, les VIE.

Cet accord est déjà ratifié du côté chinois. Il vous est maintenant soumis, ce qui doit permettre son entrée en vigueur dès le 1^{er} janvier 2015. Cela me semble important compte tenu de tous les avantages qui en sont attendus sur les plans économique et fiscal.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Éric Doligé, rapporteur de la commission des finances. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le Sénat est la première assemblée saisie du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord du 26 novembre 2013 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu.

Cette nouvelle convention fiscale entre la France et la Chine a vocation à se substituer à l'actuelle convention, qui date de 1984, afin de mettre cette dernière en conformité avec le modèle le plus récent de l'OCDE, celui de 2010. Ce texte, attendu avec impatience par les milieux économiques

français, vise à développer les échanges commerciaux entre les deux pays et à inciter les entreprises françaises comme chinoises à investir davantage.

De fait, la Chine de 1984 n'a plus grand-chose à voir avec la Chine d'aujourd'hui. En 1984, la Chine représentait à peine plus de 1 % du PIB mondial et commençait tout juste à s'ouvrir aux échanges, avec la création des premières zones économiques spéciales sur sa façade maritime. Aujourd'hui, avec un PIB de 13,4 milliards de dollars, soit 15,4 % du PIB mondial, la Chine est devenue la deuxième puissance économique mondiale, et de loin le premier exportateur de la planète. Surtout, avec une croissance de plus de 7 % par an – la France s'attend quant à elle à 0,4 % cette année – et un immense marché intérieur de 1,4 milliard de consommateurs, la Chine représente une formidable opportunité de développement pour nos entreprises.

Pourtant, les entreprises françaises ne profitent pas assez de cette dynamique. De fait, les relations économiques et financières entre nos deux pays paraissent déséquilibrées : notre déficit commercial avec la Chine a atteint 26 milliards d'euros en 2013, et la France, même si elle est le deuxième fournisseur européen de la Chine avec 1,3 % de part de marché, demeure loin derrière l'Allemagne et ses 5,3 %.

Le présent accord vise donc précisément à fournir un nouveau cadre fiscal aux échanges entre la France et la Chine. Les avantages négociés dans une convention fiscale sont par définition réciproques : le bénéfice retiré par l'un ou l'autre des pays dépend donc de la structure de son économie. Concrètement, les investissements français en Chine excèdent les investissements chinois en France ; toutes choses égales par ailleurs, la France a donc intérêt à une baisse des retenues à la source, et la Chine à un maintien des bases taxables sur son territoire.

D'une manière générale, la nouvelle convention offre aux entreprises un cadre plus favorable pour investir, ce dont pourraient bénéficier les entreprises françaises établies en Chine.

Plus précisément, les principaux points à retenir sont les suivants.

La retenue à la source opérée sur les dividendes est abaissée de 10 % à 5 %, ce qui permettra aux entreprises françaises détenant des filiales en Chine de faire « remonter » plus facilement leurs bénéfices vers la France.

La définition de l'établissement stable est assouplie : pour être imposable en Chine, un chantier devra dorénavant avoir une durée de douze mois, contre six mois auparavant ; quant à « l'établissement stable de services », sa durée sera désormais appréciée au jour près – 183 jours sur une période de douze mois –, et non plus au mois près – six mois sur l'année civile.

Des clauses particulières permettent de protéger certains régimes français incitatifs, notamment les sociétés d'investissement immobilier cotées, ou SSIC.

Enfin, le système des crédits d'impôt forfaitaires est supprimé : celui-ci permettait de réduire de 10 % ou de 20 % l'impôt payé en France, et ce quel que soit le montant réel de l'impôt acquitté en Chine. Si la fin de ce dispositif dérogatoire bénéficiera avant tout au Trésor public, une période de transition est aménagée afin de sauvegarder l'équilibre des contrats en cours, notamment des contrats de crédit-bail.

Le système des crédits d'impôt forfaitaires, qui représentait une forme de subvention à l'exportation vers les pays en développement, paraît aujourd'hui anachronique dans le cas d'un pays comme la Chine. Il sera remplacé par un crédit d'impôt égal au montant réellement acquitté en Chine, conforme au modèle de l'OCDE.

Par ailleurs, à la faveur de cette nouvelle convention fiscale, les États se dotent de possibilités élargies d'imposer les activités sur leur territoire, ce qui devrait particulièrement profiter à la Chine.

Plus précisément, la convention prévoit le maintien d'une retenue à la source relativement élevée de 10 % sur les intérêts et sur les redevances – cela constitue, dans le cas des redevances, une dérogation par rapport au modèle de l'OCDE, qui prévoit une imposition exclusive des redevances à la résidence. La Chine pourra donc conserver une part de la valeur créée par les brevets et autres droits de propriété intellectuelle français.

La convention prévoit également la possibilité de taxer à la source les plus-values de cession de participations dans une société dès lors que le bénéficiaire détient ou a détenu, directement ou indirectement, à n'importe quel moment durant les douze mois précédant l'aliénation, plus de 25 % du capital de la société. Ce périmètre, sensiblement élargi par rapport à la convention de 1984, permettra à la Chine de taxer les cessions de filiales françaises sur son territoire.

Par ailleurs, la convention prévoit une exonération de retenue à la source pour les dividendes, les intérêts et les plus-values bénéficiant aux « fonds souverains ». On peut penser que la *China Investment Corporation*, la CIC, tirera un plus grand profit de cette stipulation que le fonds de réserve pour les retraites français...

Enfin, la convention comporte une série d'améliorations visant à prévenir la fraude fiscale et l'optimisation fiscale abusive.

Elle prévoit un traitement plus fin des entités « transparentes », notamment en matière immobilière, afin d'éviter qu'un montage basé sur une structure regardée comme transparente par un État et opaque par l'autre État n'aboutisse à des situations de double non-imposition.

La convention prévoit aussi l'introduction de quatre clauses anti-abus spécifiques et d'une clause anti-abus générale, visant à combattre la mise en place de montages dont le but est principalement, sinon exclusivement, d'obtenir un avantage fiscal contraire à l'esprit de la convention.

Enfin, la convention prévoit l'actualisation de la clause relative à l'échange d'informations à des fins fiscales, conformément au dernier modèle de l'OCDE. Si le système reste fondé sur l'échange à la demande, c'est-à-dire au cas par cas, l'État « requis » ne pourra plus refuser de transmettre les informations au seul motif qu'il n'en a pas besoin pour lui-même ou que celles-ci sont détenues par un établissement financier. Il convient toutefois de noter que la Chine coopère d'ores et déjà de manière satisfaisante avec l'administration fiscale française.

Je voudrais, à ce sujet, faire une remarque sur Hong Kong. La présente convention fiscale n'est pas applicable à cette région administrative spéciale, qui est – c'est un fait – moins enthousiaste que Pékin en matière de coopération fiscale. Toutefois, comme l'a rappelé M. le secrétaire d'État, la France a signé une nouvelle convention fiscale

avec Hong Kong le 21 octobre 2010, et celle-ci correspond aux standards les plus élevés en la matière. Elle fut notamment l'une des premières à contenir les clauses anti-abus que j'évoquais à l'instant. Il n'y a donc pas de vide juridique, et les progrès, sous la pression internationale, sont réels. Aussi, je prendrai le parti de l'optimisme.

Bien sûr, cette convention fiscale avec la Chine n'épuise pas le sujet. Au-delà de l'équilibre juridique persistent des inquiétudes quant aux pratiques commerciales que certains prêtent à la Chine : manque de transparence dans l'accès au marché, *dumping*, espionnage industriel, etc. Pour l'essentiel, toutefois, ces problèmes relèvent de la politique commerciale, compétence exclusive de la Commission européenne ; mais cela ne veut bien-sûr pas dire qu'il ne faille pas s'y atteler.

Par ailleurs, cette convention a vocation à être améliorée.

D'une part, le projet BEPS de l'OCDE sur l'érosion des bases fiscales et le transfert de bénéfices – *Base Erosion and Profit Shifting* – débouchera bientôt sur des propositions concrètes pour combler certaines « failles » des conventions actuelles.

D'autre part, l'échange automatique d'informations, bien plus efficace que l'actuel échange à la demande, pourrait bientôt s'imposer comme le nouveau standard international, ainsi que nous avons pu le voir à l'occasion de la discussion sur l'accord FATCA – *Foreign Account Tax Compliance Act*.

Le 29 octobre dernier à Berlin, près d'une centaine de pays, dont la France et la Chine, se sont formellement engagés à passer à l'échange automatique d'ici à 2017 ou 2018. Les choses avancent donc très vite, et il nous appartiendra bientôt de lancer de nouvelles négociations avec nos partenaires.

Cela étant dit, la présente convention fiscale apporte des améliorations bienvenues, pour la France comme pour la Chine, pour les États comme pour les entreprises. C'est pourquoi, mes chers collègues, je vous recommande d'adopter sans modification le présent projet de loi de ratification.

Mme la présidente. La parole est à M. Thierry Foucaud.

M. Thierry Foucaud. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nos échanges commerciaux avec la République populaire de Chine demeurent relativement secondaires si l'on considère l'ensemble de notre commerce extérieur, mais se révèlent déterminants quand il s'agit d'évoquer notre déficit commercial industriel, le déficit commercial de notre pays avec l'Empire du Milieu se montant à plus de 25 milliards d'euros.

La convention fiscale que nous examinons se situe donc à un point essentiel des relations entre la France et la Chine, celui où nos plus grandes entreprises sont appelées à investir dans le pays pour y tirer parti des potentialités que constitue l'émergence d'une « classe moyenne » dont l'importance numérique fait oublier qu'elle demeure minoritaire dans la population chinoise. Sauf que 200 ou 250 millions de personnes susceptibles de vivre « à l'occidentale » dans un pays comme la Chine, cela vaut bien la conquête de quelques-uns des marchés de la zone euro.

Au demeurant, il serait temps que la France prenne quelque peu sa place sur le gigantesque marché chinois, surtout quand celui-ci arrive à maturité en bien des domaines et que les possibilités de croissance ne sont plus aussi élevées qu'il y a quelques années.

Toujours est-il que la convention fiscale d'aujourd'hui vise à « sécuriser », sur un plan juridique et fiscal, les opérations menées par l'ensemble des parties en présence et singulièrement les entreprises, principales intéressées.

Ce n'est sans doute que de manière quasi anecdotique que la convention trouvera à s'appliquer en matière d'impôts sur le revenu, vu les effectifs respectifs de Chinois émigrés en France et de Français émigrés en Chine. Au 31 décembre 2013, on comptait en effet un peu plus de 31 000 Français enregistrés dans nos consulats de ce pays.

Il semble donc que la convention fiscale dont nous débattons soit d'abord et avant tout destinée à nos entreprises. Nous disposons d'ailleurs de certaines positions et spécialités susceptibles d'intéresser le géant d'Asie, notamment quelques entreprises spécialisées dans la conception et la gestion de services publics urbains, du type Veolia ou Vinci, particulièrement intéressées par le grand projet de ville durable que la Chine entend promouvoir à Wuhan, agglomération dotée de la modeste population de 10,2 millions d'habitants environ, déjà fort accueillante pour les entreprises françaises, puisque des sociétés comme L'Oréal, Alstom, Pernod Ricard ou encore Total sont d'ores et déjà présentes sur place.

Chef-lieu de la province intérieure du Hubei, peuplée elle-même d'environ 60 millions d'habitants, Wuhan a donc établi des relations particulières avec la France que d'aucuns escomptent donc, dans la foulée de l'adoption de la convention fiscale, valoriser.

Wuhan présente la particularité d'être au carrefour entre la Chine du Nord et celle du Sud, tout en étant le premier port fluvial du pays. On devine tout l'intérêt commercial et économique que certaines de nos entreprises pourraient avoir à intervenir sur des projets pour une « municipalité » d'une population égale à celle du Grand Paris, dans une région peuplée comme la France métropolitaine.

A contrario, les investissements chinois en France demeureraient relativement réduits. Cela dit, les conquêtes de parts de marché par les entreprises chinoises continuent de se réaliser d'abord et avant tout à partir de bases nationales et après transfert de technologies venues d'ailleurs.

Nous aurions donc beaucoup à attendre de la conclusion de cette convention fiscale ; mais celle-ci souffre néanmoins de quelques limites.

Premièrement, elle ne s'applique pas aux deux régions économiques spéciales que constituent aujourd'hui Hong Kong et Macao, où les règles fiscales sont différentes et fixées par d'autres conventions, ces territoires étant objectivement considérés comme de véritables paradis fiscaux à l'ancienne.

Cette convention nous semble préjudiciable en ce qu'elle favorise, par le biais des jeux d'écriture comptables pouvant être effectués en intercalant Hong Kong ou Macao entre la France et la Chine, des schémas d'optimisation fiscale dont les deux pays parties prenantes pourraient être les perdants.

J'en veux d'ailleurs pour preuve la définition retenue par la convention pour la notion d'établissement stable soumis à imposition. La durée de vie minimale d'un établissement stable étant fixée à douze mois, cela laisse quelques possibilités pour voir apparaître et disparaître des entreprises éphémères qui pourront, dans certains cas, effectuer certaines tâches, notamment de sous-traitance, dans l'accomplissement de telle ou telle partie d'un contrat de plus grande ampleur. Ce serait une manière comme une autre de transposer des

pratiques dont nous savons qu'elles sont cause, dans notre pays, de maintes pertes en termes de chiffre d'affaires, de produits fiscaux et de recettes sociales.

La plus grande vigilance nous semble donc indispensable sur la mise en œuvre de la présente convention fiscale.

La surchauffe des marchés financiers lors de l'été 2008, l'engagement des États dans la résolution de la crise bancaire, marquée entre autres par l'accroissement des dettes publiques, ont suscité une nouvelle sensibilité de l'opinion sur l'ensemble de ces questions. Cette sensibilité va de pair – et c'est logique – avec la sollicitation de notre propre vigilance, et notamment la nécessité de connaître de l'efficacité de la coopération fiscale internationale.

Nous avons déjà eu l'occasion, lors de débats de ce type, de nous opposer à l'adoption de certaines conventions fiscales dont les conditions de mise en œuvre n'étaient à notre avis manifestement pas réunies.

Dans le cas précis, nous sommes plutôt enclins à une abstention attentive et patiente pour pouvoir juger des effets de la convention en débat.

La concurrence que mène la Chine populaire avec certains pays européens sur certains produits ne doit pas nous induire en erreur.

Nous avons été largement contestés par les productions chinoises faute d'avoir vu nos entreprises investir suffisamment dans la recherche, se contentant bien souvent de rentes de situation qui se sont révélées insuffisantes pour faire face à l'adversité.

En outre, nos entreprises n'ont pas été les dernières à délocaliser leur production, et, parfois, nos importations portent aussi les trois couleurs du drapeau français...

Cependant, en conclusion de cette intervention, permettez-moi de souhaiter une fois encore que la coopération fiscale internationale, respectant le modèle que l'OCDE tente de faire valoir en l'espèce, fasse régulièrement l'objet d'une évaluation. Plusieurs dizaines de milliards d'euros, qu'il s'agisse des impôts, des taxes comme des cotisations sociales, sont en jeu, et ce sont ceux qui manquent à la fois pour rétablir les comptes publics et pour repenser notre fiscalité et notre système de prélèvements obligatoires. Ces sommes manquent d'ailleurs non pas seulement au budget de la France, mais aussi à celui de nombre de nos partenaires européens, sans parler de celui de l'Union européenne.

C'est dire l'importance de la détermination qui doit être la nôtre, au-delà du caractère formaliste de l'adoption – ou non – de telle ou telle convention fiscale.

Mme la présidente. La parole est à M. Yvon Collin.

M. Yvon Collin. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'année 2014 a été marquée par les célébrations du cinquantième anniversaire de l'établissement des relations diplomatiques entre la France et la République populaire de Chine. Notre pays a fait figure de pionnier, étant parmi les premiers États occidentaux à reconnaître le gouvernement communiste. Cette antériorité n'a toutefois pas permis le développement de relations économiques que nous pourrions qualifier de « privilégiées ».

Le 31 octobre 1984, soit voilà trente ans, alors que Pékin entamait sa libéralisation, notamment par la création de ses premières zones économiques spéciales, le Sénat votait la convention fiscale franco-chinoise qui est toujours en vigueur actuellement. En trois décennies, la Chine s'est

prodigieusement ouverte au monde et a opéré son véritable grand bond en avant, au point de devenir la deuxième puissance économique du monde.

La ratification de cet accord est l'occasion de nous pencher sur les équilibres, mais aussi sur les déséquilibres, de nos échanges économiques. Le premier chiffre qui vient à l'esprit est celui du déficit commercial. Il s'élève, comme le mentionne excellemment notre collègue Éric Doligé dans son rapport, à 26 milliards d'euros, constituant le premier déficit bilatéral de notre pays. Mais la Chine, c'est aussi un taux de croissance qui laisse rêveur : ce dernier, bien qu'étant en léger tassement, devrait s'élever à 7,4 % en 2014 et est estimé à 7,1 % pour 2015 – c'est déjà pas mal !

Il importe donc de rénover le cadre juridique de nos relations fiscales avec la République populaire de Chine afin de développer les échanges entre les deux pays dans l'intérêt de nos entreprises, de nos emplois, mais également, en termes de finances publiques, s'agissant de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

L'accord signé le 26 novembre 2013 doit permettre d'améliorer et de faciliter l'accès de nos entreprises à l'immense marché intérieur chinois. Les secteurs automobile, aéronautique, énergétique, agroalimentaire et bien d'autres sont autant de formidables réservoirs de croissance et de débouchés pour elles.

Cet accord entend également promouvoir les investissements directs des entreprises chinoises sur notre sol. Outre les cas emblématiques, comme l'entrée du constructeur Dongfeng dans le capital de PSA ou le rachat par des fortunes chinoises de domaines viticoles dans le Bordelais, il faut relever l'augmentation des investissements directs chinois dans l'Hexagone.

Pour ce faire, le présent accord comporte plusieurs avancées. Nous pouvons citer le plafonnement à 5 % du montant maximal de la retenue à la source, qui facilitera la remontée des dividendes pour les entreprises françaises, ou encore la suppression du crédit d'impôt forfaitaire, qui constitue également un progrès par rapport à la réglementation actuellement en vigueur, notamment en matière de ressources budgétaires.

La nouvelle convention améliore également les conditions d'implantation, mais aussi d'exercice pour les entreprises françaises en Chine. L'une des principales nouveautés à ce titre concerne la modification et l'assouplissement de la définition d'un établissement stable.

Il faut cependant préciser que les difficultés dans nos relations avec la Chine concernent non pas tant le contenu de cette convention que ce qui n'y figure pas, à savoir l'ensemble des freins et obstacles à l'ouverture du grand marché chinois à la concurrence internationale. Si l'alliance avortée du groupe Danone avec le chinois Wahaha demeure dans les mémoires, cette avanie n'a cependant pas empêché le groupe français de renforcer sa présence avec un nouveau partenaire local.

La présente convention étant le fruit d'un compromis entre deux États – c'est souvent le cas –, certaines dispositions sont clairement favorables à la partie chinoise. C'est en particulier le cas du traitement spécial réservé à l'imposition des fonds souverains ou du droit élargi pour la Chine d'imposer les cessions de participations dans des sociétés chinoises.

Cet accord bilatéral comporte également des dispositions relatives à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Cette dernière fut érigée en priorité lors de la réunion du G20 de Londres, en 2009. En août 2013, la Chine a signé la convention fiscale multilatérale, dont le modèle a été mis au point par l'OCDE.

Si les accords bilatéraux ou multilatéraux se sont multipliés, la question de leur efficacité à lutter contre la fraude et l'optimisation fiscale « agressive » reste, me semble-t-il, toujours posée.

L'accès aux données constitue, à ce titre, un enjeu majeur. L'échange automatique n'étant pas encore à l'ordre du jour, nous devons nous contenter dans cette convention de progrès insuffisants. Parallèlement, en attendant la concrétisation du dispositif BEPS dans la lutte contre l'érosion des bases fiscales et le transfert de bénéfices, les clauses anti-abus présentes dans l'accord entendent mettre un frein à l'optimisation fiscale abusive.

En dépit des observations et réserves que je viens d'émettre, l'accord soumis à notre approbation constitue une initiative nécessaire et comporte d'indéniables avancées. Dans ces conditions, il recevra le soutien de l'ensemble des sénateurs du RDSE.

Mme la présidente. La parole est à Mme Nathalie Goulet.

Mme Nathalie Goulet. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, les conventions de ce type, qu'elles relèvent de la commission des finances ou de la commission des affaires étrangères, échappent d'habitude à un débat en séance plénière puisqu'elles sont le plus souvent adoptées en procédure d'examen simplifié. Elles font donc l'objet de peu d'évaluations. Compte tenu du fait qu'il faut en général attendre trois ou quatre ans pour que les conventions signées soient ratifiées, on essaie de pallier les délais de ratification par une adoption rapide.

Ces méthodes sont souvent insuffisantes, et je tiens donc à remercier vivement le groupe CRC de son initiative, d'autant que notre collègue Éric Bocquet a brillamment traité du thème de l'évasion des capitaux au sein de deux commissions d'enquête. (*Assentiment sur les travées du groupe CRC.*) Nous avons eu grand plaisir à travailler avec lui et nous attendons avec impatience la création de la troisième commission d'enquête, car le sujet n'est pas clos. M. le président du Sénat ne voulant pas instituer de délégation permanente à l'évasion et à la fraude fiscales, une troisième commission d'enquête sur ce sujet serait à mon avis utile.

Mais revenons-en au sujet qui nous occupe aujourd'hui.

À l'heure où s'ouvrent à Strasbourg, ce jour même, les Assises de la coopération décentralisée franco-chinoise, rassemblant plus de 700 entreprises chinoises et responsables locaux, cette convention est importante.

Il n'est nul besoin de s'éterniser sur les rapports économiques entre la France et la Chine.

La sécurité juridique est évidemment un élément tout à fait indispensable pour la bonne tenue de nos relations commerciales, mais d'autres sujets sont aussi à traiter, tels la lutte contre la contrefaçon, l'harmonisation du droit de la propriété intellectuelle, le *dumping*. Mais ils n'entrent pas dans la convention que nous examinons aujourd'hui.

La présente convention n'a pas vocation à révolutionner l'état actuel du droit. Il s'agit plutôt d'une actualisation. Nous sommes donc entre deux eaux. Mais comme les autres orateurs l'ont dit avant moi, cette convention a le mérite d'exister.

La publication le 16 septembre dernier du modèle de l'OCDE relatif à la lutte contre l'érosion des bases fiscales et le transfert de bénéfices devrait conduire à de nouvelles négociations dans les prochaines années.

Permettez-moi là aussi d'ouvrir une parenthèse : il est toujours extrêmement difficile de renégocier des accords. Il serait vraiment intéressant de refaire le point de ces conventions fiscales avec certains de nos partenaires. Je regrette ainsi, pour ma part, que nous ne puissions pas revoir avec nos amis du Qatar une convention fiscale qui fait de notre pays un paradis fiscal...

S'agissant de la question spécifique du transfert d'information, le modèle actuel n'est pas pleinement satisfaisant. Nous avons déjà eu l'occasion de discuter de ce point en séance plénière en juillet dernier, lors de l'examen des conditions d'application en France de la loi américaine FATCA.

L'échange à la demande est moins efficace que l'échange automatique. L'échange à la demande entre deux pays, s'il ne peut être refusé par l'un des signataires de la convention, suppose l'existence d'un soupçon préalable de l'une des administrations fiscales.

L'échange automatique, quant à lui, peut jouer un véritable rôle de traque des fraudeurs. C'est ce modèle qu'il faut promouvoir, c'est ce modèle que nous recherchons.

Cette convention traite de la fraude fiscale portant sur la déclaration de revenus de divers types, mais elle demeure *a priori* assez peu opérante au regard de nombreuses techniques nouvelles et anciennes. Les prix de transferts, notamment, constituent une réelle difficulté sur laquelle nous n'avons pas, ni sur le plan national ni sur le plan international, de solution ; et pourtant, c'est l'essentiel du commerce international entre filiales. Le rapport de la commission d'enquête avait bien illustré ce sujet sur lequel nous avons passé beaucoup de temps. Je n'y reviendrai pas ici, mais il nous faudra vraiment nous en préoccuper.

Qu'en est-il aussi des sociétés-écrans installées à Hong Kong ? À cet égard, il n'y a pas non plus de clause anti-abus. Quant à la fraude sociale, là encore, cette convention est totalement elliptique.

Vous l'aurez compris, monsieur le secrétaire d'État, nous allons voter cette convention entre le yin et le yang. Madame la présidente de la commission des finances, il serait à mon avis intéressant que, une fois l'examen du budget terminé, lorsque nous disposerons d'un peu plus de temps, soit inscrit à l'ordre du jour un débat thématique sur l'efficacité des conventions fiscales internationales, à l'instar de l'excellent débat organisé l'année dernière.

En effet, sans accord international, il n'y a pas de droit international. Déjà, il y en a peu. Or, le droit fiscal international est extrêmement important, surtout en matière de fraude et d'évasion fiscales. Il faut donc, à mon avis, rendre plus efficaces et pertinents les conventions fiscales internationales et l'échange de données pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. Cette lutte ne doit pas rester théorique, il nous faut la mettre en pratique. Petit pas après

petit pas, sommet après sommet, nous progressons, et nous ne pouvons boudier notre plaisir de voir des mesures prises et appliquées.

Néanmoins, le chemin devant nous est encore long. Nous rencontrons même parfois des problèmes franco-français d'évasion et de fraude à la déclaration fiscale ! Il s'agit d'un travail de longue haleine. Je compte donc vraiment sur votre compétence en la matière, madame la présidente de la commission des finances, pour que ces conventions internationales soient examinées rapidement par votre commission de façon que les membres des autres commissions de notre assemblée puissent en avoir connaissance. En effet, ces conventions fiscales, qui sont généralement adoptées en séance plénière selon la procédure d'examen simplifié, et qui relèvent toujours de la commission des finances, comportent des dispositions extrêmement importantes dont nous devons avoir connaissance.

Mme la présidente. La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de l'article unique.

PROJET DE LOI AUTORISANT
L'APPROBATION DE L'ACCORD
ENTRE LE GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE ET LE
GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE
POPULAIRE DE CHINE EN VUE
D'ÉVITER LES DOUBLES IMPOSITIONS
ET DE PRÉVENIR L'ÉVASION ET LA
FRAUDE FISCALES EN MATIÈRE
D'IMPÔTS SUR LE REVENU

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu (ensemble un protocole), signé à Pékin le 26 novembre 2013, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Mme la présidente. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, dans le texte de la commission, l'article unique constituant l'ensemble du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu.

(Le projet de loi est adopté.)

4

**PROGRAMMATION DES FINANCES
PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2014 À 2019**

**Discussion en procédure accélérée d'un projet de loi dans
le texte de la commission**

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (projet n° 45, texte de la commission n° 56, rapport n° 55, avis n° 46).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Christian Eckert, *secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget*. Madame la présidente, madame la présidente de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de loi de programmation des finances publiques tend à définir les grandes orientations budgétaires que le Gouvernement vous propose pour les cinq ans à venir. Ce projet de loi tend également à définir de nouvelles règles de gouvernance des finances publiques pour améliorer la gestion publique, et à instaurer les règles nécessaires au respect de la trajectoire budgétaire.

Le Gouvernement vous soumet donc un ensemble cohérent qui a pour objet principal l'assainissement des finances publiques, en fixant des objectifs et en définissant de nouveaux moyens pour les atteindre.

J'évoquerai tout d'abord la trajectoire.

Le Gouvernement vous propose une trajectoire de poursuite de l'assainissement budgétaire.

Le déficit structurel est devenu, avec la loi organique du 17 décembre 2012, notre repère principal pour évaluer l'évolution de nos comptes.

Or, entre 2011 et 2014, ce déficit structurel a été divisé de moitié, pour atteindre son plus bas niveau depuis 2001. Pour les années à venir, le Gouvernement vous propose de poursuivre sa réduction afin d'aboutir à l'objectif de moyen terme en 2019.

Nous suggérons donc de décaler de deux ans le retour à l'objectif de moyen terme par rapport au programme de stabilité qui vous a été présenté en avril dernier. Ce décalage s'explique par deux raisons.

En premier lieu, par prudence, par souci de simplification, la nouvelle trajectoire de solde structurel est fondée sur l'hypothèse de croissance potentielle de la Commission européenne: cette hypothèse est plus basse que celle de la loi de programmation en vigueur. Elle vient donc minorer l'effort structurel en dépense, et donc l'amélioration du solde structurel à montant d'économies constant.

En second lieu, l'inflation a également été revue à la baisse: cette révision a mécaniquement un effet négatif sur l'effort structurel en dépense. Même en maintenant le même montant d'économies, cet effort est mécaniquement diminué du fait de la révision à la baisse de l'inflation, ou plus exactement du déflateur du PIB.

Derrière ces considérations un peu techniques, je vous le concède, il existe une réalité: la France et, avec elle, la zone euro traversent une période prolongée de faible inflation et de faible croissance. C'est un environnement économique exceptionnel, qui n'avait pas été anticipé et qui non seulement pèse sur la croissance et l'emploi, mais a également pour effet de ralentir l'amélioration des finances publiques. Nous avons pris acte de ces évolutions économiques. Et, après avoir mené une réduction drastique du déficit structurel en 2012 et en 2013, le Gouvernement propose de ralentir la réduction du déficit structurel, tout en la poursuivant naturellement, pour adapter le rythme d'assainissement des comptes à la situation de l'économie.

Comme vous le savez, mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement a annoncé de nouvelles mesures pour 2015, pour un montant de l'ordre de 3,6 milliards

d'euros. Vous aurez à vous prononcer à cet égard lors de l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de finances rectificative que vous examinerez prochainement. Ces dispositions ne modifient pas fondamentalement la trajectoire qui vous est soumise dans ce projet de loi: elles devraient avoir un effet de l'ordre de 0,2 point de PIB sur la trajectoire de déficit; c'est donc une modification limitée des orientations proposées par le Gouvernement.

Par coordination avec les votes sur le projet de loi de finances et le projet de loi de finances rectificative, le Gouvernement vous soumettra donc en nouvelle lecture des amendements pour intégrer finement à la trajectoire et au rapport annexé l'impact de ces mesures supplémentaires.

J'évoquerai maintenant les mesures de gouvernance. Ces dernières me semblent essentielles pour améliorer la gestion des finances publiques; j'en présenterai les principales.

L'article 22 du projet de loi de programmation tend à instituer une revue de dépense annuelle; chaque année, des thèmes d'investigation seront définis, et les constats et les conclusions de ces revues vous seront transmis avant le 1^{er} mars. Sur cette base, la procédure budgétaire, qu'elle soit administrative ou parlementaire, pourra être alimentée d'idées, de propositions qui enrichiront les débats et permettront de poser clairement les enjeux.

L'article 11 vise à fixer un objectif d'évolution de la dépense locale; en effet, la dépense locale fait partie de la dépense publique, elle a un impact sur le solde public; et les objectifs que fixe la représentation nationale concernent aussi cette dépense. Cet objectif propre à la dépense locale sera exprimé en comptabilité générale; il permettra de servir de repère pour apprécier la progression des dépenses des collectivités locales; chaque année, il fera l'objet d'un avis du Comité des finances locales, et, à partir de 2016, il sera décliné par strate de collectivité.

L'article 12 tend à reconduire le principe d'une mise en réserve de crédits de l'État et d'assurance maladie pour assurer le pilotage de ces dépenses en cours de gestion. Nous proposons d'ailleurs de porter à 8 % le taux de réserve sur les crédits hors personnel, car la réserve crée une pression vertueuse sur les ministères pour les inciter à gérer au mieux leurs dépenses dans l'année.

Enfin, l'article 29 *bis*, adopté sur l'initiative de l'Assemblée nationale, a pour objet de renforcer l'encadrement des partenariats publics-privés en mettant en œuvre une recommandation de vos collègues Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur. Cet article vise à obliger les opérateurs et les hôpitaux à recourir à l'expertise des services de l'État lorsque ces organismes souhaitent recourir à ce type de contrats qu'ils ne pourront plus signer directement; il prévoit également le principe d'un avis non liant des services de l'État sur les projets de partenariat public-privé menés par les collectivités territoriales. Dans les deux cas, l'objectif est de centraliser une expertise sur des contrats dont les enjeux financiers et juridiques sont souvent complexes et peuvent ne pas être maîtrisés par tous les organismes publics.

Ces différentes règles de gouvernance vont permettre d'améliorer la gestion des finances publiques. À chaque loi de programmation, elles sont complétées, et nous avons aujourd'hui un corpus de règles qui a permis, me semble-t-il, de renforcer nettement les bonnes pratiques au cours des dernières années.

Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, ce projet de loi de programmation des finances publiques tend à poursuivre, je le redis, l'assainissement des finances publiques. Cette réduction du déficit se poursuit dans un contexte macroéconomique dégradé. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement vous propose de ralentir le rythme par rapport à 2012 et à 2013.

Au-delà de la trajectoire et de ses hypothèses, ce projet de loi prévoit également des règles de gouvernance qui me paraissent indispensables à la bonne gestion des finances publiques. J'ai d'ailleurs constaté que la commission des finances du Sénat a mené un travail approfondi sur les articles de gouvernance : je suis donc persuadé que nous aurons un débat de qualité sur l'ensemble de ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste. – M. André Gattolin applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur général.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, comme vient de le dire M. le secrétaire d'État, ce projet de loi de programmation comporte deux parties. La première, sur laquelle j'insisterai, fait l'objet d'un désaccord entre nous : il s'agit de la programmation des finances publiques. La seconde concerne un certain nombre de règles de gouvernance, sur lesquelles nous aurons, je l'espère, un débat de qualité. Nous ne proposerons sans doute pas le rejet des articles, estimant qu'un certain nombre de règles, dont certaines contribuent à la bonne information du Parlement, peuvent être améliorées. J'espère que, grâce à nos échanges, nous parviendrons à un accord sur ces dispositions qui nous paraissent aller dans le bon sens.

Je dirai brièvement quelques mots de la trajectoire.

Vous le savez, ce débat s'inscrit dans un contexte riche en rebondissements, puisque ces dernières semaines ont été marquées par divers échanges entre le Gouvernement et la Commission européenne. Malheureusement – on peut en effet le regretter –, nous avons surtout été informés par voie de presse, puisque nous avons plus d'informations en lisant le journal que par le biais de nos discussions avec le Gouvernement ! (*Sourires.*) Souvent, il s'agissait de spéculations concernant le sort qui pourrait être réservé au budget de la France.

À ce stade, nous avons, semble-t-il, évité le désaveu ; mais l'avis de la Commission européenne qui sera rendu public d'ici à la fin du mois ne risque pas moins d'être très sévère.

Au demeurant, face à une situation qui risquait, en cas de bras de fer prolongé, de mettre en péril la stabilité de la zone euro et les crédits de la France, il fallait, pour le Gouvernement comme pour la Commission européenne, ne pas perdre la face. Des échanges un peu compliqués ont donc eu lieu, lesquels visaient à donner des gages à la majorité et des signaux en direction de l'Union européenne ; je pense à des réformes comme celle des professions réglementées, qui ont été annoncées. Pour éviter le pire, le Gouvernement a donné l'impression d'être prêt à faire tout, à l'exception d'une seule chose : des économies supplémentaires.

M. Jean Germain. Il a raison !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Nous allons en parler, puisque l'annonce d'un effort supplémentaire de 3,6 milliards d'euros d'écono-

mies aura sans doute permis de trouver ce compromis, qui offre à chacun la possibilité de sortir la tête haute de cette période de tension, qui s'est déroulée loin des regards.

Toutefois, la décomposition précise de cet effort n'est pas encore connue. J'ai interrogé hier le ministre des finances et des comptes publics, Michel Sapin, à l'occasion de son audition par la commission des finances, mais il ne nous a malheureusement pas été possible d'obtenir le détail de cet engagement. À ce propos, nous aurions souhaité examiner aujourd'hui un amendement destiné à corriger la trajectoire pour intégrer ces 3,6 milliards d'euros. Ce qui est certain, c'est qu'il ne s'agit pas d'économies structurelles ; c'est sans doute plutôt la constatation d'économies, notamment sur les taux d'intérêt, et de quelques augmentations de prélèvements obligatoires, mais ciblées sur des aspects mineurs.

Si nous avons sans doute évité le pire, soit une nouvelle crise de la zone euro, l'abaissement du crédit de la France avec l'augmentation des taux d'intérêt, force est de constater que les règles de gouvernance budgétaire qui ont été mises en place à la suite de la présente crise ne sortent pas grandes de cet épisode. À vrai dire, même si le Gouvernement n'a cessé de plaider sa volonté de respecter les traités, elles en sortent sérieusement écornées.

« Cela n'est pas si grave », pourrions-nous dire. Cela ne serait effectivement pas si grave si nous avions été exemplaires. Or, tel n'a pas été le cas.

Je vous rappellerai brièvement l'historique des différentes renonciations du Gouvernement qui témoignent de la manière dont il a « joué » au chat et à la souris avec la Commission européenne.

M. André Gattolin. Commencez en 2008 !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Je commencerai plutôt en 2012...

Après avoir annoncé sa volonté de renégocier le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, le TSCG, pendant la campagne présidentielle, le Président de la République y a rapidement renoncé, puisqu'il a proposé, à travers la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la transcription de cette renonciation.

Quelques mois seulement après son élection, le 7 septembre 2012, il confirmait, à l'occasion de la rentrée solennelle de la Cour des comptes, l'engagement pris par la France de ramener le déficit public à 3 % dès la fin de l'année 2013. Il précisait : « Le ralentissement économique actuel rend encore plus ardue la réalisation de cet objectif, mais encore plus nécessaire la réussite de cet exercice. »

Pierre Moscovici avait, à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2013, indiqué à la commission des finances du Sénat : « C'est bien pour nous de 3 % dont il s'agit, pas 3,1 %, pas 3,2 %, pas 3 % en tendance, pas 3 % à peu près, pas 3 % si on peut, mais 3 % ». À l'arrivée, cela a été en effet non pas « à peu près 3 % » de déficit public, mais 4,3 % !

En réalité, en 2013 comme cette année, le Gouvernement a feint jusqu'à la dernière limite de croire que cette limite allait être respectée, alors même que l'opposition parlementaire ici même, la Cour des comptes, les observateurs, les instituts de conjoncture et différents organismes n'y croyaient plus, pas plus, selon toute vraisemblance, que le Gouvernement lui-même.

En 2013, en effet, les perspectives avaient été radicalement révisées, mais en bonne intelligence, tout de même, avec la Commission européenne. Le ministre des finances et des comptes publics a donné avec vous, monsieur le secrétaire d'État, une conférence de presse le 10 septembre dernier au cours de laquelle il a indiqué qu'il souhaitait adresser un « discours de vérité ».

En fait, cela sonne plus comme un repentir au regard des engagements antérieurs. Est-ce à dire que les prévisions précédentes étaient bonnes au moment du programme de stabilité ou du débat d'orientation des finances publiques ?

Il s'est agi plus simplement de mettre subitement nos partenaires européens devant le fait accompli. Comment ces derniers peuvent-ils, alors qu'ils ont mis en œuvre des programmes de rigueur, accepter une forme d'arrogance et d'unilatéralisme qui n'est conforme ni à l'esprit ni à la lettre de l'avancée de l'intégration européenne ?

Je comprends que l'on puisse hausser le ton face à la Commission, dans une logique de rapport de force. Mais n'est-ce pas, au fond, revenir sur nos engagements et manquer de respect à nos partenaires ? Comment peut-on croire que cette posture de grandeur, cette arrogance, impressionnent des États comme la Grèce, l'Espagne, le Portugal, les pays baltes et d'autres encore, qui, eux, ont consenti des efforts considérables, sous une pression constante à laquelle nous avons contribué ?

En résumé, nous n'avons respecté aucun de nos engagements.

Après avoir obtenu un report de 2013 à 2015, nous avons unilatéralement décidé de différer l'objectif des 3 % de déficit à 2017.

Nous n'avons pas mis en œuvre l'ajustement structurel demandé par la Commission européenne pour les années 2014 et 2015.

Nous avons modifié, sans motif valable, notre objectif de solde structurel à moyen terme.

Enfin, nous avons privé de tout effet le mécanisme de correction.

Comme l'a souligné le président du Haut Conseil des finances publiques, Didier Migaud, devant notre commission des finances le 15 octobre dernier : « La correction du Gouvernement consiste en une nouvelle loi de programmation ».

Concrètement, le Gouvernement a décidé d'effacer l'ardoise et donc les écarts passés, avec une nouvelle loi de programmation des finances publiques qui abroge tout simplement les orientations de la précédente. Pour nous, parlementaires, un tel procédé force à s'interroger sur la portée du travail du législateur : il semble si simple d'échapper à la correction !

En termes de solde effectif, pour les années 2013 à 2015, la dérive par rapport à la loi de programmation de décembre 2012 devrait atteindre 3 points de PIB. Où en sommes-nous aujourd'hui ? Vous le savez, le déficit de 2015 sera le même que celui de 2013 ! Cela prouve que la stratégie de redressement des finances publiques menée depuis le début du quinquennat a échoué, ou que l'on y a renoncé. En tout cas, force est de constater que, si elle a suscité de l'exaspération, elle n'a pas produit les résultats attendus.

En tant que telle, cette situation budgétaire est inquiétante. Elle l'est davantage encore si nous nous comparons aux autres pays européens. À cet égard, un chiffre mérite d'être rappelé : la France afficherait un déficit de 4,4 % du PIB en 2014, contre une moyenne de 2,6 % du PIB dans la zone euro. Nous figurons parmi les États de l'Union dont le niveau de déficit est le plus élevé.

Sauf erreur de ma part, seuls deux pays font moins bien que nous en la matière, le Portugal, avec un déficit de 4,9 %, et l'Espagne, avec un déficit de 5,6 % du PIB. Encore faut-il préciser que ces pays partent de beaucoup plus loin. Ils ont un passé budgétaire plus lourd. Parallèlement, ils ont accompli des efforts budgétaires beaucoup plus importants. Je vous rappelle que le déficit de l'Espagne avoisinait les 10 % du PIB en 2011, et que celui du Portugal dépassait alors les 7 %. À l'époque, le déficit de la France s'élevait à 5 %. On mesure ainsi le chemin parcouru par ces pays. Pour notre part, nous avons purement et simplement stagné. Je le répète, notre déficit est strictement le même qu'en 2013 !

Un tel constat ne saurait surprendre. En effet, alors que le Gouvernement affirme avoir procédé à un effort « considérable », il apparaît que la dépense publique a progressé, en France, de 2,5 % en moyenne entre 2012 et 2013. Pourtant, elle n'a crû que de 1,2 % en moyenne dans la zone euro au cours de la même période. Voilà qui explique le différentiel entre notre pays et ses partenaires européens.

Après ce bref historique, j'en viens plus précisément à la nouvelle trajectoire que nous propose le Gouvernement pour les années 2014 à 2019.

Que nous dit le Gouvernement ? Quelles sont les grandes lignes du présent texte ?

Tout d'abord – c'est le premier point de désaccord entre nous, monsieur le secrétaire d'État –, ce projet de loi de programmation reporte le retour à un déficit effectif inférieur à 3 %. Il est désormais censé être atteint en 2017. L'objectif de moyen terme est également différé.

En effet, alors que nous devons initialement revenir à l'équilibre structurel dès 2016, nous visons désormais un déficit structurel de 0,4 % en 2019. Le décalage est considérable. Surtout – c'est ce que nous avons contesté lors des débats en commission –, la majeure partie de l'effort est concentrée sur la fin de la période considérée, c'est-à-dire sur la prochaine législature, et aucune information n'est donnée quant à l'ajustement qui devrait être effectué en 2018 et 2019.

On peut le comprendre, précisément parce qu'il s'agit de la prochaine législature. Mais les économies en question représentent tout de même 40 milliards d'euros ! Elles sont seulement « évoquées », sans être, pour l'heure, documentées. On laisse ainsi à la prochaine législature, et au prochain gouvernement, le soin d'en définir le contenu. Ainsi, près de la moitié du chemin restera à parcourir après 2017. C'est déjà une forme d'échec au regard des ambitions initiales.

Ensuite – c'est l'une des raisons pour lesquelles nous sommes fondamentalement en désaccord avec la trajectoire proposée –, la programmation réaffirme l'objectif d'une baisse des dépenses publiques de l'ordre de 50 milliards d'euros entre 2015 et 2017. Qui n'y souscrirait ? Malheureusement, en pratique, c'est le seul point de repère stable qui demeure, avec bien sûr un certain nombre de dépenses nouvelles et d'allègements de prélèvements obligatoires.

Quel paradoxe ! Alors que, initialement, les 50 milliards d'euros d'économies étaient un moyen pour nous permettre d'atteindre des objectifs de solde, ils constituent désormais une fin en soi. C'est pour ainsi dire l'objectif majeur du Gouvernement. La difficulté tient au fait que, depuis la fixation de cet objectif, il y a près d'un an, les lignes ont bougé. En matière de fiscalité notamment, le Gouvernement ne se contente plus de parler de 50 milliards d'euros. Il indique qu'il faudrait bien davantage !

En vérité, personne, à la lecture du présent projet de loi, ne sait où retrouver ces 50 milliards d'euros d'économies, à supposer qu'ils aient un sens. En effet, le tendancier par rapport auquel ils sont appréciés a été modifié et les décomptes du Gouvernement nous laissent, au sein de la commission des finances, pour le moins sceptiques. On nous promet de tout nous dire, mais, il faut bien le reconnaître – c'est d'ailleurs, peu ou prou, le constat dressé par la Cour des comptes –, nous n'avons pas toutes les pièces du puzzle.

Comment donc retrouver ces 50 milliards d'euros d'économies ?

M. Yannick Botrel. Par des réformes structurelles !

M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général de la commission des finances.* Ni la Commission européenne, ni le Haut Conseil des finances publiques, ni les médias n'ont réussi à relever le défi.

D'ailleurs, le ministre des finances et des comptes publics a indiqué, au début du mois de septembre, qu'il ne serait finalement pas possible d'atteindre les 21 milliards d'euros d'économies prévus pour 2015, parce que l'inflation était trop faible. Deux jours plus tard, il s'est ravisé : tout en confirmant que 2 milliards d'économies ne seraient pas réalisés à cause de la faiblesse de l'inflation, il a ajouté qu'ils seraient compensés.

Face à ces hésitations, on peine à comprendre : cette alternative en est-elle une ? Aura-t-elle un impact sur le monde réel ou relève-t-elle simplement du discours ? Ces 2 milliards d'euros d'économies qui semblent manquer au décompte porteront-ils sur la protection sociale ? C'est peut-être pourquoi ce point échappe à la commission des finances. Bref, il faudra nous exposer la réalité de la situation, monsieur le secrétaire d'État.

Pour être en mesure de porter une appréciation sur la programmation proposée par le Gouvernement, ce que nous nous apprêtons à faire, il convient avant tout de prendre en compte un critère essentiel : la crédibilité. Dans le contexte que je viens de rappeler, nous ne pouvons pas nous permettre de présenter une programmation qui ne serait pas solide et réaliste.

Je le reconnais volontiers, sur ce plan, certains progrès ont été accomplis. Les hypothèses de croissance potentielle sont plus en ligne avec celles des principaux organismes internationaux et instituts de conjoncture que nous avons sollicités. Quant aux hypothèses de croissance en général, elles paraissent plus réalistes que par le passé. On suit sans doute davantage l'avis du Haut Conseil des finances publiques.

Toutefois, le Gouvernement peine à se départir d'un certain optimisme. Le président du Haut Conseil n'a d'ailleurs pas eu d'autre mot pour décrire la prévision de croissance pour 2015, qu'il a lui-même qualifiée d'« optimiste ». M. Migaud a même jugé que, si le scénario macroéconomique du Gouvernement pour les années 2016-

2017 était plus réaliste que le précédent, il continuait de reposer sur des hypothèses trop favorables sur l'environnement international et sur l'investissement, les économies étant par ailleurs « peu documentées » en ce qui concerne les dépenses.

Cet optimisme, il est vrai mesuré au regard des excès du passé, est une première limite à la crédibilité de la trajectoire, mais sans doute pas la plus importante : la faiblesse des économies structurelles rend très hasardeux le respect de la trajectoire.

Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point lors de l'examen du prochain projet de loi de finances, mais, si l'on se réfère aux projets de lois financières pour 2015, la plupart des mesures d'économies procèdent plus de coups de rabot et de bouclages budgétaires que de véritables économies structurelles. La logique suivie est celle des coupes, des abaissements de plafonds pour un certain nombre d'organismes.

Bref, tout le monde est mis un peu à contribution, sous couvert de mesures d'optimisation, de rationalisation, d'amélioration de la productivité. Pour notre part, nous aurions préféré des choix courageux, des réformes de structure,...

M. François Marc. Lesquelles ?...

M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général de la commission des finances.* ... plutôt que des petits coups de rabot ici ou là. Malheureusement, telle n'est pas l'orientation prise par le Gouvernement.

La hausse des crédits mis en réserve – les 8 % que M. le secrétaire d'État a évoqués – laisse à penser que le Gouvernement n'avait pas tout à fait finalisé les arbitrages budgétaires au moment où il a présenté le projet de loi de finances.

Par ailleurs, ce projet de loi de programmation instaure des revues de dépenses. Pourquoi pas ? Cette mesure me semble même tout à fait pertinente. Mais, pour l'heure, sa mise en œuvre reste un peu vague. Cela témoigne peut-être, à ce stade, de la difficulté ou de l'incapacité du Gouvernement à documenter ou du moins à choisir des économies structurelles.

Avant de conclure, je dirai quelques mots du sort que nous allons réserver au présent texte.

Concrètement, nous allons nous prononcer sur les amendements de rétablissement déposés par le Gouvernement. En effet, la commission a supprimé les articles relatifs à la programmation, et M. le secrétaire d'État, en toute cohérence avec la logique qu'il suit, va proposer au Sénat de les rétablir.

M. Francis Delattre. M. le secrétaire d'État s'endort...

M. Christian Eckert, *secrétaire d'État.* Que voulez-vous, monsieur Delattre, que je parle en même temps que M. le rapporteur général ?

M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général de la commission des finances.* J'exprimerai simplement un regret : dès lors que vous proposez de rétablir la trajectoire, nous aurions souhaité que vous intégriez l'effort supplémentaire de 3,6 milliards d'euros annoncé dernièrement. Faute de cela, ce projet de loi de programmation est d'emblée quelque peu caduc ou obsolète. Le modifier en ce sens aurait été plus respectueux du Parlement.

Compte tenu des désaccords fondamentaux que j'ai exprimés au sujet de cette programmation, la commission des finances a décidé de rester sur sa position et refusera les orientations que nous proposera le Gouvernement par voie d'amendements.

Cela étant, le débat que nous allons consacrer au présent texte, tel qu'il a été modifié par la commission des finances, promet d'être tout à fait intéressant. Je le dis sans détour, la partie consacrée à la gouvernance comporte des avancées utiles. Nous souhaitons, pour notre part, les compléter dans l'espoir que, si elles sont mises en œuvre, ce que nous souhaitons, elles amélioreront la gouvernance des finances publiques et, singulièrement, l'information du Parlement. Voilà pourquoi, mes chers collègues, nous avons décidé d'adopter certains des articles de la partie relative aux normes et à la gouvernance des finances publiques. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Madame la présidente, un des membres de la Haute Assemblée ayant estimé que je m'endormais durant le discours de M. le rapporteur général et l'ayant dit à voix haute, je demande une suspension de séance de quelques minutes, en signe de protestation. De tels propos sont particulièrement discourtois !

Mme la présidente. Monsieur le secrétaire d'État, le Sénat va accéder à votre demande.

La séance est suspendue pour quelques instants.

M. Francis Delattre. Nous le déplorons !

(*La séance, suspendue à dix heures quarante, est reprise à dix heures quarante-cinq.*)

Mme la présidente. La séance est reprise.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le Parlement examine un projet de loi de programmation des finances publiques pour la quatrième fois depuis 2008. Votre commission des affaires sociales s'en est bien évidemment saisie pour avis, en raison de la part que prennent les finances sociales au sein des finances publiques.

En 2013, les dépenses des administrations de sécurité sociale représentent 27 % de notre richesse nationale, 46,5 % des dépenses publiques, 53,6 % des prélèvements obligatoires et un déficit de 10 milliards d'euros – seulement, allais-je dire, au regard des dizaines des milliards d'euros de déficit du budget de l'État.

Les lois de programmation sont devenues, pour le Parlement, l'outil de vérification des engagements européens de la France qui sont, je le rappelle, des objectifs que nous nous sommes fixés collectivement.

Je serai bref sur la partie programmatique de ce texte, que notre collègue Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances, a très bien décrite. Je partage son analyse. Notre commission a principalement examiné les variables qui intéressent les finances sociales que sont la croissance du PIB et l'évolution de la masse salariale du secteur privé.

Si nous considérons la période postérieure à la première année de programmation, le projet de loi de programmation repose sur l'hypothèse d'une croissance de 1,9 % en moyenne à compter de 2016, avec une progression annuelle de 4 % de la masse salariale privée. Ce sont effectivement les niveaux de croissance de la masse salariale constatés avant la crise, sur la période 1998-2007.

Nous observons, par un simple contrôle de cohérence, que, pour une hypothèse de croissance plus élevée, le Gouvernement avait retenu le même taux d'évolution de la masse salariale au cours de la précédente programmation. Comme si nous devions invariablement revenir à ce taux d'évolution, sans préjudice des dégâts qu'une crise persistante a pu causer à notre appareil productif !

Quel est notre point d'entrée en programmation ?

Le déficit des administrations de sécurité sociale a atteint 0,5 point de PIB en 2013, soit environ 10,1 milliards d'euros. Je rappelle que ce solde comprend des administrations de sécurité sociale qui, par nature, sont en excédent, soit parce qu'elles ont vocation à couvrir des engagements futurs, comme le Fonds de réserve pour les retraites, le FRR, soit parce qu'elles sont chargées d'amortir la dette, comme la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la CADES.

Hors CADES et FRR, le solde est négatif, de *moins* 20,6 milliards d'euros, soit 1 point de PIB et 3,65 % des dépenses.

Le déficit social n'est bien sûr comparable ni en volume ni en part de la richesse nationale avec celui de l'État, mais la nature des dépenses n'est pas non plus identique. Le déficit et, surtout, la dette sociale constituent bien une anomalie. J'ajoute que l'équilibre de la sécurité sociale n'est pas hors de portée : l'exercice 2008 a ainsi révélé un excédent de 0,7 point de PIB.

Par rapport à ce point d'entrée, le projet de loi vise un redressement très significatif du solde des administrations de sécurité sociale sur la période de la programmation : l'équilibre des comptes sociaux serait retrouvé en 2016, et un excédent de 0,3 point de PIB serait dégagé en 2017.

Là où l'effort était réparti sur toute la période de programmation dans la loi précédente, il est désormais plutôt concentré et accéléré sur la fin de la période. C'est évidemment plus facile !

Un croisement des courbes de recettes et de dépenses interviendrait ainsi en 2016, à la faveur d'une trajectoire assez spectaculaire de réduction des dépenses de 0,5 point de PIB en trois ans.

Le principal instrument de pilotage est l'ONDAM, l'Objectif national de dépenses de l'assurance maladie, avec une progression de 2 % en moyenne et une augmentation de 3,8 milliards d'euros chaque année. Cet objectif est tenable ; votre commission des affaires sociales pense même qu'il est possible de ralentir davantage la dépense, sans porter atteinte à la performance de notre système de soins, à condition, bien sûr, de ne pas s'interdire les réformes nécessaires. Pour renforcer ce pilotage, elle a proposé d'élever le taux de mise en réserve pour le porter au niveau de celui des dépenses de personnel de l'État.

Si l'on regarde la trajectoire financière dans le détail, nous passerions d'un déficit social de 10,1 milliards d'euros en 2013 à un excédent de 6,5 milliards d'euros à l'horizon de 2017 pour l'ensemble des administrations de sécurité sociale.

L'évolution des autres administrations de sécurité sociale hors du champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale n'est pas détaillée. Elle comprend, par exemple, des organismes aussi divers que l'IRCANTEC, l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques, ou la Caisse de retraite de l'Opéra. Cette évolution reste l'angle mort de la vision du Parlement.

Il s'agit, pour notre commission, du principal enjeu de la deuxième partie du texte, qui porte sur des mesures de pilotage des finances publiques et de bonne gouvernance.

J'en viens donc à cette deuxième partie du projet de loi de programmation.

Pour ce qui concerne particulièrement les administrations de sécurité sociale, le Gouvernement propose de renforcer le contrôle des agences régionales de santé, les ARS, sur les établissements de santé soumis à un plan de redressement. Nous partageons cet objectif.

Le Gouvernement se propose également de remettre un rapport au Parlement sur l'évolution des dépenses de personnel des hôpitaux, en détaillant les mesures catégorielles. Votre commission des affaires sociales a souhaité enrichir ce rapport d'éléments relatifs aux autres déterminants de la dépense hospitalière et détailler leur impact sur l'ONDAM.

Dans un second article spécifique, le Gouvernement se propose une fois encore de remettre un rapport au Parlement, alors que le texte en prévoit déjà un certain nombre de ces documents. Il s'agit cette fois d'un rapport sur l'assurance chômage dont votre commission avait recommandé la suppression.

En effet, autant les déterminants de la dépense hospitalière sont mal connus, autant les données sur la situation financière de l'UNEDIC, qui publie ses chiffres trois fois par an, ne font pas défaut. Au demeurant, rien n'empêche le Gouvernement de faire connaître son analyse de la situation financière de l'assurance chômage en l'absence de rapport.

Si la situation financière de l'UNEDIC nous est connue, la façon dont le Gouvernement l'intègre, non seulement dans la programmation, mais encore dans le solde des administrations de sécurité sociale, ne l'est en revanche pas clairement.

Cette même question se pose à propos des 9,6 milliards d'euros d'économies en 2015, pour lesquelles la part de l'assurance chômage et des retraites complémentaires est aussi significative que mal identifiée.

Nous avons donc besoin d'une décomposition du solde structurel des différentes administrations publiques, y compris des administrations de sécurité sociale, projet de loi de financement de la sécurité sociale après projet de loi de financement de la sécurité sociale, et pas seulement dans le projet de loi de programmation. Il s'agit là d'un élément essentiel du pilotage des finances publiques. Quelle est la contribution des administrations de sécurité sociale à l'effort structurel, à l'effort en recettes, à l'effort en dépenses ? Voilà ce que nous souhaiterions pouvoir suivre, année après année.

Au sein même des administrations de sécurité sociale subsistent des angles morts qui gênent la vision du Parlement. C'est pourquoi nous souhaitons pouvoir bénéficier du détail des dépenses, des recettes, du solde et de la dette de l'ensemble des administrations de sécurité sociale. En l'absence de texte spécifique, le Gouvernement pourrait

enrichir les annexes du projet de loi de financement de la sécurité sociale relatives au financement, qui contiennent un certain nombre d'éléments essentiels sur le solde structurel. Ce n'est certes pas la loi de finances sociales dont la Cour des comptes suggère la création, mais cela offrirait tout de même au Parlement un élément indispensable à son information.

Concernant toujours l'information du Parlement, et dans la continuité du rapport qui nous a été remis par la Cour des comptes sur les relations conventionnelles entre l'assurance maladie et les professions libérales de santé, nous avons souhaité que le Parlement soit informé des orientations de ces négociations. Ces relations sont en effet le vecteur de diffusion de l'ONDAM « soins de ville ».

Si ces éléments sont maintenus, nous aurons progressé dans le contrôle démocratique des finances sociales et votre commission considérera ce texte comme une véritable avancée.

Sous le bénéfice de ces observations, il nous a semblé que la programmation pluriannuelle proposée par le Gouvernement reposait sur des hypothèses trop optimistes, qui font peser des incertitudes très fortes et des aléas trop importants sur son exécution. Les recettes ne seront vraisemblablement pas au rendez-vous.

Malgré ces hypothèses, les objectifs de retour à l'équilibre sont pourtant repoussés, sans que les mesures fortes qui seraient nécessaires à un véritable redressement soient identifiées.

En revanche, la partie relative au pilotage comporte des avancées intéressantes, qui vont dans le sens d'une gestion plus rigoureuse. Notre commission y voit l'occasion d'enrichir l'information du Parlement et de nous permettre d'acquérir une vision plus complète du sous-secteur des administrations de sécurité sociale, pour la partie située hors du périmètre du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

C'est pourquoi votre commission des affaires sociales a émis un avis défavorable sur la partie programmatique du projet de loi et favorable sur la partie relative au pilotage des finances publiques. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC. – M. Guillaume Jacques Arnell applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme la présidente de la commission. (*M. Jean Germain applaudit.*)

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui la quatrième loi de programmation des finances publiques, une catégorie de lois introduite dans notre Constitution par la révision constitutionnelle de 2008.

Le volet du projet de loi relatif à la gouvernance a été modifié par la commission des finances, mais, globalement, dans l'esprit ayant présidé aux travaux sur la loi organique de décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, il a fait l'objet d'un large accord. D'ailleurs, aucun amendement ne vise à revenir sur les apports de la commission des finances en la matière.

Cela étant dit, l'expérience des trois précédentes lois de programmation montre que de nombreuses règles ambitieuses n'ont pas été mises en œuvre. Nous devons donc être plus sourcilleux dans le suivi de l'application de ces lois.

Quoi qu'il en soit, une gouvernance sophistiquée n'a jamais, à elle seule, permis d'améliorer la situation des finances publiques.

Aussi, j'en viens maintenant au volet du texte consacré à la programmation.

La programmation des finances publiques, qu'elle soit exprimée en solde structurel ou en solde effectif, permet au Parlement d'approuver un chemin tracé pour l'ensemble des finances publiques, c'est-à-dire à la fois celles de l'État, des administrations sociales et des administrations locales, par-delà la segmentation de nos débats budgétaires en plusieurs textes financiers.

Politiquement, c'est là que se trouve désormais l'enjeu, comme l'ont montré les échanges récents avec la Commission européenne, dans le cadre de la nouvelle procédure d'examen par la Commission des « plans budgétaires nationaux ». C'est donc un élément déterminant de notre stratégie économique qui est aujourd'hui soumis à notre vote.

Ce débat sera l'occasion pour le Gouvernement d'indiquer comment la programmation devra être ajustée au cours de la navette parlementaire pour tenir compte des mesures supplémentaires annoncées par le ministre des finances et des comptes publics. Il permettra aussi, je l'espère, à la majorité sénatoriale de nous faire connaître sa position sur des aspects essentiels de la stratégie de finances publiques.

M. François Marc. On l'attend !

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. Je connais les objections de la majorité sénatoriale quant à la programmation proposée par le Gouvernement, mais je ne sais pas quelles options elle propose.

M. Vincent Delahaye. Des réformes !

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. Revenir à un niveau proche de l'équilibre structurel en 2019 ou plus tôt ? Ramener le déficit effectif sous le seuil des 3 % du PIB en 2017 ou avant ?

M. Vincent Delahaye. Des réformes structurelles !

M. François Marc. Lesquelles ?

M. Vincent Delahaye. Les retraites, les allocations chômage !

M. Claude Raynal. Que ne l'avez-vous fait !

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. S'il faut le faire avant, quels efforts supplémentaires faudrait-il consentir en recettes comme en dépenses ?

M. Jean Germain. Eh oui !

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. Je n'oublie pas la question des collectivités locales. À ce sujet, notre débat nous permettra aussi – je l'espère, en tout cas ! – d'en savoir plus sur la manière dont la majorité sénatoriale envisage la question de la baisse des dotations.

J'attends donc beaucoup de cette discussion sur une programmation qui me paraît, pour ma part, convaincante à la fois politiquement et économiquement.

M. Philippe Dallier. Il faut faire des efforts !

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. Premièrement, je veux insister sur le fait que cette programmation confirme notre attachement à des finances publiques soutenables. Il faut réduire le déficit pour mettre la dette sous contrôle et, donc, retrouver des marges de manœuvre pour la politique budgétaire. La dette, nous le savons tous, est l'ennemi de la redistribution.

Or, pour réduire le déficit et contrôler la dette, il faut de la croissance. Une politique budgétaire qui étoufferait la reprise ne serait pas une bonne politique.

M. Claude Raynal. Très bien !

Mme Michèle André, présidente de la commission des finances. Deuxièmement, cette programmation adapte le rythme de réduction du déficit aux évolutions macroéconomiques de manière à ne pas mettre en danger un retour de la croissance et à éviter de précipiter l'Europe sur la voie de la stagnation économique, avec tous les risques qu'une stagnation prolongée implique : chômage, pauvreté, salaires en berne, poids de la dette, dégradation de la qualité des services et des investissements publics, autant de phénomènes qui, *in fine*, dégradent les finances publiques.

Il est rassurant que le Gouvernement se préoccupe de macroéconomie et ne se limite pas à une vision statique des comptes publics.

Dans un monde où la situation de la zone euro inquiète, le fait que la Banque centrale européenne ne soit pas la seule à se préoccuper de l'activité économique et de la croissance représente un espoir.

Mais, pour faire grandir cet espoir, nous devons soutenir les ambitions du président de la Commission européenne en matière de relance de l'investissement. Les questions précises et nombreuses posées hier en commission au ministre des finances et des comptes publics montrent que les attentes sont fortes en la matière.

En résumé, s'il faut une gouvernance budgétaire de la zone euro, il nous faut aussi une politique économique de la zone euro.

Une telle approche n'est pas de nature à remettre en cause les bonnes conditions auxquelles nous finançons notre dette, bien au contraire. Surtout, et c'est la clé de notre crédibilité, le ralentissement du rythme de réduction du déficit ne remet pas en cause, lui non plus, nos engagements en matière de réforme économique et de maîtrise des dépenses publiques.

En 2015 et sur l'ensemble de la programmation, la réduction du déficit proviendra intégralement de notre effort en dépenses. En matière de prélèvements obligatoires, l'orientation qui nous est proposée est celle d'une stabilisation en 2015 et d'une baisse en 2016 et 2017, aux termes de l'article 4.

Je ne suis pas sûre que beaucoup de programmations aient prévu cela par le passé. Notre engagement en faveur de la maîtrise des dépenses publiques est donc fort.

Cet engagement se manifeste par la cible que le projet de loi de programmation retient pour l'évolution des dépenses publiques : 0,2 % en volume. Jamais auparavant une programmation n'avait été aussi ambitieuse et, si elle devait être critiquée, ce ne serait certainement pas pour son laxisme...

Notre engagement en faveur de la maîtrise des dépenses se traduit également dans l'action du Gouvernement. En ce moment, 49 rapporteurs spéciaux de la commission des finances et 82 rapporteurs pour avis de six autres commissions décortiquent les projets annuels de performances pour 2015 des différentes missions. Combien monteront à cette tribune pour constater qu'il y a trop d'argent et que l'on peut aisément réduire les crédits ? (*M. le secrétaire d'État*)

sourit.) Probablement aucun, car tous les budgets sont mis sous tension et le resteront pour la durée de la programmation !

Dans ce contexte, il convient de saluer d'autant plus les marges de manœuvre dégagées pour financer des priorités claires comme les créations d'emplois en faveur de l'éducation, de la justice et de la sécurité, ainsi que la préservation de notre modèle social.

L'effort est certes important, mais il est justement partagé entre les catégories d'administrations publiques. Ainsi, l'article 7 prévoit que les dépenses des administrations locales continueront d'augmenter plus vite que celles de l'État, mais moins que celles de la sécurité sociale.

Cela étant, je m'associe à ceux qui considèrent que l'objectif d'évolution de la dépense locale n'aura de portée incitative que s'il s'inscrit dans le cadre plus large d'une réflexion sur les dépenses obligatoires ou contraintes des collectivités territoriales.

Pour conclure, je veux dire que, du côté de la majorité sénatoriale, j'entends des critiques – c'est bien légitime dans une démocratie ! –,...

M. Philippe Dallier. Quand même !

Mme Michèle André, *présidente de la commission des finances.* ... mais je ne perçois pas de cohérence ; je pourrais même identifier quelques contradictions ou tâtonnements.

MM. Jean Germain et Jacques-Bernard Magner. Absolument !

Mme Michèle André, *présidente de la commission des finances.* Faudrait-il faire plus d'économies pour réduire encore plus le déficit, ce qui serait encore plus récessif ? Ou bien faudrait-il réaliser plus d'économies pour baisser plus vite les impôts (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*), ce qui n'arrangerait en rien notre dialogue avec la Commission européenne ? Nous attendons des réponses.

M. Claude Raynal. On peut toujours attendre !

Mme Michèle André, *présidente de la commission des finances.* Nous avons, de notre côté, une stratégie cohérente, fondée sur un rythme de réduction des déficits compatible avec un retour de la croissance économique et accompagné d'une série de réformes qui modifieront en profondeur les structures économiques de notre pays.

Dans ces conditions, personne ne sera surpris que j'appelle à adopter les amendements du Gouvernement et à rétablir la programmation telle qu'elle nous a été transmise par l'Assemblée nationale. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Vincent Delahaye. Donc, tout va bien, laissons les choses se faire !

M. Jean Germain. Personne ne dit cela !

Mme la présidente. La parole est à M. Thierry Foucaud.

M. Thierry Foucaud. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, il y a plusieurs manières de parler de finances publiques : les exposés auxquels nous assistons depuis le début de la discussion montrent que, apparemment, la langue de bois a de l'avenir et que les considérations technico-technocratiques l'emportent très largement sur les autres dès lors qu'il s'agit de parler budget de la France et financement de la sécurité sociale !

Mais, paradoxalement, nous estimons qu'un tel sujet mérite autre chose que des controverses sur des dixièmes de pourcentage et des perspectives chiffrées appuyées par un discours prétendument scientifique. (*M. Philippe Dallier s'exclame.*)

M. le secrétaire d'État et M. le rapporteur général ont livré ce matin une passionnante bataille d'idées sur les notions, parfaitement abscones pour la plupart de nos compatriotes, de « déficit conjoncturel » et de « déficit structurel », l'un se définissant au mieux par défaut, par soustraction de l'autre du total des déficits ; nous proposons dès maintenant de conclure, renvoyant tout simplement les intéressés à la lecture de l'avis du Haut Conseil des finances publiques. Or, en allant à l'essentiel, cette instance vient de nous expliquer que le modèle macroéconomique sur lequel se déterminaient les politiques budgétaires de la zone euro ne « fonctionnait » pas et que les événements économiques ne se déroulaient pas exactement comme prévu.

En clair, l'instrument de mesure générateur de la règle d'or et des trajectoires de finances publiques étant quasi inopérant, quels concepts peuvent en découler ? Tout simplement aucun !

Ainsi, pour ne prendre qu'un seul exemple, le Haut Conseil des finances publiques indique : « L'écart de production et la croissance potentielle ne sont pas des données statistiques ou comptables, mais le résultat d'un modèle économique. Leur estimation est donc entourée d'incertitudes. Les révisions *ex post* sur les écarts de production peuvent être de grande ampleur et, pour la zone euro, du même ordre de grandeur que les écarts eux-mêmes. L'incertitude est renforcée lorsque l'économie subit des transformations profondes, comme c'est le cas depuis la crise financière. En particulier, les méthodes d'estimation mesurent difficilement les pertes de capital humain et physique et leur effet sur la productivité potentielle. »

Mais justement, mes chers collègues, peut-être faudrait-il tout simplement commencer par là ? Les pertes de capital humain et physique...

Il est évident que la première question, la matrice même de nos déficits, ce n'est rien d'autre que cela. C'est cette trop nombreuse « armée industrielle de réserve » comptant aujourd'hui plus ou moins 6 millions de soldats à temps plein ou partiel, victimes du chômage ou de la précarité du travail !

C'est bel et bien là, dans l'insuffisance de l'emploi et du travail dans notre pays, que réside la source de toutes les incertitudes que soulève le Haut Conseil dans son avis.

Mon collègue Paul Vergès a posé, dans son allocution de président d'âge, lors de l'ouverture de notre session ordinaire, les questions d'importance que nous devons effectivement résoudre aujourd'hui. Elles dépassent aisément, je dois le dire, les débats que nous avons parfois sur le fait de savoir où doivent être fixées les limites d'un département ou d'une région...

Démographie, réchauffement climatique, recherche et développement, évolution économique répondant aux besoins des populations, tels étaient les enjeux présentés pour aujourd'hui et pour l'avenir par notre collègue, instruit par l'expérience de sa propre région et sa connaissance personnelle du monde qui nous entoure.

Que retrouvons-nous de cette allocution à visée prospective dans la loi de programmation qui nous est aujourd'hui présentée? Bien peu de chose.

Par exemple, qu'est-ce qui, dans la loi de programmation, manifeste objectivement l'engagement de la France dans la voie de la transition énergétique? Sans doute pas l'évolution des crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », orientés clairement à la baisse sur la période de référence de la loi de programmation. Tant pis pour la préservation des habitats et des espaces naturels! Tant pis pour le développement des transports en commun non ou peu polluants en site propre!

Dans le même temps, il est fort probable que les agences de l'eau, voire l'ADEME, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, verront leurs ressources « écriées » au profit du budget général. Nous assisterons peut-être à une nouvelle poussée de fiscalité dite « écologique », dont la raison d'être sera de financer le coût grandissant des allègements de cotisations sociales, ce qui, depuis plus de vingt ans maintenant, pollue gravement les politiques publiques de l'emploi.

Mes chers collègues, la précarité de l'emploi ainsi que la dévalorisation du travail et des métiers ont deux origines : la loi sur la flexibilité de l'emploi adoptée dans les années quatre-vingt et le développement ininterrompu des logiques d'allègement du « coût du travail » au travers des exonérations et ristournes sur les cotisations sociales.

Non, le contrat à durée indéterminée n'est pas un privilège accordé à la majorité des salariés! Oui, les bas salaires, les contrats précaires et à durée déterminée sont la pénitence imposée aux millions de salariés qui les subissent au quotidien, sans reconnaissance réelle, d'ailleurs, de leurs compétences, de leur qualification ni même de leur expérience!

Un véritable gouvernement de gauche ne devrait pas gaspiller je ne sais combien de milliards d'euros – on parle ici de 170 milliards et ailleurs de 230 milliards! – à « aider les entreprises » sans contreparties visibles en termes de qualité de l'emploi et de développement de nouveaux métiers.

Surtout que ces milliards d'euros, pour une part importante, sont chèrement levés sur les marchés financiers, et nourrissent par conséquent ce que j'appellerai la « mauvaise dette », qui grève les comptes publics d'une charge d'intérêts de 50 milliards d'euros par an.

Un gouvernement de gauche, quand un abattoir breton licencie son personnel à la suite de mésaventures financières en Amérique latine, doit exiger de l'interprofession la solidarité indispensable et la mise en place de solutions originales de reclassement et de formation des salariés.

Ne lésinons pas sur les moyens nécessaires à la transition énergétique. En effet, les dépenses utiles que nous réalisons aujourd'hui seront la source d'économies dont nous profiterons demain, quand nous sera épargnée la réparation de dommages causés à l'environnement en général et, en son sein, à l'homme en particulier.

Ne lésinons pas non plus sur les moyens nécessaires à la modification des politiques de l'emploi, aujourd'hui abusivement tournées vers la seule restauration des marges de nos entreprises, c'est-à-dire vers un objectif de court terme qui retarde davantage encore les véritables débats en la matière.

Le libéralisme économique dans sa version mondialisée est décidément une arriération!

Ces véritables débats, nous les aborderons quand il s'agira de modifier encore l'emploi industriel, quand nous aurons posé les bases d'une nouvelle agriculture, quand nous aurons repensé l'action de nos services publics et quand nous ne reculerons pas devant le progrès inévitable que constitueront, le moment venu, une nouvelle réduction et un nouvel aménagement du temps de travail.

En effet, l'évolution des technologies de production, des compétences et des qualifications de la population active est telle que le débat est largement ouvert sur la réduction du temps de travail.

Trop souvent, ces dernières années, les gains de productivité ont été affectés à la réduction des effectifs salariés - force est de constater que, en la matière, l'État n'a pas été en reste -, et ce avant toute autre considération! Tout cela dans l'objectif avoué de répondre aux exigences de la financiarisation de l'économie et, singulièrement, de la rentabilité du capital.

Il est grand temps que les gains de productivité reviennent aux hommes et aux femmes qui travaillent, produisent et créent les richesses. Grand temps, oui, que nous cessions de les voir privés du fruit légitime de leurs efforts : leur salaire net, victime ici de la modération salariale, là du gel du point d'indice, ou leur salaire socialisé, constitué des cotisations sociales qui participent au financement des revenus de transfert, composante déterminante du revenu disponible des ménages.

À cet égard, un smicard dont l'employeur ne paie plus de cotisations sociales est victime d'un double racket, puisqu'il paie lui-même la facture, notamment à la caisse des magasins en acquittant la TVA. C'est pourquoi il est temps de mettre en extinction les exonérations de cotisations sociales et d'œuvrer à la disparition du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, pour les remplacer par une véritable politique de l'emploi et du travail, tournée enfin vers les qualifications, les salaires et la qualité de la production.

Si les entreprises ont besoin d'être financées pour investir, qu'elles le soient quand il s'agit d'innover, de créer, de rechercher pour déposer de nouveaux brevets et de mettre en œuvre des projets créateurs d'emplois et respectueux de critères environnementaux et, bien sûr, sociaux.

Les secteurs financiers ont, eux aussi, un rôle essentiel à jouer pour le développement de l'activité en France. Le secteur bancaire ayant quasiment cessé d'être la propriété de la Nation, il a repris, depuis le milieu des années quatre-vingt, ses pires habitudes et ses errements les plus sinistres.

J'en veux pour preuve que la Banque centrale européenne, comme nous l'avons vu au mois de septembre, n'arrive même plus à trouver, auprès des grands établissements de crédit de la zone euro, suffisamment de demandes de crédit pour consommer l'enveloppe de 400 milliards d'euros qu'elle destine au financement des entreprises.

Uniquement soucieux de rentabilité, les établissements de crédit de notre pays se bornent aujourd'hui à atteindre leurs ratios prudentiels et à alimenter les dividendes de leurs actionnaires. Le financement de l'économie? Il passe après!

Ainsi, bien que condamnée par la justice américaine à une amende record, BNP Paribas reste déterminée à verser, avant peu, un dividende d'une valeur de 10 % du cours de l'action du groupe dans les années à venir. Tant pis si la rentabilité de la banque s'appuie sur des refus de crédit opposés aux PME et aux TPE ou à une clientèle privée au demeurant de plus en plus endettée.

En vérité, mes chers collègues, il serait peut-être temps que les conseils d'administration bancaires se préoccupent d'atteindre certains objectifs en matière de financement de l'économie ou d'accès au crédit. Ce qui, du reste, n'empêcherait pas que la question de l'existence d'un pôle financier public se pose plus que jamais, comme se pose celle de normes sociales et économiques pour l'utilisation de l'épargne à vue et de l'épargne rémunérée collectées par les établissements banalisés.

La centralisation du livret A et du livret de développement durable doit être renforcée, aux fins de financer la relance du logement social et des travaux rendus nécessaires par la transition énergétique.

Reste que l'impulsion déterminante doit être donnée par la Banque centrale européenne, dont il ne faut jamais oublier qu'elle a pour fonction d'assurer la création monétaire pour l'ensemble des pays de la zone euro.

La BCE est prête, cette année, à n'injecter rien moins que 1 000 milliards d'euros de liquidités nouvelles au taux de 0,15 %, ce qui est parfaitement susceptible de favoriser les investissements et la création d'emplois. Seulement, la première tranche ouverte à la distribution, d'un montant de 400 milliards d'euros, n'a pas vraiment trouvé preneur.

Dans ces conditions, il est temps, à notre avis, que la France prenne l'initiative de croissance que tout exige aujourd'hui. Si les banques de détail ne veulent pas des fonds si gracieusement proposés par Mario Draghi, autant les confier aux administrations publiques pour qu'ils servent à des investissements utiles à la collectivité.

Il est temps, aussi, qu'un programme pluriannuel de rachat de la dette publique soit mis en place dans la zone euro, associé à un véritable programme de financement d'infrastructures publiques utiles aux économies de tous les États membres.

Il s'agit de créer enfin les conditions d'un désendettement durable des États, par la prise en charge de 15 % à 25 % de l'encours existant à l'échéance de cinq ans environ, et d'ouvrir la voie à un développement durable des économies de la zone euro.

Alors que la zone euro a connu, au cours de la dernière période, une hausse continue de l'endettement des États membres dans un contexte de stagnation économique et de faible inflation, pour ne pas dire de déflation, il est temps de changer son fusil d'épaule et de créer les conditions de la désintoxication financière des politiques publiques.

Par exemple, on ne peut pas montrer du doigt la faible rentabilité des trains à grande vitesse en France en oubliant, aussi rapidement que passent les rames TGV, que cette rentabilité est largement obérée par le coût que fait peser sur RFF, d'abord, et sur la SNCF, ensuite, la dette contractée pour la construction de liaisons pourtant utiles au développement économique et social.

L'Europe et la BCE doivent être au cœur du financement des grands projets d'infrastructures dont l'ensemble des pays de la zone euro ont besoin pour passer de la situation actuelle, marquée par un gaspillage d'énergie, de ressources, de matières premières et de capital physique et humain, à une situation nouvelle dans laquelle les objectifs généreux et généraux de la construction commune seront enfin atteints.

La France, par sa position de premier plan en Europe, peut et doit faire valoir ces nouveaux impératifs du projet européen. Sans quoi celui-ci deviendra toujours plus insupportable aux peuples et éloigné de leur intérêt et de leur attente, confiné à la caricature que constitue le traité budgétaire validé en 2012.

C'est donc vers des politiques publiques nationales et européennes profondément repensées, à la lumière du présent et dans la perspective de l'avenir, que nous devons tendre désormais. Force est de constater que le présent projet de loi de programmation des finances publiques, surtout dans sa rédaction amendée par la majorité de la commission des finances, n'en prend aucunement le chemin.

Mme la présidente. La parole est à M. Yvon Collin.

M. Yvon Collin. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous examinons pour la deuxième fois un projet de loi de programmation des finances publiques dans le cadre fixé par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire, ou TSCG ; je rappelle que notre assemblée a voté à une très large majorité en faveur de la ratification de ce traité, avec le soutien de mon groupe.

En permettant de mieux quantifier les efforts accomplis par les États membres pour réduire leur déficit public, le TSCG a le grand mérite d'encourager à une plus grande orthodoxie budgétaire. En effet, il impose des mesures de contrôle renforcé et une limitation du déficit public structurel à 0,5 % du PIB, ainsi qu'un dispositif de « frein à l'endettement ». Nous savons que c'est le prix à payer pour les interventions de la BCE qui, en 2012, avaient permis d'éviter l'éclatement de la zone euro.

Ces règles pourraient apparaître comme une contrainte supplémentaire, mais elles nous laissent en réalité une certaine latitude, plus grande que celle permise par le pacte de stabilité et de croissance. Ainsi, la règle du solde structurel inscrite dans le TSCG permet d'atteindre l'objectif de moyen terme, l'OMT, sans tenir compte des effets de la conjoncture. En outre, il est possible de repousser la réalisation de l'OMT.

Bien sûr, mes chers collègues, cette latitude ne nous exonère pas du volet correctif inhérent au pacte de stabilité et de croissance. C'est ainsi que la procédure pour déficit excessif engagée en 2009 contre la France court toujours. Notre pays a pu gagner du temps, mais Bercy a dû récemment fournir un effort supplémentaire de 3,6 milliards d'euros pour éviter le bras de fer avec Bruxelles.

Par conséquent, la France doit en tout état de cause s'inscrire dans une trajectoire contrainte pour honorer ses engagements européens, mais aussi parce que le seuil de soutenabilité de sa dette est atteint.

Que nous soyons eurosceptiques ou euroconvaincus, avons-nous d'autres choix que celui d'une certaine discipline ? En vérité, le déficit public, qui, hélas, fête cette année ses

quarante ans, ne peut plus atteindre des proportions qui en font une menace permanente hypothéquant gravement l'avenir des jeunes générations.

Depuis quelques années, en particulier depuis la crise des dettes souveraines, il existe un relatif consensus pour considérer la dette comme un handicap majeur à une reprise économique sérieuse. À l'évidence, l'interdépendance croissante des économies oblige aussi à assainir les finances publiques.

Dès lors, la question est de savoir comment réduire la dette sans compromettre les chances d'un retour à une croissance significative. On mesure chaque année la difficulté de l'équation qui lie maîtrise des déficits publics et politique de soutien à l'économie.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 tient compte de cette réalité. Il conserve l'objectif de solde structurel, mais en le ramenant – c'est l'article 2 – à *moins* 0,4 % du PIB en 2019. Comme nous le savons, le Gouvernement utilise la marge offerte par le TSCG. Ainsi, afin de ne pas compromettre les réformes engagées, le plan d'économies ne portera que sur 50 milliards d'euros pour la période 2015-2017.

Dans ces conditions, le déficit effectif ne reviendra pas sous le seuil des 3 % du PIB avant 2017. On doit, bien sûr, le regretter, et nous le regrettons tous. En effet, comme M. le rapporteur général de la commission des finances l'a souligné, nous renonçons à la trajectoire du solde public définie dans la précédente loi de programmation des finances publiques.

En commission, la nouvelle majorité a décidé de supprimer la plupart des orientations pluriannuelles des finances publiques. Pourquoi pas, mais pour quelle alternative ? Je vous le demande, chers collègues !

Sincèrement, en effet, peut-on aller plus rapidement au-delà des efforts demandés aux administrations d'État,...

M. Philippe Dallier. Oui !

M. Yvon Collin. ... aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale ?

S'agissant des collectivités territoriales, nous savons quels sont les dommages collatéraux de la baisse de l'investissement public en termes de recettes fiscales, d'emploi et donc de dynamisme local. Il y a donc manifestement un seuil à ne pas franchir.

Une part de la dépense publique est aussi garante de la cohésion sociale, et il faut trouver, là encore, le meilleur rapport entre la baisse des dépenses et le maintien des filets de sécurité pour nos concitoyens, en particulier pour ceux qui sont les plus fragilisés par la crise.

Le Gouvernement a fait le choix de la prudence. Ainsi, l'année prochaine, nous ne connaissons pas une diminution de la dépense publique, mais seulement un ralentissement de son augmentation : en 2015, la dépense publique devrait augmenter de 1,1 % en valeur et de 0,2 % en volume. Aux yeux de certains, cela peut paraître insuffisant, mais c'est mieux que les 2 % d'augmentation constatés jusqu'en 2011.

M. Claude Raynal. En effet !

M. Yvon Collin. Une trop grande brutalité de l'effort pourrait être contre-productive dans le contexte d'une croissance très fragile.

M. Claude Raynal. Très bien !

M. Yvon Collin. Le fait est que, malheureusement, il nous faudra encore compter avec un environnement économique dégradé : les tensions qui ont parcouru les marchés au cours des dernières semaines et l'accentuation du risque de déflation sapent la confiance, malgré l'intervention de la BCE.

Le ralentissement, qui est mondial, fragilise sans cesse nos prévisions de croissance. Oui, mes chers collègues, on peut discuter longtemps des hypothèses de croissance retenues dans le projet de loi de programmation ; c'est un débat que nous avons toujours eu, quelles que soient les majorités. Et le constat est toujours le même : un excès d'optimisme.

Dans ces conditions, il nous reste deux leviers pour tenter de maintenir le cap.

À défaut de pouvoir baisser drastiquement les dépenses publiques, il faut s'intéresser davantage à leur efficacité. L'évaluation des politiques publiques, posée à l'article 24 de la Constitution depuis 2008, doit être encore plus systématique, et plus offensive.

Il convient aussi de rechercher plus d'efficacité au sein des structures étatiques, même s'il serait très difficile d'en mesurer le poids en termes de PIB.

Dans cet esprit de rationalisation de la dépense publique, j'approuve donc certains des amendements adoptés par la commission des finances, en particulier au titre II. Je pense notamment à la durée limitée des niches fiscales et sociales nouvellement créées ou encore au renforcement de l'information du Parlement sur les opérateurs de l'État.

Enfin, ce sont naturellement les grandes réformes de structure...

M. Philippe Dallier. Lesquelles ?

M. Yvon Collin. ... qui nous permettront de redonner à la France les marges de manœuvre nécessaires à la relance de son économie.

Au cœur de ces réformes, l'impératif de compétitivité est essentiel, et je félicite le Gouvernement d'en avoir saisi l'enjeu. Le Premier ministre a encore récemment rappelé la nécessité du soutien aux entreprises, une ligne qu'une majorité de membres du RDSE partage. Nous avons en effet approuvé le CICE – le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi –, si imparfait soit-il, et nous sommes favorables à la réduction de certaines contraintes réglementaires pesant sur les entreprises.

Mes chers collègues, monsieur le secrétaire d'État, en attendant que la politique du Gouvernement porte ses fruits et redonne confiance aux acteurs économiques,...

M. Philippe Dallier. En attendant !

M. Yvon Collin. ... nous avons, dans l'immédiat, des décisions budgétaires à prendre. Vous pouvez compter sur le RDSE pour assumer ses responsabilités dans les prochains débats à la lumière du principe d'efficacité. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

Mme la présidente. La parole est à M. David Rachline.

M. David Rachline. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, c'est un grand honneur de prendre la parole pour la première fois à la tribune de cette assemblée, et je mesure à cet instant le poids des responsabilités que m'ont confiées ceux qui m'ont amené à la rejoindre.

On nous explique à longueur de journée et de matraquage médiatique que le projet économique de mon parti ruinerait la France, conduirait au chaos – j'en passe, et des meilleures... Mais il faut d'abord s'interroger : pourquoi en sommes-nous là aujourd'hui ? Quels choix politiques ont amené à cette situation ? Qui a porté ces politiques ?

Le déficit public est en passe d'atteindre 2 000 milliards d'euros. (*Exclamations ironiques sur les travées de l'UMP et du groupe socialiste.*)

M. Philippe Dallier. Pas le déficit, la dette !

M. David Rachline. Or, lorsque je lis le projet du Gouvernement, je ne vois aucun changement radical de politique.

Je suis ici l'un des rares représentants de la jeunesse. Dans quel état nous avez-vous laissé la France ?

Je ne veux pas que, dans quarante ou cinquante ans, lorsque j'atteindrai l'âge moyen de notre assemblée, l'on puisse me dire : mais qu'avez-vous donc fait toutes ces années ? (*Vives protestations sur la plupart des travées.*)

M. Jean Germain. Ça commence bien !

M. Jean-Pierre Caffet. En effet !

M. David Rachline. Détendez-vous, mes chers collègues, cela va bien se passer !

Notez que ces 2 000 milliards de dette n'ont pas été perdus pour tout le monde. Le secteur bancaire s'est largement servi, grâce la loi Giscard-Pompidou de 1973 et aux différents traités européens, notamment celui de Maastricht.

Les uns nous disent que cette situation est due à la crise, les autres que c'est la faute de ceux qui étaient là avant. Eh bien, nous, nous, nous osons dire que vous avez tous raison, mais en oubliant deux choses : d'une part, « ceux qui étaient là avant » sont en fait les mêmes à tour de rôle depuis des dizaines d'années ; d'autre part, si la crise a accéléré la dégradation de nos finances publiques, c'est surtout le système financier mondialiste que vous avez mis en place, ou tout au moins cautionné, depuis des décennies qui l'a engendrée.

Je ne rentrerai pas dans le détail des mesures présentées par ce texte, puisque nous aurons l'occasion d'y revenir lors de la discussion des articles, mais je proposerai plusieurs axes de réflexion qui devraient, selon moi, nous guider pour bâtir un budget répondant aux enjeux de notre pays et, surtout, aux attentes de nos concitoyens, plutôt que de bricoler ou détricoter ce qui fonctionne.

C'est sûr, il est nécessaire de faire des économies. Et le ralentissement économique est là. Nous ne pouvons plus et, surtout, nous n'aurions jamais dû vivre au-dessus de nos moyens, comme c'est le cas depuis des dizaines d'années. Mais, comme le Gouvernement ne connaît plus le « bon père de famille », qu'il a fait disparaître du code civil, il est difficile de lui reprocher de ne pas gérer les finances de la France comme tel...

En ce qui concerne les axes d'économies que vous nous proposez dans ce texte, j'ai de profondes divergences, car je refuse que ce soit aux Français de payer des années d'errements. Les fonctions régaliennes de l'État doivent être protégées, nos entreprises doivent être protégées, notre agriculture doit être protégée, notre culture doit être protégée (*Mme Catherine Tasca s'exclame*) et, surtout, l'avenir de notre pays doit être protégé !

C'est avant tout à cela que doit servir l'argent public, et non pas à accueillir la misère du monde, à enrichir des pays prétendument amis qui financent par derrière nos ennemis, ou à alimenter l'Union européenne, qui utilise notre argent pour nous taper sur les doigts ! Il ne faut pas oublier que l'argent public vient des Français et que, à ce titre, il est d'abord et avant tout au service des Français !

Au lieu de cela, par exemple, vous diminuez le budget de nos armées – vous sacrifiez nos armées, plus exactement ! – à l'heure où ses engagements sont toujours plus nombreux et complexes. Vous fermez le Val-de-Grâce, qui passe dans le monde entier pour être l'un des fleurons de notre médecine.

Vous laissez nos entreprises se battre à armes inégales dans un mondialisme à tout-va, où nous sommes les seuls à donner autant de contraintes à nos entreprises sans leur accorder aucune protection en retour.

Vous laissez les agriculteurs seuls face aux marchés.

Vous vous gargarisez devant de prétendues œuvres d'art.

Enfin, pour couronner le tout, vous déconstruisez le lieu où se construit l'avenir de notre pays, les familles, en remettant en cause le principe, si cher aux Français, d'universalité des allocations familiales ; mais, dans ce domaine, les exemples ne manquent pas ces derniers mois...

On entend souvent qu'il ne faut pas faire de « déclinisme ». Le Premier ministre a même créé le concept de *french celebrating*. Mais que répètent les économistes ? Que, pour que la croissance reparte, il faut de la confiance. Croyez-vous sincèrement que vous donnez confiance aux Français avec ce budget ?

Il faut reconnaître que ces choix ne sont pas toujours opérés de votre propre chef, et le diktat bruxellois inspire plus que jamais ce texte. Bruxelles a d'ailleurs une fâcheuse propension à vouloir nous faire faire des réformes dont le peuple ne veut pas.

En réalité, Bruxelles fait tout pour mettre à bas ce qui fonctionne dans notre pays. Or tout n'est pas à jeter, dans notre pays ! Je pense ici aux professions réglementées et à la casse qui en est organisée – nous aurons l'occasion d'y revenir au cours des prochaines semaines.

Cette année encore, la France a perdu davantage de souveraineté avec la soumission de notre budget aux injonctions de Bruxelles. Alors – sans doute est-ce le privilège du benjamin de cette assemblée – je vais être impertinent : que faisons-nous ici ? Participons-nous à une mascarade ? Faisons-nous semblant ? Je n'imagine pas que tous les sénateurs puissent avoir été élus juste pour entériner des décisions bruxelloises qui, soit dit en passant, sont prises par des personnes dont la légitimité démocratique n'est pas avérée.

Je me fais une autre idée de notre rôle de parlementaires, parce que nous sommes les représentants du peuple souverain. Malgré cela, nous votons selon les recommandations de Bruxelles, sans quoi nous serons sanctionnés. Où est donc notre liberté ?

Pour s'en tenir aux questions économiques, après la perte de notre souveraineté monétaire et de notre souveraineté commerciale, nous perdons notre souveraineté budgétaire ! Pouvez-vous me dire quels outils il nous reste pour proposer à notre pays une politique économique véritable ? Il ne faut pas s'étonner du désamour que les Français pourraient avoir

de la classe politique : depuis des années, vous leur promettez tant de choses, alors que vous n'avez même plus sous votre contrôle les outils permettant de réaliser ces promesses !

Ce texte souligne une nouvelle fois que vous préférez mettre un emplâtre sur une jambe de bois plutôt que de vous attaquer aux causes de la gangrène.

Pour toutes ces raisons, je voterai contre ce texte.

M. Yannick Botrel. Quelle surprise !

Mme la présidente. La parole est à M. André Gattolin.

M. André Gattolin. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je reviens au sujet : nous examinons aujourd'hui ce qui sera la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Pourtant, les orientations pluriannuelles de nos finances sont d'ores et déjà encadrées – de 2012 à 2017 – par la précédente loi de programmation, que nous avons votée il y a deux ans. Sachant que l'esprit d'une programmation est de se projeter dans la durée pour y fixer un cadre, réviser ce cadre avant même d'avoir couvert ne serait-ce que la moitié de la période annoncée affaiblit quelque peu, vous en conviendrez, le concept de programmation...

Toutefois, on comprend mieux la démarche du Gouvernement lorsque l'on réalise que cette résiliation de la loi de programmation en vigueur permet de porter au processus d'ajustement structurel un coup aussi discret qu'efficace.

En effet, la loi organique transposant le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance a érigé la loi de programmation en véritable pivot du pilotage de nos finances publiques vers leur objectif de moyen terme. C'est par rapport à la loi de programmation que le Haut Conseil des finances publiques doit évaluer la cohérence des projets de loi de finances. C'est également par rapport à cette loi que le Haut Conseil doit identifier les écarts dits « importants » des exécutions budgétaires, ceux qui sont à même de déclencher le mécanisme de correction.

Or, en mai dernier, dans son avis sur le projet de loi de règlement pour 2013, le Haut Conseil avait précisément mis en évidence un écart important de l'exécution par rapport à la programmation. Il avait donc appelé à une correction.

Désireux d'échapper à ce traitement – ce que l'on peut tout à fait comprendre, par ailleurs –, le Gouvernement a préféré modifier le thermomètre en annulant la loi de programmation. Ce contournement de nos engagements européens ne s'est toutefois pas opéré sans avoir préalablement sollicité, et obtenu, la mansuétude de la Commission et du Conseil européens.

Certes, comme Michel Sapin le rappelait hier devant notre commission des finances, pour ce qui est des errements entourant les prévisions de croissance économique en France, la Commission européenne n'est pas innocente. En effet, elle prévoyait elle-même, il n'y a pas si longtemps, une reprise de l'activité dans la zone euro courant 2014 et son amplification en 2015...

Malheureusement, les concessions qui nous ont été récemment accordées par le Conseil et la Commission ne sont pas gratuites. En l'occurrence, elles nous coûtent même un peu plus de 40 milliards d'euros par an...

Dans le rapport annexé au présent projet de loi, le Gouvernement explique en effet que, s'il peut se permettre de modifier son objectif de moyen terme et sa trajectoire d'ajus-

tement structurel, c'est parce qu'il a introduit cette réforme structurelle d'ampleur qu'est le pacte de compétitivité – il consiste, rappelons-le, à diminuer les impôts et les cotisations sociales de toutes les entreprises, sans poser véritablement de conditions ni de critères.

Les bénéfices attendus de cette mesure sont pourtant assez hypothétiques.

Alors qu'au deuxième trimestre les dividendes versés par les entreprises françaises s'établissaient à 40,7 milliards de dollars, en hausse de 30 %, le Gouvernement, après avoir initialement parlé de 300 000 emplois créés, puis seulement de 150 000, n'ose désormais plus s'engager sur les retombées. Le ministre des finances et des comptes publics, Michel Sapin, a récemment laissé entendre qu'il n'y aurait finalement pas de lien direct et automatique entre CICE et emploi.

En attendant, les recettes de l'État et de la sécurité sociale sont profondément grevées par ce manque à gagner fiscal. Pourtant, pour faire face au déficit, on préfère toujours stigmatiser et incriminer les dépenses publiques et le modèle social plutôt que la fonte des recettes.

C'est ainsi que, forts d'une vieille collusion, austérité et libéralisme excessifs se justifient et se renforcent, dans un cercle vicieux assez mortifère. C'est de l'excès de libéralisme, en l'occurrence financier, que provient la stagnation actuelle de nos économies en Europe. Rappelons en effet que c'est bien la crise financière qui a provoqué la crise de la dette publique : au sein de la zone euro, la dette publique stagnait autour de 70 % du PIB en 2008, alors qu'elle atteint près de 93 % en 2014. Aujourd'hui, le balancier revient, et c'est désormais l'austérité qui nous impose le libéralisme...

Après le financement des entreprises par les ménages, voilà que se profilent ou se poursuivent une baisse des prestations sociales, un durcissement des conditions d'indemnisation des chômeurs, une révision des seuils sociaux et une réduction des protections environnementales. Nous n'en sommes donc pas sortis !

Les hypothèses que nous propose le Gouvernement dans la nouvelle loi de programmation, censée nous porter jusqu'en 2019, semblent à peine plus crédibles que celles qui avaient présidé à l'élaboration de l'ancienne.

Le Haut Conseil juge en effet ces hypothèses « trop favorables », notamment en ce qui concerne le scénario d'une reprise internationale qui viendrait démultiplier la demande et l'empressement supposé des entreprises françaises à investir – on vient de voir ce qu'il en était à propos des dividendes...

La Commission européenne a, quant à elle, évalué la croissance française à 0,7 % en 2015, là où le projet de loi de programmation et le projet de loi de finances à venir tablent sur 1 %.

Compte tenu de la grande sensibilité des finances publiques à ces hypothèses, il est à craindre, pour l'année prochaine et la suivante, que ne se reproduise le même cycle : de nouveaux écarts, de nouvelles mesures, une nouvelle loi de programmation et ainsi de suite...

Nous nous enferrons, et l'Europe avec nous, dans une logique dont le FMI lui-même a reconnu avant-hier – pour la deuxième fois – qu'il s'était laissé prendre à ses effets néfastes. Cette situation est un désastre pour l'Europe ! Et c'est un désastre pour l'image qu'en ont nos concitoyens !

Faut-il rappeler qu'ils ont placé en tête du dernier scrutin européen le parti le plus europhobe de notre échiquier politique ?

La Suède vient également de connaître une poussée historique de son extrême droite, tandis que le débat public en Grande-Bretagne a rarement été aussi hostile à l'Union européenne.

Si je me suis toujours défié des méfaits de l'austérité, j'ai néanmoins fait partie, au sein de ma famille politique, des rares parlementaires à avoir voté pour le traité sur la stabilité, la cohérence et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Il me semblait alors que refuser ce traité, négocié de longue date et déjà ratifié par plusieurs pays, aurait durablement brisé la construction européenne.

À l'inverse, j'espérais qu'en l'adoptant nous serions en mesure de restaurer la confiance avec l'Allemagne et d'engager avec elle un dialogue constructif. J'ai cru qu'il nous permettrait de regagner du *leadership* politique sur la scène européenne en mobilisant nos partenaires sur de nouveaux axes, de nouvelles dynamiques. Hélas, force est de constater, plus de deux ans après, que nous n'avons pas su réellement emprunter ce chemin !

Pendant trop longtemps, la France n'a pas été assez présente ni assez active sur la scène politique européenne. Quant à la relation franco-allemande, il suffit, pour se faire une idée de son caractère déséquilibré, de savoir que l'Allemagne a demandé à la Commission un contrôle encore plus strict des budgets nationaux, et ce pas plus tard que le 20 octobre dernier, le jour même où les ministres de l'économie et des finances allemands recevaient, monsieur le secrétaire d'État, leurs homologues français !

Nous ne pouvons pas accepter que la réduction des dépenses publiques, la libéralisation effrénée du modèle social et la course sans fin à la baisse du prix du travail constituent le ciment irrefragable de la politique européenne. Contre cette Europe sans véritable projet, il nous faut construire ensemble l'Europe de la solidarité et de la coopération.

Monsieur le secrétaire d'État, demande-t-on à la région Lorraine de réduire ses services publics afin d'être compétitive avec la région d'Île-de-France ? Cela n'aurait aucun sens et il en va évidemment de même à l'échelle de l'Union.

C'est bien l'Europe de la coopération qu'il nous faut aujourd'hui construire. Comment peut-on sérieusement envisager de bâtir un projet commun quand certains États, qui ne sont d'ailleurs pas les derniers à réclamer le respect des ratios de déficit, organisent tranquillement l'évasion fiscale des multinationales au détriment de leurs voisins ?

Ne pourrait-on pas imaginer, monsieur le secrétaire d'État, que le dialogue entre la Commission et les États aborde la question de l'harmonisation fiscale avec autant d'énergie que celle du solde budgétaire ?

Il nous faut reconstruire l'idée d'une intégration européenne fondée sur une véritable gouvernance stratégique commune en matière économique, dotée d'un budget propre et prenant en compte les spécificités des États, leurs forces et leurs faiblesses. Mener dans ce cadre une transition écologique et énergétique de notre modèle de développement permettrait de construire de grandes filières industrielles européennes d'avenir, notamment dans l'énergie et les transports, et d'éviter une catastrophe climatique au coût exorbitant.

Autant de chantiers qui permettraient, mieux que l'austérité, de conduire l'Europe sur la voie d'une économie durable et solidaire, la seule qui puisse emporter l'adhésion des peuples.

La toute récente entrée en fonctions de la nouvelle Commission européenne, qui s'accompagne de la remise en marche concrète de l'ensemble des institutions de l'Union, nous offre justement l'occasion institutionnelle et politique de formuler de semblables propositions.

Ce projet de loi de programmation, monsieur le secrétaire d'État, n'est malheureusement pas le reflet d'une telle vision. C'est pourquoi les écologistes ne sont pas prêts à le voter.

Pour autant, nous pouvons nous accorder sur le fait que, jusqu'à présent, la nouvelle majorité sénatoriale ne nous aura pas particulièrement éclairés sur sa propre vision de la trajectoire de nos finances publiques. Peut-être trouvera-t-elle l'occasion, lors du débat sur le projet de loi de finances, de nous expliquer comment elle compte réduire les dépenses publiques de 100 milliards d'euros tout en préservant les ressources des collectivités territoriales...

Quoi qu'il en soit, en attendant, elle ne nous propose qu'un texte bancal, vidé de ses éléments constitutifs. Cette alternative, vous l'aurez compris, ne nous satisfait pas davantage que le projet présenté par le Gouvernement.

Mme la présidente. La parole est à M. Vincent Delahaye.

M. Vincent Delahaye. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je dois vous confier ma déception – un Anglais parlerait de « lassitude » – celle-là même que beaucoup de Français que je croise me confient également, quand ce n'est pas de la colère.

Depuis que j'ai été élu sénateur, voilà trois ans, de loi de programmation en programme de stabilité, de budget en budget, la seule prévision qui ait été vraiment vérifiée, de texte en texte, c'est celle que nous avons faite à l'UDI, certains que nous étions que vos objectifs ne seraient pas tenus, car ils péchaient systématiquement par optimisme. Et, chaque fois, les scénarios émis pour bâtir un projet de budget ont été démentis par les suivants. Je crains malheureusement que ce texte ne déroge pas à la règle.

Si je reprends les chiffres d'il y a six mois, ceux du dernier programme de stabilité – on ne peut pas dire que cela soit vieux ; six mois, depuis avril 2014, ce n'est pas une éternité !

– l'écart de croissance, l'écart de déficit nominal, l'écart de déficit structurel, bref, quel que soit le bout par lequel on prend le problème, ils sont tous revus à la baisse ou à la hausse. L'objectif est repoussé de deux ans – excusez du peu ! –, à peine six mois après qu'un retour à l'équilibre en 2017 a été affirmé.

Non, la seule prévision qui tienne, monsieur le secrétaire d'État, c'est que nous ne tiendrons pas nos engagements, cette fois-ci pas plus que les précédentes, et que nous pouvons préparer dès aujourd'hui les documents qui nous seront fournis dans six mois – ce n'est pas moi qui le dis, c'est le Haut Conseil des finances publiques, que vous avez créé et qui juge « optimistes » vos prévisions de croissance, notamment sur 2016 et 2017. Et, avant même d'être examiné par le Parlement, votre projet de loi de finances est déjà contredit par la Commission de Bruxelles, qui révisé la croissance à la baisse et le déficit à la hausse !

Depuis trois ans, quatre lois de finances, deux lois de programmation, trois programmes de stabilité, et autant d'aveux que ce gouvernement – je suis triste d'en faire le constat ici – n'a de prise sur rien. Et, pendant ce temps, le Président fait comme Pénélope qui attendait Ulysse, il regarde la mer, se disant que la croissance finira bien par rentrer au port...

Bon nombre de Français, pour ceux qui s'intéressent encore à ce type de débat – s'il y en a! – doivent se demander: « À quoi bon? » À quoi bon tant de débats, tant de mots, tant de courbes, tant de temps passé en vain, quand chacun sait bien que la réalité nous échappe et qu'aucune des mesures qui ont été prises par ce gouvernement n'a permis d'inverser la courbe du chômage, pas plus qu'elles n'ont réussi à améliorer l'état économique du pays ou le moral des Français!

La vraie question qui se pose à nous est de savoir comment reprendre la main, comment trouver ce qui peut redonner confiance aux Français et leur faire dire que, oui, cette fois, les prévisions affichées sont justes et que nous avons des chances de les réaliser.

D'abord, il ne faut pas leur mentir! Il est fini ce temps où prévalait le principe selon lequel l'optimisme entraînait l'optimisme tandis qu'un surcroît de croissance provoquait un sursaut de consommation et d'élan entrepreneurial. Il est fini le temps de la méthode Coué!

Bien au contraire, les Français attendent qu'on leur tienne un langage de vérité. Ils attendent que les prévisions, même modestes, se réalisent enfin.

Mieux vaut donc un excès de prudence, mieux vaut de bonnes surprises à la fin qu'un excès d'optimisme et des déceptions supplémentaires, qui sont, chaque fois, un coup de plus sur la tête des Français, un coup de plus qui fait beaucoup plus mal que le précédent!

Renoncez donc, monsieur le secrétaire d'État, à la stabilité des emplois publics. Ce n'est pas en vous contentant de maintenir stables des dépenses qui représentent à elles seules 40 % des dépenses du budget général de l'État que nous pourrions amener les dépenses publiques à passer en dessous d'un niveau aujourd'hui élevé au point d'en être insupportable. Le bon sens commande de réduire les effectifs de l'État en ne rendant pas tabou le retour aux 39 heures dans la fonction publique.

Il faut également sans tarder remettre le débat des retraites sur la table. Il y a deux ans, vous n'avez pas eu le courage d'aller assez loin et nous savons tous qu'il faudra y revenir. Pourquoi attendre?

Il faut remettre en discussion les conditions d'attribution des allocations chômage. Tout le monde sait qu'il faudra y venir. Pourquoi attendre?

Le Président de la République s'était engagé pendant la campagne à fusionner l'impôt sur le revenu et la contribution sociale généralisée. (*M. Jean-Pierre Caffet s'exclame.*)

Il s'était engagé pour un impôt sur les sociétés modulé selon le chiffre d'affaires. Il s'était engagé à une remise à plat du système fiscal. Pourquoi attendre?

En réalité, cinq réformes structurelles fondamentales sont à mener: la réforme du marché du travail; la réforme des retraites, pour tendre à la convergence du public et du privé et instituer la retraite à points; la réforme de l'État et de la carte administrative territoriale; la réforme de la forma-

tion, de l'enseignement et de la recherche, pour adapter nos savoirs à l'évolution d'une économie mondialisée; la réforme fiscale, pour des impôts lisibles, simples, à assiette large et à taux faibles, prélevés à la source.

C'est sur la base de ces réformes qu'une véritable programmation peut être construite. Sans ces réformes, pas de baisse de la dépense, pas de retour de l'initiative privée, pas de vivier de croissance, donc, pas de recettes fiscales dynamiques et un déficit et une dette qui se creusent inexorablement.

Pourquoi attendre, monsieur le secrétaire d'État?

Vous avancez des circonstances exceptionnelles pour retarder de deux ans le retour à un petit équilibre, qui était l'objectif. Pour ma part, je ne vois pas ces circonstances « exceptionnelles »: la faible inflation était tout à fait prévisible. Il est parfaitement normal qu'avec une croissance aussi faible, les prix soient tirés vers le bas. C'est l'inverse qui serait surprenant! Comment avoir de la croissance avec 57 % de dépenses publiques, un poids qui est beaucoup trop lourd pour notre économie!

Vous prétendez poursuivre, dans cette loi de programmation, l'assainissement budgétaire. C'est faux, monsieur le secrétaire d'État! Pour le poursuivre, il faudrait qu'il ait commencé! En fait, depuis deux ans et demi, vous avez maintenu à un niveau élevé le déficit de nos finances publiques.

M. Jean Germain. C'est faux!

M. Vincent Delahaye. On est toujours entre 75 ou 80 milliards d'euros – en tout cas, dans ces eaux-là!

Vous indiquez que la baisse, souhaitable, de nos impôts et de nos taxes proviendra de la maîtrise de la dépense publique. C'est faux aussi! C'est la baisse de la dépense publique et non sa maîtrise qui permettra de faire baisser les impôts de façon réelle et durable.

M. Jean-Pierre Caffet. Elle baisse!

M. Vincent Delahaye. Non, la dépense publique ne baisse pas, sauf pour les collectivités locales, auxquelles on demande des efforts démesurés! Et nous ferons des propositions sur ce sujet pour revenir à des normes plus correctes.

Nous sommes pour les efforts, mais pour des efforts équitables et partagés par tous!

M. Jean-Pierre Caffet. Surtout par les travailleurs!

M. Vincent Delahaye. Pour tous ces efforts, pour toutes ces réformes, il faut du courage, monsieur le secrétaire d'État. Nous ne voyons malheureusement venir ni le courage ni les réformes. Il est grand temps d'en prendre conscience et de changer d'attitude. Sinon, ces prévisions seront comme les précédentes, bonnes à jeter, et nous aurons, les uns et les autres, perdu notre temps! (*Très bien! et applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Philippe Dallier.

M. Philippe Dallier. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, hasard du calendrier, nous sommes aujourd'hui très exactement à mi-mandat, à la moitié du quinquennat, à la moitié de la législature, c'est-à-dire au milieu du gué. Et, ce soir, le Président de la République s'exprimera pour tenter de convaincre les Français que la politique conduite par son gouvernement, sous son autorité, est la bonne.

Nous lui souhaitons bon courage,...

M. Jean-Pierre Caffet. Merci pour lui!

M. Philippe Dallier. ...car la tâche sera rude, après deux années et demie d'une politique sans cap et sans vision, sans résultat, dont le bilan se résume assez vite : c'est l'échec !

Échec sur la croissance, tout d'abord, que la nouvelle majorité espérait certainement voir revenir, comme par enchantement, dès l'automne 2012, tant il est manifeste qu'elle n'avait pas compris la nature profonde de cette crise et le problème du manque de compétitivité de nos entreprises.

Échec sur le chômage, ensuite, corollaire du premier, reconnu avec une belle sincérité – et peut-être un peu de candeur ! – par notre ancien collègue François Rebsamen, aujourd'hui ministre du travail.

Échec, enfin, sur la maîtrise des déficits publics et de la dette, qui dérapent, année après année, s'éloignant toujours plus des objectifs affichés.

L'exercice de ce soir sera donc, à coup sûr, extrêmement délicat pour le Président de la République, qui cherchera à redonner confiance au pays, confiance sans laquelle nos entrepreneurs n'investiront pas, sans laquelle les Français ne consommeront pas plus, sinon moins, confiance qui, seule, pourrait nous garantir que le paradoxe extraordinaire que nous vivons – une dette colossale et des taux d'intérêt historiquement bas – pourrait durer encore un peu, nous mettant à l'abri de graves difficultés si les taux d'intérêt remontaient brutalement.

Le Président François Hollande n'a de chance de réussir son grand oral qu'à deux conditions : dire la vérité aux Français, toute la vérité, et en tirer les conséquences. Vérité sur la situation de notre économie et de nos entreprises. Vérité également sur les comptes de la Nation : ceux de l'État, de la sécurité sociale, des régimes de retraite, des entreprises publiques, de nos collectivités locales.

Oui, il est plus que temps pour le Gouvernement de dire la vérité aux Français et d'en tirer les conclusions qui s'imposent, même si elles sont douloureuses. C'est le seul moyen de voir revenir la confiance et de sortir notre pays de la situation dans laquelle il s'enfonce !

Voilà pourquoi l'examen de ce projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019 tombe à point nommé. Au fond, elle nous apporte, avant même que nous ayons entendu le Président de la République, la réponse à cette question cruciale : dira-t-il la vérité aux Français et en tirera-t-il les bonnes conclusions ? La réponse est malheureusement non, car, en ce cas, ce projet de loi de programmation serait tout autre.

Encore une fois, il est probable qu'il tentera de gagner du temps, de retarder les échéances que nous devons tôt ou tard affronter pour remettre notre pays sur la voie de la croissance et du redressement de ses comptes publics. Mais, pour cela, encore faudrait-il avoir le courage de regarder la réalité en face et, manifestement, à la lecture de ce projet de loi, ce n'est pas le cas.

Vous ne dites pas la vérité aux Français et pourtant je suis persuadé, monsieur le secrétaire d'État, que vous avez parfaitement conscience de l'urgence de la situation. Vous savez que les hypothèses et les prévisions inscrites dans cette loi de programmation sont trop optimistes, mais vous ne voulez manifestement pas le dire.

Peut-être pensez-vous que cela « désespérerait un peu plus Billancourt », comme disaient certains, ou que les marchés financiers s'affoleraient. Je crois exactement le contraire. De toutes les manières, les Français sont maintenant comme saint Thomas : ils ne croient plus que ce qu'ils voient et ils jugent désormais sur pièces.

Quant aux acteurs économiques, ils sont trop au fait de ces sujets pour se laisser tromper par des prévisions peintes en rose, et la commission de Bruxelles encore moins.

Quant aux marchés financiers, dont nous dépendons, quoi que nous en pensions, pour refinancer les quelque 200 milliards d'euros dont nous avons maintenant besoin chaque année, ils ne sont pas plus dupes de ces prévisions, qui n'ont d'autre vocation que d'être démenties par les faits, contribuant ainsi un peu plus à ancrer l'idée que, décidément, les Français sont incapables de regarder la réalité telle qu'elle est et de se réformer.

Oui, monsieur le secrétaire d'État, en termes de calendrier électoral, nous sommes au milieu du gué, mais l'eau monte dangereusement et la rive d'en face – celle des pays ayant fait les efforts nécessaires pour redresser leurs comptes publics, celle des pays européens tenant leurs engagements –, cette rive, que nous sommes censés rejoindre, s'éloigne de plus en plus.

La comparaison entre ce projet de loi de programmation et celui que nous avons adopté il y a deux ans, à la fin de 2012, est éloquente et cruelle pour votre majorité.

Arrivés au pouvoir en mai, sous-estimant, pour ne pas dire niant le problème de compétitivité de nos entreprises, vous avez fait les mauvais choix, pris les mauvaises décisions, puis vous avez passé toute l'année 2013 à nous expliquer qu'il fallait attendre que votre politique porte ses fruits. Alors que, cette année-là, dès le printemps, au vu de la chute des rentrées fiscales, nous vous demandions de corriger le tir par une loi de finances rectificative, MM. Moscovici et Cazeneuve nous ont inlassablement répété qu'il fallait laisser jouer les stabilisateurs économiques.

Le résultat, nous le connaissons maintenant. Alors que vous aviez alourdi les impôts de 30 milliards d'euros, les sommes attendues ne sont pas rentrées et vous avez tout simplement étouffé la croissance. En 2013, vous avez battu un record historique, celui du nombre d'entreprises ayant déposé le bilan : 65 000 !

M. Michel Vergoz. Un peu de décence !

Mme Nicole Bricq. Qu'avez-vous fait, vous ?

M. Philippe Dallier. Le 31 décembre dernier, le Président de la République, dans ses vœux aux Français, a dû implicitement reconnaître l'échec de cette politique et annoncer ce que certains ont appelé un « tournant social-libéral ».

Depuis, nous avons passé plusieurs mois – enfin, surtout à gauche ! – à débattre de cette notion un peu abstraite : le social-libéralisme. Les uns l'assumaient, les autres la repoussaient, horrifiés, donnant naissance au mouvement des frondeurs, et les troisièmes – c'était encore plus comique ! – essayaient de nous faire croire que, finalement, ce n'était que l'approfondissement de la même politique...

Il aura fallu attendre la débâcle de la majorité lors des élections municipales et la nomination du nouveau Premier ministre pour tourner la page sur cette querelle

sémantique sans grand intérêt et, surtout, pour que le Gouvernement assume enfin, dans le discours tout du moins, son virage idéologique.

Mais, dix mois après les vœux du Président de la République, aucune entreprise n'a encore ressenti le moindre effet de ces annonces. Le pacte de responsabilité, c'est encore pour demain, et le CICE, dans sa version première, n'a pas donné les résultats attendus. La preuve, il coûtera moins cher que prévu, ce dont, pour une fois, il est difficile de se réjouir.

Que de temps perdu pour la France, pour ses entreprises, pour les Français !

Cette histoire-là, nous pouvons justement la retracer dans la comparaison des deux lois de programmation des finances publiques, celle qui a été adoptée à la fin de 2012 et celle que nous examinons aujourd'hui.

Que constatons-nous ? Que le temps passe, que les déficits se creusent, comme la dette, et que les horizons radieux promis en 2012 s'éloignent. L'atteinte de l'équilibre structurel attendra, au mieux, 2016, et le retour à un déficit public sous la barre des 3 % est repoussé à 2017, après un premier report à 2015 négocié avec Bruxelles. Quant à l'atteinte du très hypothétique équilibre de nos finances publiques, il n'est plus envisagé qu'à l'horizon de 2019, autant dire aux calendes grecques !

Voilà où nous en sommes après deux années et demie de présidence Hollande.

Si encore, monsieur le secrétaire d'État, nous avions le sentiment que les objectifs que vous nous proposez aujourd'hui étaient réalistes, nous ne nous en contenterions pas, mais nous serions moins sévères. Mais voilà, nous ne le croyons pas, pas plus que le Haut Conseil des finances publiques ne croit à votre hypothèse de croissance pour 2015, ni à votre capacité à réaliser les 21 milliards d'euros d'économies annoncées, d'ailleurs pas toutes documentées.

La Commission européenne a émis les mêmes réserves sur le projet de budget 2015, et vous n'avez échappé à un avis négatif qu'en ayant recours à un savant tour de passe-passe, sortant opportunément de votre chapeau 3,6 milliards d'euros, qui sont d'ailleurs constitués non pas d'économies budgétaires, mais de recettes supplémentaires loin d'être certaines, et encore moins pérennes.

La Commission, dans un premier temps, a semblé se contenter de cette réponse, dont on sent bien qu'elle avait dû être âprement négociée, à haut niveau. Mais voilà qu'avant-hier, patatras, la même Commission, en la personne de Pierre Moscovici, rendait publiques ses prévisions de croissance et de déficit pour la zone euro.

Que dit la Commission pour la France ? Tout simplement qu'elle ne croit pas à vos prévisions de croissance et de réduction du déficit public pour l'année qui s'achève, pas plus qu'elle n'y croit pour 2015 ou pour 2016.

Alors que le projet de loi de programmation que nous examinons retient les hypothèses de 4,3 % de déficit en 2015, 3,8 % en 2016 et 2,8 % en 2017, la Commission anticipe un dérapage continu de 4,5 % en 2015 et de 4,7 % en 2016. Quant à 2017, si la Commission ne donne pas de chiffres, elle redoute, année électorale oblige, que la situation ne se dégrade encore. Si tout cela se confirmait, cela ferait de la France le plus mauvais élève de la classe, autant dire l'homme malade de l'Europe.

Principale responsable de cette situation, selon la Commission, la faiblesse de la croissance prévisionnelle, qu'elle anticipe à 0,7 % en 2015 et à 1,5 % en 2016, alors que le Gouvernement retient les hypothèses de 1 % et 1,7 %.

Voilà, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, ce que prévoit Bruxelles, par la bouche de Pierre Moscovici qui, changeant de fonction, rappelle maintenant à l'ordre le gouvernement français, alors qu'il porte une lourde part de responsabilité dans la situation actuelle de la France. Il est donc vérifié que l'habit fait bien le moine : laxiste à Paris, père la rigueur à Bruxelles !

Alors, au bout du compte, qui aura raison ? C'est toute la question. Cependant, lorsqu'il y a de tels écarts d'appréciation, la prudence ne voudrait-elle pas que nous retenions les hypothèses les plus prudentes...

M. Jean-Pierre Caffet. Lesquelles ?

M. Philippe Dallier. ... et que nous adaptions notre politique en conséquence ?

C'est ce que fait le gouvernement allemand, qui ajuste chaque année sa politique économique et budgétaire en fonction du scénario le plus défavorable. En France, et cela ne date pas d'hier – je le reconnais bien volontiers –, le Gouvernement retient les hypothèses qui lui conviennent.

Cet optimisme forcené, qui confine à l'insincérité, nous le retrouvons dans les propos du ministre des finances, qui, il y a deux jours encore, jugeait, avec un certain dédain, que la prévision de la Commission européenne, trop pessimiste à son goût, « ne signifie rien » !

Pourtant, jamais notre pays n'a connu un tel niveau de chômage, jamais le pessimisme, des particuliers comme des entrepreneurs, n'a été aussi général. Il paraît que les Français sont plus pessimistes que les Irakiens ou les Afghans... C'est tout dire !

Nous venons, par ailleurs, de dépasser le seuil des 2 000 milliards d'euros de dette et nous nous dirigeons lentement, mais, je le crains, sûrement, vers le franchissement de la barre symbolique d'un taux d'endettement équivalent à 100 % du PIB...

Tout cela, monsieur le secrétaire d'État, signifie bien quelque chose : notre pays s'enfoncé et les Français n'y croient plus...

Non seulement vous n'avez pas tenu les objectifs de la loi de programmation de 2012, celle que vous aviez fait adopter, mais vous allez probablement réaliser l'exploit en 2014, et cela pour la première fois depuis la crise de 2009, de voir le déficit public augmenter d'une année sur l'autre !

Décidément rien ne va plus, comme on dit dans les casinos. La roue tourne et nul ne sait sur quelle case la boule va s'arrêter.

Notre économie sur laquelle, rappelons-le, repose en partie la zone euro, ne tient plus qu'à la bonne volonté des marchés financiers, qui nous préservent encore d'une explosion de la charge de la dette grâce à des taux d'intérêt historiquement bas. C'est ce que Philippe Marini appelait « l'insoutenable légèreté de la dette ».

On ne peut d'ailleurs que s'inquiéter du fait que le risque d'augmentation de la charge de la dette, lié à une hausse des taux d'intérêt, ne soit pas mieux pris en compte dans ces prévisions, lorsque l'on sait ce que représenterait, en quelques années seulement, une augmentation de seulement

100 points de base des taux. Notre rapporteur général en a fait la démonstration en commission des finances, et je l'en remercie.

Le projet de loi de programmation des finances publiques que nous examinons aujourd'hui est donc, tout à la fois, le symbole de l'échec de la politique que vous avez conduite depuis deux ans et demi et, malheureusement, la démonstration que vous n'aurez pas le courage politique de faire le nécessaire pour inverser le cours des choses.

M. Michel Vergoz. Vous avez laissé l'État en faillite !

M. Philippe Dallier. Ainsi, plutôt que de proposer des solutions fortes pour rétablir la situation, par de véritables réformes structurelles et des économies budgétaires, vous poursuivez la fuite en avant en apportant pour seule réponse une nouvelle loi de programmation avec des objectifs beaucoup moins contraignants et décalés dans le temps. C'est effectivement plus facile.

Pourtant, sur le déficit public et la dette, vous avez souvent critiqué les résultats du quinquennat précédent, monsieur le secrétaire d'État. Or permettez-moi de rappeler à cet instant qu'après la crise de 2008-2009 le gouvernement Fillon avait, contrairement au vôtre, respecté et même dépassé ses objectifs de réduction du déficit public.

Rappelons les chiffres : dans la loi de programmation de 2010, le déficit prévisionnel était fixé à 7,7 % pour 2010... Nous avons fait 7,1 %.

M. Jean-Pierre Caffet. Une paille !

M. Philippe Dallier. En 2011, le résultat fut de 5,2 % pour un objectif de 6 %.

Aujourd'hui, la situation dramatique que nous connaissons, plutôt que d'en assumer la responsabilité, vous vous en défaussez sur des facteurs extérieurs : faible croissance et faible inflation, qui seraient autant de facteurs importés.

Mais, monsieur le secrétaire d'État, la faible croissance – probablement 0,4 % en 2014 – et les prévisions pour 2015, qui oscillent entre 0,7 % et 1 %, sont en grande partie la résultante de la politique de François Hollande depuis 2012 !

La preuve en est que la quasi-totalité des autres pays de la zone euro feront mieux que nous cette année et l'année prochaine, puisque la moyenne devrait se situer, selon l'Observatoire français des conjonctures économiques et la Banque centrale européenne, entre 0,8 % et 0,9 % en 2014, et entre 1,3 % et 1,6 % en 2015.

Même monnaie, même inflation, mêmes règles du jeu, et pourtant les résultats seront meilleurs chez la plupart de nos voisins. Cela prouve bien que des facteurs propres à la France, résultant notamment de la politique économique récessive menée depuis 2012, retardent le retour de la croissance dans l'Hexagone.

Nous n'avons pas suffisamment réduit la dépense publique pour alléger de façon suffisante les charges pesant sur nos entreprises : voilà la réalité, voilà le mal ! Car le CICE, même le Gouvernement a fini par en convenir, n'était vraiment pas à la hauteur des enjeux.

Quant à la réduction des dépenses, seul véritable levier pour réduire le déficit public, faute de croissance, vous n'avez pas vraiment voulu y recourir. Nous en payons le prix.

La création de 60 000 postes dans l'éducation nationale obère toute possibilité de diminution des effectifs, sans compter le coût de ces recrutements : 300 millions d'euros par an pendant les quarante prochaines années !

Dans le même temps, alors que nous vivons une période d'extrême tension internationale, on réduit les effectifs de l'armée de terre, qui seront bientôt moins nombreux que ceux de la gendarmerie, et on rogne sur tous les crédits d'équipements, alors que nos soldats sont, eux, de plus en plus nombreux à être envoyés en opérations extérieures.

Pour la période à venir, la stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs montre bien que vous vous refusez encore à toucher aux effectifs de la fonction publique.

Quant au taux de prélèvements obligatoires, vous prévoyez une quasi-stabilité d'ici à 2017. La pression fiscale, dans sa globalité, ne va donc pas diminuer, ou très peu.

Je terminerai en disant un mot des collectivités locales et du sort que vous leur réservez.

Le projet de loi de programmation instaure un nouvel objectif indicatif d'évolution de la dépense publique locale, dit « ODEDEL ». Soit, mais il existe déjà de nombreux ratios qui classent les collectivités territoriales par strate et par catégorie. Je n'ai pas le sentiment que cet indice synthétique supplémentaire changera grand-chose...

Le Gouvernement transmettra d'ailleurs, avant le débat d'orientation des finances publiques, un rapport au Comité des finances locales sur le respect de ce nouvel indice censé éclairer le débat.

On voit bien que l'idée est de s'inspirer de ce qui a été fait avec l'ONDAM pour encadrer les dépenses de santé. Mais les choses sont-elles comparables ?

Se pose d'ailleurs la question de la constitutionnalité d'une telle mesure. Si cet indice n'était plus seulement indicatif, mais devenait une règle, il irait à l'encontre du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Au-delà de ce problème juridique, la question de la mise en œuvre d'un tel dispositif relèvera certainement du casse-tête et je crains que nous ne soyons capables, pleins de bonnes intentions, de monter une nouvelle usine à gaz, digne, par exemple, de la complexité de nos dotations de péréquation, censées corriger les défauts d'une dotation globale de fonctionnement qui, au fil du temps, ne représente plus rien et ne permet pas de comparer les collectivités entre elles.

Pour tout vous dire, monsieur le secrétaire d'État, nous sommes très réservés sur ce point, mais l'essentiel n'est pas là ; il réside bien évidemment dans la baisse programmée de 12,5 milliards d'euros de la DGF entre 2014 et 2017, dont l'impact sur les dépenses d'investissement des collectivités territoriales entraînera, à coup sûr, un effet récessif pour l'économie, notamment dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics, qui sont déjà bien mal en point.

Il est certain que nous n'éviterons pas non plus une hausse sensible des impôts locaux, qui reportera ainsi sur les maires et les présidents de conseil général la responsabilité de cette hausse. Cela se traduira probablement par un recours à l'emprunt, peut-être excessif pour certaines collectivités, alors même que la baisse de la dette publique est l'un des objectifs affichés par le Gouvernement.

Monsieur le secrétaire d'État, comprenons-nous bien : je ne suis pas en train de vous dire que les collectivités territoriales doivent s'exonérer de tout effort de réduction de la dépense publique.

M. Jean-Pierre Caffet. Ah !

M. Philippe Dallier. Il y a très certainement des économies à faire, mais nous le prouverons certainement quand nous aurons entrepris une véritable réforme des collectivités territoriales, quand nous cesserons d'empiler les strates et que nous aurons rationalisé : cela prendra du temps.

Néanmoins, monsieur le secrétaire d'État, le groupe UMP souhaite attirer votre attention sur le risque que vous faites courir à la croissance du pays par une mesure qui s'appliquera de façon brutale et lourde en un temps trop court, selon nous.

Pour toutes ces raisons, mes chers collègues, le groupe UMP soutiendra le rejet des articles présentant des objectifs chiffrés. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – M. le rapporteur général applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean Germain.

M. Jean Germain. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le texte que nous examinons a pour objet de fixer des objectifs. Ceux du Gouvernement et des sénateurs qui le soutiennent figurent dans le texte que nous avons reçu de l'Assemblée nationale et dans les amendements que nous défendrons.

Quels sont les objectifs de la nouvelle majorité sénatoriale ? Il y a quelques semaines, celle-ci a indiqué, par la voix de son président, qu'elle souhaitait être une opposition constructive. Que construit-elle ? Quelles sont les propositions constructives que ses représentants ont votées en commission des finances ? Nous l'ignorons, même après votre intervention, monsieur le rapporteur général. (*M. Francis Delattre s'exclame.*)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Attendez le projet de loi de finances !

M. Jean Germain. L'exercice auquel nous devons nous livrer est important, tout le monde l'a souligné, devant l'opinion publique. Toutefois, lorsque l'on propose plus du double d'économies – entre 100 milliards d'euros et 120 milliards d'euros, c'est le discours récurrent –, on n'est pas dans la nuance ! On doit donc pouvoir indiquer des tendances significatives dans les domaines où les coupes seront décidées pour réaliser une telle économie.

M. Michel Vergoz. Oui, c'est la vraie question !

M. Philippe Dallier. Attendez 2017 !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Ne soyez pas trop impatient !

M. Claude Raynal. On se rappelle le passé !

M. Jean Germain. L'opposition qui se voulait constructive aura mis moins de deux mois à devenir une opposition incantatrice, amnésique – le bouclier fiscal et les autres mesures du même ordre ne sont pas si loin – et sans imagination. Pourtant, les hypothèses retenues par le Gouvernement pour le cadrage macroéconomique et la crédibilité de la trajectoire des finances publiques sont prudentes.

M. Philippe Dallier. Qu'est-ce que cela aurait été sinon !

M. Francis Delattre. Ah oui !

M. Jean Germain. Depuis le début de la législature, le Gouvernement et la majorité ont pris leurs responsabilités. Nous avons fait face et avons tenu bon sur une stratégie économique qui repose sur deux piliers.

Le premier pilier, sur lequel des réformes ont été faites et d'autres sont en cours, ce sont les politiques d'emploi, d'investissement et de croissance, vous les connaissez comme moi : la loi de sécurisation de l'emploi, la réforme de la formation professionnelle et le nouveau programme d'investissements d'avenir, les emplois d'avenir.

Nos entreprises ont besoin d'être plus compétitives pour recréer de l'emploi et investir. Elles bénéficient cette année déjà de près de 11 milliards d'euros au titre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Nous avons voté la première étape du pacte de responsabilité et de solidarité avant l'été.

Ainsi, en 2015, avec le pacte et la montée en charge du CICE, ce seront 12 milliards d'euros environ de plus pour les entreprises, soit 23 milliards d'euros sur deux ans. Ce sont autant de marges que les entreprises auront pour conquérir des marchés, embaucher, former leurs salariés, moderniser leur outil de production. C'est cela qui est le plus utile. Nous sommes confiants, dans chaque entreprise, les salariés eux-mêmes et les chefs d'entreprise veilleront à ce que tout cela soit mis en œuvre.

Bien sûr, cela ne peut se faire en quelques mois ni même en une année, monsieur Delahaye. C'est dans deux ans et demi qu'il faudra juger ces mesures.

Le second pilier de notre politique est l'assainissement de nos finances publiques, que nous menons bien évidemment en parallèle à nos efforts de compétitivité. Les mesures que nous avons adoptées depuis 2012 ont déjà produit des effets, même si la faiblesse de la croissance masque en partie les résultats obtenus.

En effet, les chiffres du déficit, surtout ceux de l'année 2014, peuvent laisser penser que les efforts ne paient pas, plusieurs d'entre vous l'ont évoqué. Or rien ne serait plus faux. Si, comme le comprendront les nombreux spécialistes ici présents, on corrige la mesure du déficit des effets du cycle économique, comme vient d'ailleurs de le faire la Commission européenne – on le lira lorsque son avis sur la France comme sur d'autres pays sera rendu public, dans quelques semaines –, il apparaît que le déficit structurel, qui traduit les déséquilibres réels de nos comptes, corrigés du cycle économique actuel, aura été quasiment divisé par deux entre 2011 et 2014.

Ce déficit structurel atteint aujourd'hui son plus bas niveau depuis 2001. Cela ne se traduit peut-être pas dans les chiffres, mais il s'agit bien là de la réalité économique après les efforts réalisés depuis trois ans.

Nous le constaterons, l'effort de maîtrise de la dépense sera intégralement respecté, avec un plan de 50 milliards d'euros d'économies de 2015 à 2017, dont 21 milliards d'euros dès 2015. L'ensemble des mesures annoncées en faveur de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi seront mises en œuvre selon le calendrier prévu.

Notre politique économique et notre politique financière sont donc cohérentes.

Faudrait-il alors, monsieur Dallier, monsieur Delahaye dans une situation économique difficile, en particulier avec une inflation très faible, faire plus d'efforts, pour traduire en actes votre « plus d'économies », parce que la mesure de ces efforts se serait dégradée ?

La question de l'adaptation du rythme du déficit doit donc être posée clairement, comme elle est posée d'ailleurs dans l'ensemble de la zone euro. C'est d'ailleurs cette même question que se posent la Commission européenne et ses spécialistes. Le Gouvernement n'a jamais demandé une remise en cause des règles budgétaires européennes. Il en irait de la crédibilité de la France !

M. Philippe Dallier. Reculer sans cesse n'est pas la solution !

M. Jean Germain. Cependant, il est important de montrer que nous sommes collectivement capables d'utiliser les « flexibilités » qui permettent la prise en compte de la réalité économique dans l'application des règles européennes.

Ce projet de loi de programmation trace une perspective de réduction de nos déficits publics à un rythme qui prend en compte le taux de croissance. La conséquence en est que le déficit baissera, en l'état de nos prévisions de recettes et de dépenses, passant de 4,4 % en 2014 à 4,3 % en 2015.

Quant aux objectifs d'économies que nous avons fixés, ils ne sont pas remis en cause. Cet effort est prévu. Nous avons besoin de faire des économies de dépenses, non seulement pour pouvoir baisser les impôts, mais aussi pour retrouver des marges de manœuvre dans les budgets publics.

Sur ces questions, l'avenir tranchera. Toujours est-il que, pour le groupe socialiste, utiliser la flexibilité que nous permet l'Union européenne pour éviter de décider des économies supplémentaires qui viendraient encore ralentir la croissance et augmenter le chômage est une bonne solution.

Je souhaite maintenant insister sur plusieurs aspects du texte que nous a transmis l'Assemblée nationale.

L'article introduit par les députés pour sécuriser le recours aux partenariats publics privés me semble particulièrement bienvenu. Les PPP ont leur utilité et leur raison d'être pour certaines opérations complexes, mais y avoir recours comme solution de facilité quand la complexité vient non de l'opération elle-même, mais de la difficulté du maître d'œuvre à dominer son sujet peut se révéler très dangereux.

M. Philippe Dallier. Et très coûteux !

M. Jean Germain. La sécurité juridique vient d'une certaine relation d'égalité entre les cocontractants. Il ne faut pas que des collectivités locales et des administrations, croyant trouver une solution facile, se trouvent sous la dépendance de grands groupes privés.

Cette disposition issue des travaux de l'Assemblée nationale vise à introduire un équilibre, à alerter ces maîtres d'œuvre potentiellement vulnérables. Elle est opportune en ce qu'elle permettra d'éviter des catastrophes et du contentieux. En ce sens, elle bénéficie aux partenaires privés des administrations.

Beaucoup ont contesté, en commission ou dans cet hémicycle, l'objectif d'évolution de la dépense locale. Ce dispositif est issu d'une proposition du rapport Malvy-Lambert intitulé *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*. Il vise à associer les collectivités à l'élaboration du programme de stabilité.

S'agit-il d'une remise en cause de la libre administration des collectivités territoriales ? Pas du tout ! Il s'agit de se parler, d'échanger des évaluations chiffrées d'objectifs souhaités. Il s'agit de la publication des hypothèses de travail de l'État sur ce que pourrait être l'attitude des collectivités territoriales dans le contexte de l'effort général auquel nous sommes appelés.

Faire part d'hypothèses de travail peut-il être assimilé à une injonction insupportable ? Je ne le crois pas. J'y vois au contraire un signe de respect. Certes, les collectivités entendent, à travers cet objectif, des nouvelles qui ne leur plaisent pas, mais depuis quand, dans une démocratie, le langage de vérité est-il inconstitutionnel ?

Pour finir, je veux revenir sur la principale critique que ses adversaires adressent au texte qui nous vient de l'Assemblée nationale et qui traduit la politique du Gouvernement. Selon eux, les efforts ne seraient pas assez rigoureux. Je crois au contraire que les objectifs du Gouvernement sont justes et équilibrés. Ils sont ouverts à des adaptations.

Il y a encore peu de temps, l'Allemagne, gonflée de certitudes, était citée en exemple : elle était austère, et elle l'était franchement.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. L'équilibre du budget !

M. Jean Germain. Certains d'ailleurs voulaient qu'on la suive.

Depuis quelque temps, nous voyons les Allemands douter. Les effets attendus...se font attendre, alors que les effets provoqués sont bien là !

Si le chômage est, en Allemagne, deux fois plus bas qu'en France, les travailleurs pauvres y sont deux fois plus nombreux. Et si les chômeurs de longue durée vont, nous dit-on, sortir du chômage, c'est tout simplement parce que, comme il est impossible de ne pas les aider, mais que l'on ne veut pas parler d'allocations, on va leur verser un salaire, payé par l'État !

Ils ne toucheront pas un salaire parce qu'ils sortiront du chômage, mais ils sortiront du chômage parce qu'ils toucheront un salaire. Le ministre du travail allemand vient de débloquer une enveloppe annuelle de 150 millions d'euros pour subventionner ces emplois, au moment même où un rapport de ses services a établi que les fameuses réformes Hartz IV, qui ont libéralisé le marché du travail en 2004, ont coûté 350 milliards d'euros aux caisses de l'État en une décennie.

Parallèlement, le ministre allemand de l'environnement, peu suspect de laxisme dans son domaine, envisage de revenir sur les aides aux énergies dites « renouvelables », comme les éoliennes industrielles, pour lesquelles les Allemands s'étaient enthousiasmés. Les effets en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre se révèlent contre-productifs et les dépenses liées aux subventions d'ici à 2040 se compteront en trillions d'euros, c'est-à-dire en milliers de milliards d'euros, si le modèle n'est pas réformé. Pendant ce temps, la France, avec le projet de loi relatif à la transition énergétique qui est actuellement en navette, fait porter l'effort sur les économies d'énergie.

Le modèle allemand, que certains mettent en avant pour défendre l'austérité, a surtout un vice intrinsèque : il est fondé sur un important excédent commercial. Par définition, ce modèle n'est pas « exportable ». Tous les pays ne peuvent

pas se retrouver excédentaires en même temps. Il faut avoir des balances commerciales équilibrées : c'est le sens des messages que le Gouvernement fait passer à l'échelon européen, et nous soutenons son action.

Voilà deux jours, nous apprenions qu'un audit interne du bureau d'évaluation indépendant du Fonds monétaire international critique les mesures d'austérité budgétaires prises après la crise. Selon cette étude, le FMI a certes d'abord apporté une réponse appropriée à la récession mondiale de 2008-2009 en appelant à une relance budgétaire massive dans les pays riches, « mais son appel en 2010-2011 à un basculement vers la consolidation budgétaire dans quelques-unes des plus grandes économies était prématuré ».

Personnellement, je vois dans cette appréciation du bureau d'évaluation du FMI une justification à la fois de l'effort de 50 milliards d'euros d'économies demandé par le Gouvernement et du fait que cet effort ne soit pas plus important. Nous regrettons donc que la nouvelle majorité sénatoriale se mette des œillères (*M. Philippe Dallier s'exclame.*) et nous approuvons les choix équilibrés assumés par le Gouvernement dans ce projet de loi, ainsi que les amendements qu'il va présenter pour rétablir la légalité constitutionnelle de celui-ci. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Claude Requier.

M. Jean-Claude Requier. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le texte que nous examinons aujourd'hui, tel qu'il a été remanié par la commission des finances du Sénat, n'a que peu à voir avec une loi de programmation des finances publiques au sens du TSCG – le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance – ou de la loi organique.

La majorité sénatoriale a fait le choix d'exprimer son désaccord avec la politique budgétaire du Gouvernement – c'est son droit le plus absolu – en supprimant une grande partie des articles relatifs aux orientations pluriannuelles des finances publiques.

Je regrette néanmoins que, de ce fait, nous ne puissions discuter de l'effort important en matière de maîtrise de la dépense publique et des mesures en faveur de la croissance et de la compétitivité des entreprises que le Gouvernement met en œuvre dans le prolongement du pacte de responsabilité et de solidarité.

Les récentes annonces sur le ralentissement de l'économie allemande accroissent le risque déflationniste dans la zone euro. Nous mesurons la difficulté de fixer la trajectoire budgétaire de notre pays dans cet environnement macroéconomique incertain.

La tentation de privilégier un scénario optimiste, voire irréaliste, fut le péché originel des précédentes lois de programmation des finances publiques, qu'elles aient été l'œuvre de majorités de droite ou de majorités de gauche.

Je ne rappellerai pas l'ampleur des décalages permanents, s'agissant notamment de l'objectif à moyen terme. Le seuil de 0,5 % de déficit structurel est semblable à l'horizon : plus on avance, plus il s'éloigne !

Le texte du Gouvernement reposait sur une projection de croissance potentielle moyenne de 1,1 %, conformément aux estimations publiées par la Commission européenne en mai dernier.

En termes de croissance effective, pour les exercices 2014 et 2015, les prévisions du Gouvernement s'accordaient avec celles de l'OCDE ou du FMI et pouvaient être qualifiées de raisonnablement optimistes. Tel est en substance l'avis du Haut Conseil des finances publiques. Plus récemment – nombre des orateurs qui m'ont précédé l'ont rappelé –, la Commission européenne a abaissé sa prévision à 0,7 %.

En revanche, il faut souligner que les projections gouvernementales pour 2016 et au-delà relevaient plutôt de l'incantation et du vœu pieux de l'arrivée d'une reprise forte dont nous ne voyons pas les prémices.

Mes chers collègues, permettez-moi de m'attarder sur l'article 11, qui prévoit la création de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale, l'ODEDEL. Cet objectif a suscité des interrogations, pour ne pas dire des inquiétudes, en commission et, au-delà, chez nombre d'élus.

Cette prescription, qui a été assouplie lors de l'examen du texte en commission, ne contrevient-elle pas aux principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales, si durement conquis par ces dernières ?

La participation des administrations publiques locales au redressement de nos comptes publics est une nécessité largement admise sur l'ensemble de nos travées. Il y aurait cependant beaucoup à dire sur les conséquences des baisses des concours financiers de l'État aux collectivités, notamment sur le risque récessif lié à la diminution des dépenses publiques d'investissement. Nous aurons largement l'occasion d'y revenir lors de l'examen du projet de loi de finances et nous attendons avec intérêt les conclusions du rapport de nos collègues de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Philippe Dallier, Charles Guené et Jacques Mézard.

S'agissant des articles du titre II, qui fixent les règles relatives à la gestion des finances publiques, nous vous rejoignons, monsieur le rapporteur général, lorsque vous améliorez les mécanismes d'information et de contrôle par le Parlement de l'exécution des lois de finances. Je pense notamment aux informations relatives aux opérateurs de l'État.

D'autres amendements adoptés en commission nous paraissent relever davantage de l'affichage politique. Il en est ainsi du mécanisme de « frein à la dette ».

La majorité des sénateurs du RDSE regrette la suppression des articles du titre I^{er}. Néanmoins, certaines dispositions adoptées par la commission des finances, au titre II, ne sont pas dénuées d'intérêt. Dans ces conditions, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, si, vous l'aurez compris, nous sommes plutôt réservés sur le texte élaboré par la commission des finances et la nouvelle majorité sénatoriale, nous ne déterminerons notre vote qu'à l'issue des débats, car nous sommes adeptes de l'écoute, du dialogue et de la liberté. (*Applaudissements sur les travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Vincent Capo-Canellas.

M. Vincent Capo-Canellas. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la discussion de ce projet de loi intervient à un moment clé. Vous devez faire face, monsieur le secrétaire d'État, à la Commission européenne, aux marchés et, surtout, aux entreprises, qui connaissent des difficultés. Le chômage s'aggrave et le mur de la dette se rapproche.

En toute logique, l'objet de ce projet de loi devrait être de nous contraindre à nous inscrire collectivement dans une véritable démarche de réduction des déficits publics, ainsi que de donner une visibilité et une perspective au corps social, aux marchés, aux investisseurs, à l'ensemble du pays.

Or, paradoxalement, on aboutit au résultat inverse, et ce au moment où nous sommes dans le viseur de nos partenaires européens et de la Commission européenne, qui jugent nos efforts insuffisants.

Ce projet de loi est d'abord fragile par construction ; M. le rapporteur général de la commission des finances l'a excellemment rappelé. Je pense aux économies projetées, en particulier à celles qu'il est prévu d'imposer aux collectivités territoriales.

La mise en œuvre des dispositions de ce projet de loi est en outre aléatoire, car trop sensible à la conjoncture. Le scénario proposé pourrait se dégrader fortement si le taux de croissance baissait simplement de 0,5 point. Or, selon la Commission européenne, la croissance sera systématiquement plus faible que celle qui est prévue par le Gouvernement pour les années 2014 à 2016. Ainsi, notre déficit budgétaire s'établirait à 4,3 % du PIB en 2014, à 4,5 % en 2015, enfin à 4,7 % en 2016. Plus personne ne croit qu'il s'établira à 3 % en 2017. Quant à la dette, selon ce scénario, elle frôlerait les 100 % du PIB en 2016.

Ce projet de loi de programmation, qui devrait s'inscrire dans la durée, nous est paradoxalement présenté dans l'urgence. Vous avez obtenu un répit de Bruxelles, monsieur le secrétaire d'État ; il aura été de courte durée, puisque la Commission européenne a invalidé vos prévisions voilà quelques heures. *(Mme Nicole Bricq s'exclame.)*

Au-delà, nous devons soulever une question de fond : la priorité affichée de réduire les dépenses est largement contredite par l'ampleur du déficit, qui continue d'augmenter. Nous reconnaissons bien entendu la difficulté de votre tâche, monsieur le secrétaire d'État, mais on a le sentiment que votre stratégie repose sur l'espoir que le retournement économique à l'échelle mondiale profitera à la France. Nous le souhaitons, bien sûr, mais il est permis d'en douter, et ce doute méthodique s'appuie malheureusement sur des indices sérieux.

Certes, faire des prévisions économiques est difficile, et tous les gouvernements sont confrontés à cette difficulté, mais tout de même ! Notre divergence principale est sans doute là : vous poussez les difficultés devant vous et vous faites le pari que la croissance réglera tout.

Vous comprendrez, monsieur le secrétaire d'État, notre scepticisme et, pour tout dire, notre déception à la lecture de ce projet de loi de programmation. La vertu de l'exercice est, en théorie, de donner de la crédibilité à la trajectoire des finances publiques. Vous espérez des lendemains meilleurs : pourquoi pas, mais encore faut-il que l'hypothèse soit construite et crédible.

Au-delà, ce projet de loi de programmation souffre d'un défaut majeur : il risque de renforcer l'effet d'éviction que subit notre pays, dans une économie mondialisée et dans une Europe ouverte, en raison de l'état de ses finances publiques. Dans cette économie, les capitaux sont investis après une analyse très fouillée de la stabilité financière du pays, et donc de la trajectoire de ses finances publiques. Ces inves-

tissements, ce sont les emplois de demain. Les investisseurs regardent nos fondamentaux, mais les marchés, qui financent notre dette, s'intéressent tout autant à cette trajectoire.

Nous souffrons déjà d'un effet d'éviction des investissements. Cet effet peut s'aggraver si les perspectives pour nos finances publiques ne s'améliorent pas. Nous risquons également de souffrir demain d'attaques spéculatives contre notre dette, avec les conséquences désastreuses et prévisibles que cela emportera pour nos finances. À cet égard, les chiffres donnés par M. le rapporteur général lors de la réunion de la commission des finances font froid dans le dos. Je le remercie de nous les avoir donnés, mais je pense que mieux vaut ne pas les reprendre ici...

Ce projet de loi devrait nous rassurer sur ces deux points, mais tel n'est malheureusement pas le cas. S'ajoute aux risques que j'ai évoqués celui d'un décrochage brutal en matière de croissance : la France risque de rester à l'écart de la croissance mondiale qui repart. C'est un risque que nous devons considérer lucidement. Nous ne voyons pas ce qui pourra nous permettre de l'écartier si de véritables réformes structurelles ne sont pas engagées pour rendre notre pays réellement compétitif. Au-delà des mots, il faut des actes.

Il faut entreprendre les réformes structurelles que nos voisins, eux, ont faites : réforme du marché du travail, même si elle est difficile et doit être négociée, redéfinition du périmètre des interventions et des missions de l'État – sachant que nous sommes presque arrivés à l'os, nous ne pourrions plus faire d'économies supplémentaires dans deux ou trois ans si ces missions ne sont pas redéfinies –, réforme de l'assurance chômage, dans la concertation et le dialogue, réforme de la protection sociale... Ce sont là des enjeux majeurs. Toutes ces réformes sont sans cesse reportées ou escamotées : à cet égard, il est vrai que l'on peut jeter la pierre aux différents gouvernements qui se sont succédés. Ce n'est qu'à la condition de mener de telles réformes que nous retrouverons le chemin de la croissance et que nous assainirons durablement nos finances publiques.

Il faut revenir à une vision stratégique de ce que fait l'État et de la trajectoire de ses finances. La France est scrutée, monsieur le secrétaire d'État, vous le savez fort bien. Nous attendions de ce projet de loi de programmation qu'il redonne une lisibilité et une perspective à votre stratégie financière. Trop d'incertitudes, trop de paris sur l'avenir, trop d'hypothèses fragilisées par les avis du Haut Conseil des finances publiques et la Commission européenne font que ce texte est, à bien des égards, une occasion manquée.

En conclusion, tout repose sur le retour de la croissance et le maintien de taux bas. Nous bénéficions de ce point de vue, monsieur le secrétaire d'État, d'une conjoncture extrêmement favorable aujourd'hui. Nous savons malheureusement que cette conjoncture positive peut être temporaire. Surtout, elle est due à des facteurs totalement extérieurs, en particulier le bien moindre recours aux marchés de l'Allemagne et des pays ayant fait leurs réformes, qui nous est évidemment favorable. Poser ce constat, c'est dire que, faute de véritables réformes, nous sommes entre les mains des marchés.

Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe UDI-UC soutiendra la rédaction du projet de loi issue des travaux de la commission des finances du Sénat. *(Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC.)*

5

COMMUNICATION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Mme la présidente. Le Conseil constitutionnel a informé le Sénat, le 6 novembre 2014, qu'en application de l'article 61-1 de la Constitution, la Cour de cassation a adressé au Conseil constitutionnel deux décisions de renvoi de question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article L. 442-3 du code de la construction et de l'habitation (habitations à loyer modéré) (2014-442 QPC et 2014-443 QPC).

Les textes de ces décisions de renvoi sont disponibles à la direction de la séance.

Acte est donné de cette communication.

Mes chers collègues, en accord avec le Gouvernement, nous allons maintenant interrompre nos travaux; nous les reprendrons à quinze heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures quarante-cinq, est reprise à quinze heures.)

Mme la présidente. La séance est reprise.

6

QUESTIONS CRIBLES THÉMATIQUES

LOGEMENT ÉTUDIANT

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle les questions cribles thématiques posées à M. Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports, sur le logement étudiant, thème choisi par le groupe communiste républicain et citoyen.

Je rappelle que l'auteur de la question et le ministre pour sa réponse disposent chacun de deux minutes. Une réplique d'une durée d'une minute au maximum peut être présentée soit par l'auteur de la question, soit par l'un des membres de son groupe politique.

La parole est à M. Claude Kern, pour le groupe UDI-UC.

M. Claude Kern. Le logement est un sujet de préoccupation majeure pour l'ensemble des Français. Les causes de leurs inquiétudes sont parfaitement connues: le manque dramatique de constructions nouvelles et la hausse constante des loyers.

Les craintes sont encore amplifiées pour les plus jeunes, *a fortiori* pour les étudiants. Selon les dernières études disponibles, le taux d'effort nécessaire en matière de logement est d'environ 22 % pour les jeunes de moins de 25 ans et avoisine 53 % pour les étudiants. De plus, une enquête de l'Union nationale des étudiants de France, l'UNEF, révèle que le prix des loyers des petites surfaces dans le privé a augmenté de 3,1 % pour cette dernière rentrée universitaire.

Les difficultés financières s'ajoutent à la pénurie grandissante de logements étudiants. Par exemple, en région parisienne, 3 % seulement des étudiants sont logés en cité universitaire.

Les réponses apportées, comme la caution locative étudiante, la CLÉ, vont dans le bon sens; je les salue, mais elles sont largement insuffisantes et ne s'attaquent pas à la racine du problème, à savoir l'offre insuffisante de logements.

Le « plan 40 000 », lancé au début de cette année, fixe des objectifs ambitieux et nécessaires, mais je crains que ceux-ci ne puissent être atteints, par manque de financement et de réserves budgétaires.

Monsieur le secrétaire d'État, pouvez-vous nous préciser où en est la construction de logements étudiants? Par quels moyens précis pouvez-vous la favoriser et remédier ainsi aux difficultés croissantes rencontrées par nos étudiants?

Une autre mesure, pour développer l'offre, serait de prendre en compte les besoins des étudiants dans le projet d'aménagement et de développement durable, le PADD, qui est un document du plan local d'urbanisme, le PLU. Quelle est votre opinion sur cette proposition?

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État auprès du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, chargé des sports. Monsieur le sénateur, avec le « plan 40 000 », le Gouvernement a véritablement érigé le logement étudiant en priorité. Quel bilan de cette opération peut-on établir? En 2013, 8 500 nouvelles places ont été créées au sein des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires – les CROUS –, dont 3 900 constructions et 4 600 réhabilitations. En 2014, même s'il est prématuré de dresser un bilan définitif à ce stade, 8 130 places devraient être livrées, dont 2 241 constructions et 4 071 réhabilitations.

Ces données ne prennent en compte que les places relevant des CROUS ou gérées par eux. Les chiffres concernant les logements construits par les organismes d'HLM et gérés en régie ou par des associations, ainsi que les logements conventionnés à loyer plafonné créés par les opérateurs privés, ne sont pas totalement consolidés et ne sont pas intégrés au décompte: remédier à cette situation est précisément l'un des objectifs de la mission qui vient d'être confiée à M. Prévot. À titre d'information complémentaire, je puis cependant indiquer que 7 661 logements étudiants ont été financés en 2013 et 1 938 en 2014, mais ce dernier chiffre devrait augmenter, car pour l'heure le décompte est arrêté à l'été.

Toutefois, malgré ces chiffres positifs, il convient de faire preuve de beaucoup de vigilance sur la conduite des opérations de logement, en particulier de logement social, y compris étudiant. En effet, certains projets se trouvent bloqués, ce qui n'est pas acceptable. M. le Premier ministre est lui-même intervenu sur le sujet voilà quelques jours. Il convient d'appeler chacun à prendre ses responsabilités, afin que, dans le contexte actuel de crise du logement, la mise en œuvre des projets de construction de logements ne soit pas retardée.

La construction de logements étudiants est une priorité de l'action du Gouvernement. Le logement ne doit pas être un obstacle à la poursuite d'études et à la réussite étudiante. Il faut explorer toutes les pistes en matière de financement, y compris celles qui ont trait au développement durable.

Mme la présidente. La parole est à M. Claude Kern, pour la réplique.

M. Claude Kern. Je prends note des efforts réalisés, mais je souhaiterais néanmoins exprimer un regret: sans nullement mettre en cause vos compétences, monsieur le secrétaire

d'État, je trouve tout de même dommage, étant donné l'importance du sujet, que la ministre chargée du dossier n'ait pas pris la peine de se déplacer au Sénat aujourd'hui.

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Gasparrin, pour le groupe UMP.

M. Jacques Gasparrin. Ma question porte sur la caution locative étudiante.

Le logement est le premier poste de dépense pour les étudiants: il représente 48 % de leur budget à l'échelle nationale et 55 % en Île-de-France. Selon l'Observatoire de la vie étudiante, 1,1 million d'étudiants sont locataires d'un logement du parc privé, mais 16 % d'entre eux, soit 180 000 étudiants, ont du mal à fournir une garantie et à régler la caution demandée par le bailleur. La création d'un dispositif de cautionnement par l'État vise donc ces étudiants, qui sont souvent issus de familles modestes.

Après une période de test en 2013, la CLÉ a été étendue à toutes les académies au mois d'août dernier. Alors que le dispositif concernait jusqu'à présent moins de 2 000 bénéficiaires, tous les étudiants de moins de 28 ans pourront désormais demander la caution de l'État, à condition que leur loyer soit inférieur à 500 euros en province, à 600 euros en Île-de-France et à 700 euros à Paris. En cas de non-paiement du loyer, l'État se substituera au locataire pour une durée pouvant atteindre six mois.

Je regrette les hésitations marquant la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, ou loi ALUR, ainsi que le caractère tardif de la réforme, qui ont empêché la plupart des étudiants de bénéficier d'une telle aide lors de cette rentrée universitaire.

Ensuite, je m'interroge sur le financement du fonds de garantie qui interviendra en cas d'impayés. Il est prévu que plusieurs acteurs l'alimentent: l'État, le Centre national des œuvres universitaires et scolaires et la Caisse des dépôts et consignations à hauteur de 600 000 euros, les régions partenaires ajoutant chacune 100 000 euros et les étudiants concernés versant une cotisation de 1,5 % du montant du loyer.

Si le dispositif rencontre la faveur des étudiants, ces sommes apparaîtront rapidement insuffisantes. Je souhaiterais donc connaître les conditions de sa montée en charge. Je m'interroge également sur la capacité réelle de l'État à recouvrer les dettes contractées par de jeunes mauvais payeurs, car il y a un risque de déséquilibre des comptes.

Enfin, je m'étonne du plafonnement des loyers prévu par le dispositif.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État. Monsieur le sénateur, je m'étonne de votre étonnement! Je pense que vous auriez pu nous adresser une *satisfecit* sur ce dispositif. Auparavant, il n'existait qu'un seul mécanisme, le Locapass, réservé aux seuls étudiants boursiers et salariés. La caution locative étudiante permet une généralisation et est plébiscitée par l'ensemble des étudiants: on aurait donc pu espérer – l'espoir fait vivre! – qu'elle fasse aussi l'unanimité au Sénat.

La mise en œuvre du dispositif a été bien organisée! Comme vous l'avez souligné, une expérimentation a été menée dans plusieurs régions. La CLÉ est généralisée à tout le territoire depuis la rentrée de 2014 et concerne l'ensemble des étudiants.

Le fonds de garantie est alimenté par l'État, la Caisse des dépôts et consignations, les régions et les cotisations des étudiants. Le dispositif est donc opérationnel. La demande est très forte, et c'est très bien, car le logement peut être le premier poste de dépense des étudiants. Auparavant, de nombreux étudiants étaient dans l'impossibilité de trouver une quelconque location, faute de caution.

La mesure que nous avons adoptée permet de lever cette hypothèque. Aujourd'hui, c'est l'État qui se porte garant. Peut-on lui faire confiance? Ce n'est tout de même pas au Sénat que l'on peut poser cette question! Vous le savez, l'État tient toujours ses engagements. (*M. Jacques Mézard rit.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Gasparrin, pour la réplique.

M. Jacques Gasparrin. La création de ce dispositif est certes un motif de satisfaction, mais son coût pour les finances publiques et son efficacité sont incertains, dans un contexte d'offre contrainte. Il faudrait s'attaquer aux causes profondes de la hausse des loyers, qui sont devenus prohibitifs dans les grandes villes.

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Mézard, pour le groupe du RDSE.

M. Jacques Mézard. Ma question porte sur le logement étudiant dans les antennes universitaires dites « délocalisées ». Dans nos villes moyennes, le conseil général, les intercommunalités et les communes concourent largement au financement de ces antennes, qu'il s'agisse des locaux d'enseignement, de la restauration ou du logement étudiant. Ces acteurs interviennent souvent à la limite de leurs compétences facultatives, voire de leurs compétences tout court, sans que l'État n'y trouve d'ailleurs rien à redire!

Nous rencontrons souvent les pires difficultés pour mobiliser les CROUS, qui font tout leur possible pour ne pas intervenir dans ces antennes délocalisées...

Monsieur le secrétaire d'État, j'aimerais connaître les intentions du Gouvernement en matière de clarification des compétences dans ce domaine, dans la perspective de la réforme territoriale et de la création de très grandes régions. Ces dernières, dont on nous dit que leur puissance leur permettra de faire beaucoup pour nos territoires ruraux enclavés (*Sourires.*), seront-elles compétentes pour le logement étudiant, elles qui sont censées nous apporter les moyens qui nous manquent aujourd'hui?

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État. Monsieur le sénateur, si je répondais directement à votre question, vous seriez le premier à vous écrier: mais à quoi sert le Sénat! En effet, ce serait préempter la discussion par la Haute Assemblée du projet de loi NOTRe portant nouvelle organisation territoriale de la République, sur lequel vous ne manquerez pas, je le sais, de porter un regard acéré, s'agissant en particulier de la répartition des compétences entre les régions, l'État, les départements et les intercommunalités.

Actuellement, on constate que les régions participent au financement de la construction des logements étudiants, principalement en lien avec les CROUS. Pourquoi cela changerait-il à l'avenir? Au contraire, plus les régions seront grandes, plus les moyens dégagés grâce aux économies d'échelle seront importants. Je suis certain que la future région Rhône-Alpes-Auvergne se souciera de l'homogénéité de son territoire et que, en particulier, la ville d'Aurillac ne sera pas complètement oubliée au titre du « plan 40 000 ».

D'ailleurs, monsieur le sénateur, deux opérations vont permettre d'accroître le nombre de logements étudiants sur le territoire d'Aurillac, qui accueille notamment une antenne de l'institut universitaire de technologie d'Auvergne, une école d'infirmières et une antenne de l'école supérieure de professorat et de l'éducation, l'ESPE. La première de ces opérations consiste en la création de quarante places : les travaux ont démarré en mai dernier, pour une mise en service prévue à la rentrée de 2015. La seconde est une opération d'extension.

Il vous reviendra de dire, lors de l'examen du projet de loi NOTRe, ce que vous souhaitez, mais pour l'heure il n'est pas prévu que la région s'arroge le pouvoir en matière de logement étudiant.

Mme la présidente. La parole est à M. Jacques Mézard, pour la réplique.

M. Jacques Mézard. Monsieur le secrétaire d'État, vous êtes un grand sportif, et vous venez de nous démontrer magnifiquement que vous savez botter en touche ! (*Sourires.*)

Il n'en reste pas moins que le texte relatif à la fusion des régions est un projet du Gouvernement, tout comme celui sur les compétences. Jusqu'à présent, je n'ai pas eu l'impression que le Gouvernement avait l'intention de changer ses objectifs en la matière ! Or il est important, pour nos territoires ruraux, qu'une véritable clarification intervienne sur les questions relatives à l'enseignement supérieur. En effet, ces territoires ont par-dessus tout besoin de matière grise ! Nous consentons des efforts considérables pour maintenir et développer cette ressource, mais nous sommes à bout financièrement. Il est indispensable que le Gouvernement nous dise s'il entend nous aider ou pas. À ce jour, je n'ai obtenu aucune véritable réponse. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, ainsi que sur certaines travées de l'UMP et de l'UDI-UC.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Joël Labbé, pour le groupe écologiste.

M. Joël Labbé. Monsieur le secrétaire d'État, au fil des années, on assiste à une dégradation des conditions de vie des étudiants. Comme l'ont rappelé la ministre de l'éducation nationale et la secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche, « le système ne fait pas que reproduire les inégalités, il les aggrave ».

Le parc privé loge une grande majorité des étudiants : 340 000 logements y sont réservés à ceux-ci, pour un total de 2,5 millions d'étudiants. Le nombre d'étudiants est en augmentation de 2 % par an actuellement ; c'est plus que notre taux de croissance ! En France, on n'a plus de croissance, mais on a encore de plus en plus d'étudiants, ce qui est une véritable richesse !

Un tiers des étudiants vivent chez leurs parents, un autre tiers louent un logement privé, seuls ou en couple, les autres se partagent entre la colocation et les trop rares places de logement réservées aux étudiants.

Trop peu d'étudiants bénéficient de bourses, et nombreux sont ceux qui doivent travailler pour vivre tout en menant leurs études. Dans un contexte de chômage galopant, avouez que c'est comble d'étudier pour éviter le chômage et de devoir travailler pour étudier !

Les aides au logement, notamment les aides personnalisées au logement, les APL, ont engendré depuis leur mise en place un effet pervers, celui de faire augmenter les loyers. C'est là un phénomène économique bien connu. Il faudra instaurer

un plafonnement des loyers afin de remédier à cette situation. Les plus touchés sont, là encore, les étudiants, car ils changent souvent de logement, ce qui permet aux propriétaires de revaloriser le loyer quasiment à chaque rentrée universitaire.

Autre inégalité, les loyers les plus élevés au mètre carré sont ceux des plus petites surfaces, privilégiées par les étudiants, faute de moyens.

Dans ce contexte, monsieur le secrétaire d'État, pouvez-vous nous donner un calendrier de la mise en place de l'encadrement des loyers tel qu'il a été voté par le Parlement ? Cette mesure est essentielle, en particulier pour les plus petits logements, majoritairement occupés par les étudiants, auxquels elle est seule à même, dans le contexte budgétaire actuel, de donner la bouffée d'air pur dont ils ont grand besoin !

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État. Mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai omis, au début de cette séance de question cibles thématiques, de vous prier de bien vouloir excuser Mme Fioraso, en déplacement en Argentine.

Monsieur Labbé, le Gouvernement a mis en place des mesures concernant la vie étudiante et le logement étudiant. J'ai déjà évoqué le « plan 40 000 », la mise en œuvre de la caution locative étudiante pour l'ensemble des étudiants. En outre, on comptait, lors de cette rentrée universitaire, 135 000 boursiers de plus, en conséquence de choix budgétaires assumés : 458 millions d'euros supplémentaires ont été inscrits sur la ligne budgétaire correspondante. Il y a eu une petite polémique concernant les bourses au mérite, mais nous revendiquons ce choix politique.

Vous soulevez ensuite une question plus précise concernant l'encadrement des loyers et la mise en œuvre de la loi ALUR. Le Premier ministre et Mme Pinel, ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, ont rappelé que les dispositions de cette loi relatives à l'encadrement des loyers seraient mises en place de façon pragmatique, et non appliquées brutalement et uniformément sur tous les territoires. Ainsi, une expérimentation sera conduite à Paris à partir de 2015.

Comme l'a souligné le Premier ministre, toutes les agglomérations qui le souhaiteront pourront mettre en place cette mesure pragmatique. Je sais que l'agglomération lilloise s'est déclarée intéressée. Il sera procédé au cas par cas, en lien avec les observatoires des loyers, dont les données chiffrées sont indispensables pour mener une politique d'encadrement des loyers.

Mme la présidente. Je vous prie de conclure, monsieur le secrétaire d'État.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État. Pour l'heure, nous ne disposons pas de données suffisantes pour le faire de manière adaptée à chaque territoire.

Mme la présidente. La parole est à M. Joël Labbé, pour la réplique.

M. Joël Labbé. Je vous remercie de cette réponse, monsieur le secrétaire d'État. Je n'accusais pas le Gouvernement, je dressais simplement un constat. Des efforts sont consentis, il faut le reconnaître, mais ils sont encore insuffisants.

En matière d'encadrement des loyers, effectivement, des études complémentaires doivent être conduites et il convient de se montrer pragmatiques, et non dogmatiques.

Néanmoins, il s'agit d'une mesure majeure de la loi ALUR. Il faudra donc qu'elle soit opérationnelle très rapidement, notamment pour le logement étudiant. (*Mme Marie-Noëlle Lienemann applaudit.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Brigitte Gonthier-Maurin, pour le groupe CRC.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. Mon groupe, qui est à l'initiative de cette séance de questions ciblées thématiques, souhaite interpeller le Gouvernement sur la politique conduite pour remédier à la pénurie de logements étudiants. Je le ferai à la lumière du cas de la résidence universitaire d'Antony, la RUA, dans les Hauts-de-Seine.

La RUA et ses onze hectares comptaient initialement plus de 2 000 logements, soit 14 % du parc de logements étudiants d'Île-de-France. Après une longue bataille juridique, un accord, que j'avais contesté aux côtés de l'association de défense de la RUA, de l'UNEF et des élus de gauche du département, a été signé en juin 2013 par l'État, le président du conseil général des Hauts-de-Seine, M. Devedjian, la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvre, la CAHB, et la ville d'Antony pour entériner le transfert, à titre gratuit, de la RUA à la communauté d'agglomération.

Cet accord est censé permettre de maintenir 1 080 logements sur site, chiffre très en deçà des besoins. Il prévoit aussi la création de 1 200 logements nouveaux dans le périmètre de la CAHB et des « communes limitrophes », ainsi que la construction de 3 000 logements « à l'échelle du département », sans plus de précisions...

En 2008, déjà par convention avec l'État, le conseil général des Hauts-de-Seine s'était engagé à produire 3 000 logements étudiants en cinq ans ; seuls 1 300 logements ont été livrés, avec des loyers plus chers que prévu...

Le transfert de la RUA ne s'est traduit, pour le moment, que par des destructions et par l'inoccupation de deux bâtiments. Seul un bâtiment a fait l'objet d'une réhabilitation, tout juste engagée. De plus, la CAHB s'apprête à faire démolir un bâtiment supplémentaire. Quatre bâtiments sont encore debout et pourraient être réhabilités : pourquoi ne pas l'exiger ?

Je m'étonne, d'ailleurs, que la ministre ait reporté la réunion du comité de suivi alors que de nouvelles démolitions doivent intervenir avant que les constructions promises ne sortent de terre.

Le Gouvernement doit exiger un chiffrage transparent, un calendrier précis des constructions. À moins, évidemment, qu'il ne cautionne au final la fermeture définitive de la RUA, souhaitée par M. Devedjian !

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État. Madame la sénatrice, je rappelle que, grâce au « plan 40 000 », 19 342 places seront construites en Île-de-France d'ici à la fin de l'année 2017, qu'il s'agisse de logements relevant des CROUS ou de logements privés.

L'avenir de la résidence d'Antony, qui porte le beau nom de Jean Zay, fait l'objet, comme vous l'avez souligné, d'une convention signée le 28 juin 2013 entre l'État et les collectivités territoriales. Je tiens à rappeler les objectifs : cette convention lie les programmes de réhabilitation, de démolition et de construction, afin de maintenir une capacité

d'accueil équivalente. La convention prévoit trois secteurs de réalisation de logements pour le CROUS de Versailles, pour un total de 3 780 logements.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue, le 16 mai dernier, la décision du conseil communautaire de l'agglomération des Hauts-de-Bièvre de voter une délibération autorisant la destruction du bâtiment G de la résidence Jean-Zay d'Antony, dont les travaux de démolition viennent de débiter. L'État a demandé, conformément aux engagements pris lors du premier comité de pilotage du 24 octobre 2013, que les travaux de démolition ne soient pas engagés avant le lancement de la réhabilitation des 311 studios du bâtiment A, qui viennent donc de démarrer.

Parallèlement, l'État a décidé de reporter la dernière réunion du comité de pilotage, afin que les collectivités puissent présenter un calendrier précis de la programmation des opérations de réhabilitation de la résidence Jean-Zay et des constructions permettant de respecter les engagements qu'elles ont contractés dans le cadre de la convention du 28 juin 2013. L'idée, madame la sénatrice, est qu'une décision définitive soit prise avant la fin de cette année.

Je tiens donc à vous rassurer sur la détermination de l'État, qui ne sera ni naïf ni complaisant dans le traitement de ce dossier. Le Gouvernement a demandé au recteur de Versailles et au préfet des Hauts-de-Seine de suivre avec la plus grande attention la mise en œuvre de ce processus et des engagements pris.

Mme la présidente. La parole est à Mme Brigitte Gonthier-Maurin, pour la réplique.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'État, de ces précisions. Nous avons besoin de l'engagement ferme et exigeant de l'État sur ce dossier. Le CROUS d'Île-de-France est l'un des moins bien dotés du pays. La région compte pourtant 630 000 étudiants, soit 26 % du total national. C'est pourquoi le cas de la RUA est si important. Or, pour l'instant, on assiste à des destructions : 548 chambres et 91 T2 ont été démolis, alors qu'il y a pénurie et qu'il faudrait, au contraire, faire surgir des milliers de logements, tout en veillant à maintenir des loyers raisonnables. La réhabilitation ne doit pas déboucher sur un surcoût pour les étudiants.

Je regrette toute cette évolution, car la région, qui est compétente en matière de logement, avait prévu un budget et un plan de réhabilitation. Or il semble que ce plan venait contrarier celui de certaines personnalités du département...

J'appelle donc à la vigilance. Construire 40 000 logements, c'est bien, mais ce ne sera pas suffisant au regard de la gravité de la pénurie et du mal-logement. Pouvoir accéder à un logement étudiant social, c'est bien souvent, pour les étudiants les plus défavorisés, pouvoir accéder aux études. Il s'agit donc d'une question très importante.

Mme la présidente. La parole est à Mme Dominique Gillot, pour le groupe socialiste.

Mme Dominique Gillot. Monsieur le secrétaire d'État, ma question s'adressait à Mme la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ou à Mme la secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais vous nous avez indiqué que Mme Fioraso était en déplacement. Je vous remercie donc de bien vouloir répondre à ma question. L'un de mes collègues a déjà abordé ce sujet tout à l'heure, mais la répétition ne saurait nuire à la compréhension...

Alors que les étudiants doivent consacrer jusqu'à 50 % de leur budget au logement, agir sur l'habitat autonome de l'étudiant, c'est utiliser le principal levier permettant d'alléger le poids financier des études et améliorer durablement la qualité de vie étudiante, ce qui est propice à la réussite du plus grand nombre.

Un faisceau de mesures multiples est aujourd'hui déployé par le Gouvernement afin d'agir sur ce poste de dépense de l'étudiant.

Tout d'abord, le « plan 40 000 » prévoit la réalisation de 40 000 nouveaux logements sociaux pour les étudiants en cinq ans. Il semble que les objectifs soient en passe d'être atteints : c'est heureux pour les jeunes de France et hautement favorable à la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur.

Un autre dispositif vise à faciliter l'accès des étudiants à un logement autonome. Effectivement, outre le montant du loyer et la rareté du logement social, il existe un élément discriminant socialement : la caution locative.

Ainsi, à Paris, le coût moyen d'un logement étudiant dans le parc locatif privé s'élève à 633 euros. Les propriétaires demandent que les revenus de la personne se portant caution –souvent les parents – soient au moins quatre fois supérieurs au montant du loyer, c'est-à-dire supérieurs à 2 500 euros ! C'est insurmontable pour un grand nombre de familles, en particulier pour les familles monoparentales. L'Observatoire de la vie étudiante relève d'ailleurs que 16 % des étudiants logés dans le parc privé ont les plus grandes difficultés à trouver un garant.

Se loger est donc, pour l'étudiant qui n'a pas encore eu la chance d'obtenir un logement social, un parcours du combattant, de sous-location en sous-location.

En réponse à cette situation et eu égard à la priorité à la jeunesse fixée par le Président de la République, il a été annoncé, le 8 septembre dernier, la généralisation à tout le territoire métropolitain et ultramarin de l'expérimentation menée l'an dernier.

Mme la présidente. Ma chère collègue, il faut conclure !

Mme Dominique Gillot. Le CNOUS a été mobilisé pour le déploiement du dispositif. Un délai de réponse à la demande de caution de 72 heures était évoqué. Geneviève Fioraso réclamait, elle, un délai de 48 heures, pour réduire les risques de perte de chances et la concurrence pour un même logement.

J'aimerais, monsieur le secrétaire d'État, que vous nous fassiez connaître le bilan de cette mesure, son impact social, les délais de réponse, ainsi que le nombre de bénéficiaires et les modalités de fiabilisation de la caution locative étudiante. (*M. Philippe Kaltenbach applaudit.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État. Madame la sénatrice, je vous remercie de poser à votre tour cette question : tout à l'heure, à entendre votre collègue, on aurait pu penser que cette mesure sans précédent commençait à être discutée, alors qu'elle est plébiscitée par les étudiants, qui, je le souligne, pourront tous en bénéficier. Dans les enceintes parlementaires, on s'intéresse souvent davantage aux trains qui arrivent en retard qu'à ceux qui arrivent à l'heure : merci d'aller à l'encontre de cette tendance !

Alors que 600 demandes de caution locative étudiante avaient été déposées en 2013, lors de la phase d'expérimentation, aucun cas de défaillance n'a été relevé ; il est intéressant de le souligner.

À la fin de septembre 2014, plus de 5 000 demandes de caution locative étudiante ont été déposées et 2 658 cautions ont d'ores et déjà été attribuées, ce qui correspond à une montée en charge satisfaisante. Le traitement des dossiers par les CROUS se fait en moyenne en 48 heures.

Les montants des loyers couverts par l'État au titre de ce dispositif sont plafonnés. Pour une personne seule, le plafond est fixé à 500 euros en province, à 600 euros en Île-de-France et à 700 euros à Paris. Pour les couples, ces plafonds sont majorés de 60 %. En contrepartie de la caution accordée, les étudiants doivent cotiser à hauteur de 1,5 % du montant du loyer mensuel charges comprises, avec un plafond de 9 euros pour l'Île-de-France, de 10,50 euros pour Paris *intra-muros* et de 7,50 euros pour le reste de la France.

Ce dispositif, qui monte en puissance et répond à un réel besoin, résulte d'une volonté politique forte.

Mme la présidente. La parole est à Mme Dominique Gillot, pour la réplique.

Mme Dominique Gillot. Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie de la précision de votre réponse. Dans le contexte actuel de pessimisme récurrent, ce volontarisme politique permet la tenue d'engagements importants, alors que l'impatience reste vive. En attendant la réalisation des 40 000 nouveaux logements tant attendus, qui prend nécessairement du temps, l'instauration de la caution locative étudiante est une mesure tout à fait utile, qui mérite d'être mieux connue : elle constitue un véritable soutien à la vie étudiante.

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Fouché, pour le groupe UMP.

M. Alain Fouché. En mai 2014, la ministre du logement annonçait le « plan 40 000 », visant à créer 40 000 logements étudiants durant tout le quinquennat, dont la moitié en Île-de-France, afin de remédier à la pénurie d'équipements de ce type et d'améliorer les conditions de vie des étudiants.

Le logement est en effet le premier poste dans le budget d'un étudiant : il en représente 48 % en moyenne nationale et 55 % en Île-de-France.

Le manque de logements et de places dans le parc social contraint les jeunes à recourir au marché privé, où les prix ont connu une très forte hausse depuis dix ans, en particulier ceux des loyers des petites surfaces fréquemment relouées. Les loyers à la relocation ont ainsi augmenté de 50 % en dix ans à Paris.

En 2004, le plan de l'ancien député Anciaux prévoyait la réalisation de 5 000 nouveaux logements par an au cours des huit dernières années : 3 000 logements par an ont été construits, et 40 % des réhabilitations prévues ont été menées à bien.

Le préfet Prévot a été chargé en 2013 d'une mission sur ce sujet par la ministre du logement et par la ministre de l'enseignement supérieur.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Il n'est pas préfet !

M. Alain Fouché. Pouvez-vous aujourd'hui, monsieur le secrétaire d'État, me donner des indications chiffrées et précises sur l'avancement du « plan 40 000 », notamment sur le nombre de logements déjà livrés ou en passe d'être

construits? Cet objectif de réalisation de 40 000 nouveaux logements sera-t-il tenu dans les délais prévus? (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État. Monsieur le sénateur, le plan Anciaux, comme vous avez eu l'honnêteté intellectuelle de le reconnaître, n'a pas tenu ses promesses, tant s'en faut.

On ne pourra pas établir le bilan du « plan 40 000 » avant 2017, mais je puis vous dire que, pour 2013 et 2014, les objectifs que nous avons fixés sont atteints. J'espère qu'il en ira de même jusqu'en 2017.

L'objectif global, je le rappelle, est de construire 42 916 nouvelles places de logement étudiant pouvant être livrées avant le 31 décembre 2017, dont 30 000 relevant des CROUS. Sur ces 42 916 places, 19 342 se trouvent en Île-de-France. Onze métropoles où la situation du logement étudiant est particulièrement tendue ont été ciblées : Aix-Marseille, Bordeaux, Créteil, Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Nice, Toulouse, Versailles et Paris.

En matière de bilan, voici les premiers chiffres que je puisse vous donner : 9 500 nouvelles places ont été créées en 2013 au sein des CROUS, dont 3 900 constructions et 4 600 réhabilitations. En 2014, bien qu'il soit encore trop tôt pour établir le bilan définitif, 8 130 places devraient être livrées, dont 2 241 constructions et 4 071 réhabilitations. Ces chiffres ne concernent que le logement étudiant relevant des CROUS. Par ailleurs, les logements privés actuellement construits qui sont exclusivement destinés aux étudiants entrent dans le cadre du « plan 40 000 ».

À ce jour, 7 600 logements étudiants ont été financés en 2013 ; pour 2014, à l'été, nous en étions à 1 938. Les objectifs chiffrés qui ont été fixés dans le « plan 40 000 » sont donc, à la fin de 2014, tenus, malgré l'existence de certains blocages sur des chantiers privés. Le Premier ministre s'est engagé à traiter ce dossier afin que ces obstacles soient levés au plus vite. C'est aussi le sens de la nouvelle mission qui a été confiée à M. Prévot sur ce sujet.

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Fouché, pour la réplique.

M. Alain Fouché. M. Prévot est un préfet tout à fait remarquable, qui a œuvré dans nos régions.

Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie de ces éléments d'information. Il s'agit d'un chantier important et urgent. De nombreux propriétaires, on le sait, abusent et mettent les familles des étudiants en difficulté, en exigeant des loyers excessifs ou en louant des logements insalubres. Il est donc important que la mise en œuvre de ce plan se poursuive et qu'elle soit une réussite, afin de permettre aux étudiants de travailler dans les meilleures conditions.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-Noëlle Lienemann, pour le groupe socialiste.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Monsieur le secrétaire d'État, ma question s'inscrit dans la continuité de celle de M. Fouché, puisque je souhaite vous interroger sur la mise en œuvre des engagements pris par le Président de la République concernant la réalisation de 40 000 nouvelles places de logement étudiant, en particulier au sein de résidences universitaires à caractère social.

M. Prévot, qui, à ma connaissance, est non pas préfet, mais haut fonctionnaire du ministère de l'équipement, du logement et du développement durable, s'est effectivement vu confier une nouvelle mission, dont je voudrais souligner l'importance.

Le problème, avec ce genre de plan – l'échec des précédents en témoigne –, c'est que le suivi de la mise en œuvre, sur chaque territoire, des mesures annoncées n'est pas toujours effectif, et qu'un décalage apparaît entre les annonces initiales et les réalisations.

Vous nous avez déjà fait part de certains éléments, mais j'aimerais savoir si un recensement des projets de construction a été réalisé et, surtout, quels engagements quantitatifs ont été pris par les autorités administratives régionales. La somme de ces engagements régionaux correspond-elle à l'objectif national? Si je me permets de vous poser cette question, c'est parce que certains exemples, en matière de planification de réalisation de logements, montrent qu'il n'est pas toujours ainsi. Je voudrais donc être sûre que ce n'est pas le cas en l'occurrence. Est-on en mesure d'apprécier l'avancement concret de ces projets et engagements sur les trois premières années du « plan 40 000 »?

Par ailleurs, des mesures de simplification administrative ont été envisagées pour alléger les procédures et les coûts de ces constructions, dans plusieurs domaines : le stationnement, l'accessibilité pour les handicapés, les autorisations d'occupation temporaire du domaine de l'État, la maîtrise d'ouvrage, etc. Ces mesures de simplification seront-elles mises en œuvre, et selon quel calendrier?

Enfin, la loi ALUR a établi une définition des résidences universitaires à caractère social. Les textes d'application sont-ils prêts, s'agissant en particulier du conventionnement au titre de l'APL?

Chacun l'a dit, le logement, qui représente une part importante des dépenses des étudiants, pèse lourdement sur leur pouvoir d'achat et sur leurs conditions d'études.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État. Madame la sénatrice, ce n'est pas moi qui ai accordé à M. Prévot la qualité de préfet! En tout état de cause, il a toutes les qualités requises pour mener à bien la mission qui lui a été confiée.

Concernant la programmation des réalisations, je rappelle que 6 021 logements avaient été prévus en 2013, 5 380 en 2014, 9 263 en 2015, 9 046 en 2016 et 13 206 en 2017, soit un total de 42 916 places nouvelles au terme du plan.

Par ailleurs, le ministère du logement travaille actuellement aux précisions réglementaires relatives au nouveau statut établi par la loi ALUR pour répondre aux difficultés liées à l'assimilation des résidences étudiantes financées par le biais de prêts locatifs sociaux – PLS – ou de prêts locatifs à usage social – PLUS – à des logements familiaux ordinaires, concernant notamment les modalités d'attribution, la durée d'occupation et la récupération des charges locatives.

À cet égard, il convient d'adapter la convention qui s'applique à ces logements, actuellement couverts par la convention applicable aux HLM de droit commun, peu adaptée à leurs spécificités. Ainsi, le régime juridique de ces nouvelles résidences universitaires introduit par la loi ALUR est dérogoire du droit commun du conventionnement,

s'agissant notamment de la durée des baux, qui est d'un an au maximum si ma mémoire est bonne, et de l'absence de droit au maintien dans les lieux.

Un décret à cet effet sera pris très prochainement. D'ici là, les conventions signées avec les CROUS peuvent et doivent être utilisées en l'état.

En matière de simplification, sont déjà intervenus le décret du 14 mars 2014 relatif aux normes d'accessibilité et l'ordonnance du 3 octobre 2013, concernant les aires de stationnement. Le travail se poursuit dans le cadre de la mise en œuvre du « plan 40 000 » pour lever les obstacles qui bloquent la réalisation de certaines opérations. Je l'ai dit, le Premier ministre, en liaison avec mon collègue Thierry Mandon, suit attentivement ces questions.

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-Noëlle Lienemann, pour la réplique.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. Je veux féliciter le Gouvernement de sa volonté d'avancer à un rythme soutenu en vue de tenir ses engagements. M. Mézard a soulevé tout à l'heure la question de la répartition des compétences: souhaitons que, à l'échelon local, cela ne soit pas un facteur de paralysie qui compromette la réalisation des objectifs.

Mme la présidente. La parole est à Mme Colette Mélot, pour le groupe UMP.

Mme Colette Mélot. Monsieur le secrétaire d'État, je veux insister à mon tour, après tous mes collègues, sur la nécessité de construire des logements étudiants.

En effet, il est de plus en plus difficile pour les étudiants d'accéder à un logement du parc privé en raison du nombre insuffisant de locations dans les villes et de l'augmentation des loyers. Je précise que les loyers des petites surfaces ont augmenté de 3,1 % à Paris et de 2 % en province, tandis que les charges locatives se sont envolées, leur hausse allant de 10 % à 14 % selon le type de logement.

La solution, pour bon nombre d'étudiants, est de trouver un logement social dans les résidences universitaires des CROUS, mais elles restent en nombre insuffisant. Ainsi, 170 000 étudiants habitent actuellement dans ces résidences, tandis que plus d'un million d'étudiants sont locataires dans le parc privé. Le Président de la République s'est engagé sur un objectif précis de construction de 43 000 logements étudiants d'ici à la fin de 2017. Cet engagement est important, puisque cela représente près de 25 % du parc immobilier géré par les CROUS.

Alors que le Gouvernement peine à trouver des sources de financement en cette période de restrictions budgétaires, comment comptez-vous, monsieur le secrétaire d'État, trouver les fonds nécessaires? Quelle méthode emploieriez-vous pour déterminer les villes prioritaires?

J'aimerais également avoir votre opinion sur la demande récurrente des élus locaux de voir l'ensemble des logements étudiants pris en compte au titre du quota de logements sociaux imposé aux communes par la loi SRU du 13 décembre 2000.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Thierry Braillard, secrétaire d'État. Madame la sénatrice, vous m'interrogez sur le financement du logement étudiant et du « plan 40 000 ».

S'agissant des logements étudiants produits par les filières sociales, le mode de financement le plus courant est le PLS. L'utilisation du PLS pour les logements étudiants a été

autorisée par la circulaire de 2003 et pérennisée en 2005. L'agrément ne permet pas d'obtenir d'aides à la pierre, mais il ouvre droit à l'application d'un taux de TVA réduit, à l'exonération de la taxe foncière et au conventionnement à l'aide personnalisée au logement. Cela vaut pour l'ensemble des logements locatifs sociaux. Par ailleurs, dans certaines zones tendues, un accord peut être obtenu pour réaliser des opérations en recourant aux prêts locatifs à usage social.

En 2013, 7 700 logements étudiants ont été financés, pour un coût moyen de 70 000 euros par logement. Les aides publiques moyennes par logement s'établissent en PLS à 40 000 euros par logement, dont un peu plus de la moitié provient de l'État au travers des aides fiscales. S'agissant du logement étudiant privé, il relève d'investissements locatifs sur lesquels nous ne disposons malheureusement que de très peu de données chiffrées.

En ce qui concerne les réhabilitations des résidences étudiantes, le rapport Anciaux avait préconisé la requalification de l'offre obsolète afin de répondre aux besoins des étudiants défavorisés financièrement. On estime que les besoins en matière de réhabilitation portent sur 70 000 places en dix ans. La modernisation du parc ancien des CROUS est donc financée par un supplément d'allocation de logement à caractère social de 50 euros par logement et par mois. Au total, 55 000 places pour les étudiants ont été réhabilitées entre 2004 et 2013.

Le « plan 40 000 » va nous permettre d'accroître encore le nombre de réhabilitations pour répondre à un besoin grandissant de logements étudiants à bas prix, notamment en région parisienne.

Mme la présidente. La parole est à Mme Colette Mélot, pour la réplique.

Mme Colette Mélot. Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie de ces précisions. Nous verrons si les objectifs que vous avez annoncés seront vraiment respectés.

J'attends toujours votre réponse sur l'intégration des logements étudiants dans le quota de logements sociaux imposé aux communes par la loi SRU. *(M. Alain Gournac applaudit.)*

Mme la présidente. Mes chers collègues, nous en avons terminé avec les questions cribles thématiques sur le logement étudiant.

Avant d'aborder la suite de l'ordre du jour, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à quinze heures cinquante, est reprise à seize heures.)

Mme la présidente. La séance est reprise.

PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2014 À 2019

Suite de la discussion en procédure accélérée et adoption d'un projet de loi dans le texte de la commission

Mme la présidente. Nous reprenons la discussion du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Serge Dassault.

M. Serge Dassault. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, madame la présidente de la commission des finances, monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, la France s'enfoncé dans une crise financière très grave, dont le Gouvernement ne semble pas prendre conscience, au vu du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 qu'il nous soumet.

En effet, les prévisions de croissance présentées pour 2015 à 2019 sont irréalisables. D'ailleurs, le président du Haut Conseil des finances publiques, M. Didier Migaud, n'y croit absolument pas, pas plus que la Commission européenne, qui estime que la France aura, en 2016, le déficit budgétaire le plus élevé de la zone euro.

La situation économique et financière de la France est dramatique et rien, dans ce projet de loi, ne permettra de l'améliorer, ni le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, le CICE, ni le pacte de responsabilité et de solidarité!

Notre pays vit au-dessus de ses moyens, dépense trop, se finance en grande partie par des emprunts de fonctionnement. Notre dette va continuer à augmenter chaque année, par le biais de budgets déficitaires successifs, les réductions de dépenses étant reportées d'année en année. Pourtant, nos responsables politiques, faisant preuve d'une certaine irresponsabilité, ne s'en émeuvent pas...

Cette dette pourrait atteindre 2 500 milliards d'euros en 2019 et continuer à croître au-delà, puisqu'aucune limite n'est prévue à ce sujet dans la Constitution. D'ailleurs, un ministre a déclaré que l'équilibre serait atteint à l'horizon 2019, mais, si l'on regarde la définition du mot « horizon », on s'aperçoit que c'est une ligne qui recule au fur et à mesure que l'on s'en approche... Cela promet!

Monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, il existe deux façons de présenter des prévisions.

La plus risquée consiste à établir des prévisions optimistes pour donner confiance, mais avec des risques d'échec graves, dans le cas où les prévisions ne se réalisent pas. C'est cette solution que le Gouvernement a retenue dans le projet de loi qu'il nous présente aujourd'hui, se faisant, par là même, critiquer par la Commission européenne. Ce choix risque de nous faire perdre notre crédibilité et la confiance de nos créanciers, qui augmenteront leurs taux d'intérêts, ce qui nous placerait en situation de cessation de paiement. Ce serait dramatique, mais personne n'a l'air de s'en préoccuper...

La solution moins risquée consiste à établir des prévisions pessimistes, en tous cas prudentes, quitte à ce que les chiffres soient finalement meilleurs que prévu, ce qui démontrerait la qualité de notre gestion et notre crédibilité. C'est de cette manière que les entreprises procèdent; le Gouvernement devrait les imiter.

Pendant que la France refuse de faire de la réduction de sa dette une priorité et d'effectuer les réformes nécessaires, ce qui est une faute grave, l'Allemagne, quant à elle, a présenté un budget pour 2015 en équilibre et prévoit ensuite de dégager un excédent record de 16 milliards d'euros, ce qui lui permettra de commencer à rembourser sa dette.

Mais le plus tragique, dans le présent projet de loi de programmation, c'est le niveau de nos dépenses publiques, qui ne diminue pas, malgré les demandes de M. Didier Migaud, que le Gouvernement continue à ne pas écouter. M. Migaud appelle également à la baisse de nos impôts, dont le niveau trop élevé empêche toute croissance.

Mes chers collègues, imaginez que la France présente, chaque année, un budget excédentaire de 10 milliards d'euros, ce qui est loin d'être le cas. Si la France utilisait ces 10 milliards d'euros pour rembourser sa dette, sans contracter de nouveaux emprunts, il lui faudrait deux cents ans pour y parvenir. Dans cinq ans, ce sont peut-être deux cent quarante ans qu'il faudra! Où va-t-on? Une telle situation est inimaginable, et pourtant c'est celle qui nous attend si nous ne posons pas de limites budgétaires à notre dette.

Je vais maintenant vous présenter quelques propositions, qui pourraient peut-être nous permettre de sortir de ce piège mortel de l'endettement non contrôlé.

Il faudrait d'abord que l'État se dote de nouvelles règles de bonne gestion budgétaire, instaurer une règle d'or obligeant tout gouvernement à présenter des budgets équilibrés. Cette proposition, faite par Nicolas Sarkozy, a dû être abandonnée, les socialistes ayant refusé de la voter. Il faut préparer les budgets sur la base d'une croissance prévisionnelle réduite, voisine de zéro. Ainsi, le Gouvernement n'aura que de bonnes surprises!

Il faut diminuer, et même supprimer, des exonérations de charges sociales ou de TVA accordées par l'État aux entreprises et aux contribuables, exonérations dont le financement oblige celui-ci à s'endetter.

Il faut arrêter d'embaucher des fonctionnaires à vie dans les administrations et les collectivités territoriales et supprimer la titularisation obligatoire. Il faut appliquer la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux.

Les entrepreneurs sont les véritables créateurs d'emplois, mais l'impôt de solidarité sur la fortune, le niveau très élevé des impôts sur les dividendes et sur le revenu les démotivent totalement, et ils quittent la France pour aller investir ailleurs. Si l'on maintient ces impôts à leur niveau actuel, cela ne marchera pas, que le gouvernement au pouvoir soit de gauche ou de droite. Dès lors, pourquoi ne pas les abaisser?

Pour réduire le chômage, il faut flexibiliser l'emploi, en rendant les licenciements possibles en cas de baisse d'activité et en créant des emplois de mission, des emplois de projet, comme pour les travaux publics. Il est faux de croire que c'est en interdisant les licenciements que l'on va réduire le chômage. En effet, sans flexibilité de l'emploi, les entrepreneurs n'embaucheront plus en France. Ils s'expatrieront et le chômage continuera à augmenter chez nous.

Il faut aussi supprimer les 35 heures, qui paralysent notre économie depuis quinze ans et rendent nos entreprises moins compétitives. Les 35 heures coûtent au budget de l'État 21 milliards d'euros d'allègements sociaux par an. Je pense, monsieur le secrétaire d'État, que vous seriez heureux de pouvoir disposer d'un tel montant au moment de l'élaboration de votre projet de budget !

Je voudrais aussi vous proposer de refonder complètement notre fiscalité, en transformant l'impôt progressif en impôt égalitaire, assorti du même taux pour tous les revenus. C'est le principe de ce que l'on appelle la *flat tax*, en vigueur par exemple en Russie, avec un taux de 13 % pour tous les revenus, et même chez nous avec la contribution sociale généralisée, la CSG, acquittée par tous au taux de 7 % et qui rapporte plus de 80 milliards d'euros par an, alors que l'impôt progressif sur le revenu ne rapporte que 60 milliards d'euros.

En instituant, par exemple, une *flat tax* à 2 % pour les revenus inférieurs à 1 300 euros, ce qui est quand même un minimum, à 5 % pour les revenus compris entre 1 300 et 2 000 euros et à 10 % pour tous les revenus supérieurs à 2 000 euros, tout en supprimant les niches fiscales de l'impôt sur le revenu, la recette pourrait s'élever à 100 milliards d'euros, soit 40 milliards de plus qu'aujourd'hui.

En plus d'augmenter nos recettes fiscales, cette *flat tax* présenterait d'autres avantages. C'est un impôt prélevé à la source, chaque mois, sur les bulletins de salaire, à l'instar de la CSG, et pratiquement indolore. De plus, la *flat tax* ne porte pas atteinte à l'équité de l'impôt, puisque, de toute façon, ce sont les plus gros revenus qui paient le plus.

Monsieur le secrétaire d'État, je souhaiterais que cette proposition soit étudiée par vos services. Pour ma part, je pense que sa mise en œuvre aurait des incidences importantes. En tout cas, elle permettrait l'arrêt des expatriations et le retour de la croissance tant attendue par tous.

Monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'état de nos finances publiques est grave. La France est au bord du précipice. Si nous continuons de cette manière, nous n'aurons bientôt plus d'investisseurs et nous serons obligés d'emprunter à des taux élevés, qui conduiront notre pays à la cessation de paiement. Mes propositions ne sont ni de droite ni de gauche. Elles sont appliquées avec succès dans d'autres pays. Dès lors, pourquoi ne pas essayer de les mettre en œuvre ? Cela éviterait à la France de subir une faillite autrement imparable et permettrait au gouvernement de notre pays, quel qu'il soit, de redresser nos finances.

C'est pourquoi, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je vous propose de ne pas voter ce projet de loi de programmation des finances publiques, qui ne résoudra pas nos problèmes si vous ne reprenez pas quelques-unes des propositions que j'ai formulées. (*M. Philippe Dallier applaudit.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Yannick Botrel.

M. Yannick Botrel. Madame la présidente, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'examen d'un projet de loi de programmation des finances publiques est un exercice toujours intéressant, car il nous permet de nous abstraire de l'immédiateté et de nous interroger sur l'avenir financier, économique et budgétaire de notre pays à moyen terme.

Je souhaite tout d'abord préciser que, dans le présent débat, je n'aborderai que brièvement la question de la fiabilité du cadrage macroéconomique et des prévisions de croissance sur lesquels repose ce projet de loi, ainsi que les autres textes budgétaires que notre assemblée étudiera dans les semaines à venir. Cette question a en effet été largement évoquée ce matin.

Quelle que soit la sensibilité politique du gouvernement en place, ce cadrage est systématiquement remis en cause par l'opposition, qui le trouve trop optimiste, trop imprécis, trop laxiste, ou les trois à la fois ! Il convient donc, me semble-t-il, de se référer à l'expertise des services de Bercy, ces derniers précisant les hypothèses autant qu'il est possible de le faire sur le plan technique.

M. Philippe Dallier. Ils sont à la fois juges et parties !

M. Yannick Botrel. Bien que très travaillées (*M. Philippe Dallier rit.*), ces hypothèses n'en demeurent pas moins incertaines par définition, en particulier dans un contexte économique et financier très mouvant. Pour reprendre une formule plaisante, la prédiction est un art bien difficile, surtout en ce qui concerne l'avenir !

M. Philippe Dallier. C'est vrai !

M. Yannick Botrel. À ce sujet, la nouvelle majorité de notre commission des finances a supprimé les articles de cadrage macroéconomique du texte, du fait d'un désaccord de fond avec la politique économique conduite par le Gouvernement.

M. Philippe Dallier. C'est également vrai !

M. Yannick Botrel. En toute cohérence, le Gouvernement a choisi de déposer des amendements tendant à rétablir ces articles. Il va de soi, mes chers collègues, que le groupe socialiste appelle à les voter, les articles en question étant nécessaires à l'équilibre du texte.

Nous avons mieux à apporter que des débats qui, en toute honnêteté, me semblent quelque peu vains ! Je le rappelle à la majorité sénatoriale, l'expérience ayant montré que le Sénat est plus entendu par l'exécutif et les citoyens lorsqu'il fait le choix de débattre au fond des questions soumises à son examen.

Je juge donc plus productif d'évoquer devant vous, en complément des éléments apportés ce matin au débat par Jean Germain, plusieurs points budgétaires dont l'importance me paraît majeure.

J'aborderai tout d'abord la question des choix politiques faits par le Gouvernement en matière de gestion de la dette et du déficit public.

Je suis de ceux qui considèrent que le respect de nos engagements européens n'est pas facultatif. Nous ne pouvons pas continuellement nous déclarer attachés à l'Union européenne, vouloir exercer un *leadership* en son sein et ne pas faire les efforts nécessaires à la stabilité financière de la zone euro !

Ces engagements me semblent d'ailleurs parfaitement légitimes au plan national. Il s'agit non pas d'adopter une politique budgétaire de rigueur, comme on peut parfois l'entendre dire, mais de contenir le déficit du budget et la dette, au service de l'efficacité de la dépense publique dans notre pays.

À cet égard, je me félicite que le remboursement des intérêts de la dette ne soit plus, grâce aux mesures prises, le premier poste de dépense de l'État. Cela n'était pas arrivé

depuis 2012! Il s'agit là d'un marqueur politique et budgétaire très significatif, et je salue l'action du Gouvernement, qui a contribué à cette inversion de tendance.

Contenir le déficit public, c'est contenir la progression des dépenses de remboursement de notre dette, et c'est ainsi dégager des marges d'investissement supplémentaires pour les politiques publiques dont notre pays a aujourd'hui particulièrement besoin.

Il ne s'agit donc pas d'une politique budgétaire de rigueur, si l'on considère que la rigueur se définit, au sens budgétaire du terme, comme la compression générale de l'ensemble des dépenses de l'État. Nous en sommes bien loin, fort heureusement d'ailleurs!

Au contraire, la construction budgétaire fait apparaître une augmentation de l'effort financier de l'État en faveur de certaines politiques publiques primordiales : la justice, l'éducation, la sécurité publique. Elle traduit également le souci du Gouvernement de donner davantage de temps à l'assainissement de nos comptes publics, afin de rendre celui-ci compatible avec les réalités économiques de notre pays ; cela a été négocié avec l'Europe.

Pour ces raisons, j'approuve la stratégie de réduction des déficits et de la dette publique retenue par le Gouvernement. Elle est évidemment nécessaire, tout en étant également pragmatique, ainsi que M. le ministre des finances et des comptes publics l'a encore récemment indiqué à la Commission européenne.

Je souhaite, dans un second temps, évoquer plus en détail le deuxième chapitre du projet de loi qui nous est présenté.

Les dispositions de ce chapitre renforcent la logique de contrôle des dépenses publiques sur la période allant de 2014 à 2017. Rien de nouveau, diront certains, mais je crois important de rappeler le caractère vertueux de cette démarche.

Aussi et surtout, la mise en place de l'ODEDEL, l'objectif d'évolution de la dépense publique locale, me semble particulièrement importante. En tant que membre de l'assemblée représentant les collectivités territoriales de notre pays, je m'en félicite.

Je juge également très intéressant l'amendement adopté par nos collègues de l'Assemblée nationale, sous l'impulsion du groupe socialiste. En effet, nous allons pouvoir disposer d'un indicateur renforcé pour analyser l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Cela permettra une vision plus précise de la réalité budgétaire des collectivités territoriales, qui rendra possible, le cas échéant, une intervention correctrice de l'État.

Par ailleurs, j'en suis convaincu, l'ODEDEL montrera avec netteté que la grande majorité des collectivités locales de notre pays pratiquent une gestion budgétaire saine et équilibrée. Il permettra également de renforcer les outils de comparaison et d'évaluation dont disposent des collectivités parfois dans le doute en matière de pilotage de leur politique budgétaire.

Certes, à l'image de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie, l'ONDAM, en ses débuts, l'ODEDEL n'aura qu'un caractère indicatif, mais je suis persuadé de l'effet productif de cette initiative. À ce titre, je me réjouis que la commission des finances ait émis un avis favorable sur le dispositif, dont le potentiel me semble intéressant dans une perspective pluriannuelle. La polémique sur sa constitution-

nalité, apparue à l'Assemblée nationale, mais également, ce matin, dans notre assemblée, me paraît pour le moins infondée.

En tout état de cause, l'ODEDEL viendra compléter utilement les autres objectifs de dépenses déjà institués à ce jour et, dans cet esprit, je pense que nous pouvons encore améliorer le dispositif issu des travaux de notre commission des finances.

De manière plus générale, cette logique sera complétée par l'institution d'une « revue » des dépenses, prévue à l'article 22 du projet de loi, et par l'obligation faite au Gouvernement, à l'article 23, de présenter un bilan sur chaque niche fiscale trois ans après sa création.

Enfin, je note avec satisfaction la volonté d'amélioration de l'information du Parlement sur les agences de l'État. C'était un point fréquemment évoqué, et l'on pouvait effectivement regretter le caractère parfois parcellaire de l'information qui nous était communiquée. Nous espérons que le dispositif envisagé sera à même d'améliorer la situation.

Ainsi, le projet de loi qui nous est présenté est globalement positif, et je salue le travail accompli par le Gouvernement.

Voilà maintenant quatorze années que le Parlement a voté la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF. Ce fut, de l'avis général, une avancée notable, renforçant les pouvoirs de contrôle du Parlement en matière budgétaire. Le changement de notre paradigme de travail budgétaire est tel qu'il nous faut encore poursuivre nos efforts pour nous approprier, aussi pertinemment que possible, toutes les possibilités ouvertes par la LOLF.

Nous avons beaucoup fait évoluer notre rôle dans le domaine budgétaire, en le renforçant considérablement, mais il nous reste encore des marges de progression. Chaque année nous permettra d'avancer et de préciser les dispositifs de contrôle budgétaire que nous utilisons. Bien entendu, il y a lieu de s'en réjouir!

Certes, nous avons des divergences d'appréciation sur les budgets présentés par les différents gouvernements qui se sont succédé durant les treize dernières années. Cela est tout naturel, dans la mesure où nos sensibilités politiques sont diverses, voire opposées. C'est là le fonctionnement normal de la démocratie. Cela étant, je note avec une certaine satisfaction qu'aucun de nous ne conteste les avancées réalisées, depuis lors, en matière d'implication de notre assemblée dans le contrôle budgétaire.

Le projet de loi de programmation des finances publiques qui nous est aujourd'hui présenté s'inscrit dans cette logique.

Bien évidemment, la majorité sénatoriale a choisi – pouvait-il en être autrement? – de contester les prévisions du Gouvernement et de demander tout à la fois plus d'économies et plus de dépenses. Cela m'a remis en mémoire cette réflexion d'Anthony Eden : « tout le monde est en faveur d'économies générales et de dépenses particulières ». La majorité sénatoriale a réclamé, aussi bien en commission que dans cet hémicycle, des réformes structurelles que la droite n'a pas réalisées quand elle était aux responsabilités, alors même que la crise a débuté en 2008.

Peut-être est-il temps pour vous, chers collègues de l'opposition, de sortir du flou des invocations, des généralités, et d'avancer des propositions plus précises, pour que nous

puissions enfin avoir un débat concret sur tous les sujets qui nous occupent aujourd'hui! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur les travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État auprès du ministre des finances et des comptes publics, chargé du budget. Que l'on me permette tout d'abord de remercier l'ensemble des orateurs pour la qualité de leurs interventions.

Je voudrais dire, avec beaucoup de simplicité, que réduire le déficit, ce n'est pas renoncer à nos priorités, cela n'interdit pas de faire des choix! J'ai entendu certains orateurs nous reprocher de ne pas en faire. C'est faux! Nous faisons le choix de continuer à financer nos priorités – l'école, la justice, la jeunesse, la lutte contre les inégalités –, en réalisant des économies sur les autres dépenses publiques!

Michèle André et Jean Germain ont utilement rappelé les orientations retenues dans ce projet de loi et la cohérence de celui-ci. Je les remercie, au nom du Gouvernement, de leur soutien.

Je souhaiterais répondre précisément aux orateurs ayant émis des réserves sur la programmation proposée par le Gouvernement.

Il a été dit que nous ne réalisons pas d'économies, que la dépense continuait de progresser. Effectivement, la dépense publique est en augmentation; c'est heureux, car sa diminution en valeur signifierait une réduction des pensions, une baisse du traitement des fonctionnaires, ou encore la suppression des mécanismes de redistribution: autant d'évolutions dont, pour notre part, nous ne voulons pas!

Toutefois, si la dépense publique continue de croître, c'est de façon beaucoup plus lente qu'auparavant, car nous entendons gérer l'argent public avec sérieux.

Ainsi, entre 2002 et 2012, monsieur le rapporteur général, la dépense publique a augmenté, en moyenne, de 32 milliards d'euros chaque année.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Il y a eu la crise de 2008, tout de même!

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. En 2013, sa progression n'aura été que de 21 milliards d'euros, soit 11 milliards d'euros de moins. Cela représente une croissance en valeur de 1,9 %, la plus basse depuis 1998. Pour 2014, nous prévoyons une hausse de la dépense publique de 1,4 %, soit environ 16 milliards d'euros.

Pour prendre l'exemple de l'ONDAM, lorsque l'on déclare vouloir réaliser des économies sur les dépenses d'assurance maladie, cela signifie non pas que l'on réduit en valeur les dépenses de santé, mais que l'on s'inscrit en dessous du taux de croissance tendancielle de 3,9 %. En effet, outre que les traitements sont de plus en plus coûteux, nous sommes de plus en plus nombreux et nous vivons de plus en plus longtemps... ce dont on ne peut que se féliciter! Il n'empêche que limiter la progression des dépenses d'assurance maladie à 2 %, comme le prévoit l'ONDAM, cela représente une économie substantielle par rapport aux évolutions naturelles, même si certains estiment que nous pourrions faire un peu mieux.

S'agissant du rythme de progression de l'ensemble des dépenses publiques, il sera donc, en 2014, divisé par deux par rapport à ce qu'il était en moyenne entre 2002 et 2012.

J'ai été attentif, monsieur le rapporteur pour avis, à votre souhait de disposer d'une information plus ample et précise sur les dépenses ne relevant pas du champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale, avec les difficultés que cela peut comporter, non pas pour établir les constats, mais en matière de gouvernance. En effet, cette dernière est souvent entre les mains des partenaires sociaux, même si l'État, comme il l'a déjà montré par le passé, sait bien sûr prendre ses responsabilités quand cela s'avère nécessaire.

Je veux maintenant dire quelques mots sur le point qui est peut-être le plus important: les hypothèses de programmation.

Vous les avez tous évoquées, les qualifiant tantôt d'optimistes, tantôt de réalistes. En tout cas, nous les assumons. Le projet de loi qui vous est soumis a été élaboré à la fin du mois d'août; nous sommes au mois de novembre.

M. Vincent Delahaye. Ça ne fait jamais qu'à peine plus de deux mois!

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Sans doute, monsieur le sénateur, mais je lisais ce matin qu'un organisme – que ce soit l'OCDE, la Commission européenne, l'INSEE, le FMI, la Banque de France, telle ou telle agence, tous employent des spécialistes plus qualifiés les uns que les autres! – avait diminué de 0,1 point les prévisions pour la France. Et de telles annonces s'enchaînent tous les huit jours!

Or nous vous présentons une loi de programmation pour les trois, voire pour les cinq prochaines années. Nous ne révisons pas nos chiffres tous les huit jours! Mais l'INSEE, lui, publie des prévisions révisées très régulièrement.

Il est facile de prévoir le passé. Monsieur Delahaye, vous avez affirmé tout à l'heure que le faible niveau d'inflation que nous connaissons actuellement était prévisible. Bravo! Vous êtes le seul à l'avoir prévu! Voilà un an, ou même six mois, aucun organisme, si éminent fût-il, n'avait annoncé que l'inflation en Europe serait aussi faible aujourd'hui. Sur la croissance, oui, on nous faisait des remarques, mais personne n'avait écrit dans une note de conjoncture que la faible inflation serait une caractéristique de la période que nous traversons aujourd'hui. À part vous, peut-être!

À l'avenir, il faudra que je demande aux uns et aux autres de mettre dans une enveloppe cachetée leurs prévisions de croissance et d'inflation pour les années 2017, 2018 et 2019! (*Sourires sur les travées du groupe socialiste.*) Car il est un peu facile de nous reprocher, après coup, de nous être trompés dans les prévisions quant au niveau de l'inflation!

Je le dis avec beaucoup d'humilité, mesdames, messieurs les sénateurs, au poste que j'occupe, avec tous les techniciens et spécialistes qui nous entourent, que ce soit au Trésor ou dans les services des grandes administrations de l'État, nous annonçons des prévisions parce que les lois organiques nous y obligent et pour nous donner de la lisibilité. Mais, de grâce, comparons avec ce qui s'est fait dans toutes les lois de finances précédentes!

Dans l'avis du Haut Conseil des finances publiques, sur lequel certains aiment à s'appuyer aujourd'hui – et qui sont d'ailleurs tout aussi prompts à revendiquer les prérogatives du Parlement par rapport aux autorités indépendantes, y compris le Haut Conseil –, vous lisez la phrase qui vous arrange suivant que vous vous trouvez d'un côté ou de l'autre de l'hémicycle. Reconnaissez tout de même – et certains membres de la majorité sénatoriale y ont consenti – que les prévisions de croissance du projet de loi sont proba-

blement plus proches que jamais de ce que l'on appelle le « consensus des prévisionnistes », que j'évoquais précédemment avec un peu d'ironie.

Monsieur le rapporteur général, vous avez, avec une grande précision, qui vous honore et qu'il faut saluer, détaillé l'ensemble des questions.

S'agissant de la méthode, avec d'autres, vous nous avez reproché d'avoir préféré changer la loi parce que nous avons été mis en demeure d'utiliser la procédure de correction des écarts. Monsieur le rapporteur général, avec tout le respect que je vous dois, je vous rappellerai que cette procédure a été clairement inscrite dans la loi organique du 17 décembre 2012, loi qui a d'ailleurs été votée dans un large consensus au Parlement.

Dès lors, comment peut-on nous reprocher d'avoir eu recours à cette procédure ? Ayant constaté que la conjoncture évoluait de façon significativement différente de ce qui était attendu, nous avons fait ce choix et nous l'assumons. Bien sûr, on peut avoir un avis tout à fait différent, et tout aussi respectable, sur l'appréciation de la situation. Pour notre part, nous constatons que la croissance semble durablement atone en France, comme partout ailleurs en Europe.

La baisse de l'inflation, qui est le fait nouveau que personne n'avait prévu – à l'exception d'un seul ! – change la donne. Nous assumons le choix de reporter dans le temps l'atteinte des objectifs que nous avons pu nous fixer dans un contexte différent. Le contexte ayant changé, le principe de réalité et le pragmatisme nous imposent de procéder à certaines modifications.

M. le sénateur Rachline a parlé d'un déficit public de l'ordre de 2 000 milliards d'euros ; j'ai d'ailleurs eu le sentiment que beaucoup d'entre vous avaient tiqué en entendant ce chiffre... Je pense qu'on peut mettre sur le compte de l'inexpérience le fait de confondre le déficit et la dette. Nous dirons que c'est un péché de jeunesse ! Non, Dieu merci, le déficit public n'atteint pas un tel montant !

Mesdames, messieurs les sénateurs, le débat est légitime. Cela étant, adopter une loi de programmation des finances publiques sans les « articles de chiffres », comme votre commission le propose, nous paraît tout de même assez inconcevable. C'est pourquoi le Gouvernement vous proposera de les rétablir.

En tout cas, je remercie chacune et chacun de sa contribution au débat.

Mme la présidente. La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion du texte de la commission.

PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION
DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES
ANNÉES 2014 À 2019

TITRE I^{ER}

ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES
FINANCES PUBLIQUES

Article 1^{er}
(Supprimé)

Mme la présidente. L'amendement n° 22, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Est approuvé le rapport annexé à la présente loi, prévu à l'article 5 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Si vous me le permettez, madame la présidente, je présenterai simultanément les amendements n°s 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 33 et 34, qui visent tous à rétablir les « articles de chiffres » tels qu'ils étaient issus des travaux de l'Assemblée nationale. Nous en avons, me semble-t-il, assez largement débattu.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Je serai également très bref, la discussion générale nous ayant suffisamment éclairés sur le désaccord de fond de la majorité sénatoriale quant à la trajectoire proposée par le Gouvernement.

Un important rapport a été publié par la commission des finances. Les services de la commission ont réalisé un travail extrêmement approfondi, qui explique notre critique portant sur les économies structurelles et la renonciation à l'objectif de réduction du déficit.

Pour les raisons qui ont été mentionnées et compte tenu des désaccords qui ont été exprimés, notamment par la majorité sénatoriale, à l'égard de la position du Gouvernement sur cette loi de programmation, la commission a évidemment émis un avis défavorable sur l'ensemble des amendements qu'il a présentés et qui visent tous à rétablir les articles que nous avons supprimés.

Nous n'allons pas nous lancer, en cet instant, dans une bataille de chiffres, mais je voudrais revenir succinctement sur les propos que vient de tenir M. le secrétaire d'État.

Comme le souligne le rapport de la commission, la dépense publique reste très sensiblement plus élevée en France : plus de 7 points de PIB par rapport à la moyenne des autres pays de la zone euro. Le secrétaire d'État a cité la période 2002-2012. Je rappelle que c'est au cours de cette période, en 2008, que s'est déclenchée une crise majeure.

Nous avons longuement évoqué ce sujet en commission, à propos tant du projet de loi de programmation des finances publiques que du projet de loi de finances pour 2015 : tous les pays européens, du fait de cette crise, ont été amenés à recourir à l'augmentation de la dépense publique pour soutenir l'investissement et éviter l'effondrement de la zone euro.

Ce qui est plus inquiétant aujourd'hui, c'est la comparaison des courbes. En 2012-2013, les pays de la zone euro ont augmenté leurs dépenses publiques de 1,2 % en moyenne, quand la France les augmentait de plus du double, soit d'environ 2,5 %.

S'il y a eu une période où l'ensemble des pays, y compris la France, ont eu recours à la dépense publique, depuis 2012-2013, le nôtre se caractérise à la fois par un niveau de dépense publique plus élevé et par une augmentation annuelle de plus du double de la moyenne de la zone euro. C'est ce qui nous préoccupe, tant en termes de comparaison européenne que de trajectoire.

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Pierre Caffet, pour explication de vote.

M. Jean-Pierre Caffet. Nous sommes dans un débat classique entre majorité et opposition sur le caractère plus ou moins réaliste ou optimiste des prévisions économiques d'un gouvernement. Je comprends que l'opposition conteste celles qui nous sont présentées.

Nous pourrions disserter longuement, comme le fait le rapport de la commission – il est d'ailleurs excellent, monsieur le rapporteur général –, sur l'estimation de la croissance potentielle, de l'écart de production, sur les conséquences de ces estimations sur le déficit structurel, etc. Pour ma part, je considère que ces débats entre techniciens sont relativement secondaires par rapport à la véritable question qui nous est posée, en tout cas selon moi, et qui pourrait s'énoncer de la manière suivante : la France est-elle capable de revenir sur un sentier de 2 % de croissance, à quel horizon et à quelles conditions ?

M. Philippe Dallier. Eh oui ! À quelles conditions ?

M. Jean-Pierre Caffet. Puis-je m'exprimer sans être interrompu, monsieur Dallier ?

M. Philippe Dallier. Oui !

M. Jean-Pierre Caffet. Merci !

Or, sur cette question, nous n'avons pas de réponse de la part de la majorité sénatoriale.

On peut supprimer tous les articles de la loi de programmation ! Jean Germain a montré les problèmes constitutionnels que pouvait induire le choix de la commission. On peut même se passer de programmation ! J'aimerais cependant entendre la majorité sénatoriale nous dire quel cheminement elle envisage, à quel terme et à quelles conditions. Or le rapport reste totalement muet sur ce point, monsieur le rapporteur général.

J'ai cru comprendre que, pour revenir à un sentier de 2 % de croissance, il faudrait procéder à une purge budgétaire. Mais vous ne le dites que de manière allusive et sans donner aucun chiffre. En tout cas, c'est là le désaccord que nous avons avec vous.

Nous pensons, nous, que, pour revenir à un sentier de 2 % de croissance, il faut d'abord restaurer la compétitivité de l'économie française, c'est-à-dire celle des entreprises. Le CICE, le pacte de responsabilité et de solidarité, de notre point de vue, répondent à cet enjeu, qui est fondamental.

En ce qui concerne le rétablissement des comptes publics et la gestion des finances publiques, nous avons une divergence. Pour ma part, je suis plutôt d'accord avec Christine Lagarde, directrice générale du Fonds monétaire international, qui affirmait, voilà quelques semaines à peine : « La consolidation budgétaire doit se faire à un rythme mesuré et bien calibré. » C'est exactement ce que fait le Gouvernement ! Vous pouvez certes reprocher au Gouvernement de suivre les recommandations du FMI...

Moi, j'aimerais vraiment savoir comment vous allez rétablir la croissance en réduisant la dépense publique bien au-delà de ce qu'envisage le Gouvernement. J'ai entendu des chiffres divers et variés, compris entre 100 milliards d'euros et 150 milliards d'euros. Nous ne savons d'ailleurs pas si ces économies seraient réalisées en tendance ou en niveau. Pourriez-vous également nous éclairer sur ce point, chers collègues de l'opposition ? Nous ne savons pas non plus en combien de temps cela pourrait se faire.

Très franchement, pensez-vous qu'en réduisant en trois ans ou en cinq ans la dépense publique de 150 milliards d'euros, que ce soit en tendance ou en niveau d'ailleurs, vous allez revenir sur un chemin de croissance de 2 % ? (*Oui ! sur les travées de l'UMP.*)

Vous pouvez le croire !

Toujours est-il que je m'étonne de vos propos sur les effets de la dépense publique en fonction des acteurs de cette dépense : selon vous, seule la réduction de la dépense publique des collectivités territoriales aurait un caractère récessif !

M. Jean Germain. Pour l'instant !

M. Jean-Pierre Caffet. Vous pouvez supprimer le « glissement vieillissement technicité », le fameux GVT, vous pouvez diminuer les prestations sociales... Pour vous, tout cela n'aura rigoureusement aucune incidence sur la croissance ! Dans votre raisonnement, seules les collectivités territoriales sont porteuses de croissance. Un enfant de quatre ans ne croirait pas à cette fable ! Alors, monsieur le rapporteur général, comment y croire quand on a atteint mon âge ? (*Sourires.*)

On peut toujours casser le thermomètre et se priver de prendre la température ! Mais j'aimerais connaître les propositions de la majorité sénatoriale en matière de réduction de la dépense publique.

Que propose, par exemple, la commission des affaires sociales ? Une réduction du déficit de l'ensemble des organismes de protection sociale de 700 millions d'euros en 2015 et de 300 millions en 2016. D'un côté, la majorité propose des économies d'un milliard d'euros sur le système de santé, de l'autre, elle revient sur la disposition concernant les allocations familiales. Faites les comptes : cela fait 700 millions d'euros d'économies en 2015 et 300 millions en 2016.

Franchement, est-ce avec de telles mesures, et alors que le PLFSS représente une dépense totale d'environ 500 milliards d'euros, que vous allez régler le problème de la dépense publique et faire revenir la France sur un sentier de 2 % de croissance ?

Encore une fois, personne ne peut croire à cette fable.

Mme la présidente. La parole est à M. Vincent Delahaye, pour explication de vote.

M. Vincent Delahaye. J'ai toujours pensé – je n'étais sans doute pas le seul – que les anticipations d'inflation de la BCE étaient trop hautes et que, de ce fait, elle maintenait les taux à un niveau plus élevé qu'aux États-Unis, alors que la Fed, la Réserve fédérale américaine, était beaucoup plus réaliste quant à l'inflation prévisible et savait répondre plus promptement à un risque de sous-activité.

J'ai également toujours pensé que les niveaux de dépense publique et de prélèvements obligatoires de notre pays, nettement plus élevés que ceux des autres pays, constituaient un fardeau pour notre économie et nous empêchaient de rejoindre le sentier des 2 % de croissance.

Les prédécesseurs de M. le secrétaire d'État nous ont souvent brossé un tableau très flatteur de l'avenir et promis des taux de croissance de 2 %, voire 2,5 %. Or le niveau actuel de la dépense publique et des prélèvements obligatoires, je le répète, ne nous permet pas d'atteindre ces objectifs.

Pour ce qui est des prévisions, monsieur le secrétaire d'État, je ne suis pas capable de me projeter à l'horizon 2018-2019. Je me contente de l'année prochaine et, si j'avais à faire ce budget, je prendrais des hypothèses prudentes.

Qu'est-ce qu'une hypothèse prudente en matière budgétaire ? Il s'agit du consensus des prévisionnistes auquel on retranche 0,5 point. Je l'avais déjà proposé il y a deux ans et, si l'on m'avait suivi, je crois que l'on ne serait pas tombé loin du taux réellement atteint.

Le consensus du mois d'août – car il change tous les mois – était de 1 %. Prenons ce chiffre et enlevons 0,5 point. Avec les 0,5 % obtenus, construisons un budget et prenons rendez-vous pour l'année prochaine. Si l'on fait 0,6 % ou 0,7 % de croissance, nous aurons enfin de bonnes surprises ! Et moi, je suis friand de bonnes surprises en matière budgétaire, monsieur le secrétaire d'État, car j'en ai assez d'en avoir de mauvaises chaque année.

On nous annonce le beau temps pour demain, on attend le retour de la croissance... Comme je l'ai dit dans la discussion générale, nous avons l'impression que le Président de la République attend le retour de la croissance, qu'il pense qu'elle finira bien par arriver, par nous tomber dessus... Eh bien non ! Il faut prendre des mesures pour cela !

Sur les retraites, sur les allocations chômage, on n'est pas allé assez loin. Beaucoup de choses restent à faire !

Pourquoi la réduction de la dépense publique des collectivités territoriales est-elle plus récessive ? Vous avez la réponse...

M. Claude Raynal. Non !

M. Vincent Delahaye. L'investissement ! Vous n'avez qu'à regarder qui investit encore dans ce pays !

M. Jean-Pierre Caffet. Parce que la consommation, elle, n'a rien à voir avec la croissance ?

M. Vincent Delahaye. Croyez-vous que c'est l'État qui investit ? Il ne consacre qu'à peine 2 % de son budget à l'investissement !

Vous parlez d'assainissement budgétaire, mais il n'y a aucun assainissement ! Les déficits sont maintenus entre 75 milliards et 80 milliards d'euros et la dette a augmenté de 250 milliards d'euros depuis mai 2012 ! Est-ce cela, l'assainissement budgétaire ? Laissez-moi rire !

Je ne pense pas que Mme Lagarde, dans la phrase que vous avez citée, parlait de la situation de la France ni de ce qui est proposé par le Gouvernement dans ce texte !

M. Jean-Pierre Caffet. Si !

M. Vincent Delahaye. Les dispositions de ce projet de loi sont totalement insuffisantes.

C'est la raison pour laquelle je ne voterai pas les amendements proposés par le Gouvernement. Je ne crois pas à cette trajectoire budgétaire. On nous raconte encore des fables. Nous nous sommes passés de programmation pendant des années ; aujourd'hui, nous en avons une, mais à quoi nous sert-elle ? J'ai posé la question au président du Haut Conseil des finances publiques ; il m'a répondu que c'était mieux que rien... Je n'en suis même pas sûr : ces prévisions ne sont visiblement ni réalistes ni prudentes. Or, en matière de finances publiques, il faut être prudent et rigoureux, parce qu'il s'agit d'argent qui appartient à tout le monde.

Je ne partage absolument pas l'option du Gouvernement consistant à faire porter l'effort sur les collectivités territoriales, sur les familles et sur la défense nationale. Il ne s'agit pas de bons choix. D'autres voies sont à explorer.

M. Claude Raynal. Lesquelles ?

M. Vincent Delahaye. Je l'ai dit : les retraites, les allocations chômage... (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

Mais qu'attendez-vous pour faire des réformes sur ces sujets ? Beaucoup de choses sont à faire s'agissant du marché du travail, du code du travail...

Le Président de la République en est à chercher des idées, nous dit-on. Peut-être nous donnera-t-il ce soir quelques-unes des pistes sur lesquelles il va travailler d'ici à la fin de son quinquennat.

M. Philippe Dallier. Une idée par ministre !

M. Alain Gournac. Une idée par membre des cabinets !

M. Vincent Delahaye. Toujours est-il que le Gouvernement semble en panne d'idées. Nous avons l'impression d'aller dans le mur. Serge Dassault parlait tout à l'heure de « précipice ». Nous n'en sommes effectivement pas si loin !

Si la conjoncture se retourne, nous risquons d'avoir de très, très mauvaises surprises. J'entendais M. Botrel nous parler de la dette et dire que le Gouvernement faisait des efforts. C'est oublier que ce sont les marchés qui fixent les taux, pas nous. Tant mieux s'ils sont bas aujourd'hui, mais, s'ils devaient se retourner, le coût de la dette deviendrait monstrueux.

Mme la présidente. La parole est à M. François Marc, pour explication de vote.

M. François Marc. Je voudrais en quelques mots expliquer mon vote sur l'ensemble des amendements visant à rétablir les articles de cette loi de programmation que le rapporteur général nous a proposé de supprimer en commission.

Aujourd'hui, l'alternative est simple : soit, comme nous y invite monsieur le secrétaire d'État, nous rétablissons les dispositions supprimées, et il y a une loi de programmation des finances publiques, soit, suivant la proposition du rapporteur général, nous adoptons le texte de la commission, et il n'y a pas de loi de programmation des finances publiques dans le pays.

Je souhaite m'associer aux propos de Jean-Pierre Caffet et dire qu'il me paraît souhaitable d'avoir une gouvernance des finances publiques, une loi de programmation, un cadrage sur le moyen et le long terme.

Je veux aussi mettre en avant deux arguments.

Premièrement, on nous dit que les prévisions manqueraient de réalisme et de crédibilité. Or je pense qu'elles sont en ligne avec les projections des principaux instituts de prévision, l'OCDE et le FMI. Je crois que le réalisme est bien au cœur des projections qui nous sont soumises aujourd'hui et qu'il convient de suivre la proposition qui nous est faite.

Deuxièmement, on nous dit que le projet du Gouvernement ne comporterait pas assez d'économies sur les charges, sans nous indiquer pour autant sur quelles charges il faudrait réaliser des économies supplémentaires...

Je voudrais attirer votre attention sur l'exercice d'autocritique et de rétropédalage auquel se livrent beaucoup d'instituts de prévision. Le FMI vient de le faire, en reconnaissant

avoir commis une erreur majeure après avoir préconisé pour un certain nombre de pays européens des programmes qui se sont révélés très récessifs.

Par ailleurs, j'observe qu'au sein de l'UMP, au sein de la droite sénatoriale, des désaccords fondamentaux existent sur le point de savoir jusqu'où aller en matière d'économies. En commission des finances, certains d'entre vous ont évoqué l'existence d'un coefficient récessif de l'ordre de 1,7, ce qui signifie qu'une baisse des dépenses de 1 peut entraîner un effet récessif de 1,7 : c'est considérable. Dès lors, on voit bien qu'au sein même de l'opposition, la ligne n'est pas très clairement affirmée. C'est la raison pour laquelle vous vous contentez de remettre en cause quelques-unes des projections et de supprimer les principaux articles de cette loi de programmation.

Je crains que l'exercice ne révèle très vite ses limites. On ne peut qu'attendre de vous, dans les semaines qui viennent, plus de précisions sur vos propositions.

Il me semble important de restituer à cette loi de programmation ses articles supprimés. C'est pourquoi le groupe socialiste soutiendra tous les amendements présentés par Christian Eckert. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Philippe Dallier, pour explication de vote.

M. Philippe Dallier. Il y a au moins un point sur lequel je suis d'accord avec Jean-Pierre Caffet : la bonne question est celle de savoir comment retrouver nos 2 % de croissance.

Mais il est une seconde question qu'il faut se poser : avons-nous du temps devant nous ? Vous semblez répondre oui ; pour notre part, nous répondons non.

Les 2 000 milliards d'euros de dette sont comme une épée de Damoclès. Vous savez très bien ce que signifierait pour notre pays une remontée des taux d'intérêt. L'État emprunte, pour son propre compte, quasiment 200 milliards d'euros par an sur les marchés financiers : 70 ou 75 milliards d'euros pour financer le déficit, le reste pour refinancer les emprunts arrivant à échéance.

Que se passerait-il avec une hausse des taux de 100 points de base ? En cinq ans, tout va très vite : 2 milliards d'euros de plus la première année, 4 milliards la deuxième, puis 6, puis 8. Et cela pour seulement 100 points de base ! Rappelez-vous : il n'y a pas si longtemps, les taux d'intérêt étaient plus élevés. Or on nous annonce leur remontée. Prenez un scénario moyennement pessimiste d'une hausse de 300 points de base et faites le calcul !

Vous pensez avoir du temps devant vous pour essayer de réduire tranquillement la dépense publique ; nous ne le pensons pas. Sur cette question, monsieur Marc, il n'y a pas de désaccord au sein du groupe UMP ; nous sommes tous d'accord pour dire qu'il y a urgence !

La question est bien de savoir à quel rythme réduire la dépense publique. Ce que vous nous proposez aujourd'hui montre que vous pensez avoir encore du temps : 2017-2019 !

Mais, mes chers collègues, si nous connaissons entre-temps une forte remontée des taux d'intérêt, vous devrez nous expliquer comment faire face à l'augmentation de la charge de la dette. C'est celle-là, la seconde question fondamentale !

C'est pourquoi nous disons qu'il faut en cinq ans trouver 100 milliards d'euros. S'agit-il d'une purge ? En cinq ans, non.

Vous dites que vous aimeriez entendre nos propositions. Mais vous les connaissez déjà !

Vous ne souhaitez pas toucher globalement au nombre de fonctionnaires. Vous préférez réduire les effectifs de l'armée de terre pour continuer à recruter dans l'éducation nationale.

Vous faites des choix et vous les assumez, mais vous refusez de réduire véritablement la voilure. Et pourtant, en seulement dix ans, le nombre de fonctionnaires, État et collectivités territoriales confondus, a crû de 900 000 !

Vous ne voulez pas toucher au temps de travail. Nous, nous souhaitons revenir sur les trente-cinq heures.

Des propositions comme celles-là, je pourrais en décliner un certain nombre...

La différence est là : vous ne voulez pas toucher à grand-chose et vous espérez que vous aurez le temps. Nous, nous pensons que vous faites courir un très grave risque à ce pays et que nous pourrions le payer très cher.

L'Espagne et le Portugal, qui se sont trouvés dans une situation impossible parce qu'ils ne pouvaient plus refinancer leur dette, ont été obligés de procéder à de véritables purges budgétaires, très douloureuses pour les populations. C'est justement parce que nous ne voulons pas en arriver là que nous considérons qu'il faut faire des efforts supplémentaires.

Vincent Delahaye l'a signalé, l'État consacre désormais 2 % de son budget à des dépenses d'investissement. Cher Jean-Pierre Caffet, en tant qu'élu de Paris, vous savez bien que la situation est complètement différente pour les collectivités territoriales : la baisse de la dotation globale de fonctionnement va certainement les conduire à réduire la voilure en matière d'investissement. Elles joueront d'ailleurs sur trois leviers : un peu sur celui des dépenses de fonctionnement, beaucoup sur celui de l'investissement, et peut-être aussi sur les impôts locaux. L'effet récessif sera donc important.

Enfin, monsieur le secrétaire d'État, on peut faire dire beaucoup de choses aux chiffres, mais fonder votre démonstration sur une moyenne annuelle de l'augmentation du déficit au cours la période 2002-2012 n'est pas du niveau de ce débat ! À la fin de l'année 2003, après les années Jospin, alors que la croissance avait déjà commencé à piquer du nez, le déficit budgétaire se montait à 55 milliards d'euros. À la fin de l'année 2007, avant la crise, il était redescendu à 37,5 milliards d'euros. (*Marques d'approbation sur les travées de l'UMP.*) Excusez-moi, mes chers collègues, mais nous avons réduit le déficit budgétaire !

Après la crise, le déficit a atteint 140 milliards d'euros. On sait pourquoi : il a fallu relancer l'économie et soutenir la croissance. Souvenez-vous, chers collègues de l'opposition sénatoriale, de ce vous disiez à l'époque : le plan de relance n'était jamais suffisant ; il aurait fallu que nous en fassions plus ! Alors, effectivement, nous avons creusé le déficit.

Voilà, en somme, les différents points qui nous opposent. Je partage, tout comme les autres membres du groupe UMP, l'avis exprimé par le rapporteur général. Nous pensons que les prévisions du Gouvernement sont bien trop optimistes ; nous ne pouvons donc pas voter les amendements qu'il nous soumet.

Je souhaite du fond du cœur que les taux d'intérêt de la dette ne dérapent pas ; mais c'est bien ce qui nous pend au nez, et c'est un risque majeur ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Vincent Capo-Canellas, pour explication de vote.

M. Vincent Capo-Canellas. Je souhaitais rassurer Jean-Pierre Caffet, que j'ai écouté comme toujours avec plaisir, sur la question du calendrier. Il y a le temps de la stratégie, c'est celui de ce projet de loi de programmation des finances publiques ; il y a le temps de la mise en œuvre, c'est celui dont il sera question lors du débat budgétaire. Nous pourrions alors discuter sereinement des amendements tendant à baisser la dépense publique, non pas par simple posture philosophique, mais parce que nous pensons que cette baisse est inévitable : si le pays ne réduit pas sa dépense, il ne fait pas reculer son déficit ; il risque donc, à terme, de se heurter au mur de la dette, d'être pris dans une tenaille d'où il ne pourra se sortir.

Nous le savons, si nous ne réduisons pas la dépense publique, nous devons nous adresser aux marchés et donc faire face au risque potentiel de remontée des taux.

Nous avons été quelques-uns à le souligner lors de la discussion générale, la situation objective de notre pays dépend d'événements et d'éléments totalement extérieurs. Certains pays ont déjà fait des réformes ; ils ont, par conséquent, moins besoin que nous de faire appel aux marchés. La France est donc actuellement relativement intéressante pour certains fonds qui ont besoin de placer leurs liquidités. Mais tout cela n'a qu'un temps ! Et cela nous met dans une situation d'extrême fragilité, surtout si ces fonds sont placés dans une optique spéculative. Or nos travaux en commission des finances ont montré la très grande sensibilité de notre pays à une éventuelle remontée des taux.

Il faut donc traiter ce problème, ce qui implique de donner des signaux, en montrant que nos fondamentaux économiques s'améliorent, et de baisser le niveau de la dette. De ce point de vue, nous pensons que la trajectoire budgétaire que vous avez retenue est trop optimiste, monsieur le secrétaire d'État.

Naturellement, la question du réglage, soulevée à juste titre par Jean-Pierre Caffet, se pose aussi. Mais chaque gouvernement européen doit y faire face. Elle requiert d'opérer des choix entre le court terme et le moyen terme. Le risque est évidemment d'être confronté à un effet récessif de court terme, qu'il s'agit donc d'anticiper, d'évaluer et de traiter. En revanche, on sait très bien que, si rien n'est fait à court terme, le mur se rapprochera de nous à moyen terme.

Dans cette perspective, nous avons le sentiment que le réglage proposé par le Gouvernement n'est pas le bon, tout simplement parce qu'il fait la part belle au court terme, sans préparer l'avenir.

La difficulté est de s'adapter à cette réalité et de trouver le réglage qui permettra de faire des économies aujourd'hui sans trop affecter l'activité, pour préparer la croissance de demain.

Un élément de fond nous sépare, chers collègues socialistes : nous pensons, nous, que la politique que vous menez ne nous permettra pas de prendre le train de la croissance. C'est la double peine : non seulement les déficits vont augmenter, mais surtout nous ne créons pas les conditions de la croissance !

Je ne reviendrai pas sur ce qui vient d'être fort bien dit par différents orateurs ; j'évoquerai seulement les réformes structurelles, qu'il faut mener même si c'est difficile. Mais le pays, je le crois, peut entendre la voix de la responsabilité : faire des efforts aujourd'hui pour que cela aille mieux demain.

Nous avons collectivement conscience qu'il n'y a pas eu assez d'efforts faits dans le passé, au cours d'exercices budgétaires dans lesquels nous avons aussi une part de responsabilité. Il s'agit désormais de regarder devant nous, et de créer les conditions pour qu'un consensus réaliste se dégage.

Mme la présidente. La parole est à Mme Nicole Bricq, pour explication de vote.

Mme Nicole Bricq. Philippe Dallier a évoqué la perspective d'une remontée des taux d'intérêt. Ce n'est pas la peine de se faire peur ! On le sait, la peur n'évite pas le danger. Elle peut même, parfois, paralyser l'action.

Il est juste de dire que la Fed a arrêté de faire tourner la « planche à billets ». Néanmoins, la présidente de la Fed, Mme Janet Yellen, le fait prudemment. Les États-Unis n'ont en effet aucun intérêt à ce que l'Europe, et particulièrement la deuxième puissance économique du continent, la France, aillent mal. Les premiers partenaires de l'Europe, ce sont les États-Unis, et les entreprises américaines investissent dans l'appareil productif français assez massivement, il faut le savoir. Elles n'ont donc aucun intérêt, d'un point de vue économique, à ce que la France soit victime d'une remontée brutale des taux. La politique de moindre création de liquidités menée par la Fed est donc relativement prudente et tient compte de cet aspect macroéconomique.

Je voudrais aussi vous faire remarquer, chers collègues, que le projet de loi de finances pour 2015, présenté le 1^{er} octobre dernier, reposait sur des hypothèses d'évolution des taux élaborées en septembre. On prévoyait alors que les émissions d'OAT – obligations assimilables du Trésor – à dix ans se feraient à un taux de 1,90 % à la fin de l'année 2014 et de 2,40 % à la fin de l'année 2015. Compte tenu de la baisse des taux depuis le mois de septembre, le scénario a été révisé. C'est celui dont tient désormais compte le projet de loi de finances, avec un taux à dix ans de 1,50 % à la fin 2014 et de 2 % à la fin 2015, ce qui reste tout de même très prudent.

Ces observations me donnent l'occasion de saluer la manière dont l'Agence France Trésor gère la dette du pays. Vous aurez noté que, au 30 septembre 2014 – c'est le dernier chiffre dont nous disposons –, l'Agence France Trésor a continué à préfinancer, dans le cadre de la gestion active de la dette, les deux prochains programmes d'émission en réalisant 25,7 milliards d'euros de rachat de dettes arrivant à maturité en 2015 et 2016. L'année 2015 est en effet une « grosse » année en ce qu'elle va voir arriver à maturité les nombreux emprunts contractés à sept ans au moment de la crise, en 2008.

Il faut donc saluer ce travail de rachat par anticipation, qui nous permet de nous prémunir contre la hausse des taux.

Aussi, mes chers collègues, je le répète, il est inutile de se faire peur. Nous savons bien qu'un problème de confiance se pose avec les acteurs économiques, les entreprises, mais aussi les ménages. Il convient de ne paralyser l'action ni des uns ni des autres. Faisons confiance à la confiance !

Mme la présidente. La parole est à Mme Éliane Assassi, pour explication de vote.

Mme Éliane Assassi. Même si Thierry Foucaud a déjà développé notre analyse lors de la discussion générale, je tiens à expliciter ce qui justifiera le vote des élus du groupe CRC sur les amendements présentés par le Gouvernement.

J'ai été très attentive aux diverses interventions de cet après-midi. En fait, on nous propose de choisir entre le pire et le moins pire ! La situation vécue par le peuple français est

difficile, elle est source de souffrances comme il en a rarement subi depuis plusieurs décennies. Or j'ai le sentiment que les sénateurs de l'UMP, de l'UDI-UC ou du groupe socialiste, de manière assez extraordinaire, sont tous d'accord pour imposer une cure d'austérité à notre pays, à la grande majorité des Français; ils sont d'accord pour leur demander des efforts et des sacrifices sous prétexte de réduire la dette et les déficits, lesquels s'amplifient en même temps que les mesures d'austérité s'alourdissent. Vous comprendrez, mes chers collègues, que nous ne puissions adhérer à une telle démarche!

J'attends avec impatience l'intervention du Président de la République de ce soir. Pour tout vous dire, j'ai des doutes; d'ailleurs, je ne crois pas être la seule à en avoir! (*Rires et exclamations sur les travées de l'UMP.*)

M. Philippe Dallier. Cela nous surprend!

Mme Éliane Assassi. Personnellement, j'ai beaucoup de respect pour la fonction de Président de la République et je fais partie de ceux qui ont voté pour François Hollande en mai 2012. Je nourris toujours quelques espoirs, même si je suis bien obligée de constater que, jusqu'à présent, ils ont été déçus. (*M. Alain Gournac s'exclame.*) Mais sait-on jamais?

En conclusion, je dirai que nous ne pouvons être d'accord ni avec ce que proposent l'UMP et l'UDI-UC ni avec ce que proposent nos collègues du groupe socialiste.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 22.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. En conséquence, l'article 1^{er} demeure supprimé.

Chapitre I^{er}

LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES

Article 2 (Supprimé)

Mme la présidente. L'amendement n° 23, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé:

Rétablir cet article dans la rédaction suivante:

L'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné au b du 1 de l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012, est fixé à - 0,4 % du produit intérieur brut potentiel.

Le solde structurel correspondant à l'objectif à moyen terme mentionné au premier alinéa est atteint en 2019.

Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation, décrits dans le rapport mentionné à l'article 1^{er} de la présente loi, l'évolution du solde structurel des administrations publiques, défini à l'annexe 4 au rapport annexé à la présente loi, s'établit comme suit:

<i>(En points de produit intérieur brut potentiel)</i>						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde structurel	- 2,4	- 2,2	- 1,9	- 1,4	- 0,9	- 0,4

Cet amendement a déjà été défendu et la commission a fait part de son avis défavorable.

Je le mets aux voix.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. En conséquence, l'article 2 demeure supprimé.

Article 3 (Supprimé)

Mme la présidente. L'amendement n° 24, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé:

Rétablir cet article dans la rédaction suivante:

Article 3

Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation mentionnée à l'article 2:

1° L'évolution du solde public effectif, du solde conjoncturel, des mesures ponctuelles et temporaires, du solde structurel, et de la dette publique s'établit comme suit:

<i>(En points de produit intérieur brut)</i>						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde public effectif (1 + 2 + 3)	-4,4	-4,3	-3,8	-2,8	-1,8	-0,8
Solde conjoncturel (1)	-1,9	-2,0	-1,7	-1,4	-0,9	-0,5
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0
Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)	-2,4	-2,2	-1,9	-1,4	-0,9	-0,4
Dette des administrations publiques	95,3	97,2	98,0	97,3	95,6	92,9

Dettes des administrations publiques, hors soutien financier à la zone euro	92,1	94,0	94,9	94,4	92,7	90,2
---	------	------	------	------	------	------

;

2° L'évolution du solde public effectif, décliné par sous-secteur des administrations publiques, s'établit comme suit :

<i>(En points de produit intérieur brut)</i>				
	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif	-4,4	-4,3	-3,8	-2,8
Dont :				
– administrations publiques centrales	-3,6	-3,7	-3,4	-2,8
– administrations publiques locales	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
– administrations de sécurité sociale	-0,5	-0,3	0,0	0,3

Cet amendement a déjà été défendu et la commission a fait part de son avis défavorable.

Je le mets aux voix.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, l'article 3 demeure supprimé.

Article 4 (Supprimé)

Mme la présidente. L'amendement n° 25, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

L'objectif d'effort structurel des administrations publiques s'établit comme suit :

<i>(En points de produit intérieur brut potentiel)</i>				
	2014	2015	2016	2017
Effort structurel	0,4	0,5	0,2	0,4
Dont : - mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires	0,1	0,0	- 0,2	- 0,2
- effort en dépenses	0,2	0,5	0,4	0,6

Article 5 (Supprimé)

Cet amendement a déjà été défendu et la commission a fait part de son avis défavorable.

Je le mets aux voix.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, l'article 4 demeure supprimé.

Mme la présidente. L'amendement n° 26, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Dans le contexte macroéconomique et selon les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation mentionnée à l'article 2, les objectifs d'évolution de la dépense publique et du taux de prélèvements obligatoires s'établissent comme suit :

<i>(En points de produit intérieur brut)</i>				
	2014	2015	2016	2017
Dépense publique, hors crédits d'impôts	56,5	56,1	55,5	54,5

Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,6	44,5	44,4
Dépense publique, y compris crédits d'impôt	57,7	57,6	57,0	56,1

Cet amendement a déjà été défendu et la commission a fait part de son avis défavorable.

Je le mets aux voix.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, l'article 5 demeure supprimé.

Article 6 (Non modifié)

① I. – Lorsque des écarts importants, au sens de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, sont constatés entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel décrite à l'article 2 de la présente loi, le Gouvernement, conformément à ses engagements tels qu'ils résultent du traité mentionné à l'article 1^{er} :

② 1° Explique les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée. Ces écarts sont appréciés dans le cadre d'une évaluation prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse de l'effort structurel sous-jacent défini dans le rapport mentionné à l'article 1^{er} ;

③ 2° Propose des mesures de correction dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, dont il est tenu compte dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Ces mesures de correction permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel décrite à l'article 2 de la présente loi dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés. Elles portent sur l'ensemble des administrations publiques.

④ II. – Les obligations prévues au 2° du I du présent article ne s'appliquent pas en cas de circonstances exceptionnelles de nature à justifier les écarts constatés, définies au b du 3 de l'article 3 du traité mentionné à l'article 1^{er}.

⑤ III. – Lorsque les circonstances exceptionnelles ont disparu, le Gouvernement présente un projet de loi de programmation des finances publiques en cohérence avec les obligations européennes de la France, au plus tard lors de l'examen du prochain projet de loi de finances de l'année.

⑥ IV. – Il est instauré une conférence des finances publiques associant les représentants des différents sous-secteurs des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Elle se réunit en cas de constatation d'un écart important au sens du I, et au moins une fois par an.

⑦ La conférence des finances publiques élabore un diagnostic sur la situation des finances publiques et apprécie les conditions requises pour assurer le respect de la trajectoire des finances publiques. À cet effet, elle

évalue notamment la contribution des différentes administrations publiques requise pour assurer le respect de cette trajectoire et peut formuler toute recommandation permettant d'assurer l'atteinte de l'objectif de moyen terme.

⑧ Un décret détermine la composition et les modalités de fonctionnement de cette conférence.

Mme la présidente. L'amendement n° 1, présenté par M. Foucaud, Mme Beaufile, M. Bocquet et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Éliane Assassi.

Mme Éliane Assassi. Cet amendement est défendu, madame la présidente.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. On ne peut pas dire que le mécanisme de correction ait eu un effet extraordinaire jusqu'à maintenant, mais de là à le supprimer purement et simplement... Il contribue tout de même à la discipline des finances publiques.

La commission ne peut donc qu'émettre un avis défavorable sur cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Même avis.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 1.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 6.

(L'article 6 est adopté.)

Chapitre II

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES SUR LA PÉRIODE 2014-2017

Articles 7 (Supprimé)

Mme la présidente. L'amendement n° 27, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

Dans le contexte macroéconomique mentionné à l'article 2, les objectifs d'évolution de la dépense publique des sous-secteurs des administrations publiques s'établissent comme suit :

Taux de croissance des dépenses publiques en valeur, hors crédit d'impôt

	2014	2015	2016	2017
				(en %)
Administrations publiques, hors crédits d'impôt	1,4	1,1	1,9	1,8
Administrations publiques, y compris crédits d'impôt	2,3	1,6	2,0	2,0
<i>Dont :- administrations publiques centrales</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>	<i>0,8</i>	<i>0,4</i>
<i>- administrations publiques centrales, y compris crédits d'impôt</i>	<i>2,6</i>	<i>1,4</i>	<i>1,1</i>	<i>0,8</i>
<i>- administrations publiques locales</i>	<i>1,2</i>	<i>0,3</i>	<i>1,8</i>	<i>1,9</i>
<i>- administrations de sécurité sociale</i>	<i>2,3</i>	<i>0,8</i>	<i>2,1</i>	<i>2,3</i>

Cet amendement a déjà été défendu et la commission a fait part de son avis défavorable.

Je le mets aux voix.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, l'article 7 demeure supprimé.

Article 8 (Supprimé)

Mme la présidente. L'amendement n° 28, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

I. – L'agrégat composé des dépenses du budget général de l'État, hors remboursements et dégrèvements, des prélèvements sur recettes et des plafonds des impositions de toutes natures mentionnées au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 dans sa rédaction issue de la loi n° ... du ... de finances pour 2015, ne peut, à périmètre constant, excéder 372,95 milliards d'euros pour chacune des années 2015, 2016 et 2017, en euros constants de 2014. Ce montant est actualisé en fonction de la prévision d'évolution des prix à la consommation, hors tabac, associée au projet de loi de finances de l'année pour chacune des années 2015 à 2017.

II. – Hors charge de la dette et hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », cet agrégat, exprimé en euros courants, est au plus égal, à 282,81 Md € en 2015, 280,65 Md€ en 2016 et 275,48 Md€ en 2017.

Cet amendement a déjà été défendu et la commission a fait part de son avis défavorable.

Je le mets aux voix.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, l'article 8 demeure supprimé.

Article 9

Le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs, mentionné aux articles 36 et 37 de la loi n° ... du ... de finances pour 2015, ne peut augmenter sur la période de programmation.

Mme la présidente. L'amendement n° 2, présenté par M. Foucaud, Mme Beauvils, M. Bocquet et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Éliane Assassi.

Mme Éliane Assassi. Comme vous le savez, nous sommes, pour notre part, convaincus des vertus du service public et de son caractère déterminant quant aux performances économiques de notre pays. Selon nous, le lien entre dégradation de la qualité du service public et atonie de la croissance est indiscutable, notamment parce que l'existence de services publics de qualité permet de réduire le nombre de personnes privées d'emploi.

À cet égard, on peut notamment songer aux jeunes qui, après leur réussite à un concours, intègrent la fonction publique et se mettent ainsi au service de tous. Le plafonnement des effectifs de la fonction publique, sans réflexion sur les missions et métiers du secteur public, est donc une mesure à la fois antiéconomique et antisociale.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. La commission, qui souhaite mettre fin au dogme de la stabilisation des effectifs, a modifié légèrement la rédaction du Gouvernement, en remplaçant le terme « stabilisé » par les mots « ne peut augmenter », ce qui permet au Gouvernement de diminuer les effectifs.

Bien entendu, dans le droit-fil de cette rédaction, nous ne pouvons qu'être défavorables à l'amendement qui vient d'être défendu. Nous aurons l'occasion de nous exprimer longuement sur la question des effectifs, qui fait l'objet d'un désaccord entre nous, au cours de l'examen du projet de loi de finances, puisque les groupes de la majorité sénatoriale devraient proposer des réductions d'effectifs.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement, qui vise à supprimer l'article 9, lequel prévoit, comme cela a été rappelé à l'instant, la stabilité du plafond des autorisations d'emplois de l'État et ses opérateurs.

Afin de respecter l'engagement visant à stabiliser ces effectifs, les créations d'emplois dans les secteurs prioritaires que j'ai rappelés tout à l'heure – l'éducation, la justice, la sécurité, l'emploi – sont compensées par des réductions d'effectifs dans d'autres secteurs.

Je rappelle que le Gouvernement a mis en œuvre une véritable politique de lutte contre le chômage des jeunes, qui se traduit par plusieurs dispositifs applicables à la fonction publique.

Je profite de la présentation de cet avis pour revenir sur les propos de Jean-Pierre Caffet, qui a fort justement rappelé l'effet récessif que ne manquerait pas d'avoir, dans de nombreux domaines, une réduction des emplois de la fonction publique. Les agents de la fonction publique, ce sont autant de personnes qui perçoivent un salaire et qui consomment. Or, en écoutant certaines interventions des membres de la majorité sénatoriale, on a l'impression que le fonctionnaire devient le trou noir dans lequel l'État engloûterait l'ensemble des impôts versés par les Français ! Il faut, à un moment donné, réfléchir deux minutes.

Non seulement vous ne dites pas quels emplois vous voulez supprimer – nous saurons bientôt, quand viendra la saison 2 (*Sourires.*), si cela concerne les policiers, les infirmières ou les aides-soignantes –,...

M. Vincent Delahaye. Des enseignants !

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. ... mais vous oubliez aussi qu'un fonctionnaire est un salarié qui fournit un travail. Supprimer son poste, c'est potentiellement créer, toutes choses égales par ailleurs, un chômeur de plus. Et, je le répète, la rémunération d'un fonctionnaire sert en général à faire vivre une famille, qui dépense de l'argent.

Le pur investissement n'est pas l'unique facteur de stabilisation économique. D'ailleurs, en France, mesdames, messieurs les sénateurs, la consommation des ménages contribue de manière importante au soutien de l'activité économique, plus que dans d'autres pays, toutes les études le montrent. Nous aurons évidemment l'occasion de revenir sur ce débat.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 2.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 19, présenté par M. Delahaye, est ainsi libellé :

Remplacer les mots :

ne peut augmenter sur la période de programmation

par les mots :

diminue de 47 600 équivalents temps plein travaillé par an sur la période de programmation

La parole est à M. Vincent Delahaye.

M. Vincent Delahaye. Cet amendement concerne également le plafond des autorisations d'emplois dans la fonction publique.

Si l'embauche de fonctionnaires était un facteur de croissance, cela se saurait ! Du reste, nous aurions sans aucun doute une croissance bien supérieure à celle de tous les autres pays européens !

Les fonctionnaires sont payés par les impôts et les taxes. Le fait d'en recruter induit donc forcément une augmentation des charges supportées par l'ensemble des acteurs économiques. Or, aujourd'hui, ces acteurs n'en peuvent plus !

Par ailleurs, il faut le savoir, certains investisseurs étrangers donnent désormais la consigne de ne pas venir en France. Une telle situation devient dramatique pour notre pays.

Selon moi, les efforts à fournir concernant les effectifs doivent être bien plus importants que ceux qui nous sont proposés aujourd'hui. Une stabilisation n'est pas suffisante. C'est tout l'enjeu de cet amendement, qui vise à réduire le plafond des autorisations d'emplois, lequel doit progresser au même rythme que celui qui a été observé entre la loi de finances initiale de 2008 et celle de 2013. Ce rythme correspond à une diminution moyenne de 47 600 équivalents temps plein par an.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. La commission a demandé le retrait de cet amendement bien qu'il n'existe aucun désaccord de fond sur l'idée de stabilité ou même de diminution des effectifs de la fonction publique. Simplement, je crois que Vincent Delahaye est très impatient d'aborder le projet de loi de finances initiale pour 2015. Nous proposerons, je le lui annonce d'ores et déjà, des réductions d'effectifs – nous verrons lesquels – dans ce cadre.

À ce stade, il paraît difficile de retenir un objectif chiffré. En effet, dans la mesure où nous sommes en désaccord avec le Gouvernement sur la trajectoire et où nous cherchons à le libérer du dogme de la stabilisation des effectifs, nous n'allons pas nous imposer un carcan. Peut-être irons-nous d'ailleurs au-delà des réductions proposées par Vincent Delahaye.

Mes chers collègues, ne soyez pas impatients, ce débat nous occupera bientôt. Dans les prochaines semaines, vous ne serez pas déçus ! Rendez-vous le 20 novembre.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Je vois que la saison 2 fait l'objet d'un *teasing*... (*Sourires.*) C'est vraiment comme dans certaines séries : l'épisode prend fin au moment où l'on est de plus en plus impatient de connaître la suite ! (*Nouveaux sourires.*) Il est vrai que, en l'occurrence, on attend également de connaître le début...

Bien sûr, quand on est au banc du Gouvernement, il vaut mieux éviter ne pas donner de bonnes ou de mauvaises notes aux orateurs, au risque d'en vexer certains. Au demeurant, qui suis-je pour juger ? Néanmoins, monsieur Delahaye, je tiens à vous en donner acte, vous dessinez un certain nombre de pistes assez précises : vous l'avez fait tout à l'heure à la tribune et vous le faites de nouveau avec vos amendements.

J'ai retenu cinq pistes, que vous avez énoncées clairement, bien que vous avanciez encore un peu masqué. Ici, vous proposez une réduction de 47 600 emplois équivalents temps plein, mais sans préciser quels emplois seraient concernés.

Pour connaître les propositions précises de l'autre groupe de la majorité sénatoriale, nous attendrons l'épisode 3 de la saison 2... (*Nouveaux sourires.*)

Mais il s'agit en l'occurrence de choses sérieuses qui ne prêtent pas à la plaisanterie.

Je maintiens ce que j'ai dit et je veux souligner que l'on demande aux fonctionnaires beaucoup plus d'efforts qu'on ne le dit souvent : un point d'indice gelé depuis longtemps, des mesures catégorielles qui se font rares, une popularité qui se dégrade – sans vouloir tomber dans l'excès, je pense plus particulièrement à certains services de l'État, qui sont parfois confrontés à des comportements agressifs.

Il faut vraiment arrêter de considérer que les emplois de la fonction publique constituent un trou noir ! J'ai du mal à comprendre comment on peut assimiler systématiquement les dépenses liées aux services rendus par l'intermédiaire de nos fonctionnaires à une gabegie.

Vous faites des comparaisons internationales, et vous avez raison. Vous me permettez d'en faire également une, que je comptais mentionner à la tribune, mais que j'ai voulu vous épargner ce matin. Si l'on compare le PIB des principaux pays européens en 2008, c'est-à-dire au démarrage de la crise, à leur PIB actuel, on s'aperçoit que seuls deux pays ont retrouvé un niveau supérieur à celui qu'ils affichaient en 2008. Le premier est l'Allemagne, ce qui n'étonnera personne, et le second, mesdames, messieurs les sénateurs, c'est la France.

La Grande-Bretagne, qui force l'admiration, semble-t-il, de l'ensemble des observateurs politiques, a un PIB encore très largement inférieur à celui de 2008. C'est aussi le cas, bien entendu, d'autres pays tels que l'Espagne et l'Italie.

La France, parce que la structure de sa dépense publique et de son économie n'est pas la même que celle de ses voisins, a « encaissé » la crise de façon plus douce, ou plutôt un peu moins dure – je prends garde aux mots que j'emploie, car celui qui a perdu son emploi durant cette période pourrait les trouver déplacés –, que la plupart de ses partenaires européens de puissance économique comparable. Certains parlent d'« amortisseurs sociaux ». À cet égard, reportez-vous, mesdames, messieurs les sénateurs, au graphique très intéressant qui figure en couverture du dossier de presse du projet de loi de finances.

En tout cas, le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

Mme la présidente. L'amendement n° 19 est-il maintenu, monsieur Delahaye ?

M. Vincent Delahaye. J'ai noté avec plaisir que M. le secrétaire d'État se réjouissait à l'idée de revenir au Sénat puisqu'il nous a dit attendre la suite avec impatience. (*Sourires.*)

Quoi qu'il en soit, suivant l'avis de la commission, je retire mon amendement.

Mme la présidente. L'amendement n° 19 est retiré.

La parole est à M. Marc Laménie, pour explication de vote sur l'article.

M. Marc Laménie. Cet article, qui traite des moyens humains, mérite une attention particulière.

On parle toujours des effectifs de la fonction publique d'État, mais il ne faut pas oublier les deux autres fonctions publiques, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière.

S'agissant de la fonction publique d'État, dont il a été beaucoup question en commission des finances, les moyens humains de nos administrations sont, me semble-t-il, réellement très importants. Rappelons qu'il s'agit aussi d'assurer la présence de l'État sur l'ensemble de notre territoire.

Il reste que, du point de vue de la maîtrise des dépenses, la part du budget global qui est consacrée aux rémunérations est considérable puisque, avec un total de 121 milliards d'euros, elle en représente le tiers.

Il faut surtout raisonner en termes d'efficacité, en considérant tour à tour les grands ministères, ce qui n'est pas forcément simple.

Il convient également de tenir compte de ce que vous avez à juste titre souligné tout à l'heure, monsieur le secrétaire d'État, à savoir que les serviteurs de l'État, qui ont souvent une famille, sont aussi des consommateurs.

Si l'on se préoccupe de l'efficacité de l'action de l'État, force est d'entendre les remarques selon lesquelles il y aurait beaucoup de monde dans les administrations centrales, tandis que l'on constate sur le terrain que les services déconcentrés se dépeuplent, comme en témoignent certainement de nombreux orateurs au cours de l'examen du projet de loi de finances.

Je veux donc insister sur ce double aspect : d'un côté, il y a des économies à faire à tous les niveaux, y compris en termes d'effectifs ; de l'autre, il convient de repérer, ministère par ministère, les postes les plus efficaces et les emplois les plus importants pour nos concitoyens.

Mme la présidente. La parole est à Mme Nicole Bricq, pour explication de vote.

Mme Nicole Bricq. Les effectifs de la fonction publique constituent un sujet très sérieux. À cet égard, je remarque la précision du chiffre avancé par notre collègue Vincent Delahaye dans l'amendement qu'il vient de retirer ; si je fais un calcul rapide, cela fait 240 000 emplois sur cinq ans.

Comme l'a indiqué avec humour M. le secrétaire d'État, vous nous promettez, monsieur le rapporteur général, une « saison 2 » avec des surprises. En fait, ce *teasing* n'a d'autre objectif que de vous permettre d'arrêter un chiffre sur lequel puissent s'accorder toutes les familles de l'UMP et peut-être aussi du centre. Le seul qui soit sorti quelque peu du bois en faisant des propositions – et qui est aussi le challenger pour être le candidat de votre camp lors de la prochaine élection présidentielle –, c'est François Fillon. Au-delà des 100 milliards d'euros d'économies qu'il a proposées – sans nous indiquer lesquelles, du reste –, il a annoncé qu'il formulerait des propositions d'économies dans le domaine de la santé. C'était il y a bientôt deux mois, mais on n'a encore rien vu venir. Allons, ne soyons pas trop impatients !

En tout cas, dans son projet de programme, il a écrit qu'il fallait supprimer 600 000 postes de fonctionnaires. Il n'a pas été aussi précis que vous, monsieur Delahaye, puisque vous, vous parlez de 240 000 équivalents temps plein sur cinq ans.

Quelque temps plus tard, j'ai suivi la prestation, sur une grande chaîne de télévision, de M. Juppé, lequel a déclaré tout de go qu'il reprenait à son compte les 100 milliards d'euros d'économies – c'est-à-dire 150 milliards d'euros en ajoutant les 50 milliards d'euros que nous avons prévus sur cinq ans –, mais a qualifié de bêtise – je crois que c'est le mot qu'il a utilisé – la proposition de suppression de 600 000 fonctionnaires, au motif que c'était infaisable.

Monsieur le rapporteur général, j'ai noté que vous alliez faire des propositions une fois que vous aurez arbitré entre vos différentes factions. Nous les comparerons alors avec celles que je viens de citer, étant entendu qu'on peut parler de choses sérieuses tout en s'amusant un peu...

En attendant, il faut voter l'article 9 du projet de loi.

M. Alain Gournac. C'est confus !

Mme la présidente. La parole est à M. Vincent Capocanellas, pour explication de vote.

M. Vincent Capocanellas. Je souhaite réagir à une expression que vous avez utilisée tout à l'heure, monsieur le secrétaire d'État. Sans doute vous êtes-vous exprimé avec votre spontanéité habituelle en déclarant qu'il fallait arrêter de parler d'un « trou noir » au sujet de la fonction publique.

M. Alain Gournac. Il y a des fonctionnaires de très bonne qualité !

M. Vincent Capocanellas. Dans ce débat, je voudrais que chacun mesure les enjeux, pèse ses mots et évite toute caricature.

Nous avons tout à fait conscience de l'effort accompli par l'ensemble de la fonction publique, nous apprécions sa qualité, nous savons que les temps sont durs pour tout le monde et qu'un certain nombre de services de l'État vivent aujourd'hui difficilement la réduction de leurs crédits. Si nous avons tous à cœur d'être réalistes, nous essaierions d'accompagner cette réduction des crédits, de repenser la fonction publique, de repenser les missions de l'État plutôt que d'appliquer le rabot plus ou moins uniformément, suscitant finalement une forme de désespoir, donnant le sentiment que nous ne croyons pas dans les services publics. En vérité, nous croyons dans les services publics, nous savons qu'il faut les adapter, nous savons que c'est difficile et nous savons qu'il faut se fixer un horizon financier. Il va donc falloir mener tout ce travail d'adaptation.

Nous avons conscience des enjeux, nous connaissons la qualité la fonction publique et nous souhaitons lui tenir un langage de vérité. Ce langage de vérité, c'est que les temps ne seront pas faciles et qu'il va falloir faire des efforts. Ces efforts, nous souhaitons les faire ensemble, dans le dialogue. C'est le sens de notre démarche.

Je ne veux pas entrer dans la polémique, mais, si le Gouvernement, dans le but de susciter des réactions, nous accuse de vouloir uniquement réduire le nombre de postes, il n'entre pas dans le fond du sujet. Le fond du sujet est le suivant : comment adapter l'ensemble de l'appareil d'État pour lui permettre de remplir ses missions de service public, auxquelles nous croyons, dans le respect des fonctionnaires ? Si l'on finance tout à crédit, un jour, les effectifs de la fonction publique devront être réduits brutalement. Tel n'est pas notre projet.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Monsieur le sénateur, je n'ai pas accusé les sénateurs de mépriser la fonction publique. Si mes propos ont été interprétés ainsi, je suis prêt à les retirer.

Ce que je voulais dire, c'est que certains propos peuvent donner le sentiment que les fonctionnaires coûtent trop cher, que les dépenses en la matière sont inutiles.

M. Alain Gournac. Nous n'avons jamais dit cela !

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Sur le fond, nous pourrions sans doute tomber d'accord, y compris sur la suite.

Vous avez parlé de « rabot ». Je vous demande instamment de me croire : nous n'avons pas passé le rabot, par exemple, sur les schémas d'emplois, qui ont fait l'objet d'une discussion avec l'ensemble des ministères.

Pardonnez-moi de citer ma propre contribution au débat, mais, lorsque je suis arrivé au secrétariat d'État au budget, en avril, j'ai rencontré l'ensemble des ministres à deux reprises et, pour la plupart d'entre eux, une troisième fois en présence du Premier ministre, comme cela arrive assez souvent parce qu'on n'a pas trouvé d'accord. Ces rencontres avaient pour but d'étudier avec les ministres les secteurs précis sur lesquels ils étaient capables de proposer des économies, les politiques – structurelles ou non –, sur lesquelles il était envisageable, par une réorganisation des services de tel ou tel organisme, de telle structure territoriale, de gagner des emplois.

De grâce, croyez bien que ce travail a été extrêmement difficile ! Non seulement les ministres, mais également leurs cabinets, leurs équipes, leurs administrations se sont livrés un examen très précis des choses. Dire que le but de l'opération consisterait simplement à « raboter » x %, c'est une contre-vérité. Cela dit, c'est ma parole contre votre « ressenti ».

Par ailleurs, vous dites qu'il n'est pas possible de réaliser des économies budgétaires par une réduction du nombre d'emplois sans que les missions soient revues. C'est précisément ce que nous vous proposons dans la deuxième partie de ce projet de loi de programmation des finances publiques. Il s'agit de voir si certaines des missions de l'État sont pertinentes, si elles doivent être assurées par lui ou si elles doivent l'être par d'autres échelons administratifs, si elles doivent ou peuvent être – je vais prononcer un gros mot – « externalisées ». Bref, quelles sont les missions que l'État doit conserver et comment doit-il organiser leur exécution ?

Nous avons ciblé d'ores et déjà un certain nombre de politiques, en particulier la politique du logement, exemple qu'on cite très souvent.

L'un des principaux reproches que nous étions quelques-uns – y compris, parfois, dans les rangs de l'ancienne majorité parlementaire – à faire à la RGPP, c'est qu'elle n'avait pas donné lieu à cette revue des missions. C'est un long et difficile travail parce que, bien entendu, chacun reste attaché à ce que l'État continue d'assumer toutes ses missions, lesquelles sont toujours prioritaires.

Je rappelle ce que disait Michèle André tout à l'heure : les rapporteurs spéciaux – et ils sont nombreux – estiment tous que les crédits budgétaires des missions dont ils ont la charge sont insuffisants.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Ce n'est pas tout à fait exact !

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Nous verrons s'il y a des exceptions ; auquel cas, je les saluerai.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 9.

(L'article 9 est adopté.)

Article 10 (Supprimé)

Mme la présidente. L'amendement n° 29, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

I. – L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

2015	2016	2017
476,6	486,8	498,3

II. – L'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionné par la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012 tel que modifié par l'article 55 de la loi n° ... du ... de financement de la sécurité sociale pour 2015 ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

2015	2016	2017
182,3	186,0	189,5

Cet amendement a déjà été défendu et la commission a fait part de son avis défavorable.

Je le mets aux voix.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, l'article 10 demeure supprimé.

Article 11

- ① I. – (Non modifié) Les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées.
- ② II. – Il est institué un objectif d'évolution de la dépense publique locale, exprimé en pourcentage d'évolution annuelle et à périmètre constant.
- ③ La dépense publique locale, exprimée en valeur, est définie comme la somme des dépenses réelles en comptabilité générale des sections de fonctionnement et d'investissement, nettes des amortissements d'emprunts. Il est déduit de ce montant le coût cumulé, à partir de 2014, des normes nouvelles applicables aux collectivités territoriales, tel qu'il est calculé par le Conseil national d'évaluation des normes prévu à l'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales.
- ④ III. – Cet objectif est déterminé après consultation du Comité des finances locales.

Mme la présidente. L'amendement n° 3, présenté par M. Foucaud, Mme Beaufile, M. Bocquet et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Évelyne Didier.

Mme Évelyne Didier. La fixation d'un objectif de dépenses pour les collectivités locales nous semble bel et bien une atteinte délibérée au principe de libre administration des collectivités locales, reconnu par la Constitution. C'est pourquoi nous proposons de supprimer cet article.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Nous avons eu long débat en commission sur cet objectif d'évolution de la dépense publique locale, autrement dit l'Odedel.

À ce propos, monsieur le secrétaire d'État, puisque vous cherchez des recettes, je pourrais vous en proposer une : il s'agirait d'instaurer une taxe sur les sigles ! (Sourires.)

Je précise à Mme Didier que cet objectif d'évolution n'est pas contraignant ; dès lors, il ne contrevient pas au principe de libre administration des collectivités.

Faut-il encadrer de manière pluriannuelle l'évolution de la dépense publique locale ? Pourquoi pas ? Mais il faut alors prévoir un certain nombre de conditions, sur lesquelles nous reviendrons dans un instant.

Supprimer purement et simplement cet objectif d'évolution de la dépense publique locale nous empêcherait malheureusement d'avoir ce débat qui me permettra d'exprimer la position de la commission. C'est la raison pour laquelle celle-ci émet un avis défavorable sur le présent amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Madame Didier, non sans vous avoir fait part de mon souhait de vous voir retrouver votre voix et la vigueur que je vous connais en tant que Lorrain et ancien député de Meurthe-et-Moselle, je dois vous dire que je partage l'avis du rapporteur général : cet article ne soulève aucun problème constitutionnel dans la mesure où l'Odedel n'a pas de valeur contraignante ; c'est un simple indicateur.

Nous parlons tout à l'heure de notre capacité à prévoir et de la difficulté de l'exercice de prévision. Or les dépenses des collectivités territoriales sont bien des dépenses publiques.

M. Alain Gournac. Eh oui !

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. La Constitution dispose que les collectivités territoriales s'administrent librement dans le cadre fixé par la loi. De fait, donc, l'État ne les « pilote » pas ; tout au plus peut-il fixer un certain nombre de règles, décider de plafonds, mettre des taquets – par exemple en matière de taux d'imposition – encore que ces plafonds ne soient pas contraignants, « mordants », comme l'on dit.

Lorsque nous recevons les comptes des collectivités territoriales, assez tardivement, après la clôture des exercices, nous sommes souvent très surpris. Autant, s'agissant des comptes de l'État, nous sommes capables assez rapidement de dresser un bilan de l'exécution du budget et de la conformité de celui-ci aux prévisions, autant, s'agissant des collectivités territoriales, nous avons souvent d'énormes surprises – bonnes ou mauvaises – par rapport à nos prévisions.

À travers cet article 11 du projet de loi programmation des finances publiques, nous nous contentons modestement de définir un indicateur qui servira de point de repère, sans caractère contraignant. Il n'y a là rien que de très normal puisque les dépenses des collectivités territoriales sont des

dépenses publiques. Voilà l'objectif du Gouvernement. C'est pourquoi celui-ci émet un avis défavorable sur votre amendement, madame la sénatrice.

Mme la présidente. La parole est à M. Philippe Dallier, pour explication de vote.

M. Philippe Dallier. Monsieur le secrétaire d'État, je ne voterai pas cet amendement tendant à supprimer l'article 11, mais je voudrais néanmoins revenir sur les chiffres d'évolution de la dépense publique locale pour 2015 tels qu'ils étaient définis dans le texte initial.

Pour 2015, donc, vous souhaitez que sa progression ne dépasse pas 0,3 %. Paradoxalement, pour 2016 et 2017, vous fixez cet objectif à respectivement 1,8 % et 1,9 %.

Je ne sais pas si vous liez cet objectif au taux de croissance espéré, mais ce qui est absolument certain, c'est que celui de 0,3 % pour 2015 ne sera jamais respecté. Puisque la dotation globale de fonctionnement va baisser, imaginons que l'ensemble des collectivités réduisent à due concurrence leurs dépenses de fonctionnement. Ce serait peut-être envisageable, mais tous ceux d'entre nous qui sont élus locaux savent que ce n'est pas possible d'une année sur l'autre. Environ 60 % de nos dépenses étant des dépenses de personnel, elles ne peuvent pas être diminuées aussi rapidement que cela.

Pour le reste, quand vous considérez les dépenses contraintes que sont le gaz et l'électricité, dont le prix augmente, et les dépenses d'intervention – même si elles ne sont pas forcément très importantes en pourcentage et

qu'il est peut-être envisageable d'agir sur elles –, il est clair que, compte tenu de la structure des budgets communaux et intercommunaux, il n'est absolument pas sérieux de fixer cet objectif à 0,3 %.

La courbe devrait être inversée et il faudrait fixer cet objectif de 0,3 % à quatre ou cinq ans, afin que les collectivités aient le temps d'intégrer le non-remplacement des fonctionnaires qui partent à la retraite. Ce n'est qu'ainsi que nous pourrions y arriver.

Je ne voterai donc pas cet amendement parce que la commission des finances a choisi une autre logique, mais je tenais à signaler que le chiffre affiché par le Gouvernement pour 2015 est absolument irréaliste.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 3.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 30, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

I. – Après l'alinéa 2

Insérer deux alinéas ainsi rédigés :

Cet objectif s'établit comme suit :

Taux d'évolution de la dépense locale en valeur – exprimé en comptabilité générale

	2014	2015	2016	2017
Objectif d'évolution de la dépense publique locale	1,2 %	0,3 %	1,8 %	1,9 %
<i>Dont évolution de la dépense de fonctionnement</i>	2,7 %	1,8 %	2,2 %	1,9 %

II. – Alinéa 3, seconde phrase

Supprimer cette phrase.

III. – Alinéa 4

Supprimer cet alinéa.

Cet amendement a déjà été défendu et la commission a fait part de son avis défavorable.

L'amendement n° 17 rectifié *bis*, présenté par M. Germain, Mme M. André, MM. Chiron, Botrel, Raoul, Lalande, F. Marc, Raynal, Yung et les membres du groupe socialiste et apparentés et apparentés, est ainsi libellé :

Alinéa 4

Remplacer cet alinéa par deux alinéas ainsi rédigés :

III. - Le Gouvernement présente devant les commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, en préalable à l'examen du projet de loi de finances de l'année, les hypothèses retenues pour le calcul de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale.

Cet objectif est déterminé après consultation du Comité des finances locales et ensuite suivi, au cours de l'exercice, en lien avec ce comité.

La parole est à M. Jean Germain.

M. Jean Germain. Le texte de l'amendement du Gouvernement ne fait pas référence au Comité des finances locales, le CFL. Aussi avons-nous réintroduit la présentation à ce dernier. Il nous paraît en outre plus indiqué que le suivi soit assuré par les élus locaux en même temps que par les parlementaires.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Ce débat est extrêmement intéressant : faut-il ou non un objectif d'évolution de la dépense publique locale ? La commission a considéré que, dès lors que cet objectif n'était pas contraignant, il pouvait être envisagé, mais en fixant des conditions. C'est pour pourquoi elle a profondément modifié le texte du Gouvernement.

Première condition : les collectivités territoriales doivent être associées à la définition de l'objectif. Or elles ne l'ont pas été. Elles n'ont même pas été consultées sur son principe.

Deuxième condition : il faut que soient prises en compte les hypothèses qui sous-tendent cet objectif. À cet égard, la commission s'est livrée à une analyse relativement approfondie et il apparaît que, parmi les hypothèses en question, il en est deux qui ne sont pas acceptables.

La première a déjà été évoquée : il s'agit de l'effet récessif de l'évolution de la dépense locale sur l'investissement. En effet, la trajectoire de l'indice telle qu'elle est fixée par le Gouver-

nement va conduire mécaniquement à diminuer assez fortement l'investissement des collectivités. Cela est chiffré de manière très précise dans le rapport de la commission. Il n'est évidemment pas possible d'accepter un objectif qui aurait non seulement pour effet de diminuer les dépenses de fonctionnement – sur ce point, nous pourrions à la rigueur avoir un débat –, mais surtout les dépenses d'investissement des collectivités.

La seconde hypothèse qui nous conduit à rejeter la trajectoire de l'Odedel proposée tient à son effet sur les taux d'imposition locale. Derrière l'objectif d'évolution de la dépense publique locale, il y a évidemment des dépenses et des recettes. Il faut tenir compte, dans les recettes, de l'évolution spontanée des bases, que nous avons isolée. Mais, au-delà de cette évolution spontanée des bases, nous considérons que, sur la période couverte par la loi de programmation, les collectivités seront nécessairement amenées – je vous renvoie au rapport annexé au projet de loi – à augmenter leurs taux d'imposition de manière à dégager 5 milliards d'euros supplémentaires.

Nous assistons donc, de fait, à un transfert de la fiscalité nationale: l'État fait reposer l'effort, et l'impopularité de l'effort, sur les collectivités qui, de l'aveu même du Gouvernement, puisque cela figure dans le rapport annexé, seront obligées d'accroître leurs taux d'imposition. J'en veux d'ailleurs pour preuve les dernières propositions qui fleurissent, telle celle d'une hausse des taux sur les résidences secondaires.

On va donc donner aux collectivités la possibilité d'augmenter les impôts, comme on l'a fait pour les départements avec le déplaçonnement des droits de mutation à titre onéreux. C'est ce que nous avons mis en avant dans le rapport.

Par conséquent, autant on peut ne pas être hostile par principe à un objectif d'évolution de la dépense locale, autant on ne peut qu'être en désaccord avec la trajectoire de l'Odedel tel qu'il nous est proposé par le Gouvernement.

Telles sont les principales raisons – il en existe bien d'autres – pour lesquelles nous sommes défavorables à l'amendement n° 30, par lequel le Gouvernement entend rétablir son dispositif.

Quant à l'amendement présenté par notre collègue Jean Germain, il tend à mieux associer le Comité des finances locales à la définition de l'objectif et surtout à son suivi. Compte tenu de la rectification dont cet amendement a fait l'objet, il me semble utile et l'avis est favorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 17 rectifié *bis*?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Le Gouvernement est favorable à l'amendement de Jean Germain.

J'ajouterai, pour répondre à M. le rapporteur général, que nous aurons bien entendu ce débat sur les collectivités territoriales.

Quelle est la portée de cet indice? Je l'ai dit tout à l'heure, il ne présente pas de caractère normatif et il est avant tout prévisionnel. Comme toute prévision, il suscite des réactions. J'entends dire qu'il est impossible à tenir. Mais nous avons aussi pris en compte le fait qu'en période électorale les collectivités territoriales sont naturellement plus enclines à investir; c'est un comportement qu'on observe traditionnellement. Or nous sortons précisément d'une période d'élec-

tions municipales et toutes les études font ressortir un creux dans les investissements des collectivités, qu'il y ait eu changement d'équipe ou non, d'ailleurs.

C'est un élément que je vous demande d'intégrer dans votre réflexion. Croyez bien que nous avons étudié cela très attentivement avec la direction du Trésor et celle du budget. Cela explique les chiffres qui vous étonnent dans ce tableau que vous voulez supprimer. Mais le Gouvernement maintient que ce tableau nécessaire.

Mme la présidente. La parole est à M. Charles Guené, pour explication de vote.

M. Charles Guené. Je suis tout à fait favorable à l'amendement n° 17 rectifié *bis*, mais je voudrais essayer d'élargir le débat.

Je fais partie de ceux qui pensent qu'un dialogue beaucoup plus approfondi doit s'instaurer entre les collectivités locales et l'État, à l'instar de ce qui se passe dans les pays voisins. Il ne suffit pas de le décréter pour que le dialogue s'instaure. Nous devons donc veiller à l'organiser et réfléchir aux moyens dont disposeront les collectivités locales et le Parlement dans ce dialogue. Même si j'appartiens au Comité des finances locales, je trouve en effet tout à fait normal que le Parlement soit associé: il a toute sa part à prendre dans la discussion.

Monsieur le secrétaire d'État, il faudrait avancer dans l'organisation de ce dialogue et aller plus loin dans les informations qui sont mises à disposition concernant les collectivités car, très souvent, aussi bien le CFL que le Parlement ne bénéficient pas de tous les moyens et de toutes les informations leur permettant d'évaluer les éléments qui leur sont communiqués.

Où en sont les réflexions du Gouvernement en la matière? Votre réponse pourrait faciliter notre vote.

Mme la présidente. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Monsieur le sénateur, je puis vous assurer que le Gouvernement est tout à fait prêt à travailler avec le CFL; au demeurant, il le fait déjà. Il reste que, pour qu'un dialogue s'instaure, il faut être au moins deux. Or, sur un certain nombre de sujets, le CFL a manifesté des positions qui conduisent à un blocage. Je les respecte, mais vous admettez que le dialogue devient alors impossible.

Quant à la question précise que vous posez concernant la diffusion de l'information, je pense que la création de cet indice sera un outil important en la matière. Je disais précédemment combien il est difficile de prévoir les comptes des très nombreuses collectivités, *a fortiori* de leurs comptes consolidés. Cet indice permettra, je l'espère, de contribuer à nous donner cette capacité.

Nous-mêmes sommes en train de nous organiser pour avoir non pas un pilotage, mais au moins un repérage de la dépense publique locale. Car je puis vous dire très humblement qu'en cours d'année nous ne savons rien, ou très peu, de l'évolution de la dépense locale. Des comptables peuvent, ici ou là, faire quelques points de situation, mais, en termes de consolidation et d'appréhension de la façon dont sont exécutés les exercices budgétaires par les collectivités territoriales, nous ne disposons que de peu – trop peu, à mon goût – d'outils d'observation.

Nous sommes donc prêts à y travailler avec le CFL dans un esprit de dialogue et en prenant en compte ses prérogatives. Car le CFL a tout de même des pouvoirs importants : il donne son avis sur un certain nombre de textes et cet avis pèse lourd.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur général.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Si l'on encadre, même de manière non contraignante, les dépenses des collectivités, encore faut-il leur donner les moyens d'assumer concrètement des hausses limitées soit de fiscalité, soit de dépense.

Sur ce point, la commission s'est concrètement livrée à un travail de rappel en partant de données tout à fait objectives, puisque nous reprenons tout simplement dans le rapport les chiffres du Conseil national d'évaluation des normes – CNEN –, lequel s'efforce chaque année d'évaluer le coût des transferts ou des dépenses imposés aux collectivités. Rien que pour l'année 2013, le coût net est de plus de 1,6 milliard d'euros et, pour l'année 2012, de plus de 1,3 milliard d'euros.

Donc, si l'on veut fixer un objectif d'évolution de la dépense publique locale aux collectivités, encore faut-il leur donner les moyens de le respecter, et le meilleur moyen pour elles de ne pas augmenter la dépense publique est de ne pas leur imposer de nouvelles charges en permanence.

Aussi, s'il devait y avoir un objectif chiffré d'évolution de la dépense publique locale, il faudrait en défalquer les dépenses qui sont sans cesse imposées par l'État, telles qu'elles ressortent de l'évaluation tout à fait officielle du CNEN. Nous aurons largement l'occasion d'y revenir dans le débat sur le projet de loi de finances, mais je vous invite à vous reporter d'ores et déjà au rapport de la commission, qui est assez précis sur ce point.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 30.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 17 rectifié bis.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 11, modifié.

(L'article 11 est adopté.)

Article 12

① I. – Chaque année, en moyenne pour l'ensemble des programmes du budget général de l'État dotés de crédits limitatifs, sont mis en réserve au moins 0,5 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur le titre 2 « Dépenses de personnel » et entre 6 % et 8 % des crédits de paiement et des autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres. Pour la mise en réserve sur le titre 3 « Dépenses de fonctionnement », l'application de ce taux peut être modulée en fonction de la nature des dépenses supportées par les organismes bénéficiant d'une subvention pour charge de service public.

② Le montant des crédits mis en réserve pour chaque programme est communiqué aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat au plus tard le 15 janvier de l'année qui suit l'adoption de la loi

de finances de l'année. Ce montant leur est également communiqué au moment du dépôt de tout projet de loi de finances.

③ II. – À compter du 1^{er} janvier 2015, une fraction représentant au moins 0,5 % du montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionnés à l'article L.O.111-3 du code de la sécurité sociale est mise en réserve au début de chaque exercice.

Mme la présidente. L'amendement n° 4, présenté par M. Foucaud, Mme Beaufile, M. Bocquet et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Évelyne Didier.

Mme Évelyne Didier. Nous avons toujours été opposés, depuis que le principe en a été admis, à cette pratique étrange consistant, dès le lendemain du vote du budget, à geler une partie des crédits votés par le Parlement. C'est pour nous une atteinte aux droits du Parlement, mais aussi une méthode qui n'a jamais fait ses preuves.

C'est pourquoi nous proposons de supprimer cet article.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Nous vous proposerons dans un instant un mécanisme nouveau visant à encadrer la réserve. Nous n'avons pas d'hostilité de principe à la réserve, qui est un outil nécessaire pour le Gouvernement afin de garantir le respect en exécution de la norme de dépense. C'est pourquoi nous sommes défavorables à cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Cet outil a fait ses preuves et il les fait encore en ce moment. En cette fin d'exercice budgétaire, nous constatons en effet une nouvelle fois l'utilité du gel des crédits et de cette réserve de précaution qui permet d'ajuster les crédits par rapport aux dépenses.

Il faut bien comprendre que, en début d'année, un certain nombre de dépenses ne sont pas forcément prévisibles. Je pense par exemple aux opérations extérieures de nos armées, les OPEX, qui dépendent de la situation internationale et des décisions du Président de la République ; cette année, elles dépasseront le milliard d'euros, alors que nous avions prévu 600 millions d'euros à ce titre. Je pense aussi à des prestations qui sont fonction de la situation sociale ou à des allocations qui sont versées, notamment en faveur du logement, à la suite de difficultés sociales, aides dont certaines sont prises en charge par le budget de l'État.

Par conséquent, un certain nombre de ministères connaissent, en termes de gestion, des dépassements. Ceux-ci sont couverts par la mobilisation de cette réserve issue des gels de crédits de début d'année. C'est ainsi que l'on parvient à payer certaines dépenses en temps et en heure.

Cet outil nous est donc indispensable, et je suis très défavorable à cet amendement.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 4.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 20, présenté par M. Delahaye, est ainsi libellé :

Alinéa 1

Remplacer les taux :

entre 6 % et 8 %

par le taux :

5 %

La parole est à M. Vincent Delahaye.

M. Vincent Delahaye. Il s'agit toujours de la mise en réserve des crédits de l'État et des dépenses d'assurance maladie.

Monsieur le secrétaire d'État, je suis d'accord avec vous, cet outil a fait ses preuves et s'avère nécessaire dans la gestion des finances publiques, mais je considère que limiter sa part à 5 % est suffisant. En effet, si l'on considère que l'on peut aller jusqu'à 8 %, cela me semble signifier que l'on peut réduire les dépenses de chaque mission de 3 %, donc économiser ces 3 %.

Au demeurant, nous pourrions aller encore plus loin en anticipant un peu mieux et en établissant des prévisions plus fiables. En effet, quand on étudie les missions, on se rend compte que de nombreux postes sont soit sous-évalués, soit évalués de façon un peu large. Nous pourrions faire des économies sur certains postes. Les montants ne sont peut-être pas très importants, mais il n'en reste pas moins qu'il y a sans doute là des gisements d'économies.

S'agissant des opérations extérieures, on s'aperçoit chaque année qu'elles sont assez nombreuses et qu'il faut systématiquement puiser dans la réserve. En tout cas, c'est ce qui s'est produit ces deux ou trois dernières années.

En résumé, une réserve de 5 %, qui est d'ailleurs la norme dans de nombreux secteurs, notamment les entreprises privées, me semble suffisante.

Mme la présidente. L'amendement n° 31, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 1

Remplacer les mots :

entre 6 % et 8 %

par les mots :

au moins 6 %

La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Je vous propose de rétablir le niveau de la réserve tel qu'il était prévu dans le projet initial. L'Assemblée nationale l'avait maintenu à l'issue de ses travaux, mais votre commission l'a modifié.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Je comprends tout à fait la motivation qui sous-tend l'amendement n° 20, sachant que le taux de réserve s'élève jusqu'à atteindre 8 % dans le projet de loi de finances pour 2015. On peut effectivement s'interroger sur la finalité de la réserve.

S'il s'agit, comme l'a dit à l'instant M. le secrétaire d'État, de dépenses que l'on ne peut pas prévoir en début d'année, comme celles qui sont relatives aux opérations extérieures, la réserve est tout à fait légitime. Mais l'augmentation du taux

de réserve ne cache-t-elle pas des difficultés d'arbitrage budgétaire au moment où l'on boucle le projet de loi de finances ?

C'est la raison pour laquelle la commission a souhaité, plutôt que de fixer un plafond à 5 % comme le propose dans son amendement Vincent Delahaye, prévoir une fourchette qui varie entre un minimum de 6 % et un maximum de 8 %. Peut-être notre collègue jugera-t-il ce maximum comme étant trop élevé, mais nous préférons cette solution à celle qui consisterait à fixer un garde-fou sans doute irréaliste à ce stade, car un taux de 5 % paraît insuffisant pour respecter la norme de dépense.

En conséquence, la commission sollicite le retrait de l'amendement n° 20.

Bien entendu, elle ne peut qu'être défavorable à l'amendement n° 31, qui rétablit le texte initial du Gouvernement. L'enjeu est, je le redis, la finalité de la réserve.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 20 ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. L'amendement n° 4 étant concurrent du nôtre, le Gouvernement y est bien sûr défavorable.

Cela étant, je souhaiterais répondre à la question posée et éclairer la réflexion. Oui, l'objectif consiste à couvrir en fin de gestion des dépenses qui auraient été plus ou moins sous-estimées. Il est vrai, cependant, que certaines dépenses sont habituelles, récurrentes, comme les OPEX ou des dépenses de logement.

Il reste que le fait de prévoir une réserve relativement importante et le gel d'une partie des crédits de l'État constitue pour les ministères une incitation à réaliser des économies. Et il n'est pas simple d'en obtenir d'eux dans le contexte actuel ! Vous savez tous que certains tiennent absolument à consommer leurs crédits avant la fin de l'année, afin d'être à peu près sûrs de les retrouver au même niveau l'année suivante... J'en veux pour preuve les échanges un peu vigoureux qui ont lieu en ce moment entre les différents ministères et le secrétariat d'État chargé du budget. Nous y passons beaucoup de temps, monsieur le rapporteur général, mais ce n'est pas un défaut d'arbitrage budgétaire !

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur général.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Encore une fois, nous ne contestons pas la légitimité de la réserve compte tenu de la difficulté d'établir des prévisions, particulièrement dans certains domaines comme les OPEX.

Il n'empêche que la commission est préoccupée par la montée de la réserve à 8 %. Vous dites, monsieur le secrétaire d'État, que c'est un moyen de contraindre les administrations. Or, pour cela, le meilleur moyen est de faire des arbitrages budgétaires au moment de l'élaboration du projet de loi de finances. Je ne dis pas que c'est facile !

Nous nous interrogeons sur la montée en charge de la réserve et nous considérons que ce plafond de 8 % est un moyen de contraindre les administrations en amont et non en cours d'exécution du budget.

Mme la présidente. Monsieur Delahaye, l'amendement n° 20 est-il maintenu ?

M. Vincent Delahaye. Oui, madame la présidente.

Mme la présidente. Je le mets donc aux voix.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 31.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 35, présenté par M. de Montgolfier, au nom de la commission des finances, est ainsi libellé :

Alinéa 1, seconde phrase

Remplacer les mots :

Pour la mise en réserve sur le titre 3 « Dépenses de fonctionnement », l'application de ce taux

par les mots :

L'application du taux de mise en réserve sur le titre 3 « Dépenses de fonctionnement »

La parole est à M. le rapporteur général.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Il s'agit d'un amendement purement rédactionnel.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Avis favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 35.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 12, modifié.

(L'article 12 est adopté.)

Chapitre III

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT SUR LA PÉRIODE 2015-2017

Article 13 **(Supprimé)**

Mme la présidente. Je suis saisie de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 21, présenté par M. Delahaye, est ainsi libellé :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

En 2015, 2016 et 2017, les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions », hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements, sont indexés au taux de variation annuel du prélèvement sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales.

La parole est à M. Vincent Delahaye.

M. Vincent Delahaye. Je le répète, nous constatons, d'une part, une diminution assez drastique des dotations versées aux collectivités territoriales, qui sont historiquement censées compenser des charges que l'État leur a mises année après année sur le dos, et, d'autre part, un effort beaucoup plus modéré réclamé aux différentes missions de l'État, puisque celles-ci connaissent souvent de toutes petites augmentations ou diminutions de crédits.

Pour ma part, je souhaite au travers de cet amendement d'équité que l'effort demandé aux missions de l'État soit identique à celui, énorme, qui est imposé aux collectivités territoriales.

Mme la présidente. L'amendement n° 32, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

En 2015, 2016 et 2017, les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale « Pensions », hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements, ne peuvent, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

Crédits de paiement	LFI 2014	LFI 2014 (Format 2015)	2015	2016	2017
Action extérieure de l'État	2,80	2,84	2,82	2,96	2,75
Administration générale et territoriale de l'État	2,20	2,17	2,17	1,93	2,16
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,93	2,93	2,68	2,54	2,51
Aide publique au développement	2,87	2,87	2,79	2,73	2,66
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,89	2,85	2,74	2,63	2,51
Conseil et contrôle de l'État	0,49	0,49	0,50	0,50	0,51
Culture	2,39	2,39	2,39	2,38	2,39
Défense	29,60	29,64	29,10	29,62	30,15
Direction de l'action du Gouvernement	1,13	1,14	1,18	1,17	1,18

Écologie, développement et mobilité durables	7,14	7,06	6,65	6,59	6,56
Économie	1,68	1,63	1,55	1,53	1,50
Égalité des territoires et logement	7,40	13,11	13,21	13,32	13,16
Engagements financiers de l'État	1,00	1,00	0,90	0,86	0,70
Enseignement scolaire	46,31	46,30	47,43	47,68	48,05
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,70	8,70	8,55	8,37	8,19
Immigration, asile et intégration	0,66	0,65	0,67	0,67	0,67
Justice	6,27	6,28	6,38	6,32	6,35
Médias, livre et industries culturelles	0,81	0,81	0,71	0,61	0,53
Outre-mer	2,01	2,01	2,02	2,07	2,11
Politique des territoires	0,81	0,81	0,75	0,72	0,67
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99
Recherche et enseignement supérieur	25,73	25,73	25,70	25,75	25,81
Régimes sociaux et de retraite	6,51	6,51	6,41	6,40	6,40
Santé	1,30	1,17	1,20	1,22	1,23
Sécurités	12,12	12,15	12,17	12,21	12,21
Solidarité, insertion et égalité des chances	13,65	15,38	15,55	15,80	16,00
Sport, jeunesse et vie associative	0,45	0,45	0,43	0,48	0,52
Travail et emploi	10,78	11,41	11,07	10,53	9,84
Pour mémoire, Provisions (hors réserve parlementaire)	0,04	0,04	0,02	0,02	0,02
Pour mémoire, Relations avec les collectivités territoriales (hors réserve parlementaire)	2,61	2,68	2,68	2,68	2,68

Cet amendement a déjà été défendu.

Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. S'agissant de l'amendement n° 21, j'en comprends tout à fait la philosophie, qui consiste à imposer à l'État un effort équivalent à celui auquel sont soumises les collectivités territoriales. Néanmoins, je n'y suis pas favorable, car il s'agit ici de prévoir des plafonds de crédits alloués par mission.

Or les crédits qui seront alloués aux missions sont en cours d'examen par les rapporteurs spéciaux, ce travail devant être achevé juste avant la discussion du projet de loi de finances. Peut-être d'ailleurs irons-nous plus loin sur certaines missions, et moins loin sur d'autres que nous considérerons comme prioritaires... Toutefois, ce serait un peu trop anticiper sur les débats futurs en loi de finances que de nous fixer dès aujourd'hui des objectifs et de rétablir l'article 13, d'autant que nous avons rejeté la trajectoire des finances publiques.

Par conséquent, la commission sollicite le retrait de l'amendement n° 21, mais pas, vous l'aurez compris, parce qu'elle aurait une divergence de fond avec son auteur. (*Exclamations sur les travées du groupe socialiste.*)

N'anticipons pas, chers collègues ! Je constate que vous êtes fort impatients d'en venir à la discussion du projet de loi de finances. Je vous donne rendez-vous le 20 novembre, puis les jours suivants, pour l'examen des différentes missions.

Quant à l'amendement n° 32, présenté par le Gouvernement, la commission ne peut qu'y être défavorable : de manière générale, nous considérons que les économies sont trop peu documentées au regard de la trajectoire des finances publiques.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 21 ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Je suis bien sûr défavorable à cet amendement, qui est en concurrence avec l'amendement n° 32 du Gouvernement.

Mme la présidente. Monsieur Delahaye, l'amendement n° 21 est-il maintenu ?

M. Vincent Delahaye. Non, je le retire, madame la présidente.

Mme la présidente. L'amendement n° 21 est retiré.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Très bien !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Nous retravaillerons sur ce sujet !

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 32.
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. En conséquence, l'article 13 demeure supprimé.

Article 14 (Supprimé)

Mme la présidente. L'amendement n° 33, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

L'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ne peut, à périmètre constant, excéder les montants suivants, exprimés en milliards d'euros courants :

2014	2015	2016	2017
56,86	53,20	49,53	45,86

Cet ensemble est constitué par :

1° Les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales ;

2° Les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », hors crédits ouverts au titre de la réserve parlementaire.

Les modalités de répartition de ces concours sont déterminées en association avec les collectivités territoriales.

Cet amendement a déjà été défendu et la commission a fait part de son avis défavorable.

Je le mets aux voix.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. En conséquence, l'article 14 demeure supprimé.

Article 15 (Non modifié)

- ① La réduction annuelle de la somme des plafonds des impositions de toutes natures mentionnés au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre

2011 de finances pour 2012, tel que modifié par l'article 15 de la loi n° ... du ... de finances pour 2015, est, à périmètre constant, au moins égale aux montants suivants, exprimés en millions d'euros courants :

②

2015	2016	2017
309	120	87

Mme la présidente. L'amendement n° 5, présenté par M. Foucaud, Mme Beauvils, M. Bocquet et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Évelyne Didier.

Mme Évelyne Didier. Étant en désaccord avec la réduction des moyens des différents organismes destinataires des taxes dédiées, nous demandons la suppression de cet article.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Le plafonnement de certaines taxes affectées constitue – c'est une évidence – un outil d'ajustement des ressources aux besoins effectifs des organismes qui les perçoivent. Or le présent article met en œuvre un abaissement progressif du montant des plafonds.

La commission est donc défavorable à cet amendement de suppression.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Même avis.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 5.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 15.

(*L'article 15 est adopté.*)

Article 16 (Non modifié)

- ① I. – À compter du 1^{er} janvier 2016, l'affectation d'une imposition de toutes natures à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale ne peut être instituée ou maintenue que si elle répond à l'un des critères suivants :

② 1° La ressource est en relation avec le service rendu par l'affectataire à un usager et son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives ;

③ 2° La ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des actions d'intérêt commun ;

④ 3° La ressource alimente des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières.

⑤ Les possibilités de recours aux affectations sont détaillées en annexe au rapport annexé à la présente loi.

- ⑥ II. – Une nouvelle affectation s’accompagne, dans le champ ministériel de l’imposition nouvellement affectée, de la suppression d’une ou de plusieurs impositions affectées d’un rendement équivalent. La ressource nouvellement affectée fait l’objet d’un plafonnement.
- ⑦ III. – À compter du 1^{er} janvier 2016, les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale font l’objet d’un plafonnement en application du mécanisme prévu à l’article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée. Toute modification du niveau de plafonnement des taxes mentionnées au présent III est justifiée.
- ⑧ IV. – À compter du 1^{er} janvier 2017, les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale qui n’ont pas fait l’objet d’un plafonnement en application du III sont affectées ou réaffectées au budget général de l’État. Les dispositions du projet de loi de finances pour l’année 2017 dérogeant à cette disposition sont spécialement justifiées. – (Adopté.)

Chapitre IV

LES RECETTES PUBLIQUES ET LE PILOTAGE
DES NICHES FISCALES ET SOCIALES**Article 17**
(Non modifié)

Les éventuels surplus, constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances de l’année ou de la loi de financement de la sécurité sociale de l’année, du produit des impositions de toutes natures établies au profit de l’État ou des cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement sont utilisés en totalité pour réduire le déficit public.

Mme la présidente. L’amendement n° 6, présenté par M. Foucaud, Mme Beauvils, M. Bocquet et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Évelyne Didier.

Mme Évelyne Didier. Il est défendu, madame la présidente.

Mme la présidente. Quel est l’avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Étant donné notre stock de dette, qui, on l’a rappelé, pourrait bientôt atteindre 100 % du PIB, il paraît normal qu’un éventuel surplus de recettes soit affecté à la réduction du déficit.

M. Claude Raynal. Ah, le temps de la cagnotte! (Sourires.)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Or cet amendement tend à supprimer cette possibilité. Compte tenu de la situation, que nous avons largement évoquée au cours de la discussion générale, nous n’avons pas le choix.

C’est pourquoi la commission a émis un avis défavorable sur cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l’avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d’État. Le Gouvernement a la même position, pour les mêmes raisons. Je souligne, à cet égard, la pertinence de l’intervention que Nicole Bricq a consacrée, il y a quelques instants, à la gestion de la dette. (M. Jacques Chiron opine.)

Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

Mme la présidente. Je mets aux voix l’amendement n° 6.

(L’amendement n’est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l’article 17.

(L’article 17 est adopté.)

Article 18
(Supprimé)

Mme la présidente. L’amendement n° 34, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Rétablir cet article dans la rédaction suivante :

L’incidence des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires, adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1^{er} juillet 2012, ne peut être inférieure aux montants suivants, exprimés en milliards d’euros :

2015	2016	2017
- 4	- 6	- 8

L’incidence mentionnée au premier alinéa est appréciée une année donnée au regard de la situation de l’année précédente.

Cet amendement a déjà été défendu et la commission a fait part de son avis défavorable.

Je le mets aux voix.

(L’amendement n’est pas adopté.)

Mme la présidente. En conséquence, l’article 18 demeure supprimé.

Article 19

① I. – À compter du 1^{er} janvier 2015, le montant annuel des dépenses fiscales, hors crédit d’impôt prévu à l’article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, ne peut excéder 70,6 milliards d’euros courants.

② En vue de l’appréciation du respect de cette orientation pluriannuelle, le calcul de la variation de ce montant d’une année sur l’autre comprend exclusivement l’incidence de la croissance spontanée et des créations, modifications et suppressions des dépenses mentionnées au premier alinéa du présent I.

③ II. – À compter du 1^{er} janvier 2015, le montant annuel des crédits d’impôt, hors crédit d’impôt prévu au même article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 précitée, ne peut excéder 14,7 milliards d’euros courants.

④ En vue de l’appréciation du respect de cette orientation pluriannuelle, le calcul de la variation de ce montant d’une année sur l’autre comprend exclusivement l’inci-

dence de la croissance spontanée et des créations, modifications et suppressions des crédits d'impôts mentionnées au premier alinéa du présent II.

Mme la présidente. L'amendement n° 11, présenté par M. Foucaud, Mme Beauvils, M. Bocquet et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

À compter de la promulgation de la présente loi, le montant total des dépenses fiscales, des crédits d'impôt et des conséquences financières des dispositions financières relatives à la mécanique de l'impôt, est plafonné et mis progressivement en déclin.

Chaque année de la loi de programmation, une évaluation de cette mise en déclin est réalisée, notamment par le biais d'une requalification de la dépense fiscale en dépense budgétaire nouvelle.

La parole est à Mme Évelyne Didier.

Mme Évelyne Didier. Cet amendement se justifie par son texte même.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. La commission est favorable à l'évaluation des dépenses fiscales. En revanche, elle ne peut accepter leur mise en déclin automatique.

Parfois, les dépenses fiscales sont justifiées, parfois, elles ne le sont pas ; l'évaluation permet de le déterminer. La commission a d'ailleurs déjà introduit dans le présent texte un mécanisme encadrant, pour l'avenir, la durée des dépenses fiscales. Toutefois, je le répète, la mise en déclin automatique de ces dépenses serait contre-productive.

La commission émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Même avis.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 11.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 19.

(L'article 19 est adopté.)

Article 20

① À compter du 1^{er} janvier 2015, le montant annuel des exonérations ou abattements d'assiette et des réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, hors mesures étendant la réduction des cotisations à la charge de l'employeur mentionnée à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, ne peut excéder le montant de l'année précédente.

② En vue de l'appréciation du respect de cette orientation pluriannuelle, le calcul de la variation de ce montant d'une année sur l'autre comprend exclusivement l'incidence de la croissance spontanée des dispositifs listés et chiffrés dans les annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, ainsi que les créations,

modifications et suppressions des exonérations ou abattements d'assiette mentionnés au premier alinéa du présent article.

Mme la présidente. L'amendement n° 12, présenté par M. Foucaud, Mme Beauvils, M. Bocquet et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

À compter de la promulgation de la présente loi, le montant total des allègements, exonérations et diminutions d'assiette des cotisations sociales est plafonné et progressivement mis en déclin.

La parole est à Mme Évelyne Didier.

Mme Évelyne Didier. Cet amendement tend à « dépolluer » les comptes publics de la prise en charge des cotisations sociales, qui favorise la progression du niveau des prélèvements obligatoires sans effet positif sur la croissance.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Il s'agit ici non plus des niches fiscales, mais des niches sociales, et la commission émet le même avis que précédemment : une mise en déclin automatique n'est pas envisageable.

La commission émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Madame Didier, nous ne sommes nullement opposés à la dépollution,...

M. André Gattolin. Ah ! *(Sourires.)*

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. ... même si, en l'espèce, le terme est quelque peu excessif. M. le rapporteur général l'a dit, la problématique est la même que pour le précédent amendement.

Le Gouvernement émet donc, comme la commission, un avis défavorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 12.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 20.

(L'article 20 est adopté.)

Article 21

Les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions d'exonérations ou d'abattements d'assiette et de réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, entrées en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2015, ne sont applicables qu'au titre des quatre années qui suivent leur entrée en vigueur.

Mme la présidente. L'amendement n° 13, présenté par M. Foucaud, Mme Beauvils, M. Bocquet et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

Toute dépense fiscale, toute mesure d'allègement des cotisations sociales est soumise, au bout de trois ans, à une évaluation de son efficacité sociale et économique.

La parole est à Mme Évelyne Didier.

Mme Évelyne Didier. Cet amendement se justifie par son texte même.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général de la commission des finances.* Madame Didier, vous allez être satisfaite : l'article 23 du présent projet de loi instaure déjà une évaluation de cette nature !

La commission a donc émis un avis défavorable sur cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, *secrétaire d'État.* Rien n'échappe à la perspicacité de M. le rapporteur général. Pour la raison qu'il a indiquée, et que je m'apprêtais à avancer, je demande le retrait de cet amendement.

Mme la présidente. Madame Didier, l'amendement n° 13 est-il maintenu ?

Mme Évelyne Didier. Oui, madame la présidente.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 13. *(L'amendement n'est pas adopté.)*

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 21. *(L'article 21 est adopté.)*

Article additionnel après l'article 21

Mme la présidente. L'amendement n° 16, présenté par M. Foucaud, Mme Beauvils, M. Bocquet et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Après l'article 21

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À partir du 1^{er} janvier 2015, il est organisé un débat, au moins une fois durant l'année civile et avant la discussion de la loi de finances de l'année n+1. À cette occasion, le Gouvernement remet un rapport sur la coopération fiscale internationale et ses effets.

La parole est à Mme Évelyne Didier.

Mme Évelyne Didier. Je retire cet amendement, madame la présidente.

Mme la présidente. L'amendement n° 16 est retiré.

TITRE II

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

Chapitre I^{er}

REVUES DE DÉPENSES ET ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES ET NICHES SOCIALES

Article 22

- ① I. – En vue d'éclairer sa préparation, est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe dressant la liste des revues de dépenses que le Gouvernement prévoit de mener avant la fin du mois de février de l'année suivant l'adoption de ladite loi de finances. Elle porte

sur l'ensemble des dépenses et des moyens des administrations publiques ou des entités bénéficiant de concours publics ainsi que sur les crédits d'impôt, les dépenses fiscales et les exonérations ou abattements d'assiette et les réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, en vue d'identifier des sources d'économies potentielles. Cette annexe précise les objectifs d'économies attendues sur chacune d'entre elles, ainsi qu'un bilan des précédentes revues de dépenses, précisant le montant des économies réalisées au regard des objectifs initiaux.

- ② II. – *(Non modifié)* L'annexe mentionnée au I comporte également la liste des revues de dépenses menées au cours des douze mois précédant le dépôt du projet de loi de finances de l'année. Elle retrace les principaux constats et les propositions résultant de ces revues et précise, le cas échéant, les mesures envisagées pour la mise en œuvre de ces propositions, ainsi que les objectifs d'économies attendues pour chacune d'elles.

- ③ III. – *(Non modifié)* Le Gouvernement transmet au Parlement, au plus tard le 1^{er} mars de l'année suivant l'adoption de la loi de finances de l'année, les constats et propositions des revues de dépenses mentionnées au I. – *(Adopté.)*

Article 23

- ① Pour toute mesure, entrée en vigueur pour une durée limitée à partir du 1^{er} janvier 2015, de création ou d'extension d'une dépense fiscale ou de création ou d'extension d'une exonération ou d'un abattement d'assiette ou d'une réduction de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, le Gouvernement présente au Parlement, au plus tard six mois avant l'expiration du délai pour lequel la mesure a été adoptée, une évaluation de celle-ci et, le cas échéant, justifie son maintien pour une durée supplémentaire de trois années. Cette évaluation présente notamment les principales caractéristiques des bénéficiaires de la mesure et apporte des précisions sur son efficacité, sa contribution aux indicateurs de qualité de vie et de développement durable définis à l'annexe statistique, tome 2 du rapport économique, social et financier, son impact sur l'emploi, l'investissement et la transition écologique et énergétique et son coût.

- ② Est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe qui dresse la liste des crédits d'impôt et présente les montants exécutés, déclinés pour chacun des crédits d'impôt, pour les deux années précédentes. – *(Adopté.)*

Chapitre II

OPÉRATEURS DE L'ÉTAT ET AUTRES ORGANISMES PUBLICS

Article 24

- ① Le I de l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 est ainsi modifié :

- ② 1° À la première phrase, les mots : « (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté » sont remplacés par les mots : « relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux en vigueur » ;
- ③ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Pour tout organisme nouvellement entrant dans la liste mentionnée au premier alinéa, l'interdiction s'applique un an après la publication de l'arrêté modifiant ladite liste. » – *(Adopté.)*

Article 25

- ① I. – L'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005 est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :
- ② « Cette annexe présente également :
- ③ « 1° Les opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État ayant été supprimés ou créés au cours de l'année précédant le dépôt du projet de loi de finances de l'année ;
- ④ « 2° Un bilan, portant sur au moins trois exercices, de l'évolution de la masse salariale des opérateurs, de leurs ressources propres, de leur fonds de roulement, du total des emplois rémunérés par eux, de l'exécution des plafonds d'emplois, ainsi que des crédits budgétaires ou des impositions affectées qui leur sont destinés ;
- ⑤ « 3° *(nouveau)* L'évolution, sur les trois derniers exercices, du rapport entre le nombre d'agents de l'opérateur et la surface utile nette de ses locaux immobiliers. »
- ⑥ II. – *(Non modifié)* Les opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'État dont les effectifs sont supérieurs à dix personnes rendent publique, chaque année, la somme des dix plus importantes rémunérations brutes totales de l'établissement.

Mme la présidente. L'amendement n° 18 rectifié, présenté par M. Germain, Mme M. André, MM. Chiron, Botrel, Raoul, Lalande, Raynal, F. Marc, Yung et les membres du groupe socialiste et apparentés et apparentés, est ainsi libellé :

Alinéa 5

Rédiger ainsi cet alinéa :

« 3° L'évolution, sur les trois derniers exercices, de la surface utile brute du parc immobilier de l'opérateur ainsi que du rapport entre le nombre de postes de travail et la surface utile nette du parc immobilier. »

La parole est à M. Jean Germain.

M. Jean Germain. Il s'agit d'un amendement de clarification rédactionnelle, madame la présidente.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Favorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Même avis.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 18 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 25, modifié.

(L'article 25 est adopté.)

Article 25 bis (nouveau)

Les bénéficiaires des impositions de toutes natures mentionnés au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, recouvrant directement le produit de la taxe qui leur est affectée, transmettent à l'administration fiscale, avant le 30 juin de chaque année, l'assiette et le produit de ladite taxe pour l'exercice précédent, ainsi que les prévisions y afférentes pour l'année en cours et l'année suivante. – *(Adopté.)*

Chapitre III

ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Article 26

- ① I. – L'article L. 6143-4 du code de la santé publique est ainsi modifié :
- ② 1° Après le 2°, il est inséré un 2° bis ainsi rédigé :
- ③ « 2° bis L'état des prévisions de recettes et de dépenses, à l'exclusion des annexes, ainsi que le plan global de financement pluriannuel, mentionnés au 5° de l'article L. 6143-7 sont réputés approuvés si le directeur général de l'agence régionale de santé n'a pas fait connaître son opposition dans des délais et pour des motifs déterminés par décret.
- ④ « Pour les établissements de santé soumis à un plan de redressement en application de l'article L. 6143-3, l'état des prévisions de recettes et de dépenses et ses annexes ainsi que le plan global de financement pluriannuel mentionnés au 5° de l'article L. 6143-7 sont soumis à l'approbation expresse du directeur général de l'agence régionale de santé.
- ⑤ « Dans le cas prévu au deuxième alinéa du présent 2° bis, l'état des prévisions de recettes et de dépenses ne peut être approuvé par le directeur général de l'agence régionale de santé si l'évolution des effectifs est manifestement incompatible avec l'évolution de l'activité de l'établissement de santé.
- ⑥ « Les modalités d'application des deux premiers alinéas du présent 2° bis sont fixées par décret ; »
- ⑦ 2° Le septième alinéa est supprimé.
- ⑧ 3° *(nouveau)* Au cinquième alinéa, la référence : « septième alinéa » est remplacée par la référence : « 2° bis » ;
- ⑨ 4° *(nouveau)* Au huitième alinéa, la référence : « de l'alinéa précédent » est remplacée par la référence : « du 2° bis du présent article ».
- ⑩ I bis *(nouveau)*. – Au deuxième alinéa de l'article L. 6162-11 du même code, les références : « Les septième et huitième alinéas » sont remplacées par les références : « Le 2° bis et l'avant-dernier alinéa ».
- ⑪ I ter *(nouveau)*. – Au deuxième alinéa du XX de l'article 1^{er} de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, les références : « les septième et huitième alinéas » sont remplacées par les références : « le 2° bis et l'avant-dernier alinéa ».

- 12 II. – Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre, un rapport sur l'évolution des charges et des produits ainsi que de la dette des établissements publics de santé. Les données relatives aux dépenses de personnel détaillent notamment les effets des accords locaux relatifs à la réduction et à l'organisation du temps de travail, l'impact des mesures prises au niveau national affectant les rémunérations et les charges, des mesures catégorielles en faveur des agents de la fonction publique hospitalière et des personnels médicaux, leur coût pour le dernier exercice clos et pour l'exercice à venir, ainsi que leur impact prévisionnel sur l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie.

Mme la présidente. L'amendement n° 14, présenté par M. Foucaud, Mme Beauvils, M. Bocquet et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Évelyne Didier.

Mme Évelyne Didier. Par principe, nous nous sommes toujours opposés au renforcement du pouvoir des agences régionales de santé, les ARS, dans la gestion des établissements hospitaliers. C'est pourquoi nous avons déposé cet amendement de suppression.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Compte tenu de la situation de déficit dans laquelle se trouvent les hôpitaux, le pilotage budgétaire par les ARS se révèle souvent nécessaire.

La commission émet donc un avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Même avis.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 14.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. L'amendement n° 36, présenté par M. de Montgolfier, au nom de la commission des finances, est ainsi libellé :

Alinéa 10

Remplacer cet alinéa par quatre alinéas ainsi rédigés :

I *bis* (nouveau). – L'article L. 6162-11 du même code est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :

« Le 2° *bis* et l'avant-dernier alinéa de l'article L. 6143-4 sont applicables au 3° du même article L. 6162-9 » ;

2° Au troisième alinéa, après la référence : « 9° », les mots : « du même article » sont remplacés par la référence : « dudit article L. 6162-9 ».

La parole est à M. le rapporteur général.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Il s'agit d'un amendement rédactionnel, madame la présidente.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 36.

(L'amendement est adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 26, modifié.

(L'article 26 est adopté.)

Article 27 A (nouveau)

- 1 I. – Une annexe au projet de loi de finances détaille, pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques, les prévisions pour l'année à venir, de solde structurel, de solde conjoncturel et de solde effectif.

- 2 II. – L'annexe mentionnée au I précise, pour chacun des organismes relevant de la catégorie des administrations de sécurité sociale autres que les régimes obligatoires de base, les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement.

Mme la présidente. L'amendement n° 7, présenté par M. Foucaud, Mme Beauvils, M. Bocquet et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Évelyne Didier.

Mme Évelyne Didier. Il est défendu, madame la présidente.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. La commission des affaires sociales, dont je salue le rapporteur pour avis, a déjà complété utilement l'article liminaire, afin d'améliorer l'information du Parlement.

En conséquence, je ne puis qu'être défavorable à cet amendement de suppression.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Même avis.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 7.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 27 A.

(L'article 27 A est adopté.)

Article 27

- 1 Le code du travail est ainsi modifié :
- 2 1° Le chapitre II du titre II du livre IV de la cinquième partie est complété par une section 6 ainsi rédigée :
- 3 « Section 6
- 4 « *Suivi financier du régime d'assurance chômage*
- 5 « Art. L. 5422-25. – L'organisme gestionnaire de l'assurance chômage mentionné à l'article L. 5427-1 transmet chaque année au Parlement et au Gouvernement, au plus tard le 30 juin, ses perspectives financières triennales, en précisant notamment les effets de la composante conjoncturelle de l'évolution de l'emploi salarié et du chômage sur l'équilibre financier du régime d'assurance chômage.
- 6 « Au vu de ce rapport et des autres informations disponibles, le Gouvernement transmet au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'organisme mentionné au premier alinéa du présent article, avant le 31 décembre, un rapport sur la situation financière de l'assurance chômage précisant notamment les mesures mises en œuvre et celles susceptibles de contribuer à l'atteinte de l'équilibre financier à moyen terme. » ;

- ⑦ 2° Au premier alinéa de l'article L. 5422-20, après la référence : « L. 5422-16 », est insérée la référence : « et de l'article L. 5422-25 ».

Mme la présidente. L'amendement n° 8, présenté par M. Foucaud, Mme Beauvils, M. Bocquet et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Évelyne Didier.

Mme Évelyne Didier. À nos yeux, la gestion de l'assurance chômage est l'affaire des partenaires sociaux. Voilà pourquoi nous proposons la suppression de cet article.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. En l'espèce, il s'agit non pas d'une immixtion du Parlement dans la gestion des régimes sociaux, mais d'une information de la représentation nationale. Au regard du déficit de l'assurance chômage, qui dépasse les 4 milliards d'euros, il me semble utile que le Parlement soit informé.

Je suis donc défavorable à cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Je souscris aux propos de M. le rapporteur général. Comme les charges des collectivités territoriales, les dépenses de régimes tels que l'UNEDIC relèvent de la dépense publique. Il me semble partant utile, et même indispensable, que le Parlement dispose d'informations à leur sujet.

C'est pourquoi j'é mets moi aussi un avis défavorable sur cet amendement.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 8.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 27.

(L'article 27 est adopté.)

Article 27 bis (nouveau)

- ① Le I de l'article L. 182-2-4 du code de la sécurité sociale est ainsi complété :

- ② « 3° Présente devant les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat mentionnées à l'article L.O. 111-9 les orientations prévues au 4° de l'article L. 182-2-3. Il transmet au Parlement un rapport annuel sur le bilan de la négociation avec les professionnels de santé comprenant une évaluation de l'impact financier des mesures conventionnelles et de leurs conséquences en matière d'organisation des soins. » – *(Adopté.)*

Chapitre IV

ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

Article 28

- ① I. – Le Gouvernement présente chaque année au comité des finances locales, avant le débat d'orientation des finances publiques, un rapport présentant le bilan de l'exécution de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale fixé au II de l'article 11 de la présente loi. Ce rapport est transmis aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

- ② À compter de 2016, le Gouvernement présente, en outre, à ce comité une décomposition, sur l'ensemble de la période de programmation, de l'objectif mentionné au premier alinéa du présent I pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et pour chacune des trois catégories de collectivités suivantes : régions, départements et communes. Il recueille à cette occasion l'avis du comité.

- ③ II. – Une annexe générale est jointe au projet de loi de finances de l'année détaillant les attributions individuelles versées aux collectivités territoriales, ou, le cas échéant, les prélèvements dont elles font l'objet, au titre de l'année précédente. Elle porte sur les dotations financées par des prélèvements sur les recettes de l'État ou par des crédits inscrits sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », les fonds de péréquation entre collectivités et la fiscalité transférée à divers titres. Elle présente de façon distincte chaque dispositif compris dans ce périmètre.

- ④ Ces données individuelles sont mises à la disposition du public sur internet sous une forme susceptible d'être exploitée grâce à des logiciels de traitement de base de données.

Mme la présidente. L'amendement n° 9, présenté par M. Foucaud, Mme Beauvils, M. Bocquet et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Évelyne Didier.

Mme Évelyne Didier. Il s'agit d'un amendement de cohérence.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Avis défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Même avis.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 9.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 28.

(L'article 28 est adopté.)

Article 28 bis (Non modifié)

Le Gouvernement présente au Parlement, en préalable à l'examen du projet de loi de finances de l'année, les hypothèses retenues pour le calcul de la croissance tendancielle de la dépense publique des sous-secteurs des administrations publiques ainsi que le montant de cette croissance exprimé en valeur absolue. – *(Adopté.)*

Chapitre V

AUTRES DISPOSITIONS

Article 29 A (nouveau)

- ① I. – Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, avant le 15 avril, l'estimation du niveau de dette publique pour l'année écoulée notifiée à la Commission européenne en application du règlement

(CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne. Cette estimation est exprimée en valeur nominale ainsi qu'en pourcentage du produit intérieur brut de cette même année.

② II. – Lorsque l'estimation du niveau de dette publique pour l'année écoulée, transmise conformément au I, fait apparaître que la dette publique excède 100 % du produit intérieur brut, le Gouvernement transmet au Parlement, avant le 1^{er} juillet, un rapport présentant les mesures permettant de porter le solde des administrations publiques à un niveau supérieur au solde stabilisant le ratio d'endettement au cours des trois exercices suivants.

③ Tant que la dette publique n'est pas revenue à un niveau inférieur à 100 % du produit intérieur brut et à compter de l'année suivant celle au cours de laquelle il a été constaté que la dette publique excédait 100 % du produit intérieur brut, un rapport annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes analyse la mise en œuvre des mesures mentionnées au premier alinéa du présent II.

④ Le solde stabilisant le ratio d'endettement au sens du présent article correspond au produit du ratio d'endettement de l'année précédente, exprimé en points de produit intérieur brut, par l'opposé du taux de croissance nominale du produit intérieur brut de l'année considérée.

Mme la présidente. L'amendement n° 10, présenté par M. Foucaud, Mme Beaufils, M. Bocquet et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Évelyne Didier.

Mme Évelyne Didier. La majorité de la commission des finances du Sénat manifeste l'intention de poser le principe d'un plafonnement à 100 % du PIB de la dette publique, quoi qu'il arrive.

Cette ambition aurait sans doute été bienvenue, chers collègues, à l'époque, au demeurant pas si lointaine, où vous votiez sans trop sourciller des lois de finances assorties d'un déficit supérieur à 7 % du produit intérieur brut !

Cet article pose problème par sa raison d'être même, notamment par cette hérésie consistant à comparer un stock avec un flux, c'est-à-dire le produit intérieur brut marchand. La seule comparaison qui aurait un sens serait d'observer l'évolution de la quotité de la dette au regard de la production réelle du pays.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. La commission a introduit cet article avec l'objectif d'instaurer une sorte de mécanisme de frein à la dette. Si la dette atteignait 100 % du PIB – une hypothèse que, bien évidemment, personne ne souhaite voir se réaliser, mais qui est possible –, le Gouvernement devrait indiquer les moyens de revenir en dessous de ce niveau.

La commission ne peut donc qu'être défavorable à cet amendement tendant à supprimer un mécanisme qu'elle a elle-même introduit.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Le Gouvernement tient tout de même à souligner que, dans la prévision que contient le projet de loi de programmation qui vous est soumis, la dette reste inférieure à 100 % du PIB. J'espère que cela ne vous aura pas échappé.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. La trajectoire pose question, toutefois !

M. Philippe Dallier. Toute la question est de savoir combien de temps cela va durer...

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Certes, mais ces arguments sont un peu faciles. Je pourrais vous livrer le discours bien connu : quand la goutte d'eau fait déborder le vase, qui est responsable ? La goutte d'eau ou ceux qui ont rempli le vase, avant notre arrivée au pouvoir ?

M. Alain Gournac. Vous y avez tout de même participé !

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Oui, mais seulement dans la mesure de nos moyens. (*Sourires.*) On pourrait faire le bilan et on verrait alors que les proportions ne laissent pas place au doute !

Mme Évelyne Didier. Sur ce point, je suis d'accord !

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Soyons donc un peu raisonnables. Cet amendement de suppression ne coûte pas cher, dans la mesure où cet article ne devrait pas s'appliquer.

Du reste, pardonnez-moi, mais ce ne sont que des symboles. Pourquoi le seuil de 100 % serait-il plus significatif que celui de 99,9 % ? Pourquoi 100 % et non, par exemple, 99,6 % ?

M. Vincent Delahaye. Vous l'avez dit vous-même : c'est un symbole !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Parce que 100 %, c'est 0,1 % de plus que 99,9 % !

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Objectivement, c'est un peu surprenant.

Le Gouvernement s'en remet donc à la sagesse de la Haute Assemblée.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 10.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 29 A.

(*L'article 29 A est adopté.*)

Article 29 (Non modifié)

① Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un bilan de la mise en œuvre de la présente loi et des articles en vigueur des précédentes lois de programmation des finances publiques. Ce bilan indique, en particulier, les données d'exécution, à périmètre constant, des objectifs prévus aux articles 2 à 5 et 7 à 21 de la présente loi. Il présente également une justification des éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et les prévisions de la présente loi.

② Ce bilan est rendu public en même temps que le rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Mme la présidente. L'amendement n° 15, présenté par M. Foucaud, Mme Beauvils, M. Bocquet et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un bilan de la mise en œuvre de la présente loi et des articles en vigueur des précédentes lois de programmation des finances publiques.

Ce bilan est rendu public en même temps que le rapport prévu à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

La parole est à Mme Évelyne Didier.

Mme Évelyne Didier. Cet amendement vise à simplifier la rédaction de cet article.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Ma chère collègue, il ne s'agit pas seulement d'une simplification ! Cet amendement tend à supprimer certains éléments qui nous semblent utiles, comme la comparaison du dernier programme de stabilité avec la trajectoire prévue par la loi de programmation. Cet amendement a donc pour objet de diminuer l'information du Parlement.

La commission y est donc défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Même avis.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 15.
(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 29.
(*L'article 29 est adopté.*)

Article 29 bis **(Non modifié)**

- ① I. – Nonobstant toute disposition contraire des textes qui leur sont applicables, les organismes, autres que l'État, relevant de la catégorie des administrations publiques centrales et dont la liste est établie par l'arrêté mentionné au I de l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, ainsi que les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire dotées de la personnalité morale publique ne peuvent conclure les contrats suivants :
 - ② 1° Les contrats de partenariat, au sens de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat ;
 - ③ 2° Les autorisations d'occupation temporaire, au sens de l'article L. 2122-6 du code général de la propriété des personnes publiques, les baux emphytéotiques administratifs, au sens de l'article L. 2341-1 du même code, les baux emphytéotiques hospitaliers, au sens de l'article L. 6148-2 du code de la santé publique ou les contrats de crédit-bail, au sens des articles L. 313-7 à L. 313-11 du code monétaire et financier, qui ont pour objet la réalisation, la modification ou la rénovation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels répondant à un besoin précisé par la collectivité publique et destinés à être mis à sa disposition ou à devenir sa propriété.

④ Cette interdiction ne s'applique pas aux projets dont l'avis d'appel public à la concurrence a été publié avant le 1^{er} janvier 2015.

⑤ II. – Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles l'État peut conclure, pour le compte d'un organisme mentionné au premier alinéa du I, un des contrats mentionnés aux 1° et 2° du même I. Ces conditions comprennent notamment le fait que :

⑥ 1° L'instruction du projet a été réalisée par le ministère de tutelle ;

⑦ 2° L'opération s'avère soutenable au regard de ses conséquences sur les finances publiques ou sur la situation financière de l'organisme.

⑧ III. – Après l'article L. 1414-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1414-2-1 ainsi rédigé :

⑨ « Art. L. 1414-2-1. – Lorsqu'elles concluent un contrat de partenariat, au sens de l'article L. 1414-1, les collectivités territoriales et leurs établissements publics produisent, pour les projets dont l'avis d'appel public à la concurrence a été publié après le 1^{er} janvier 2016, une évaluation préalable, au sens de l'article L. 1414-2, et la transmettent aux services de l'État compétents.

⑩ « Les services de l'État compétents produisent un avis sur l'évaluation préalable du projet et une analyse de l'ensemble des conséquences de l'opération sur les finances de la collectivité concernée. »

Mme la présidente. L'amendement n° 37, présenté par M. de Montgolfier, au nom de la commission des finances, est ainsi libellé :

Alinéas 5 à 7

Remplacer ces alinéas par quatre alinéas ainsi rédigés :

II. – L'État peut conclure, pour le compte d'une personne publique mentionnée au I, un des contrats mentionnés aux 1° et 2° du même I sous réserve que :

1° Le ministère de tutelle ait procédé à l'instruction du projet ;

2° L'opération soit soutenable au regard de ses conséquences sur les finances publiques et sur la situation financière de la personne publique.

Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent II.

La parole est à M. le rapporteur général.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Il s'agit d'un amendement rédactionnel.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Favorable.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 37.
(*L'amendement est adopté.*)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 29 bis, modifié.

(*L'article 29 bis est adopté.*)

Article 30

① I. – (*Non modifié*) À l'exception de ses articles 17 et 20, la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 est abrogée.

② II. – (*Supprimé*)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 30.

(*L'article 30 est adopté.*)

Vote sur l'ensemble

Mme la présidente. Avant de mettre aux voix l'ensemble du projet de loi, je donne la parole à M. Jean Germain, pour explication de vote.

M. Jean Germain. Nous ne pouvons pas envisager d'adopter ce texte avec les modifications qui y ont été apportées. Nous l'avons rappelé dans la matinée, il ne contient plus d'éléments concernant la trajectoire des finances publiques ! Cette assemblée s'apprête donc à voter un texte qui, finalement, ne correspond plus à son objet.

Sans être trop longs à cette heure, nous relevons que ce texte est vidé de sa substance, y compris sur le plan constitutionnel. Nous ne pourrions donc pas voter en sa faveur.

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur général.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. Nous ne reviendrons pas sur nos désaccords de fond sur la trajectoire des finances publiques ni sur vos renoncements concernant l'objectif à moyen terme, ou OMT, ou le déficit. Ces dernières expliquent pourquoi nous avons tout d'abord supprimé ces éléments en commission, puis émis des avis défavorables sur les amendements de rétablissement du Gouvernement, et enfin voté contre ces derniers.

En revanche, ce texte comporte un certain nombre d'avancées sur la gouvernance des finances publiques, avec des apports de la commission que je juge particulièrement intéressants, comme le débat sur l'objectif d'évolution de la dépense publique locale, l'ODEDEL, qui éclairera nos discussions à venir, ou le mécanisme de frein à la dette, parmi d'autres, dont certains ont été proposés par le Gouvernement.

Nous adoptons ainsi, il est vrai, un texte qui est dépourvu de partie programmatique, mais ces désaccords de fond nous renvoient à des débats qui auront lieu très bientôt et que nous attendons d'ailleurs avec impatience. Mes chers collègues, rendez-vous le 20 novembre prochain !

Mme la présidente. Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix, dans le texte de la commission, modifié, l'ensemble du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

(*Le projet de loi est adopté.*)

8

ORDRE DU JOUR

Mme la présidente. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au lundi 10 novembre 2014, à quatorze heures trente :

- Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, de financement de la sécurité sociale pour 2015 (n° 78, 2014-2015) ;

Rapport de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 83, tome I, 2014-2015) ;

Rapport de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 83, tome II, 2014-2015) ;

Rapport de M. René Paul Savary, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 83, tome III, 2014-2015) ;

Rapport de Mme Caroline Cayeux, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 83, tome IV, 2014-2015) ;

Rapport de M. Gérard Roche, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 83, tome V, 2014-2015) ;

Rapport de M. Gérard Dériot, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 83, tome VI, 2014-2015) ;

Rapport de MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, René Paul Savary, Mme Caroline Cayeux, MM. Gérard Roche et Gérard Dériot, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 83, tome VII, 2014-2015) ;

Rapport de MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, René Paul Savary, Mme Caroline Cayeux, MM. Gérard Roche et Gérard Dériot, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 83, tome VIII, 2014-2015) ;

Avis de M. Francis Delattre, fait au nom de la commission des finances (n° 84, 2014-2015).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(*La séance est levée à dix-huit heures quarante.*)

Le Directeur du Compte rendu intégral

FRANÇOISE WIART

ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
03	Compte rendu..... 1 an	203,70
33	Questions..... 1 an	150,80
	DÉBATS DU SÉNAT	
05	Compte rendu..... 1 an	183,10
35	Questions..... 1 an	109,40
85	Table compte rendu..... 1 an	38,70

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 17 décembre 2013 publié au *Journal officiel* du 19 décembre 2013

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

Prix du numéro : 3,80 €