

N° 246

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 octobre 2012.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI (n° 234), **de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017**,

PAR M. CHRISTIAN ECKERT

Rapporteur général,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– LE CADRAGE BUDGÉTAIRE DE LA LÉGISLATURE	7
A.– UN OBJECTIF D'ÉQUILIBRE STRUCTUREL	7
B.– LES VOIES ET MOYENS DU RESPECT DE L'OBJECTIF D'ÉQUILIBRE STRUCTUREL	8
II.– LA STRUCTURE DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION	10
DISCUSSION GÉNÉRALE	13
EXAMEN DES ARTICLES	15

Titre Premier

PROGRAMMATION 2012-2017

<i>Article premier</i> : Approbation du rapport annexé	15
--	----

CHAPITRE I^{ER}

LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES

<i>Avant l'article 2</i>	19
<i>Article 2</i> : Objectifs de soldes publics	20
<i>Article 2 bis (nouveau)</i> : Objectifs d'effort structurel	29
<i>Article 3</i> : Objectifs de dépense publique, de prélèvements obligatoires et d'endettement	32
<i>Article 4</i> : Mécanisme de correction des écarts par rapport à la trajectoire de solde structurel	40

CHAPITRE II

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES SUR LA PÉRIODE 2012-2017

<i>Article 5</i> : Normes annuelles d'évolution des dépenses de l'État	46
<i>Article 6</i> : Stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs sur la période de programmation	60
<i>Article 7</i> : Contribution des opérateurs de l'État à l'effort de redressement des finances publiques ..	72
<i>Article 8</i> : Contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques	78
<i>Article 9</i> : Normes annuelles d'évolution des dépenses de sécurité sociale	82

CHAPITRE III

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT SUR LA PÉRIODE 2013-2015

<i>Article 10</i> : Programmation triennale des crédits des missions du budget général de l'État	92
<i>Article 11</i> : Réduction du plafond de certaines impositions de toute nature affectées à des organismes concourant à une mission de service public	104
<i>Article 12</i> : Norme annuelle d'évolution des concours de l'État en faveur des collectivités territoriales	106

CHAPITRE IV

L'ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES

<i>Article 13</i> : Incidence budgétaire annuelle des mesures adoptées par le Parlement ou le Gouvernement en matière de prélèvements obligatoires.....	111
---	-----

CHAPITRE V

AFFECTATION DES SURPLUS DE RECETTES

<i>Article 14</i> : Affectation des surplus de recettes	115
---	-----

CHAPITRE VI

LIMITATION DE LA DURÉE DES NICHES FISCALES ET SOCIALES

<i>Article 15</i> : Limitation de la durée des dépenses fiscales et des niches sociales	118
---	-----

Titre II

DISPOSITIONS PERMANENTES

<i>Article 16</i> : Évaluation préalable de certains investissements publics	119
<i>Article 17</i> : Évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales	123
<i>Article 18</i> : Rapport sur les comptes publics	127
<i>Article 19</i> : Bilan de la mise en oeuvre de la future loi de programmation des finances publiques	129
<i>Article 19 bis (nouveau)</i> : Information du Parlement en matière de dépense fiscale.....	130

Titre III

AUTRES DISPOSITIONS

<i>Article 20</i> : Évaluation des taxes affectées à des personnes autres que les collectivités territoriales et la sécurité sociale.....	131
<i>Article 21</i> : Abrogation des dispositions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur	134

TABLEAU COMPARATIF	137
---------------------------------	-----

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	161
---	-----

INTRODUCTION

Le présent projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 constitue une étape essentielle de la mise en œuvre des engagements du Président de la République puisqu'il détermine le cadre budgétaire général de l'ensemble des administrations publiques françaises pour la durée du quinquennat.

Ce projet de loi de programmation s'inscrit dans la ligne tracée par le projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, déposé dans le prolongement et pour la mise en œuvre du Traité sur la stabilité, la convergence et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012 à Bruxelles. Il est d'ailleurs présenté de manière conforme aux dispositions prévues par ce projet de loi organique, et la commission des Finances s'est efforcée de l'adapter aux améliorations que l'Assemblée nationale a souhaité introduire au niveau organique.

Plusieurs éléments placent ce projet de loi de programmation en rupture avec la période précédente.

En premier lieu, le projet porte sur une période de cinq ans, et non plus seulement de trois, de façon à allonger l'horizon des différentes administrations publiques. Pour autant, il ne remet pas en cause le principe de la programmation triennale du budget de l'État, instrument de prévision budgétaire qui a démontré toute son efficacité. De ce fait, la loi de programmation, une fois adoptée, aura vocation à être révisée dans un délai de deux ans, lors de l'exercice précédant la fin de la période triennale 2012-2015.

Ce projet de loi comprend par ailleurs des dispositifs à la fois d'orientation et normatifs, en particulier conférant au Parlement de nouveaux moyens de contrôle. Il organise le principe d'une contribution, tant de l'État que de ses opérateurs, des administrations de sécurité sociale et des collectivités territoriales, à l'exigence incontournable de redressement de nos comptes publics.

Sur le fond, surtout, le projet de loi démontre la volonté politique du Gouvernement issu des élections du printemps 2012 de respecter l'ensemble des engagements européens de la France, tant en termes de déficit que de dette publique, dans la perspective de redonner leur crédibilité aux orientations budgétaires françaises et de conserver, ce faisant, des taux d'intérêt emprunteurs aussi faible que possible dans le contexte international actuel. À cet effet, il conserve les règles dites de « zéro volume » et de « zéro valeur » hors charges de la dette et pensions, voire les élargit. Il met en exergue les objectifs pluriannuels que le Gouvernement assigne à la Nation, notamment sous la forme d'un objectif de solde structurel ramené à l'équilibre dès 2016, de solde nominal conservé durablement sous le seuil de 3 % à compter de 2013, et de diminution du taux d'endettement public à partir de 2014.

I.- LE CADRAGE BUDGÉTAIRE DE LA LÉGISLATURE

Le présent projet de loi de programmation définit les éléments de cadrage des finances publiques pour l'ensemble de la législature.

Rappelons que, en application de l'article 17 du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques déposé à l'Assemblée nationale le 19 septembre dernier, le respect de la trajectoire de solde structurel que fixe le présent projet de loi fera l'objet d'un avis du futur Haut conseil des finances publiques, tant en prévision au moment du dépôt des projets de loi de finances des années couvertes par la période de programmation qu'en exécution au moment des débats d'orientation des finances publiques en fin de session ordinaire. En cas d'écart entre l'exécution et l'objectif fixé par le présent projet de loi, serait enclenchée la procédure de correction prévue à l'article 16 du projet de loi organique et précisée par l'article 4 du présent projet de loi.

A.- UN OBJECTIF D'ÉQUILIBRE STRUCTUREL

L'objectif poursuivi consiste à atteindre en 2016 l'objectif de moyen terme des administrations publiques, défini comme l'équilibre structurel.

La réduction du déficit structurel permettrait celle du déficit effectif et, dès 2014, celle de la dette publique brute rapportée au PIB.

Le rebond de la croissance économique à compter de l'année 2014 permettrait une résorption progressive du déficit conjoncturel. L'équilibre des comptes publics ne serait toutefois pas atteint en fin de programmation et il demeurerait, en 2017, un déficit conjoncturel dû au rattrapage incomplet des pertes de recettes publiques essuyées du fait de la faible croissance attendue en 2012 et 2013.

Les **articles 2 à 4** du présent projet de loi prévoient ces objectifs généraux des finances publiques, récapitulés dans le tableau suivant.

LES PRINCIPAUX OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES

(en % du PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde effectif	- 4,5	- 3	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
Solde structurel	- 3,6	- 2,6	- 1,1	- 0,5	0	0
Solde conjoncturel	- 0,8	- 1,2	- 1	- 0,8	- 0,5	- 0,3
Dette publique brute	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9

Source : articles 2 et 3 du présent projet de loi.

Il importe de noter les **hypothèses** sous-tendant le cadrage budgétaire proposé par le présent projet de loi ⁽¹⁾.

(1) Pour plus de précisions sur le cadrage macro-économique, se référer aux observations relatives à l'article 1^{er}.

D'une part, la croissance potentielle augmenterait progressivement du fait des réformes structurelles adoptées au cours de la législature. Du fait de cette évolution, le solde structurel s'améliorerait mécaniquement d'environ 0,3 % du PIB sur la législature ⁽¹⁾.

D'autre part, le respect des objectifs de solde effectif et de dette est conditionné par la réalisation des hypothèses macroéconomiques indiquées dans le rapport annexé au présent projet de loi, en particulier l'hypothèse de croissance du PIB de 0,8 % en 2013 puis de 2 % à compter de 2014.

Le tableau suivant récapitule les principales hypothèses sous-tendant la programmation proposée par le Gouvernement.

LES HYPOTHÈSES SOUS-TENDANT LA PROGRAMMATION

(croissance en %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance du PIB	1,7	0,3	0,8	2	2	2	2
Croissance potentielle du PIB	1,1	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
Écart de production (en % du PIB)*	-0,8	-1,7	-2,3	-1,9	-1,4	-1	-0,6

Source : rapport annexé au présent projet de loi.

* L'écart de production est la différence entre le PIB potentiel et le PIB effectif et permet de calculer le solde structurel.

Pour plus de précision, se référer au rapport sur le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (observations sous l'article 1^{er}).

B.- LES VOIES ET MOYENS DU RESPECT DE L'OBJECTIF D'ÉQUILIBRE STRUCTUREL

Pour atteindre ces objectifs, la stratégie du Gouvernement consiste à maintenir constant l'effort de maîtrise des dépenses sur l'ensemble de la programmation et à le compléter par une hausse des prélèvements obligatoires dont l'impact est concentré sur l'année 2013.

L'analyse de l'effort structurel – la part de la diminution du déficit structurel due à des décisions des pouvoirs publics – permet de comprendre la stratégie proposée par le Gouvernement.

- En **dépense**, l'effort structurel est à peu près constant sur la législature et permettrait de réduire le déficit structurel de 0,3 % du PIB en 2013 puis de 0,4 % du PIB par an à compter de 2014.

Rappelons que l'effort structurel en dépense est calculé par l'écart entre la dépense constatée et la dépense qui aurait été constatée si elle avait crû au rythme de la croissance potentielle du PIB, évaluée par le présent projet de loi à 1,4 % en 2013, 1,5 % en 2014 et 2015 puis 1,6 % en 2016 et 2017. Ce relèvement progressif de la croissance potentielle entraînerait une hausse mécanique de l'effort structurel d'économies sur la dépense, sans qu'une telle évolution ne soit due à des décisions des pouvoirs publics.

(1) Pour plus de précisions sur les modalités de calcul du solde structurel, se référer au rapport sur le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (observations sous l'article 1^{er}).

Il n'empêche que pour respecter l'objectif d'équilibre structurel à moyen terme, l'ensemble des administrations publiques doivent réaliser des économies importantes. Selon le rapport annexé, ces économies seraient réalisées, à titre principal, sur les dépenses de l'État et des opérateurs et, à titre subsidiaire, sur celles de l'assurance maladie.

En ce qui concerne l'État, le respect de la norme prévue à l'**article 5** implique la réalisation d'un effort structurel de 0,4 % à 0,5 % du PIB par an. Cette norme implique notamment le gel en valeur, sur l'ensemble de la législature, des dépenses de l'État, hors charges de la dette et pensions, augmentées du produit des impositions affectées aux opérateurs. L'extension de la norme de dépense au produit de ces impositions doit permettre de mettre à contribution les organismes chargés d'une mission de service public bénéficiaires de taxes affectées - principalement les opérateurs de l'État et les chambres consulaires - et de ne pas faire reposer la totalité de l'effort sur les seuls services de l'État (**articles 7 et 11**). Le gel des concours de l'État aux collectivités territoriales, puis leur réduction de 1,5 % par an en 2014 et 2015 concourent au même objectif (**article 12**), celui de faire contribuer l'ensemble des administrations publiques à la réalisation de l'équilibre structurel.

La limitation de la croissance de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (**article 9**) compléterait cet effort à hauteur de 0,2 % sur l'ensemble de la période de programmation. L'objectif fixé est un taux de croissance de l'ONDAM de 2,7 % en 2013, 2,6 % en 2012 puis 2,5 % par an à compter de 2015, à comparer à une croissance spontanée de ces dépenses de l'ordre de 4 %.

En définitive, les économies sur les dépenses de l'État et des opérateurs permettraient non seulement de compenser la dynamique des dépenses de l'assurance vieillesse et des collectivités territoriales mais également de réduire le déficit structurel chaque année dans des proportions significatives.

Le tableau suivant illustre ce constat en indiquant les prévisions de croissance de la dépense par sous-secteur d'administration publique.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN VOLUME, TRANSFERTS COMPRIS

(croissance en %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques	0,4	0,9	0,7	0,7	0,7	0,8
Administrations publiques centrales	- 0,5	0,3	- 0,1	0,1	- 0,1	- 0,1
Administrations publiques locales	0,4	0,8	0,5	0,2	0,8	1,4
Administrations de sécurité sociale	0,8	1,1	1,1	1,1	1	1,2

Source : rapport annexé au présent projet de loi.

● **En recettes, la stratégie du Gouvernement consiste à concentrer les hausses de prélèvements obligatoires sur l'année 2013, avec un effort structurel de 1,3 % du PIB dès l'an prochain.**

Un tel choix s'explique par le fait que la France fait l'objet d'une procédure pour déficit excessif et s'est engagée à ramener son déficit public à 3 % du PIB en 2013. Compte tenu de la faible croissance anticipée pour l'an prochain, seule la hausse des impôts permet l'amélioration rapide du solde public que requièrent les engagements pris devant nos partenaires.

En 2014, l'objectif fixé par l'**article 13** du présent projet de loi est de compenser le manque à gagner lié à la disparition du produit de certaines mesures prévues par le PLF, dont l'impact est, en tout ou partie, temporaire. Ce manque à gagner pouvant être de l'ordre de 5 milliards d'euros, des mesures nouvelles en recettes devront être adoptées pour le compenser.

De 2015 à 2017, des baisses d'impôts seraient décidées pour un montant cumulé de 11 milliards d'euros à la double condition que les conditions macroéconomiques prévues soient constatées et que les efforts d'économies anticipées sur la dépense soient réalisés.

II.- LA STRUCTURE DU PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION

Inspirée des dispositions du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, la structure du présent projet de loi se distingue par sa clarté de celle de la loi de programmation en vigueur adoptée à l'initiative de la précédente majorité ⁽¹⁾.

Conformément aux principes rappelés par le vice-président du Conseil d'État ⁽²⁾, le présent projet de loi distingue clairement les orientations des finances publiques, qui relèvent du titre I^{er} intitulé « Programmation 2012-2017 », des dispositions normatives regroupées dans les titres II et III intitulés respectivement « Dispositions permanentes » et « Autres dispositions ».

● Les **orientations** prévues par le titre I^{er} sont réparties dans six chapitres différents.

Le chapitre I^{er} fixe les « objectifs généraux des finances publiques » qui, en prévoyant notamment les objectifs de solde et de dette publique, constituent le cœur de la programmation. Les cinq autres chapitres fixent des objectifs de dépenses et de recettes, dont le respect doit permettre celui des objectifs généraux du chapitre I^{er}.

Le présent projet de loi prévoit les objectifs que, aux termes des articles 1^{er} et 2 du projet de loi organique, une loi de programmation doit comprendre obligatoirement. Comme le permet l'article 4 du projet de loi organique, il inclut également d'autres objectifs relatifs aux dépenses et aux recettes.

(1) Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

(2) Intervention de M. Jean-Marc Sauvé devant le groupe de travail Assemblée nationale-Sénat sur la qualité de la loi, mai 2010 : « afin que soient respectés les principes de lisibilité et d'intelligibilité de la loi, ces deux catégories de dispositions devraient faire l'objet, d'une part, d'une présentation clairement et immédiatement identifiable, et d'autre part, d'articles, de chapitres ou de titres distincts. »

Par rapport à la loi de programmation en vigueur, le présent projet de loi est enrichi par plusieurs objectifs :

- en application du projet de loi organique, il prévoit un objectif de moyen terme, une trajectoire de solde structurel ainsi que des modalités prévisionnelles de correction des écarts ;

- il fixe également des trajectoires de taux de prélèvements obligatoires et de dépenses publiques, un principe de stabilisation des effectifs de l'État et des opérateurs ainsi qu'un objectif de plafonnement des taxes affectées aux opérateurs.

En revanche, le présent projet de loi ne comprend pas trois des objectifs prévus par la loi de programmation en vigueur ⁽¹⁾ :

- l'objectif de dépenses publiques et, par voie de conséquence, le principe d'une compensation entre dépenses et recettes ;

- l'objectif de dépenses fiscales et de « niches sociales ».

Le tableau suivant récapitule les orientations des finances publiques prévues par le présent projet de loi et les compare à celles prévues par la loi de programmation en vigueur.

OBJECTIFS PRÉVUS PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI ET PAR LA LOI DE PROGRAMMATION EN VIGUEUR

		Loi de programmation en vigueur	Présent projet de loi
	Détermination des articles relevant des orientations pluriannuelles	Oui (art. 1)	Oui (intitulé du chapitre Ier)
	Approbation du rapport annexé	Oui (art. 2)	Oui (art. 1 ^{er})
Objectifs généraux des finances publiques	Objectif de solde effectif et de dette	Oui (art. 3)	Oui (art. 2 et 3)
	Objectif de moyen terme et trajectoire de solde structurel	Non	Oui (art. 2)
	Objectif de taux de prélèvements obligatoires et dépenses publiques	Non	Oui (art. 3)
	Prévision des modalités de correction des écarts	Non	Oui (art. 4)
Objectifs de dépenses	Objectif de dépenses publiques	Oui (art. 4)	Non
	Compensation entre dépenses et recettes	Oui (art. 15)	Non
	Norme de dépense de l'État	Oui (art. 5)	Oui (art. 5)
	Budget triennal de l'État	Oui (art. 6)	Oui (art. 10)
	Norme d'évolution des concours aux collectivités territoriales	Oui (art. 7)	Oui (art. 12)
	Objectif de dépenses de sécurité sociale	Oui (art. 8)	Oui (art. 9)
	Stabilisation des effectifs de l'État et des opérateurs	Non	Oui (art. 6)
Objectifs de recettes	Objectif de plafonnement des taxes affectées	Non	Oui (art. 11)
	Objectif de hausses des prélèvements obligatoires	Oui (art. 9)	Oui (art. 13)
	Objectifs de dépenses fiscales et de niches sociales	Oui (art. 9)	Non
	Limitation de la durée des dépenses fiscales et des niches sociales	Oui (art. 10)	Oui (art. 15)
	Affectation des surplus de recettes	Oui (art. 11)	Oui (art. 14)

(1) Pour plus de précisions, se référer aux observations relatives à l'article 21 du présent rapport.

• Les **dispositions normatives** portent principalement sur l'information du Parlement en matière de finances publiques – rapport sur les dépenses fiscales (**article 17**), sur les comptes publics (**article 18**), sur les taxes affectées (**article 20**)...

Le tableau suivant récapitule les dispositions relatives à l'information du Parlement prévues par le présent projet de loi et celles prévues par la loi de programmation en vigueur.

DISPOSITIONS RELATIVES À L'INFORMATION DU PARLEMENT PRÉVUES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI ET CELLES PRÉVUES PAR LA LOI DE PROGRAMMATION EN VIGUEUR

	Loi de programmation en vigueur	Présent projet de loi
Évaluation de l'efficacité et de l'efficacité des dépenses fiscales et des niches sociales	Oui (art. 13)	Oui (art.17)
Information du Parlement sur le programme de stabilité	Oui (art. 14)	Oui (art. 21)
Bilan annuel de la mise en œuvre de la programmation	Oui (art. 15)	Oui (art. 19)
Présentation annuelle des modalités de respect de l'ONDAM	Oui (art. 15)	Non
Prévision annuelle des mesures de prélèvements obligatoires	Oui (art. 15)	Non
Évaluation annuelle du coût des dépenses fiscales et des niches sociales	Oui (art. 13)	Non
Bilan annuel des mesures relatives aux dépenses fiscales et des niches sociales	Oui (art. 13)	Non
Rapport annuel sur les comptes publics	Non	Oui (art. 18)
Rapport sur les taxes affectées	Non	Oui (art. 20)

Le présent projet de loi prévoit également une disposition normative relative à la gestion des finances publiques et ne relevant pas du champ exclusif de la loi de finances et de la loi de financement.

Son **article 16** prévoit ainsi le principe d'une évaluation *ex ante* des projets d'investissements civils de l'État, de ses établissements publics, des établissements publics de santé et des structures de coopération sanitaire.

Pour mémoire, la loi de programmation prévoit une disposition de même nature avec l'interdiction d'emprunt à plus d'un an par la plupart des organismes divers d'administration centrale.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Le présent projet de loi de programmation a été présenté par MM. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances, et Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du Budget, lors de leur audition par la Commission le 28 septembre 2012.

Le compte-rendu de cette audition est publié dans le rapport sur le projet de loi de finances pour 2013 (tome 1) ainsi que sur internet ⁽¹⁾.

*
* *

Lors de sa séance du jeudi 4 octobre 2012, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Christian Eckert, rapporteur général, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (n° 246), en présence de M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances, et de M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du Budget.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cfiab/11-12/c1112014.asp#P10_430

EXAMEN DES ARTICLES

Titre Premier

PROGRAMMATION 2012-2017

Article premier

Approbation du rapport annexé

Texte du projet de loi :

Est approuvé le rapport annexé à la présente loi précisant le contexte, les objectifs et les conditions de réalisation de la programmation des finances publiques pour la période 2012-2017.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article tend à l'approbation par le Parlement du rapport annexé précisant le contexte, les objectifs et les conditions de réalisation de la programmation.

Ce rapport, qui peut faire l'objet d'amendements, décrit le cadrage macroéconomique ainsi que les projections de solde, de dépenses et de recettes des administrations publiques et de leurs sous-secteurs ainsi que les mesures adoptées ou envisagées permettant le respect des orientations fixées par la loi de programmation.

Le tableau suivant récapitule les principaux éléments du cadrage macroéconomique.

PRINCIPALES HYPOTHÈSES DU SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE 2013-2017

(Croissance en %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PIB	1,7	0,3	0,8	2	2	2	2
Déflateur de PIB	1,3	1,7	1,8	1,75	1,75	1,75	1,75
Indice des prix à la consommation	2,1	2,0	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Masse salariale privée	3,4	2,5	2,3	4	4	4	4
Croissance potentielle	1,1	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
Écart de production (% du PIB)	-0,8	-1,7	-2,3	-1,9	-1,4	-1	-0,6

Source : rapport annexé au présent projet de loi.

Deux éléments doivent plus particulièrement retenir l'attention.

D'une part, il est fait l'hypothèse d'une augmentation progressive de la croissance potentielle, qui passerait de 1,1 % en 2011 à 1,6 % en 2017. Une telle évolution s'expliquerait, selon le rapport annexé, par « *l'impact des réformes qui*

seront engagées au cours du quinquennat. » À titre de comparaison, la Commission européenne estime que la croissance potentielle s'établirait – en l'absence de réformes – à 1,1 % sur la période allant de 2010 à 2016.

D'autre part, l'hypothèse de croissance du PIB est fixée à 2 % par an à compter de 2014, soit un niveau légèrement supérieur à la croissance potentielle. Il est donc anticipé une résorption progressive du déficit d'activité lié au ralentissement économique de 2012 et 2013 – l'écart de production n'étant pas entièrement compensé en 2017, ce qui fait dire au rapport annexé que l'hypothèse de croissance du Gouvernement est « *prudente* ». Le rebond de l'activité pourrait provenir, selon le rapport annexé, « *d'une contribution positive du commerce extérieur, dans un contexte de croissance mondiale revenue à son niveau d'avant-crise, et de la bonne tenue de la consommation grâce aux créations d'emplois.* »

*

* *

M. Charles de Courson. L'article 1^{er} prévoit l'adoption du rapport annexé au projet de loi, rapport dont le contenu est pour le moins troublant. La question centrale est de savoir ce que pourrait être la croissance économique dans les prochaines années. Le Gouvernement a ajusté à la baisse les prévisions initiales pour 2012 et 2013, en retenant des taux de respectivement 0,3 % et 0,8 %. Or si le premier chiffre est plutôt réaliste, pas un économiste ne se hasarderait à confirmer le deuxième. Il y a plutôt consensus autour d'un taux de croissance pour 2013 de 0,5 %, voire 0,4 % – et cette évaluation tend à baisser de mois en mois.

Mais ce qui me choque le plus est le passage brutal à 2 % en 2014. Tout d'abord, cette valeur ne correspond absolument pas à celle du taux de croissance potentiel retenu par l'Union européenne, soit 1,1 % – une hypothèse plus réaliste si l'on se rappelle qu'il était de 1,5 % avant la crise. Comment imaginer que la croissance puisse atteindre un niveau supérieur après la crise, compte tenu de la chute des investissements que celle-ci a entraînée ?

Ensuite, les arguments avancés par le Gouvernement pour justifier cette prévision ont de quoi laisser sceptique. Ainsi, pour obtenir une « contribution positive du commerce extérieur » grâce à un « contexte de croissance mondiale », il faudrait que notre économie soit plus compétitive. Or notre commerce extérieur se dégrade progressivement depuis plus de quinze ans, et il n'existe aucun élément structurel permettant d'en envisager le redressement. De même, on peut difficilement s'attendre à une « bonne tenue de la consommation grâce aux créations d'emplois ». Enfin, le rapport affirme que la « demande publique serait freinée par la maîtrise de la dépense dans la durée ». Même si je ne suis pas un partisan d'une augmentation inconsidérée de la dépense publique, il faut bien reconnaître que sa réduction est plutôt un facteur négatif.

Ne comprenant pas comment le Gouvernement peut espérer atteindre une croissance de 2 % à partir de 2014, je voterai contre l'article 1^{er}.

M. le président Gilles Carrez. Vendredi, à l'occasion du débat sur le projet de loi de finances pour 2013, nous nous sommes montrés ouverts à une hypothèse de 0,8 %, en notant qu'une prévision de croissance devait comporter beaucoup de réalisme, mais également un zeste de volontarisme. Mais il est vrai que le passage à un taux prévisionnel de 2 % en 2014 a de quoi laisser perplexé.

M. Pierre Moscovici, ministre de l'Économie et des finances. Nous avons en effet déjà eu ce débat lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2013.

Tout d'abord, il n'est pas exact qu'aucun économiste ne valide notre prévision de croissance pour l'an prochain. Je citerai Mme Mathilde Lemoine, de HSBC, une bonne analyste qui ne peut être considérée comme un suppôt du Gouvernement. Dès lors que la zone euro sort de l'ornière, cet objectif est tout à fait atteignable. Plusieurs d'entre vous – notamment M. Mariton – ont d'ailleurs reconnu la semaine dernière que l'on pouvait s'attendre à cette croissance en 2013. Dans ces conditions, le passage à un taux de croissance de 2 % l'année suivante n'aurait rien de brutal.

Ensuite, même avec une croissance de 2 % – un taux de toute façon inférieur à celui généralement constaté en sortie de crise –, notre niveau d'activité ne rejoindrait pas son potentiel en 2017.

Enfin, dans la mesure où nous raisonnons de plus en plus en termes de déficit structurel, notre scénario reste prudent s'agissant de la croissance potentielle, dont nous prévoyons le redressement seulement progressivement entre 2014 et 2017. Elle passerait ainsi de 1,1 % en 2011 à 1,6 % en 2017.

M. Olivier Carré. Le problème est qu'aucune mesure structurelle, qu'elle concerne la compétitivité ou l'organisation des finances publiques, ne permet d'espérer une sortie de la crise. Une telle issue ne pourrait donc s'envisager qu'en cas d'accélération brutale des économies de l'ensemble de nos partenaires, ce qui est très loin d'être acquis aujourd'hui. Il ne s'agit donc pas de volontarisme, mais d'optimisme, pour ne pas dire plus.

Notre objectif, je le rappelle, est de définir une trajectoire n'ayant pas besoin d'être corrigée tous les trois mois à coups de projets de loi de finances rectificatives. Une telle politique a pu être menée dans le passé, je le reconnais volontiers, mais nous devons nous préoccuper du futur.

N'oublions pas par ailleurs que plusieurs partenaires étrangers s'interrogent sur la capacité de notre pays à résoudre certains problèmes structurels qui lui sont propres, de façon à pouvoir bénéficier d'une relance européenne. C'est ainsi que l'on peut interpréter les récentes déclarations de M. Van Rompuy.

M. Pierre-Alain Muet. La croissance très faible s'explique par une stagnation de la demande, et en particulier de la consommation des ménages. C'est pourquoi le budget pour 2013 s'attache à redonner du pouvoir d'achat grâce à l'emploi et à permettre une relance de la consommation en évitant de faire porter le poids des nouveaux prélèvements sur les ménages modestes et la classe moyenne. Cette stratégie est d'ailleurs validée par les enquêtes de conjoncture. Nous devrions donc connaître une reprise de l'économie – non seulement en France, d'ailleurs, mais aussi en Europe.

Quant au passage d'un taux de croissance de 0,8 % à un taux de 2 %, il n'aurait rien de spectaculaire. Il s'agit de moyennes annuelles ; un taux de 0,8 % en 2013 impliquerait donc une reprise plus accentuée à la fin de l'année.

Le raisonnement tenu par le Gouvernement est donc parfaitement cohérent. On peut le qualifier de volontariste, mais n'est-ce pas là le but de toute politique économique ?

M. Éric Woerth. Le Gouvernement affiche le niveau de croissance auquel il croit, comme nous l'avons fait nous-mêmes en d'autres temps, essayant d'ailleurs au passage les mêmes critiques de la part de l'opposition d'alors. Ce qui importe, c'est notre capacité à corriger les prévisions, dans un sens ou dans l'autre, afin de tenir compte de l'évolution de la conjoncture telle qu'elle est, et non pas telle que l'on voudrait qu'elle soit. Or une loi pluriannuelle de programmation n'est pas destinée à être modifiée chaque année. C'est donc bien maintenant que nous devons avoir un débat sur les tendances macroéconomiques retenues par le projet de loi, de façon à limiter le plus possible tout écart entre ces prévisions et les dispositions que nous adoptons en loi de finances.

M. le président Gilles Carrez. Nous allons examiner plusieurs amendements en ce sens.

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CF 15 du rapporteur général, puis l'article premier ainsi modifié.

*

* *

LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES

Avant l'article 2

La Commission est saisie de l'amendement CF 4 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Le groupe UDI a toujours estimé qu'il fallait limiter les charges de fonctionnement tout en protégeant les dépenses d'investissement. Affirmer que le besoin de financement des administrations publiques ne peut excéder la part de l'ensemble des investissements publics équivaut à ne permettre à ces administrations de s'endetter que pour financer leurs investissements.

M. le rapporteur général. Cette proposition bien connue a toujours été rejetée par notre Commission. Elle ne peut que recevoir un avis défavorable, car il est difficile de définir précisément ce qu'est l'investissement. De toute façon, si nous voulons réduire la dette, nous devons ramener le déficit à moins de 3 % du PIB. Or, le montant de l'ensemble des investissements publics dépasse 60 milliards d'euros, soit 3 % du PIB. Au regard de cet objectif, l'amendement pourrait même paraître manquer d'ambition.

M. Charles de Courson. Si l'on se réfère au projet de loi de finances, les dépenses de l'État consacrées à ses investissements ne représentent que 16,7 milliards d'euros sur un total de 370 milliards. Certains ont prétendu pouvoir financer par l'endettement les dépenses de fonctionnement, et notre peuple en paie aujourd'hui les conséquences.

La Commission rejette l'amendement.

*

* *

Article 2

Objectifs de soldes publics

Texte du projet de loi :

L'objectif budgétaire à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012 à Bruxelles, est l'équilibre structurel des finances publiques.

Dans le contexte macroéconomique décrit dans le rapport annexé mentionné à l'article 1^{er}, la trajectoire des finances publiques s'établit comme suit :

1° Évolution du solde effectif et du solde structurel des administrations publiques :

	<i>(en points de PIB)</i>					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif (1+2+3)	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
<i>Solde conjoncturel (1)</i>	- 0,8	- 1,2	- 1,0	- 0,8	- 0,5	- 0,3
<i>Mesures ponctuelles et temporaires (2)</i>	- 0,1	- 0,2	- 0,1	0,0	0,0	0,0
<i>Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)</i>	- 3,6	- 1,6	- 1,1	- 0,5	0,0	0,0

2° Évolution du solde effectif par sous-secteur des administrations publiques :

	<i>(en points de PIB)</i>					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
dont administrations publiques centrales	- 3,9	- 2,7	- 2,1	- 1,6	- 1,2	- 1,1
dont administrations publiques locales	- 0,1	- 0,1	- 0,1	0,0	0,1	0,1
dont administrations de sécurité sociale	- 0,5	- 0,2	0,0	0,3	0,6	0,8

Observations et décision de la Commission :

En fixant les objectifs de solde public pour chaque année de la législature, le présent article constitue le cœur de la programmation proposée par le Gouvernement.

Aux termes du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le respect de la trajectoire de solde structurel qu'il prévoit donnera lieu à des avis du futur Haut conseil des finances publiques, tant en prévision au moment du dépôt du projet de loi de finances de l'année qu'en exécution au moment du débat d'orientation des finances publiques. Un écart entre l'objectif et la réalisation du solde structurel pourrait déclencher une procédure de correction dans les conditions prévues par l'article 16 du projet de loi organique et par l'article 4 du présent projet de loi.

Le tableau du 1^o détaille les objectifs de soldes publics effectif, conjoncturel et structurel ainsi que les prévisions de mesures temporaires et ponctuelles pour chaque année de la programmation. Le deuxième alinéa prévoit que les trajectoires ainsi fixées s'établissent « dans le contexte macroéconomique décrit dans le rapport annexé » – ce contexte étant rappelé dans les observations relatives à l'article 1^{er}.

Rappelons que les variations du solde conjoncturel et donc celles du solde effectif sont liées à la croissance du PIB et que le calcul du solde structurel repose sur une hypothèse de croissance potentielle du PIB ⁽¹⁾. Les trajectoires de soldes prévues par le présent article sont donc inséparables des hypothèses qui les soutiennent.

TRAJECTOIRE DE FINANCES PUBLIQUES PRÉVUE À L'ARTICLE 1^{ER}

(en % du PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif	-4,5	-3	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Solde conjoncturel	-0,8	-1,2	-1	-0,8	-0,5	-0,3
Mesures ponctuelles et temporaires	-0,1	-0,2	-0,1	0	0	0
Solde structurel *	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0	0

Source : article 2 du présent projet de loi.

* En % du PIB potentiel.

Le premier alinéa du présent article prévoit que **l'objectif de moyen terme des administrations publiques est l'équilibre structurel**. Cet objectif n'est donc pas modifié par rapport au programme de stabilité pour les années 2012 à 2016 transmis, en avril dernier, par le précédent Gouvernement aux institutions communautaires.

A.– LA TRAJECTOIRE DE SOLDE STRUCTUREL

1.– L'équilibre structurel à l'horizon de l'année 2016

Évalué à 3,6 % du PIB en 2012, le **déficit structurel** se réduirait progressivement pour s'annuler en 2016, permettant ainsi d'atteindre l'objectif de moyen terme fixé au premier alinéa.

L'évaluation du solde structurel en 2012, à -3,6 % du PIB, diffère de l'estimation de -2,6 % du PIB indiquée par le dernier programme de stabilité transmis par le précédent Gouvernement.

Selon les informations recueillies par le rapporteur général, un tel écart serait dû au fait que les hypothèses de croissance potentielle retenues dans les deux programmations seraient différentes. Alors que, selon le dernier programme de stabilité, la croissance potentielle devait atteindre 1,6 % et être stable dans le temps, la présente programmation repose sur une estimation de 0,8 % en 2010, 1,1 % en 2011 et 1,3 % en 2012, pour n'atteindre un plateau de 1,6 % qu'à compter de 2016.

Il s'ensuit que l'écart de production en 2012 serait moins élevé qu'anticipé par le précédent Gouvernement et que le déficit structurel serait donc plus important.

(1) Les modalités de calcul de l'objectif de moyen terme, du solde structurel et du solde conjoncturel sont présentées par le rapport du rapporteur général relatif au projet de loi organique.

À compter de 2013, la stratégie du Gouvernement en vue de réduire le déficit structurel consiste à mener un effort constant d'économies sur la dépense, complété par une hausse des prélèvements obligatoires concentrée sur l'année 2013.

En 2013, le solde structurel s'améliorerait de 2 % du PIB en raison principalement de hausses de prélèvements obligatoires représentant 1,6 % du PIB. Les augmentations d'impôts seraient concentrées sur cette année de façon à dégager immédiatement les ressources nécessaires au respect de l'objectif de solde effectif de 3 % du PIB. Rappelons que la France fait l'objet d'une procédure effectif et qu'elle s'est engagée à respecter ce seuil de déficit nominal en 2013.

Le solde structurel s'améliorerait de 0,5 % du PIB en 2014 et 2015 puis de 0,4 % du PIB en 2016, permettant ainsi d'atteindre l'objectif de moyen terme en 2016. Le rythme d'ajustement est conforme aux règles du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, qui imposent une réduction du déficit structurel d'au moins 0,5 % du PIB par an. L'atteinte de l'équilibre structurel serait permise par un effort constant d'économies sur la dépense, traduit par les objectifs prévus aux articles 5 à 12 du présent projet de loi et permettant une réduction du déficit structurel de l'ordre de 0,4 % du PIB par an. Ces économies seraient complétées par un effort structurel en recettes évalué à 0,1 % du PIB de 2014 à 2016.

En fin de législature, l'équilibre structurel ayant été atteint, le maintien de l'effort d'économies sur la dépense permettrait de procéder à des baisses d'impôts pour environ 0,3 % du PIB.

À noter que la trajectoire de solde structurel repose sur une hypothèse de hausse progressive de la croissance potentielle, qui passerait de 1,3 % du PIB en 2012, à 1,4 % en 2013, 1,5 % en 2014 et 2015 puis 1,6 % en 2016 et 2017. Une telle hypothèse entraîne une réduction mécanique du déficit structurel qui pourrait atteindre 0,3 % du PIB sur la programmation.

Le tableau suivant illustre la part des différents facteurs expliquant la réduction du déficit structurel sur la période de programmation.

LA RÉDUCTION DU DÉFICIT STRUCTUREL

(en % du PIB)

	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Variation du solde structurel	2	0,6	0,6	0,5	0,1	3,8
dont effort en recettes	1,6	0,1	0,1	0,1	- 0,3	1,6
dont effort en dépenses	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	1,9
dont composante non discrétionnaire	0,1	0,1	0,1	0	0	0,3

NB : l'année 2012 est exclue dans la mesure où elle est impactée par les décisions de la précédente majorité, traduites par la loi de programmation pour les années 2011 à 2014 encore en vigueur.

Globalement, sur l'ensemble de la période de programmation, la réduction du déficit structurel serait répartie à hauteur d'environ 55 % sur la dépense et 45 % sur les recettes.

Il est regrettable que l'effort structurel prévu pour chaque année de la période de programmation ainsi que sa décomposition entre recettes et dépenses ne figure pas parmi les objectifs généraux des finances publiques prévus par le présent article. L'effort structurel est pourtant l'unique objectif général que les pouvoirs publics maîtrisent complètement. Il offre en outre une vision synthétique de l'effort discrétionnaire de redressement des finances publiques ainsi que sa répartition entre économies sur la dépense et hausses de prélèvements obligatoires.

2.- L'effort structurel en recettes

L'effort structurel en recettes est composé de l'impact des mesures nouvelles décidées par le Gouvernement et le Parlement après le 1^{er} juillet 2012, estimé à **l'article 13** du présent projet de loi, et des autres mesures ayant une incidence sur le niveau des prélèvements obligatoires.

En 2013, l'effort structurel en recettes permettrait d'améliorer le solde structurel de 1,6 % du PIB, soit environ 33 milliards d'euros, après 1,1 du PIB en 2012.

Pour les raisons indiquées ci-dessus, les hausses d'impôt décidées par le Gouvernement et le Parlement seraient concentrées sur l'exercice 2013 et généreraient pour plus de 24 milliards d'euros de ressources nouvelles, réparties en :

– environ 4,5 milliards d'euros de montée en charge des mesures adoptées dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 – droits de mutation à titre gratuit, suppression des avantages sociaux et fiscaux en faveur des heures supplémentaires... ;

– 17,4 milliards d'euros de hausses de ressources prévues par le projet de loi de finances pour 2013 ;

– 4,6 milliards d'euros de recettes nouvelles au profit de la sphère sociale et prévues notamment par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.

Les mesures décidées par la nouvelle majorité seraient complétées, à hauteur de 9 milliards d'euros, par d'autres éléments, antérieurs, venant accroître l'effort structurel : hausses d'impôts décidées sous la XIII^e législature – notamment « plan Fillon II » présenté en novembre 2011 –, augmentation de taux d'impôts locaux, relèvement de la contribution pour le service public de l'électricité (CSPE) décidé sous la précédente législature...

En 2014, de nouvelles mesures seraient décidées par le Gouvernement et le Parlement en vue de compenser les manques à gagner découlant de la disparition de mesures prévues par le PLF 2013 et dont l'impact budgétaire est, en tout ou partie, transitoire – mesures à l'impôt sur les sociétés en particulier. Cette compensation impliquerait de dégager pour environ 5 milliards d'euros de recettes pérennes.

À compter de 2015, les mesures décidées par le Gouvernement et le Parlement tendraient à dégager des marges d'allègement des prélèvements obligatoires. Un tel scénario explique l'effort structurel négatif de $-0,3\%$ du PIB prévu pour 2017.

À noter enfin que, tout au long de la période, sont anticipées des hausses de taux d'impôts locaux ainsi que l'impact de l'augmentation de la CSPE décidée par la précédente majorité. Ces mesures ont une incidence sur l'effort structurel en recettes mais ne sont pas prises en compte par le « compteur » prévu à l'article 13 du présent projet de loi, qui concerne uniquement les décisions prises par le Gouvernement ou le Parlement au cours de la précédente législature.

3.– L'effort structurel en dépenses

L'effort structurel en dépenses atteindrait $0,3\%$ du PIB en 2013 puis $0,4\%$ du PIB chaque année à compter de 2014.

Cet effort serait principalement porté par l'État et ses opérateurs, qui y contribueraient à hauteur de $0,2\%$ du PIB jusqu'en 2015 puis de $0,3\%$ du PIB à compter de 2016. Un tel résultat serait obtenu par le respect des normes prévues à l'article 5 du présent projet de loi.

L'effort structurel en dépenses des collectivités territoriales est anticipé à $0,1\%$ du PIB par an sur la législature. La baisse des concours de l'État prévue à l'article 12 du présent projet de loi contribuerait à l'atteinte d'un tel objectif.

Enfin, dans le champ de la sécurité sociale, l'effort structurel atteindrait également $0,1\%$ du PIB par an grâce au respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie fixé à l'article 9 du présent projet de loi. Le présent projet de loi n'anticipe, en revanche, aucune économie spécifique sur les branches « vieillesse » et « famille » de la sécurité sociale. Comme l'indique le rapport annexé, *« le Gouvernement ne souhaite pas dans le cadre de cette loi de programmation préjuger de réformes qui requièrent une concertation préalable avec les partenaires sociaux et un important travail législatif. En conséquence, les objectifs de dépenses fixés par la loi ont un caractère tendanciel. »*

B.– LES MESURES PONCTUELLES ET TEMPORAIRES

Les mesures ponctuelles et temporaires ne sont pas définies par le rapport annexé. Leur qualification est laissée à l'appréciation du Gouvernement.

Celui-ci estime que seules les dépenses relevant des contentieux fiscaux relèvent de cette catégorie à ce jour. Leur impact – très significatif – est évalué dans le tableau suivant.

IMPACT DES CONTENTIEUX FISCAUX SUR LA PÉRIODE DE PROGRAMMATION

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014
Précompte mobilier	- 1,8	0	0
OPCVM	- 1,8	- 1,8	0
Taxe sur les communications électroniques	- 1,3	0	0
TOTAL	- 4,9	- 1,8	0
TOTAL en % du PIB	- 0,2	- 0,1	0

NB : évaluation en comptabilité nationale.

Source : rapport annexé au présent projet de loi.

Plusieurs mesures prévues par le projet de loi de finances pour 2013 – en particulier les mesures relatives à l'impôt sur les sociétés – se caractérisent par un pic de rendement en 2013, suivi par une diminution du produit à compter de 2014 et de leur entrée en régime de croisière. Le surplus de recettes constaté en 2013 n'est toutefois pas considéré par le Gouvernement comme relevant de mesures temporaires et ponctuelles. Il vient donc réduire le déficit structurel.

C.– LA TRAJECTOIRE DE SOLDE EFFECTIF

La trajectoire de solde effectif anticipe une réduction progressive du déficit public de 3 % du PIB en 2013 à 0,3 % du PIB en 2017.

Cette évolution découle de la trajectoire de solde structurel et de la disparition des mesures temporaires et ponctuelles, décrites plus haut, ainsi que de la réduction progressive du déficit conjoncturel.

Le **déficit conjoncturel** atteindrait un pic à 1,2 % du PIB en 2013. Il serait la résultante des pertes de recettes publiques essuyées du fait du ralentissement économique prévu en 2012 et 2013 et, dans une moindre mesure, de la récession de 2009. À compter de 2014, la croissance atteindrait 2 % et demeurerait jusqu'en 2017 au-dessus de son potentiel⁽¹⁾, ce qui permettrait une réduction progressive du déficit conjoncturel.

Le tableau du 2° du présent article détaille la trajectoire de solde public effectif **par sous-secteurs d'administration publique**.

Le déficit public serait en grande partie concentré sur l'État. Il convient toutefois de remarquer que celui-ci finance, par dotations budgétaires ou par transferts de recettes, les trois autres sous-secteurs d'administration publique pour un montant total dépassant les 100 milliards d'euros. L'important déficit de l'État n'est donc pas le symptôme d'une gestion défailante des seules finances de l'État mais plutôt celui du déséquilibre historique de l'ensemble des finances publiques.

(1) Sur la prévision de croissance, voir les observations relatives à l'article 1^{er}.

Dans le champ des collectivités territoriales, l'évolution du solde public suivrait le cycle électoral. Un déficit demeurerait en 2013 et 2014 – évalué à 0,1 % du PIB – en raison de l'achèvement des travaux d'investissement avant les élections locales de 2014. Ce déficit serait néanmoins probablement limité par les restrictions de crédit auxquelles font face les collectivités territoriales. Après les élections locales, l'équilibre serait atteint puis un excédent de 0,1 % de PIB serait constaté en 2016 et 2017.

Les administrations de sécurité sociale connaîtraient une amélioration soutenue et régulière de leur solde qui passerait de -0,5 % du PIB en 2012 à + 0,8 % du PIB en 2017. Cette réduction du déficit effectif serait due à hauteur de 0,7 % du PIB aux hausses de prélèvements prévues en 2013 et 2014 et de 0,5 % à un effort régulier d'économies sur la dépense – le solde étant probablement lié à une surréaction de leurs recettes à la croissance économique et à un repli des dépenses d'indemnisation chômage en lien avec l'amélioration du marché du travail.

Rappelons que la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et le Fonds de réserve des retraites (FRR) relèvent des administrations publiques de sécurité sociale. Ces deux organismes perçoivent le produit des impositions de toutes natures, qu'ils affectent à des dépenses qui sont majoritairement d'ordre patrimonial. En conséquence, ils dégagent, en comptabilité nationale, un excédent structurel de l'ordre de 0,6 % du PIB, correspondant à l'essentiel de l'excédent des administrations de sécurité sociale attendu en fin de période de programmation.

*
* *

La Commission en vient à l'amendement CF 5 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Aux termes de l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne – TSCG –, le déficit structurel d'un État membre ne peut dépasser 0,5 % du produit intérieur brut et sa dette, 60 % du PIB. La loi de programmation doit bien évidemment respecter cette règle. Mais le traité pose, dans son article 4, une autre contrainte : dans le cas où la dette publique dépasserait la limite prévue, le rapport entre cette dette et le PIB doit être réduit à un rythme moyen d'un vingtième par an. Or la dette de la France atteint aujourd'hui 90 % de son PIB ; elle devrait donc être réduite de 1,5 point de PIB par an. L'amendement tend à inclure explicitement cet objectif dans l'article 2 du projet de loi.

M. le rapporteur général. La commission spéciale, après en avoir longuement débattu, a rejeté hier les amendements similaires que vous aviez déposés sur le projet de loi organique. Il paraît inutile d'y revenir. Avis défavorable.

M. le président Gilles Carrez. Je rappelle les termes de ce débat : si les articles 3 et 4 du TSCG relèvent de deux procédures distinctes, ils ont le même objectif, le retour à l'équilibre. L'hypothèse envisagée par l'article 4 est aujourd'hui vécue par l'Italie et pourrait bientôt l'être par la France : c'est celle d'un pays dont le déficit public est inférieur à 3 % du PIB, mais dont la dette est bien supérieure à 60 %, ce qui l'oblige à poursuivre ses efforts de réduction de l'endettement. La dette est en effet un stock et il faut, pour la dégonfler, un délai bien plus long que pour réduire le déficit budgétaire annuel.

M. Hervé Mariton. Sur le fond, je suis d'accord avec M. de Courson. Mais je m'interroge sur l'utilité du premier alinéa de l'article 2. Quel est le sens de l'expression « à moyen terme » ? À quoi sert d'affirmer que l'objectif budgétaire à moyen terme des administrations publiques « est l'équilibre structurel des finances publiques » ?

M. Olivier Carré. Pour ma part, je cherche à comprendre comment est calculé le solde budgétaire des administrations publiques centrales. Le projet de loi de finances pour 2013 évalue le déficit de l'État à 61,6 milliards d'euros, ce qui représente, sur un produit intérieur brut de 2 000 milliards d'euros, un peu plus de 3 % – un chiffre qu'il faudrait porter à 3,6 % si l'on tient compte du déficit des administrations de sécurité sociale. Or l'article 2 indique un ratio de 2,7. Comment expliquer un tel écart, sachant que le budget des opérateurs de l'État est également déficitaire ?

M. le ministre de l'Économie et des finances. La loi organique sur la gouvernance des finances publiques, qui transcrit dans notre droit les dispositions du TSCG, dispose qu'il revient aux lois de programmation de fixer l'objectif budgétaire à moyen terme des administrations publiques. Le premier alinéa de l'article 2 en tire les conséquences.

M. Hervé Mariton. Mais cet alinéa est une pure tautologie. S'il s'agit d'une obligation procédurale, elle est caricaturale. Une fois que l'on a affirmé que l'objectif est l'équilibre structurel, est-on vraiment plus avancé ?

M. le président Gilles Carrez. C'est une simple conséquence du traité.

M. Thierry Mandon. Cet alinéa, si peu utile aux yeux de M. Mariton, pose pourtant un principe qu'il aurait été utile de rappeler au cours des années précédentes.

M. le président Gilles Carrez. Du passé, faisons table rase !

M. Charles de Courson. Je n'ai pas obtenu de réponse à ma question : pourquoi l'article 2 ne fait-il pas mention de l'article 4 du TSCG ?

M. le président Gilles Carrez. Nous avons eu cette discussion hier.

Quant à l'écart évoqué par M. Carré, son explication est sans doute à rechercher du côté des organismes divers d'administration centrale.

M. le rapporteur général. En effet : le solde des administrations publiques centrales est présenté de façon consolidée et tient compte du budget des ODAC.

La Commission rejette l'amendement CF 5.

Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CF 16, CF 17 et CF 18 du rapporteur général.

Puis elle examine l'amendement CF 6 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Il convient de corriger certaines prévisions irréalistes du Gouvernement.

En effet, les tableaux figurant à l'article 2 prévoient un excédent croissant des administrations de sécurité sociale. Or un tel excédent n'aurait aucun intérêt : les dépenses de sécurité sociale ne sont que des dépenses de fonctionnement, et le problème est seulement de les équilibrer. En outre, il est irréaliste de penser que ces administrations pourraient générer un excédent de 0,8 %, soit 16 milliards d'euros.

De même, parler d'excédent des administrations publiques locales n'a pas de sens. Cela impliquerait de fixer des taux de fiscalité locale suffisants pour non seulement couvrir les investissements, mais en plus accumuler un excédent budgétaire. Une telle situation peut s'observer de manière conjoncturelle, mais elle résulte alors d'un désendettement consécutif à une chute des investissements.

Le Gouvernement ne peut pas envisager de faire financer le déficit des administrations centrales par les excédents des administrations locales et de sécurité sociale. L'amendement suggère donc de ramener à zéro le solde de ces dernières lorsqu'il est prévu en excédent et de corriger le deuxième tableau en conséquence, sans toucher au solde public effectif. Le déficit des administrations centrales serait ainsi de 0,3 % du PIB en 2017, soit 6 ou 7 milliards d'euros, une somme suffisante pour financer entre le tiers et la moitié des investissements de l'État.

M. le rapporteur général. On peut certes s'étonner de l'excédent affiché sur les administrations de sécurité sociale, mais cela s'explique notamment par l'excédent structurel que connaît la CADES. En effet, si la Caisse d'amortissement de la dette sociale bénéficie de recettes fiscales pérennes, ses dépenses sont constituées principalement par des remboursements de dettes, lesquels sont traités en comptabilité nationale comme des opérations patrimoniales sans impact sur le solde public. Seuls les intérêts sont à prendre en compte. Le fonds de réserve des retraites présente également un solde structurellement positif.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 2 ainsi modifié.

*
* *

Article 2 bis (nouveau)

Objectif d'effort structurel

L'effort structurel est la variation du solde structurel due aux décisions prises par les pouvoirs publics. Pour une année donnée, il est la somme :

– de l'effort en recettes correspondant au montant net des hausses ou des baisses de prélèvements obligatoires ;

– de l'effort en dépenses mesuré comme l'écart entre le montant constaté de la dépense publique constatée et le montant qui aurait été constaté si la dépense avait crû au rythme de la croissance du PIB potentiel.

L'effort structurel est la seule orientation pluriannuelle dont l'évolution dépend entièrement de l'action des pouvoirs publics.

Sa répartition entre dépenses et recettes indique clairement l'équilibre de la politique budgétaire retenue. Contrairement aux taux de dépense publique et de prélèvements obligatoires, l'indication ainsi fournie n'est pas brouillée par les évolutions du PIB.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CF 19 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. La commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique sur la gouvernance des finances publiques a décidé d'inclure l'objectif d'effort structurel annuel des administrations publiques dans le corps même de la loi d'orientation pluriannuelle plutôt que dans le rapport annexé. Tel est l'objet de cet amendement.

M. Charles de Courson. Je suis d'accord sur le principe, mais pas sur le contenu, et notamment sur la répartition de l'effort structurel entre mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires et effort consenti sur les dépenses. Ce dernier varie entre 0,3 % et 0,4 % entre 2012 et 2017, ce qui correspond à 10 ou 12 milliards d'euros. Outre que ce montant ne traduit pas de réelles économies mais une évolution tendancielle calculée à partir de la croissance potentielle, il est ridiculement faible, puisque l'effort représente à peine 1 % du total des dépenses publiques consolidées.

En ce qui concerne la partie recettes, la programmation pluriannuelle prévoit d'abord une hausse massive des prélèvements obligatoires – 1,6 % de plus en 2013, soit 32 milliards d'euros, un montant colossal : vous allez tout faire exploser –, suivie d'une période de stabilisation à partir de 2014, mais seulement parce que l'on espère une croissance égale à 2 % du PIB. Tout cela est surréaliste.

M. Hervé Mariton. Si l'amendement est en effet opportun sur la forme, nous sommes en désaccord sur le fond.

Le problème vient de la façon dont le Gouvernement évalue l'effort en dépenses. Quelle est sa méthode de calcul ? On observe un décalage entre l'évaluation du tendanciel de dépenses par la Cour des comptes – 6 milliards d'euros –, et le chiffre qui figure dans le projet de loi de finances – 10 milliards. C'est vrai pour l'année 2013, mais le même phénomène risque de se reproduire les années suivantes. Nous avons donc besoin de connaître plus de détails sur la méthodologie retenue par le Gouvernement.

M. le président Gilles Carrez. C'est en effet une question importante.

M. Olivier Carré. Pour définir l'effort structurel, il convient de tenir compte des réformes déjà réalisées. Ainsi, la réforme des retraites a un impact important sur l'évolution structurelle des dépenses publiques : lorsqu'elle aura achevé de produire ses effets, en 2017, l'économie sera de l'ordre de deux points de PIB, soit 30 à 40 milliards d'euros, une somme qui n'a rien de négligeable. L'effort annoncé en dépenses est-il un effort supplémentaire, ou tient-il compte des effets futurs de décisions prises antérieurement ? Et dans ce dernier cas, quelle est la part des efforts nouveaux à consentir ?

M. le ministre de l'Économie et des finances. Pour calculer l'effort structurel en dépenses, le Gouvernement a bien sûr tenu compte des rapports existants, mais il a souhaité en affiner les résultats. La Cour des comptes, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, a adopté une approche forfaitaire, s'appuyant sur le rapport rédigé par l'Inspection générale des finances à la demande du précédent gouvernement.

Sans économies, la dépense de l'État évoluerait à la hausse de près de 9 milliards d'euros en moyenne par an. Certes, la Cour des comptes a évalué à 6 milliards d'euros le montant de la croissance tendancielle des dépenses de l'État, mais il faut ajouter à ce chiffre le montant correspondant à certains coups partis en

termes d'investissement – soit 200 millions d'euros – celui des dépenses prévues dans la loi de programmation militaire et non prises en compte par l'Inspection générale – 2 milliards –, l'impact de la progression du point d'indice de la fonction publique – 700 millions. En outre les priorités du Gouvernement seront financées à hauteur d'1 milliard d'euros.

Pour compenser cette hausse tendancielle, le Gouvernement a prévu de dégager 10 milliards d'euros d'économie, l'effort étant partagé entre cinq grands secteurs, dont la défense.

Il s'agit là des grandes lignes, mais je me tiens à la disposition de la Commission pour donner plus de précisions.

M. le rapporteur général. Il existe plusieurs méthodes pour apprécier les efforts que doit réaliser l'État pour tenir ses dépenses. Elles sont expliquées en détail dans mon rapport et vous y verrez que l'effort est évalué à 0,4 point de PIB, soit environ 10 milliards d'euros. Ce résultat est net, dans la mesure où il tient compte des dépenses nouvelles.

M. le président Gilles Carrez. En plus du rapport annexé, celui du rapporteur général devrait nous permettre d'avoir un débat plus précis à ce sujet.

M. Thierry Mandon. Dans quelle partie du rapport annexé est-il fait référence à l'effort structurel des administrations publiques ?

M. le rapporteur général. Dans le tableau figurant à l'alinéa 99.

M. Jean-Pierre Gorges. Selon le document présentant les chiffres clés du projet de loi de finances, le taux de dépenses publiques sera de 56,3 % du PIB en 2013, soit le même chiffre qu'en 2012. Et vous prétendez qu'un effort est consenti sur les dépenses ? Je n'arrive pas à comprendre. Si le taux de dépenses est constant alors que le PIB augmente de 0,8 %, cela signifie que vous prévoyez, en valeur, 16 milliards d'euros de dépenses supplémentaires. C'est vous-même qui l'écrivez !

De même, pour l'année 2014, vous prévoyez un taux de dépenses publiques de 55,6 %, mais avec une croissance du PIB égale à 2 %. Où sont les économies ? Vos propos, monsieur le ministre, ne correspondent pas aux documents que vous diffusez. Et cela, les Français ne le comprennent pas.

M. le rapporteur général. Monsieur Gorges, les méthodes de calcul utilisées prennent en compte l'évolution tendancielle des dépenses de l'État qui résulte de l'inflation et de l'évolution passée, compte tenu de la structure des administrations publiques.

La Commission adopte l'amendement CF 19.

Article 3

Objectifs de dépense publique, de prélèvements obligatoires et d'endettement

Texte du projet de loi :

Dans le contexte macroéconomique mentionné à l'article 2, les objectifs d'évolution de la dépense publique, du taux de prélèvement obligatoire et de la dette publique s'établissent comme suit :

	<i>(en points de PIB)</i>					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépense publique	56,3	56,3	55,6	54,9	54,2	53,6
Taux de prélèvements obligatoires	44,9	46,3	46,5	46,7	46,6	46,3
Dette des administrations publiques	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9
Dette des administrations publiques, hors soutien financier à la zone euro	87,4	88,4	87,3	85,4	82,9	80,1

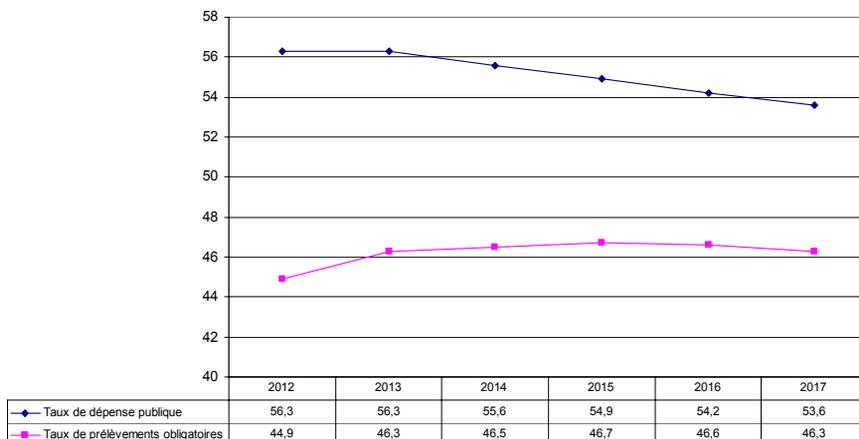
Observations et décision de la Commission :

Le présent article fixe les trajectoires de taux de prélèvements obligatoires, de taux de dépense publique et d'endettement public brut ramené au PIB. Les objectifs sont fixés « *dans le contexte macroéconomique* » prévu par le rapport annexé. Ces trois paramètres étant ramenés au PIB, leur évolution ne dépend pas seulement des décisions adoptées par les pouvoirs publics mais également de la conjoncture économique.

● Le graphique suivant retrace les trajectoires prévues de taux de prélèvements obligatoires et de taux de dépenses publiques.

TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET TAUX DE DÉPENSE PUBLIQUE

(en % du PIB)



Source : article 3 du présent projet de loi.

La **trajectoire de taux de prélèvements obligatoires** repose notamment sur une hypothèse d'élasticité unitaire de ces prélèvements à la croissance. Elle n'implique donc pas de hausse spontanée de ce taux – et donc de réduction spontanée du déficit public effectif – liée à une éventuelle surréaction des prélèvements à la croissance. Cette hypothèse prudente répond aux demandes récurrentes de la Commission européenne, qui n'avaient pas été suivies par le précédent Gouvernement.

L'évolution du taux de prélèvement obligatoire serait donc la résultante de l'effort structurel en recettes et des mesures ponctuelles et temporaires décrites dans les observations relatives à l'article 2.

Concentrées sur l'année 2013, les hausses de prélèvements obligatoires expliquent l'accroissement, en 2013, de 1,4 point du taux de prélèvements obligatoires. La poursuite de la hausse de ce taux en 2014 et 2015 serait due à la montée en charge de mesures adoptées en début de législature – notamment hausses de cotisations « vieillesse » finançant les départs anticipés pour carrière longue. En fin de législature, des baisses d'impôts permettraient de faire diminuer le taux de prélèvements obligatoires à 46,3 % après un pic de 46,7 % en 2015.

Les dépenses liées aux contentieux fiscaux, « héritées » du passé, sont traitées, en comptabilité nationale, en moindres recettes. Elles amputeront le taux de prélèvements obligatoires de 0,2 point en 2012 et de 0,1 point en 2013.

La **trajectoire de taux de dépense publique** dépend en grande partie de l'évolution de la croissance économique. Contrairement aux prélèvements obligatoires, la plupart des dépenses publiques se caractérisent par une dynamique relativement indépendante de l'état de la conjoncture. En conséquence, la variation du dénominateur – le PIB – peut avoir des effets importants sur le ratio. À titre d'exemple, la hausse du taux de dépense publique de 52,8 % en 2008 à 56 % en 2009 était due à la récession économique et à la contraction du PIB, et non à une augmentation brutale des dépenses.

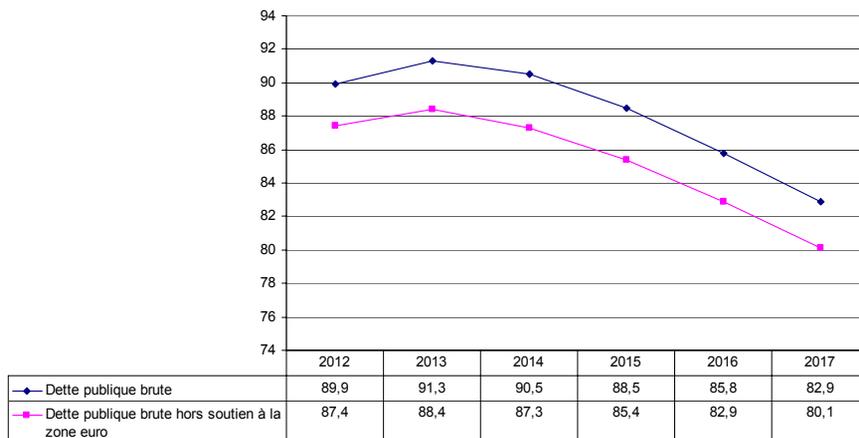
Après une stabilisation en 2013, ce taux baisserait, à compter de 2014, en raison d'un taux de croissance du PIB – 2 % en volume – supérieur au taux de croissance moyen de la dépense publique – 0,7 % en volume. Le taux de dépense publique atteindrait 53,6 % en 2017 mais demeurerait à un niveau plus élevé que celui constaté avant la récession de 2009.

Le détail de l'effort structurel en dépense, permettant de limiter la croissance de celle-ci à 0,7 % en volume, est fourni dans les observations relatives à l'article 2 et aux articles 5 à 12.

• Le présent article prévoit une **trajectoire d'endettement public brut ramené au PIB** détaillée par le graphique suivant.

TRAJECTOIRE D'ENDETTEMENT PUBLIC BRUT

(en % du PIB)



Source : article 3 du présent projet de loi.

Si cette trajectoire était effectivement constatée, le critère de dette prévu par l'article 4 du TSCG et par le pacte de stabilité et de croissance serait respecté. Alors que ce critère impose, en ce qui concerne la France, une baisse de 1,5 % du PIB en moyenne du ratio de dette sur les années 2014 à 2016, la trajectoire prévue conduirait à une diminution moyenne de 1,83 % du PIB de ce ratio sur cette période.

Cette trajectoire dépend toutefois de l'évolution de la croissance économique pour deux raisons.

D'une part, le PIB étant le dénominateur du ratio, celui-ci varie mécaniquement en fonction de la croissance économique. Ainsi, dans le cadre de la présente programmation, le rebond de la croissance attendu à compter de 2014 doit permettre d'abaisser le niveau du déficit stabilisant, de -2,3 % du PIB en 2013 à -3,3 % du PIB en 2014, et ainsi de contribuer à la diminution du ratio de dette.

D'autre part, l'évolution du numérateur dépend principalement du déficit public effectif dont la composante conjoncturelle varie en fonction des fluctuations du PIB. Aux termes de la présente programmation, la diminution attendue du déficit effectif doit contribuer à la réduction du ratio de dette publique brute.

En résumé, la trajectoire de dette repose sur deux hypothèses – de solde effectif et de solde stabilisant – qui dépendent elles-mêmes de l’hypothèse de croissance du PIB.

Le tableau suivant récapitule l’incidence du solde effectif sur le numérateur du ratio et celle du solde stabilisant au dénominateur sur l’ensemble de la période de programmation.

LA TRAJECTOIRE DE DETTE PUBLIQUE

(En % du PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ratio d’endettement au sens de Maastricht	86,0	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9
Ratio d’endettement hors soutien financier à la zone euro	85,3	87,4	88,4	87,3	85,4	82,9	80,1

(En % du PIB)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance nominale du PIB (en %)	3,1	2,0	2,6	3,8	3,8	3,8	3,8
Écart au solde stabilisant	2,7	2,9	0,8	-1,2	-2,0	-2,6	-2,9
Solde public effectif	-5,2	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
Solde stabilisant le ratio d’endettement	-2,4	-1,7	-2,3	-3,3	-3,3	-3,2	-3,1
Flux de créances	0,9	1,0	0,7	0,3	0,0	-0,1	0,0
dont soutien financier à la zone euro	0,5	1,8	0,5	0,3	0,0	-0,1	0,0
Variation du ratio d’endettement	3,7	3,9	1,5	-0,8	-2,0	-2,7	-2,9

Source : rapport annexé au présent projet de loi.

La dette publique brute est également présentée après déduction de l’impact des mécanismes de soutien aux États de la zone euro. Chacun des trois mécanismes de soutien génère un flux de créances qui a un impact sur la dette publique brute :

– les prêts bilatéraux accordés à la Grèce sont financés par accroissement de l’endettement ;

– les prêts octroyés par le fonds européen de stabilité financière (FESF) sont consolidés dans la dette publique brute des États à concurrence de leur quote-part dans le capital du fonds en vertu d’une décision d’Eurostat du 27 janvier 2011 ⁽¹⁾ ;

– les dotations destinées à l’abondement du capital du mécanisme européen de stabilité (MES) sont financées par accroissement de l’endettement.

Rappelons que le solde des prêts bilatéraux à la Grèce a été repris par le FESF et que celui-ci ne pourra plus accorder de prêts après juillet 2013. En conséquence, après cette date, seul le MES pourra accorder un soutien financier aux États de la zone euro. Les prêts qu’il accorde n’étant pas consolidés en dette publique brute des États ⁽²⁾, le ratio de dette ne sera donc plus impacté par les mécanismes de soutien à la zone euro après le versement de la dernière tranche de capital du MES en 2014.

(1) Eurostat estime que, le FESF étant une société anonyme dépourvue de capital, il est « transparent » vis-à-vis des États et doit être traité en administration publique nationale.

(2) Eurostat constate que le MES est une institution financière dotée d’un capital libéré de 80 milliards d’euros (à horizon 2014) et estime, en conséquence, que le MES constitue une institution communautaire ne relevant pas du champ des administrations publiques nationales.

Le tableau suivant récapitule l'impact sur la dette publique brute des interventions menées par le biais de ces trois canaux, dont le total avoisinera, en 2015, 70 milliards d'euros pour la France.

**ENDETTEMENT IMPUTABLE AU SOUTIEN FINANCIER À LA ZONE EURO
(ÉCART AU COMPTE CENTRAL)**

(en milliards d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dette au sens de Maastricht (cumul)	4,4	14,5	50,3	61,7	68,8	68,8	67,5	67,5
dont Grèce (prêts bilatéraux)	4,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
dont Grèce via le FESF			24,6	28,3	31,6	31,6	31,6	31,6
dont Irlande via le FESF		1,6	3,4	3,8	3,8	3,8	3,1	3,1
dont Portugal via le FESF		1,5	4,4	5,1	5,7	5,7	5,2	5,2
dont dotation en capital du MES			6,5	13,0	16,3	16,3	16,3	16,3

Source : rapport annexé au présent projet de loi.

*
* *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CF 20 du rapporteur général.

Puis elle examine l'amendement CF 7 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Notre groupe de l'UDI considère que l'effort doit porter prioritairement sur les dépenses – à raison des deux tiers – et d'un tiers sur les recettes. Le Gouvernement fait l'inverse. À l'article 3, la réduction du déficit de 1,5 point de PIB – il passe de 4,5 % à 3 % – est obtenue par une augmentation massive des prélèvements obligatoires de 1,4 point et par le maintien du poids de la dépense publique à 56,3 %. Pour nous, c'est une pure folie.

Notre amendement propose de gagner en 2013 1 point de PIB – soit 20 milliards – sur les dépenses, qui passeraient à 55,3 % du PIB, et 0,5 point sur les recettes, puis de continuer ainsi jusqu'en 2017.

M. le rapporteur général. Ce débat a déjà eu lieu. Sur l'ensemble de la législature, notre objectif est de partager de façon équilibrée les hausses de recettes et les économies de dépenses à 50/50. Mais, compte tenu du rendement et de la durée nécessaires pour obtenir des résultats, lesquels sont plus rapides en termes de recettes qu'en termes de dépenses, nous avons choisi deux tiers/un tiers en 2013.

M. Yves Jégo. Je voudrais profiter de la présence du ministre pour réitérer notre crainte qu'une telle répartition amène à la récession, et donc à la hausse du chômage.

En outre, depuis hier, nous lisons dans la presse que le Gouvernement a l'intention d'augmenter la CSG pour diminuer de quelques milliards d'euros, sur quelques années, les charges des entreprises. Est-ce une affabulation journalistique, une réalité, ou une simple piste ? Il est surprenant que les documents dont nous disposons n'en fassent pas état, alors même que nous sommes en train de discuter de la stratégie budgétaire du Gouvernement. Pourriez-vous, monsieur le ministre, nous donner quelques précisions ?

M. le ministre de l'Économie et des finances. Je ne reprendrai pas le débat sur la croissance. Malgré tout, comme l'a dit le rapporteur général, nous avons choisi ce partage à 50/50 parce qu'il nous semble être le moins récessif et protège davantage la croissance en 2013.

Pour le reste, il n'y a pas de fable, mais une démarche affirmée depuis l'arrivée de ce gouvernement aux responsabilités. La France a un problème de compétitivité : notre commerce extérieur accuse 70 milliards d'euros de déficit et la part de nos exportations recule. Il faut s'attaquer à ce problème, qui est sérieux. Vous l'aviez fait vous-mêmes en instituant la TVA sociale. Je note en passant que vous aviez attendu près de cinq ans, puisque cela répondait à une promesse faite à la veille de la campagne présidentielle de 2007.

Le calendrier est précis : premièrement, nous avons demandé à M. Gallois, ancien président de la SNCF et de EADS, d'établir un rapport qui sera remis au Premier ministre le 5 novembre prochain ; deuxièmement, le Premier ministre a installé la semaine dernière un Haut conseil du financement de la protection sociale, qui devra établir un diagnostic pour la fin du mois d'octobre. Mais dès hier soir, M. Ayrault avait organisé une réunion de travail avec plusieurs ministres sur le sujet. Nous avons ainsi commencé à nous pencher sur le diagnostic et à explorer des pistes. Il n'y a rien de plus. Le moment venu, le Gouvernement prendra des mesures de compétitivité qui seront de deux ordres : des mesures pour améliorer non seulement la compétitivité prix, mais aussi la compétitivité hors prix.

À l'issue de cette réunion, j'ai déclaré que je ne croyais pas au choc de compétitivité. Une économie n'a pas besoin d'un traitement de choc, elle a besoin d'un accompagnement et de se redresser. Nous allons donc définir une trajectoire de compétitivité constante, puissante, sur toute la durée du quinquennat. Pour améliorer notre compétitivité, je m'en tiendrai à ce calendrier, à cette méthode et à cette affirmation : une trajectoire plus qu'un choc.

M. le président Gilles Carrez. Puis-je ajouter, monsieur le ministre, que cette démarche se ferait à prélèvements constants et qu'elle n'impacterait donc pas les chiffres de cette loi de programmation ?

M. le ministre de l'Économie et des finances. Je vous remercie de cette précision.

M. Pierre-Alain Muet. Le choix opéré par le Gouvernement – deux tiers d’impôts et un tiers de réduction de dépenses en 2013 – m’a semblé particulièrement pertinent dans la conjoncture actuelle, marquée par la faiblesse de la demande et l’augmentation du chômage. Réduire plus fortement et surtout de façon uniforme la dépense aurait été récessif. Le Gouvernement n’est pas tombé dans ce travers. Par ailleurs, les mesures fiscales qu’il a décidées ont été très bien calibrées. Celles-ci n’affectent pratiquement pas la consommation, dans la mesure où elles préservent le revenu des ménages modestes et des classes moyennes.

M. Jean-Christophe Lagarde. Selon M. Muet, les mesures fiscales ont été très bien calibrées. Or il m’a semblé entendre ce matin M. le ministre expliquer que certaines mesures, comme par exemple la taxation des plus-values, pouvaient précisément être mal calibrées. De fait, au moment où les entreprises ne parviennent plus à se financer auprès des banques, on va maintenant leur couper les vivres en s’attaquant au capital-risque.

Vous excluez tout choc de compétitivité, mais pas un choc fiscal. Votre choix de faire porter l’effort pour deux tiers sur l’impôt et pour un tiers sur la dépense se traduira par une ponction de 13 milliards d’euros sur les entreprises. C’est donc plutôt un choc anti-compétitivité que vous êtes en train d’organiser !

L’objet de cet amendement est de contester ce choix, parce qu’il nous semble profondément récessif.

M. Jean-Pierre Gorges. Quand on entend que l’on baissera en 2013 le déficit d’1,5 point et que l’on constate que les prélèvements obligatoires augmenteront de 1,4 point, on comprend bien que 93 % de l’effort demandé sera supporté par les ménages et les entreprises.

L’État compte freiner l’augmentation de son rythme de vie, ce qui est louable. Reste que sur les 30 milliards d’euros à trouver, 27,3 milliards seront fournis par les ménages et les entreprises. Il est tout de même incroyable d’expliquer aux Français que 10 milliards d’euros seront économisés par l’État, 10 milliards apportés par les ménages et 10 milliards par les entreprises ! Le budget triennal s’engage donc sur un mensonge, car ce n’est pas le coup de frein prévu qui permettra de financer les 10 milliards d’euros d’économies de l’État. C’est mathématiquement faux.

M. le ministre de l’Économie et des finances. Monsieur Lagarde, le vrai choc, c’est celui que nous avons ressenti quand nous nous sommes aperçus que le déficit resterait supérieur à 5 % du PIB si aucune correction n’était apportée, alors même que des engagements avaient été pris pour limiter ce déficit à 3 % maximum.

Par ailleurs, je considère que lorsque c'est nécessaire, une mesure doit être rectifiée. Inutile de rester « droit dans ses bottes ». Si une mesure risque d'avoir des effets pervers sur telle ou telle catégorie d'entreprises, nous sommes prêts à écouter les intéressés. Voilà pourquoi les jeunes entreprises innovantes seront reçues cet après-midi et que nous leur ferons des propositions susceptibles répondre aux problèmes concrets qu'elles pourraient rencontrer. L'opposition ne devrait pas forcément s'en plaindre.

*La Commission **rejette** l'amendement CF 7.*

*Puis elle **adopte** l'article 3 **ainsi modifié**.*

*

* *

Article 4

Mécanisme de correction des écarts par rapport à la trajectoire de solde structurel

Texte du projet de loi :

I.– Lorsque sont constatés des écarts importants entre l'exécution de l'année échue et la trajectoire de solde structurel, c'est-à-dire représentant au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives, le Gouvernement :

1° Explique les raisons de ces écarts à l'occasion de la présentation du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques ;

2° Propose des mesures de correction dont il est tenu compte dans l'élaboration du plus prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Cet écart est apprécié dans le cadre d'une évaluation prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse de l'effort structurel sous-jacent tel que défini dans le rapport annexé mentionné à l'article 1^{er}.

Ces mesures, qui portent sur tout ou partie des administrations publiques, permettent de revenir sur la trajectoire initiale de solde structurel dans un délai maximum de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle l'écart a été constaté.

II.– Les obligations prévues aux troisième et cinquième alinéas du I ne s'appliquent pas en cas de circonstances exceptionnelles, telles que définies à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012 à Bruxelles.

III.– Lorsque les circonstances exceptionnelles ne s'appliquent plus, 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.

Observations et décision de la Commission :

À l'image du mécanisme de correction des écarts prévu par l'article 16 du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques actuellement soumis à l'Assemblée nationale, le présent article introduit un mécanisme de correction des écarts importants constatés entre l'exécution de l'année échue et la trajectoire de solde structurel définie par la future loi de programmation des finances publiques (LPFP).

Dans la mesure où l'essentiel du dispositif prévu par le présent article repose sur les mêmes principes de fonctionnement que le mécanisme de correction proposé par la loi organique précitée⁽¹⁾, le présent commentaire se bornera à un rappel de ses principes et se concentrera sur les dispositions complémentaires nouvelles prévu par cet article.

(1) Voir le rapport n° 244 de votre Rapporteur général, au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique relatif à la programmation et la gouvernance des finances publiques, et en particulier le commentaire de l'article 16.

1.— Un dispositif équivalent au mécanisme de correction des écarts prévu par l'article 16 du projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques

Le I du présent article propose d'introduire une procédure de correction des écarts importants constatés entre l'exécution de l'année échue et la trajectoire de solde prévue par la LPFP pour l'année considérée.

Un écart est considéré comme « *important* » sous les mêmes conditions que celles prévues par le projet de loi organique précité, qui lui-même reprend sur ce point les dispositions du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance des finances publiques (« TSCG »). Un écart est qualifié d'important lorsqu'il représente au moins 0,5 % du PIB sur une année ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives. Cet écart est apprécié dans le cadre d'une évaluation prenant comme référence le solde structurel – et non le solde effectif qui dépend surtout de l'évolution de la conjoncture – et comprend une analyse de l'effort structurel sous-jacent tel que défini dans le rapport annexé au présent projet de loi de programmation. Il faut ici préciser que la constatation d'un éventuel écart sera du ressort du futur Haut conseil des finances publiques, dont la création est prévue par le projet de loi organique précité. En effet, en vertu d'une disposition transitoire du même projet, la présente LPFP constituera la référence à laquelle il conviendra de se reporter une fois la loi organique en vigueur.

Si un écart important est constaté, le Gouvernement doit expliquer les raisons de ces écarts à l'occasion de la présentation du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques – c'est-à-dire au moment du débat d'orientation sur les finances publiques (DOFP) – et proposer des mesures de correction dont il est tenu compte dans le prochain projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale de l'année.

Comme l'a déjà souligné le Rapporteur général dans son rapport sur le projet de loi organique précité qui instaure la même procédure, il conviendrait plutôt que le Gouvernement explique les raisons d'un tel écart au moment de l'examen du projet de loi de règlement. En effet, la loi de règlement constitue le « rendez-vous » traditionnel du Parlement pour examiner les résultats de l'année écoulée par rapport à la prévision. Il n'en demeure pas moins que le Gouvernement pourrait ne proposer des mesures de correction qu'à l'occasion du DOFP, afin de respecter le « chaînage vertueux » prévu par la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (LOLF).

Votre Commission a confirmé cette analyse et a donc adopté une série d'amendements visant à ce que le Gouvernement explique les raisons des écarts à la trajectoire de solde en loi de règlement, propose des mesures de correction, par écrit, dans le rapport en vue du DOFP, et en tienne compte dans le prochain projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale de l'année.

Le **II** du présent article prévoit néanmoins que le Gouvernement peut ne proposer aucune mesure de correction en cas de circonstances exceptionnelles, telles que définies par l'article 3 du TSCG, car ces dernières peuvent justifier un éventuel écart temporaire à la trajectoire de solde prévue par la LPFP ⁽¹⁾.

2.— Un dispositif précisant les modalités de correction des écarts

Le **dernier alinéa du I** du présent article complète le dispositif précité en fixant le calendrier dans lequel le Gouvernement doit résorber un éventuel écart important : les mesures de correction proposées, qui peuvent porter sur tout ou partie des administrations publiques, doivent permettre de revenir à la trajectoire de solde structurel définie par la LPFP dans un délai maximum de deux ans.

Cette indication n'est pas précisée dans le projet de loi organique qui renvoie justement à la LPFP le soin de définir l'ampleur et le calendrier des mesures de correction envisagées par le Gouvernement en application du 5° de l'article 2 ⁽²⁾.

3.— Un dispositif précisant les conséquences de la disparition de circonstances exceptionnelles

Le **III** du présent article précise les conséquences liées à la disparition des circonstances exceptionnelles ayant, le cas échéant, permis de s'écarter de la trajectoire de solde structurel prévue par la LPFP.

Ces conséquences ne sont pas précisées par le projet de loi organique qui renvoie justement à la LPFP le soin de définir les conditions de prise en compte de circonstances exceptionnelles en application du 5° de son article 2 ⁽³⁾.

Lorsque les circonstances exceptionnelles ne s'appliquent plus, le présent article prévoit en l'espèce que le Gouvernement présente un nouveau projet de LPFP 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.

Il faut donc en déduire qu'en cas de circonstances exceptionnelles, le mécanisme de correction des écarts prévu par le présent article est simplement « suspendu ».

Par exemple, si à l'occasion de l'examen de la loi de règlement relative à l'année 2012 (c'est-à-dire en juin 2013), il est constaté un écart important néanmoins justifié par l'existence de circonstances exceptionnelles – telle une grave récession économique –, le Gouvernement ne serait pas tenu d'envisager des mesures de correction à l'occasion du projet de la loi de finances pour 2014, car elles pourraient avoir un effet pro cyclique ⁽⁴⁾. Toutefois, si dans le courant de

(1) Voir le commentaire de l'article 16 du projet de loi organique relatif à la programmation et la gouvernance des finances publiques dans le rapport précité.

(2) Voir le commentaire de l'article 2 du projet de loi organiques relatif à la programmation et la gouvernance des finances publiques dans le rapport précité.

(3) *ibidem*.

(4) Elles pourraient ainsi aggraver la récession en cours.

l'année 2014, ces circonstances exceptionnelles venaient à disparaître – en raison d'un retour de la croissance –, le Gouvernement devrait alors proposer une nouvelle LPFP au plus tard lors de l'examen du projet de loi de finances pour l'année 2015. Cette nouvelle LPFP devrait alors permettre d'atteindre la trajectoire de solde structurel définie dans le cadre du programme de stabilité de la France validé par la Commission européenne à la fin du premier semestre 2014.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CF 21 du rapporteur général.*

Puis elle examine l'amendement CF 22 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Cet amendement reprend le débat qui a eu lieu hier en commission spéciale et qui a abouti à l'accord suivant : constater les écarts au moment de l'examen du projet de loi de règlement.

M. le président Gilles Carrez. Je confirme notre unanimité hier sur le sujet.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CF 23 du rapporteur général.*

Puis elle examine l'amendement CF 24 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Cet amendement est la conséquence de l'amendement précédent. Il tend à ce que le Gouvernement présente des mesures de correction des écarts dans le rapport en vue du débat d'orientation des finances publiques.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle en vient à l'amendement CF 3 du président Gilles Carrez.

M. le président Gilles Carrez. Cet amendement consiste à rendre « un peu plus directive » la nécessité de mettre en œuvre des mesures destinées à corriger les écarts.

M. le rapporteur général. Monsieur le président, il ne vous a sûrement pas échappé que votre tentative d'hier avait échoué. Vous comprendrez donc que mon avis soit à nouveau défavorable.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CF 25 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Cet amendement va un peu dans votre sens, monsieur le président. Nous proposons en effet que le Gouvernement tienne compte de ces écarts non seulement « lors de l'élaboration » du projet de loi de finances, mais aussi « dans » le projet de loi de finances.

M. le président Gilles Carrez. J'approuve cette progression sémantique.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CF 26 du rapporteur général.

Elle examine ensuite l'amendement CF 8 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. J'appelle l'attention du Gouvernement sur le caractère anticonstitutionnel de la rédaction actuelle du cinquième alinéa de l'article 4.

Parmi les administrations de sécurité sociale, les régimes de base sont gérés par l'État. D'autres administrations de sécurité sociale – comme les régimes complémentaires – ne le sont pas, les cotisations et les prestations sociales étant fixées par les partenaires sociaux. Or, par cet alinéa, vous donnez à l'État le pouvoir de réguler ces administrations publiques de sécurité sociale gérées par les partenaires sociaux.

Vous vous donnez également le pouvoir de fixer, par exemple, un certain nombre de normes de dépenses à chaque collectivité territoriale, par catégorie. Vous remettez ainsi en cause le principe de la libre administration des collectivités territoriales. Vous êtes déjà maîtres de leurs recettes – en matière fiscale, les collectivités territoriales ne lèvent l'impôt que par délégation annuelle du Parlement. Mais vous n'êtes pas maîtres de leurs dépenses.

M. le président Gilles Carrez. Je tiens, pour ma part, à dire un mot de cet amendement. Au cours de ces trente ou quarante dernières années, c'est l'État qui est venu à la rescousse des collectivités locales quand l'impôt local était trop douloureux et qu'il a dû le transformer en dégrèvements ou en dotations – c'est l'histoire de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation. C'est encore lui qui s'est dépouillé peu à peu d'un grand nombre de recettes au profit de la sécurité sociale, pour faire face à l'explosion des déficits – je pense aux droits sur le tabac et l'alcool. Donc, que dans une loi de régulation et de programmation pluriannuelle des finances publiques, on traite l'État pour ce qu'il est, c'est-à-dire la chambre de compensation générale de l'ensemble des comptes publics, ne me choque pas.

M. le rapporteur général. M. de Courson a le mérite de la constance. Nous avons eu le même débat hier en commission spéciale.

Je rappelle que le principe de libre administration des collectivités territoriales est certes inscrit dans la Constitution, mais qu'il est bien précisé dans le texte que ces collectivités s'administrent librement « dans les conditions fixées par la loi ». Il n'y a pas d'atteinte à ce principe constitutionnel. Le Conseil constitutionnel sera peut-être amené à en juger. Mais il a été très clair à ce propos dans son avis préalable à la loi organique.

Je rappelle également que le traité concerne toutes les administrations publiques.

M. Charles de Courson. Monsieur le rapporteur général, vous n'avez pas répondu à la première partie de mon argumentation, qui concernait les administrations publiques de sécurité sociale. Parmi des administrations publiques de sécurité sociale, les régimes complémentaires, comme par exemple l'Agirc et l'Arrco, relèvent de la démocratie sociale. L'article que vous voulez nous faire voter permettrait-il au Gouvernement d'en fixer les taux de cotisation et les prestations ?

M. Pascal Terrasse. M. de Courson se trompe complètement. Au sens de l'Europe, les régimes complémentaires de retraite – comme l'Agirc et l'Arrco – sont considérés comme appartenant au premier pilier et rentrent donc dans le cadre des prélèvements obligatoires.

Malgré leur gestion paritaire, leurs décisions sont validées par les ministères. Si demain, tel ou tel régime de retraite complémentaire venait à prendre une décision susceptible de mettre en cause les grands équilibres, il n'aurait pas l'autorisation du Gouvernement.

M. le président Gilles Carrez. Je partage le point de vue de M. Terrasse.

M. Charles de Courson. Mais dans les régimes complémentaires de retraite, les taux de cotisation et les prestations sont fixés par les partenaires sociaux !

M. Pascal Terrasse. Non, ils font des propositions que le commissaire du Gouvernement accepte, ou non.

La Commission rejette l'amendement CF 8.

Elle adopte successivement l'amendement rédactionnel CF 27, l'amendement de précision CF 28, et les amendements rédactionnels CF 29 et CF 30 du rapporteur général.

Puis elle adopte l'article 4 ainsi modifié.

*

* *

CHAPITRE II

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES SUR LA PÉRIODE 2012-2017

Article 5

Normes annuelles d'évolution des dépenses de l'État

Texte du projet de loi :

I.– L'agrégat composé des dépenses du budget général de l'État, des prélèvements sur recettes et du produit, plafonné ou fixé, des impositions de toute nature mentionnées à l'article 46 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ne peut, à périmètre constant, excéder 369,8 milliards d'euros, pour chacune des années 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017 en euros constants de 2012. 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 pour chacune des années en cause.

II.– Hors charge de la dette et hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », cet agrégat est, à périmètre constant et pour chacune des années mentionnées au I, stabilisé en valeur au niveau figurant dans la loi du 28 décembre 2011 mentionnée ci-dessus.

III.– En vue d'assurer le respect des orientations définies ci-dessus, sont mis en réserve chaque année, pour chaque programme doté de crédits limitatifs, au moins 0,5 % des crédits de paiement et autorisations d'engagement ouverts sur le titre des dépenses de personnel, et au moins 5 % des crédits de paiement et autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres.

Observations et décision de la Commission :

L'objectif d'équilibre structurel à l'horizon 2016 fixé par l'article premier du présent projet de loi suppose de poursuivre les efforts de maîtrise des dépenses de l'État.

Dans cette perspective, le présent article propose de maintenir la double norme de dépenses de l'État créée en 2011 tout en l'élargissant afin de renforcer la capacité de pilotage de l'État sur ses dépenses et sur celles des organismes publics bénéficiant de taxes affectées. Il n'en demeure pas moins que des points de fuite demeurent, malgré les recommandations de l'Inspection générale des finances (IGF) et de la Cour des comptes.

En tout état de cause, compte tenu des hypothèses de croissance potentielle retenue sur la période 2012-2017 ⁽¹⁾ et de la nécessité de financer les nouvelles priorités du Gouvernement, le respect de la double norme d'évolution des dépenses de l'État suppose de réaliser plus de 9 milliards d'euros d'économie par an en moyenne, et près de 48 milliards d'euros d'économies cumulées sur la période 2012-2017.

(1) La croissance potentielle est définie comme la croissance qui serait observée en l'absence de tensions sur l'utilisation des capacités de production, et qui correspond par conséquent à une croissance tendancielle qui n'est pas sujette aux fluctuations du cycle économique. Elle est estimée à partir d'une projection des gains tendanciels de productivité de l'offre potentielle de travail, cette dernière dépendant de la démographie, des taux d'activité et du chômage structurel, ainsi que de la contribution de l'accumulation de capital. Pour plus de détails, voir le commentaire de l'article 1^{er} du présent projet de loi et le rapport de votre Rapporteur général sur le projet de loi organique précité.

Le présent article impose donc une réduction structurelle des dépenses de l'État de près de 2 points de PIB à l'horizon 2017. Le poids des dépenses de l'État dans le PIB entre 2012 et 2017 passerait ainsi de 20,5 % à 18,6 %.

I.- LE PARI DU SÉRIEUX BUDGÉTAIRE : L'ÉLARGISSEMENT DE LA DOUBLE NORME D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

A.- LA CRÉATION RÉCENTE DES NORMES D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Sur la période 2002-2007, seules les charges nettes du budget général - c'est-à-dire les dépenses du budget général hors *Remboursements et Dégrevements* ⁽¹⁾ et hors recettes en atténuation de la charge de la dette – étaient soumises à une norme de stabilisation en volume : ces dépenses ne pouvaient donc évoluer plus vite que l'inflation (norme dite « zéro volume »).

La loi de finances initiale pour 2008 ⁽²⁾ a élargi le périmètre de la norme de stabilisation en volume des dépenses de l'État aux prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne et aux nouvelles affectations de ressources à des organismes publics. Cette norme a été consacrée par la première loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 ⁽³⁾.

L'application de la règle « zéro volume » sur ce périmètre élargi n'a toutefois pas suffi à réduire le déficit de l'État car le précédent Gouvernement a « recyclé » les économies constatées sur la charge de la dette et des pensions pour financer les dérapages des dépenses du budget général en 2009 ⁽⁴⁾ et 2010 ⁽⁵⁾.

Face à sa propre incapacité à maîtriser l'évolution des dépenses de l'État, le précédent Gouvernement a mis en place une nouvelle norme de dépenses dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

(1) *La mission Remboursements et Dégrevements au sein du budget général de l'État retrace, d'une part, les remboursements et dégrèvements d'impôt d'État, qui sont des dépenses en atténuation de recettes de l'État dont l'évolution est corrélée à celle des recettes fiscales nettes ; d'autre part, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, qui ne sont pas des dépenses en atténuation de recettes de l'État mais des collectivités territoriales. Les crédits de cette mission sont évaluatifs.*

(2) *Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.*

(3) *Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.*

(4) *Voir notamment le rapport de Gilles Carrez, n° 2840, relatif au projet de loi de programmation pour les années 2011 à 2014, commentaire de l'article 5 analysant l'évolution de la norme de dépenses entre l'exécution 2008 et l'exécution 2009.*

(5) *Voir notamment le rapport de Gilles Carrez, n° 3544, tome 1, relatif au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion : « Comme le Rapporteur général l'avait déjà constaté à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative de fin d'année, le respect de la norme de dépense n'a été possible que grâce à des économies conjoncturelles sur les prélèvements sur recettes et sur la charge de la dette d'un montant cumulé de 3,6 milliards d'euros en 2010. S'il y a naturellement lieu de s'en réjouir, force est de constater que ces éléments sont indépendants de l'action du Gouvernement et qu'il ne reflète en rien un effort supplémentaire de maîtrise de la dépense publique. ».*

Cette nouvelle norme d'évolution des dépenses comprend deux étages :

– la norme de stabilisation en volume (en euros constants), dont le périmètre a été resserré pour exclure des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (dite norme « zéro volume ») ;

– la norme de stabilisation en valeur (en euros constants) de ces dépenses, retraitées des dépenses liées à la charge de la dette ainsi qu'à la charge des pensions de l'État dont l'évolution dépend de facteurs souvent exogènes (taux d'inflation, nombre de départs en retraite...) et dont le financement est inéluctable (dite norme « zéro valeur »).

L'article 5 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 a ainsi prévu que les dépenses du budget général de l'État et les prélèvements sur recettes ne peuvent, à périmètre 2010, excéder 352,3 milliards d'euros, pour chacune des années 2011, 2012, 2013 et 2014, en euros de 2010, ce montant étant actualisé en fonction de la prévision d'indice des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances pour l'année concernée. Le rapport annexé précise que les dépenses du budget général s'entendent hors *Remboursements et dégrèvements*.

Hors charge de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'État, ces dépenses et prélèvements sur recettes étaient, à périmètre constant, au plus égaux à 274,8 milliards d'euros. Cela signifie que ces dépenses devaient être gelées en valeur sur toute la période de programmation.

L'année 2011 a démontré que l'introduction de cette double norme de dépense a contribué à réduire le déficit de l'État – car les économies conjoncturelles constatées sur la charge de la dette ont été intégralement consacrées à cette réduction – ainsi qu'à la maîtrise des dépenses de l'État sous le périmètre de la norme zéro valeur – les dérapages constatés ayant été presque entièrement compensés par de moindres dépenses sur d'autres postes.

Les premiers résultats de l'année 2012 montrent que cette démarche vertueuse se poursuit : compte tenu des taux d'intérêt très bas constatés depuis le début de l'année, l'État bénéficierait d'une économie de 2 milliards d'euros sur la charge de la dette, laquelle sera intégralement affectée à la réduction du déficit de l'État. En outre, le Gouvernement a confirmé à l'occasion de la présentation du présent projet de loi qu'en exécution, la norme fixée par la première loi de finances rectificative pour 2012 (– 1,2 milliard d'euros en valeur par rapport à la loi de finances initiale pour 2012) serait respectée.

B.– LE MAINTIEN D'UNE DOUBLE NORME DE DÉPENSES DE L'ÉTAT SUR UN PÉRIMÈTRE ÉLARGI

1.– La norme « zéro volume », un plafond global des dépenses de l'État

Le I du présent article maintient la règle de stabilisation en volume des dépenses de l'État suivantes : crédits du budget général hors *Remboursements et Dégrèvements*⁽¹⁾, prélèvement sur recettes (PSR) en faveur des collectivités territoriales (y compris le FCTVA et dotations de compensation liées à la réforme de la fiscalité directe locale), PSR en faveur de l'Union européenne, et – ce qui est nouveau – le produit, plafonné ou fixé, des taxes affectées à certains organismes publics mentionnés à l'article 46 de la loi de finances pour 2012⁽²⁾, communément appelés opérateurs de l'État⁽³⁾.

Il s'ensuit que le montant des dépenses de l'État stabilisé en volume, à périmètre constant⁽⁴⁾, est porté à 369,8 milliards d'euros en 2012, lequel montant doit être actualisé, pour chacune des années 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017 en fonction de l'inflation pour définir le plafond de dépenses sous le périmètre « zéro volume ».

PROGRESSION MAXIMALE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT SOUS LA NORME « ZÉRO VOLUME »

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taux d'inflation prévisionnelle		1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %
Plafond « zéro volume » (en milliards d'euros)	369,8	376,3	382,9	389,6	396,4	403,3
Marge de manœuvre offerte par l'inflation (en milliard d'euros)		+ 6,5	+ 6,6	+ 6,7	+ 6,8	+ 6,9

Le présent article permet donc au Gouvernement d'accroître, mais de façon limitée, l'ensemble des dépenses de l'État. Compte tenu de l'introduction de la règle « zéro valeur » en 2011, la marge de manœuvre offerte par l'inflation est en réalité destinée à absorber d'éventuels dérapages de la charge de la dette et des pensions. Le risque d'un dérapage incontrôlé de la charge de la dette – du fait d'une hausse soudaine des taux d'intérêt – semble néanmoins s'éloigner compte tenu de l'amélioration des conditions d'emprunt de la France sur les marchés financiers en 2012 et de la perspective de moindres tensions sur les marchés de la dette souveraine européenne depuis l'annonce du programme d'intervention illimitée de la Banque centrale européenne. Le présent projet de loi anticipe néanmoins, par prudence, un relèvement des taux moyens pondérés d'émission à hauteur de 2,9 % en 2013 puis 4,15 % en 2017, pour les taux à 10 ans.

(1) Votre Commission a néanmoins été amenée à le préciser par voie d'amendement car l'article 5 du projet de loi ne le mentionnait pas contrairement au rapport annexé.

(2) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(3) Voir le commentaire de l'article 7 du présent rapport.

(4) La réalité de la dynamique entre deux lois de finances de l'année consécutive s'apprécie à périmètre constant, c'est-à-dire que la comparaison doit porter sur le même champ. Par conséquent, s'il y a des modifications de périmètre d'une année sur l'autre – par exemple si une nouvelle dépense est inscrite sur le budget de l'État mais qu'une autre en est sortie – il convient de les neutraliser. Selon la charte de budgétisation annexée au présent projet de loi de programmation des finances publiques, seules les mouvements de dépenses et les affectations de recettes ayant réellement pour effet d'accroître ou de diminuer le niveau de la dépense publique, sont intégrés au calcul de la norme de dépense.

Il faut d'ailleurs noter qu'en application des articles 10 à 12 du présent projet de loi de programmation, les dépenses de l'État devraient diminuer de 1 % en volume sur la période 2013-2015. Ceci signifie que les dépenses entrant dans le périmètre de la norme en volume n'atteindront pas le plafond maximal mentionné ci-dessus. La programmation triennale proposée par le Gouvernement devrait donc permettre de réaliser une économie cumulée de 26,5 milliards d'euros par rapport à la marge de manœuvre offerte par l'inflation prévisionnelle.

PRÉVISION D'UNE RÉDUCTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN VOLUME ENTRE 2013 ET 2015

Projet LPPF 2012-2017	2012	2013	2014	2015
Plafond « zéro volume » (en milliards d'euros)	369,8	376,3	382,9	389,6
Prévisions des dépenses de la norme en volume		370,9	373,5	377,9
Prévision d'évolution en valeur (en %)		0,30 %	0,70 %	1,18 %
Prévision d'évolution en volume (en %)		- 1,45 %	- 1,05 %	- 0,57 %
Économie annuelle par rapport à l'inflation		- 5,4	- 9,4	- 11,7

Rappelons également que le Gouvernement s'engage, dans le rapport annexé, à appliquer la norme de dépenses la plus contraignante. *A priori*, sur la période 2013-2015, la norme la plus contraignante est la norme « zéro valeur », qui, si elle est respectée, se traduira également par une baisse des dépenses sous le périmètre « zéro volume ». Toutefois, si les variations de prévision d'inflation, de charge de la dette et des pensions ne permettaient plus de respecter le plafond global des dépenses totales exprimé en volume, et alors même que les crédits sur le périmètre de la norme en valeur respecteraient la règle du « zéro valeur », les plafonds de crédits des missions ainsi que les prélèvements sur recettes devraient alors être révisés à la baisse de manière à limiter la progression des dépenses totales au rythme de l'inflation. Dans cette hypothèse, la norme la plus contraignante serait la norme « zéro volume ».

2.- Un pilotage plus fin des dépenses sous le périmètre « zéro valeur »

À titre liminaire, il faut relever une différence méthodologique dans la construction du périmètre de la norme « zéro valeur » par rapport à la dernière loi de programmation des finances publiques : le transfert de la gestion de leur masse salariale aux universités a eu pour effet de faire relever des établissements eux-mêmes le versement au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* des cotisations retraite des fonctionnaires qui y sont affectés. Il est donc proposé de les traiter de la même manière que l'État. Il s'ensuit que le périmètre de la norme « zéro valeur » s'obtient en retranchant du périmètre « zéro volume » la charge de la dette, les cotisations payées par l'État employeur sur le titre 2 au CAS *Pensions* et les versements effectués par les opérateurs de l'État sur ce CAS, le plus souvent à partir de leur subvention pour charges de service public.

Il faut par ailleurs constater qu'entre désormais dans le périmètre de la norme « zéro valeur », le stock des contributions et taxes affectées à des organismes publics faisant l'objet d'un plafonnement limitatif à l'article 46 de

la LFI pour 2012. Très concrètement, cela signifie par exemple que si le Parlement souhaite augmenter le plafond d'une taxe affectée à un opérateur de l'État, cette augmentation devra être gagée par une économie équivalente sur l'un des autres postes de dépenses sous le périmètre de la norme en valeur ⁽¹⁾.

De la même manière, l'annexe 1 du rapport annexé au présent projet de loi de programmation prévoit l'introduction dans la norme de dépense en valeur des prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales établis en compensation de la réforme de la taxe professionnelle qui étaient jusqu'à présent exclus de la norme. Ces prélèvements restent néanmoins hors du champ des concours normés aux collectivités territoriales ⁽²⁾. Il en résulte que si ces dépenses « dérapaient », elles devraient être compensées par des économies sur d'autres postes de dépenses que les concours de l'État aux collectivités, par exemple par une baisse des crédits d'autres missions du budget général. À titre d'illustration, en 2011, ces dotations avaient été évaluées à 2,53 milliards alors qu'en exécution 2011 elles se sont élevées à 3,37 milliards d'euros, soit un dérapage de 0,8 milliard d'euros. Si un tel dérapage se reproduisait, il devrait être absorbé par une réduction équivalente des dépenses de l'État sous le périmètre « zéro valeur ». La direction du budget estime cependant qu'un tel dérapage est aujourd'hui peu probable compte tenu de la meilleure connaissance des bases d'imposition sur lesquelles ces compensations reposent (la prévision pour 2013 est évaluée à 4,5 milliards d'euros).

L'élargissement du périmètre de la norme zéro valeur souligne la volonté du nouveau Gouvernement d'améliorer le pilotage des dépenses de l'État afin de les maîtriser davantage. L'ensemble de ces dépenses est donc gelé en valeur sur la période 2012-2017 au montant retenu par la loi de finances pour 2012, soit à 278,742 milliards d'euros.

DÉCOMPOSITION DES NORMES D'ÉVOLUTION EN VOLUME ET EN VALEUR DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

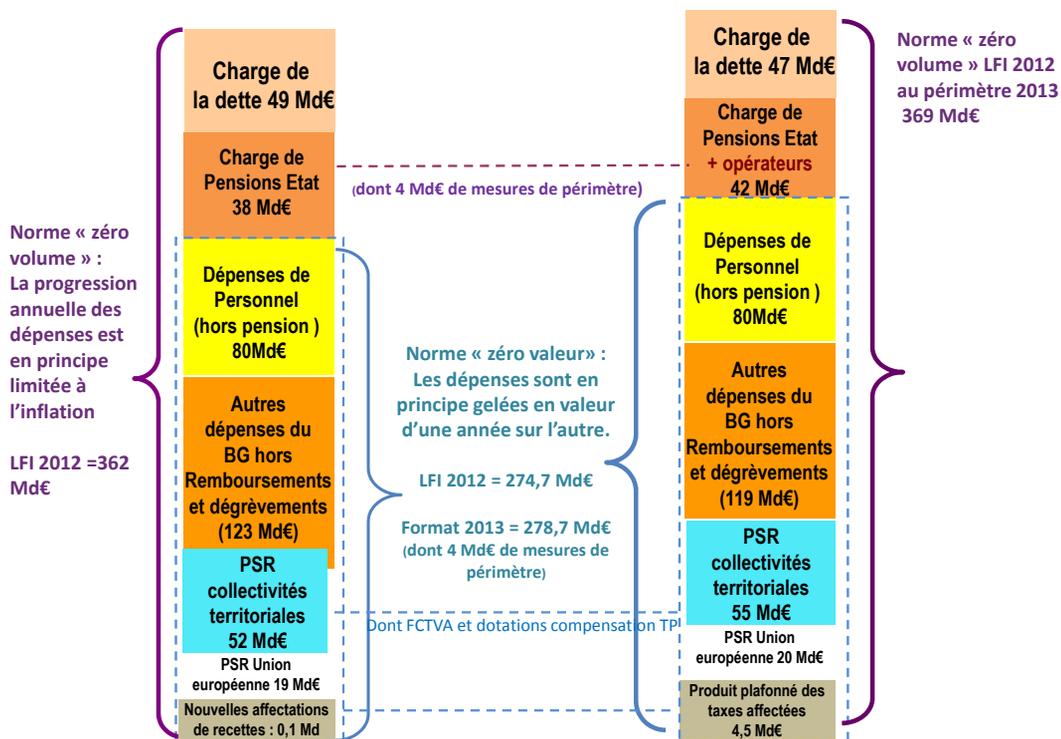
(CP, en millions d'euros)

	LFI 2012 Format 2012	Mesures de périmètre	Transferts	LFI 2012 format 2013	2013	2014	2015
Dépenses du budget général	290 714	95	4	290 813	291 199	293 854	298 327
Prélèvements sur recettes	74 457	0	-4	74 453	75 276	75 309	75 452
Taxes affectées plafonnées	3 013	1 515	0	4 527,6	4 402	4 328	4 128
Total des dépenses de l'État	368 184	1 610	0	369 794	370 877	373 490	377 907
<i>Évolution annuelle en volume</i>					-1,43 %	-1,03 %	-0,56 %
Charge de la dette	48 773	0	0	48 773,0	46 895	48 368	50 864
Contribution au CAS Pensions (État + opérateurs)	42 265	15	0	42 279	45 240	46 380	48 301
Total Norme 0 valeur	277 146			278 742	278 742	278 742	278 742
Écart à l'annuité 2012					0,0	0,0	0,0

(1) Pour plus de détails, voir le commentaire de l'article 11 du présent projet de loi de programmation ainsi que le commentaire de l'article 26 du projet de loi de finances pour 2013, dans le tome 2 du rapport général de votre Rapporteur, sur le projet de loi de finances pour 2013.

(2) Voir le commentaire de l'article 12 dans le présent rapport.

Elargissement du périmètre des normes de dépense de l'État



3.– Une démarche d'amélioration du pilotage des dépenses de l'État encore perfectible compte tenu de points de fuite persistants

Si cette démarche d'élargissement des normes de dépenses va dans le bon sens, il n'en demeure pas moins que des marges de manœuvre importantes perdurent pour améliorer davantage l'encadrement des dépenses de l'État. L'Inspection générale des finances (IGF) et la Cour des comptes n'ont pas manqué de débusquer de nombreux points de fuite.

Rappelons qu'en comptabilité nationale, les dépenses de l'État représentent 417,5 milliards d'euros en 2012, soit 20,8 % du PIB. Plus de 11 % des dépenses de l'État échappent donc encore à la norme de dépense en volume précitée. Dans son rapport en vue du débat d'orientation des finances publiques, le Rapporteur général souhaitait déjà que s'instaure un débat avec le Gouvernement pour déterminer s'il y a lieu d'élargir le périmètre de la double norme de dépenses de l'État afin de résorber le nombre de points de fuite des dépenses de l'État⁽¹⁾.

(1) Christian Eckert, Rapport d'information n° 74 préalable au débat d'orientation des finances publiques, juin 2012.

L'on peut citer par exemple :

– les dépenses de la mission *Remboursements et Dégrèvements* s'agissant notamment des dégrèvements d'impôts locaux, retracés sur le programme 201. Ces R et D ne viennent pas en atténuation de recettes de l'État et sont des dépenses d'intervention semblables à celles que l'on peut retrouver dans d'autres missions du budget général pour soutenir certaines politiques publiques : protéger les ressources des collectivités territoriales, favoriser l'industrie et les PME, aider l'accès au logement des ménages modestes – et dont le montant dépend de mesures discrétionnaires, adoptées par l'État par voie législative... Pour autant, le rapport annexé au présent projet de loi maintient l'exclusion des *Remboursements et Dégrèvements* de la double norme de dépenses, compte tenu de leur caractère évaluatifs et difficilement pilotables.

– les dépenses des comptes spéciaux et des budgets annexes alors même que certaines dépenses portées par ces structures sont également assimilables à des dépenses d'intervention : l'on peut citer notamment les dépenses du CAS retraçant les opérations de bonus/malus automobile, ou encore le CAS *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* (575 millions d'euros) et le CAS *Développement rural et agricole* (110,5 millions d'euros) ;

– les dépenses « exceptionnelles », parfois qualifiées comme telles par le précédent Gouvernement pour se soustraire à la norme : tel a par exemple été le cas sous la précédente législature des dépenses du plan de relance de l'économie en 2009 et 2010 et des dépenses d'investissements d'avenir correspondant aux décaissements des dotations consommables et aux intérêts versés sur les dotations non consommables au cours de l'année.

Le Rapporteur général ne peut que soutenir les propositions de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances afin d'élargir le périmètre des normes « zéro volume » et « zéro valeur » aux dépenses de l'État dont le niveau est relativement prévisible, lorsqu'elle présente un caractère récurrent et qu'elle répond à des objectifs similaires à ceux d'une mission du budget général... L'État disposerait alors d'un meilleur outil de suivi et de pilotage de l'ensemble de ses dépenses, qui lui permettrait d'arbitrer encore davantage entre les dépenses prioritaires et non prioritaires.

C.– L'INSTAURATION D'UN SEUIL MINIMUM DE RÉSERVE DE PRÉCAUTION

Le **III** du présent article propose d'encadrer les conditions de mise en réserve des crédits du budget général à laquelle procède traditionnellement le Gouvernement en vue d'assurer la régulation budgétaire.

Jusqu'à présent, le 4^o bis de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit qu'est jointe au projet de loi de finances de l'année « *une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ;* ».

Pour sa part, le présent article propose, dans le cadre d'une démarche de prudence, de fixer des taux minimum de mise en réserve. Ces taux minimum correspondraient à 0,5 % des crédits de paiement et autorisations d'engagement ouverts sur le titre des dépenses de personnel (titre 2) et de 5 % des crédits de paiement et autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres.

Il faut rappeler ici que, jusqu'à la loi de finances pour 2012, ces taux étaient ceux traditionnellement fixés par le précédent Gouvernement. Toutefois, face à l'insuffisance de la réserve de précaution pour faire face à la révision de croissance intervenue en cours d'année 2011, le taux de mise en réserve des crédits hors titre 2 a été majoré à l'occasion du débat sur la loi de finances pour 2012 pour atteindre 6 %.

Cette mesure avait eu pour effet de majorer la réserve de précaution de 1 milliard d'euros par rapport à 2011. Néanmoins, cette marge de manœuvre, destinée à faire face à des aléas nouveaux en gestion, a été immédiatement consommée par le précédent Gouvernement à l'occasion de la loi de finances rectificative du 14 mars 2012, laquelle a procédé à une annulation « sèche » de 1,2 milliard d'euros de crédits sur les crédits hors titre 2 mis en réserve.

Soucieux de reconstituer des marges de manœuvre en gestion, le Gouvernement a donc décidé, à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances rectificative de juillet 2012, de rehausser le montant de la mise en réserve de 1,5 milliard d'euros. Il s'ensuit qu'en 2012, le montant total des crédits mis en réserve a été majoré de 2,5 milliards d'euros par rapport au montant retenu en 2011, portant le taux de mise en réserve des crédits hors titre 2 à environ 7,5 %.

Le présent article n'entend donc pas limiter la faculté du Gouvernement d'accroître par la voie réglementaire la réserve de précaution pour faire face à des aléas importants en cours de gestion, tant en dépense qu'en recette, comme cela a pu se produire en 2012. Il offre en revanche au Parlement l'occasion de décider, pour la première fois, du montant minimum de la réserve de précaution.

Votre Commission a d'ailleurs salué cette avancée. Elle a également adopté un amendement tendant à préciser que l'application du taux de mise en réserve des crédits hors titre 2 (au minimum 5 %) peut être modulée pour tenir compte de la spécificité des crédits attribués aux opérateurs de l'Etat bénéficiant d'une subvention pour charge de service public. Cette subvention relève en effet

du titre 3 « Dépenses de fonctionnement », lesquelles sont soumises à un taux minimum de mise en réserve de 5 %, alors même qu'une partie substantielle finance des dépenses de personnel. Il conviendra donc d'appliquer le taux de 0,5 % sur la partie des crédits finançant des dépenses de personnel à l'instar de ce que prévoyaient jusque-là les circulaires ministérielles.

II.— LE PRÉSENT ARTICLE IMPOSE À L'ÉTAT DE RÉALISER 8 À 10 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES PAR AN

Comme le montre la trajectoire de solde fixée à l'article 1 du présent projet de loi, le redressement des comptes publics repose en grande partie sur l'État : la réduction du déficit de l'État serait de 2,7 points de PIB entre 2012 et 2017 pour atteindre 1 % en 2017. Pour y parvenir, l'État doit faire preuve d'une grande maîtrise de ses dépenses. Le rapport annexé au présent projet de loi précise qu'il existe **plusieurs méthodes pour évaluer l'effort de réduction des dépenses de l'État résultant du respect de la double norme de dépenses précitée**.

• **La première méthode consiste à comparer l'évolution des dépenses prévue par la LPPF par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses de l'État**, c'est-à-dire la façon dont ses dépenses évolueraient en l'absence de norme de dépenses compte tenu de leur croissance spontanée. Comme l'indique le rapport annexé précité, cette dynamique à la hausse des dépenses de l'État peut résulter des phénomènes suivants :

– un effet prix avec les mécanismes d'indexation automatique des prix (par exemple pour les loyers), des prestations (les allocations logement, certains minima sociaux...), ou l'augmentation du prix des biens et prestations que l'État achète ;

– un effet volume, avec par exemple une augmentation structurelle du nombre de bénéficiaires d'interventions servies par l'État (pour l'allocation adulte handicapé, les exonérations de cotisations sociales, les bourses universitaires, les allocations logement...);

– l'incidence pluriannuelle de décisions déjà prises (par exemple en matière d'investissements).

Selon un rapport de l'IGF publié en mai 2012⁽¹⁾, l'évolution tendancielle des dépenses de l'État sous le périmètre de la norme « zéro volume » serait de + 1,3 % par an.

(1) *Inspection générale des finances, « Maîtriser les dépenses de l'État pour revenir à l'équilibre des finances publiques : enjeux et leviers d'action », mai 2012.*

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques⁽¹⁾, cela correspond à une progression tendancielle annuelle des dépenses de l'État sur le périmètre de la norme « zéro volume » de 4,7 milliards d'euros en volume et de 10,5 milliards d'euros en valeur si l'on retient une hypothèse d'inflation de 1,75 %.

Dans la mesure où l'évolution tendancielle des dépenses est différente selon la nature de la dépense, la Cour a décomposé ces 10 milliards d'euros, à partir des hypothèses retenues sur chaque poste de dépenses par l'IGF, de la façon suivante :

**CROISSANCE TENDANCIELLE ANNUELLE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT
PAR NATURE DE DÉPENSE**

Intérêts	Interventions	Salaires	Pensions	Fonctionnement	Investissement	PSR CT	PSR UE	TOTAL
+ 3,0	+ 1,7	+ 1,5	+ 1,5	+ 1	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,8	10,5

Respecter la double norme de dépenses de l'État suppose donc de réaliser plus de 10 milliards d'économies par an au sein du périmètre de la norme en volume pour absorber la croissance tendancielle des dépenses de l'État.

Hors charge d'intérêt et des pensions, c'est-à-dire sous le périmètre de la norme « zéro valeur », la Cour estime donc que l'augmentation tendancielle des dépenses de l'État serait de 6 milliards d'euros par an environ. Le respect de la norme supposerait donc de trouver autant d'économies.

Le Gouvernement considère quant à lui qu'en 2013, la croissance tendancielle des dépenses sous le périmètre de la norme « zéro valeur » s'élèverait à 9 milliards d'euros. Il faudrait en effet ajouter aux 6 milliards d'euros de dépenses tendancielles identifiées par la Cour des comptes, certaines dépenses non prises en considération, à savoir :

- le montant des dépenses prévues dans la loi de programmation militaire, soit 2 milliards d'euros ;
- l'impact de la progression du point d'indice des fonctionnaires, soit 700 millions d'euros ;
- le montant correspondant à certains « coups partis » sur les dépenses d'investissement, soit 200 millions d'euros ;
- le financement des priorités gouvernementales, soit 1 milliard d'euros.

Compte tenu du fait que les dépenses prévues par la loi de programmation militaire ne seront pas réalisées en 2013, le Rapporteur général estime pour sa part que l'accroissement tendanciel des dépenses sur le périmètre de la norme « zéro valeur » sera plutôt de l'ordre de 8 milliards d'euros en 2013, imposant ainsi à l'État de réaliser autant d'économie pour respecter la norme.

(1) <http://www.ecomptes.fr/Publications/Publications/Situation-et-perspectives-des-finances-publiques-2012> , page 119 du rapport.

• **La deuxième méthode permettant d'évaluer l'effort de réduction des dépenses de l'Etat consiste à calculer l' « effort structurel en dépenses »**, c'est à dire la part des mesures discrétionnaires relatives aux dépenses permettant de réduire le solde structurel de l'État. Cet effort – ou ajustement – structurel en dépense est calculé en comparant le montant des dépenses publiques évoluant au rythme de la croissance potentielle par rapport au montant des dépenses publiques évoluant au rythme de progression des dépenses de l'État prévu par la LPFP.

Au vu de l'incertitude et de la dispersion des estimations de croissance potentielle (la Commission européenne estime que la croissance potentielle serait de 1,1 % par an en moyenne sur la période 2010-2016, la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2012 sur la situation et les perspectives des finances publiques l'estimait à 1,4 % à partir de 2012), le Gouvernement fait le choix, pour le présent projet de loi de programmation des finances publiques, de retenir une hypothèse conventionnelle prudente de redressement progressif de la croissance potentielle, partant de 1,1 % en 2011 jusqu'à 1,6 % à l'horizon 2017, l'accélération reflétant l'impact des réformes qui seront engagées au cours du quinquennat.

En principe, les dépenses de l'État peuvent donc évoluer au même rythme que la croissance potentielle sans dégrader le ratio de dépenses publiques sur PIB. Or, le respect de la double norme de dépenses de l'État conduit à ce que ses dépenses soient quasiment stables sur la période 2012 à 2017 alors que la croissance potentielle de la France progresse.

Le tableau suivant permet donc d'évaluer l'importance de l'ajustement structurel – autrement dit le montant des économies que devra réaliser l'État – pour stabiliser en volume ses dépenses. Celui-ci s'élève à 10,7 milliards d'euros en 2013 et à 40 milliards d'euros sur la période 2013-2017, soit un effort moyen de 8 milliards d'euros d'économies par an, ce qui représente un effort structurel de 0,4 % du PIB.

TRAJECTOIRE D'AJUSTEMENT STRUCTUREL DES DÉPENSES DE L'ÉTAT SOUS LE PERIMÈTRE DE LA DOUBLE NORME DE DEPENSES

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance potentielle (en %)	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
Déflateur du PIB (en %)	1,7	1,8	1,75	1,75	1,75	1,75
Dépenses de l'Etat prévu par LPFP ⁽¹⁾ (A)	369,7	370,9	373,5	377,9	384,5	391,2
Evolution annuelle prévue par la LPFP en valeur		+ 1,2	+ 2,6	+ 4,4	+ 6,6	+ 6,7
Dépenses de l'Etat au rythme de la croissance potentielle en valeur (B)		381,5	382,9	385,6	390,6	397,4
Ajustement structurel (A-B)		- 10,7	- 9,4	- 7,7	- 6,0	- 6,2

(1) Les dépenses de l'État sont celles entrant dans le périmètre de la norme « zéro volume », dont l'évolution est prévue par la LPFP dans le tableau figurant à l'alinéa 187 du rapport annexé pour la période 2012-2015, et pour les années 2016 et 2017 sur une hypothèse d'évolution au rythme de l'inflation (zéro volume).

Le Rapporteur général en déduit que, quelle que soit la méthodologie utilisée, le Gouvernement a choisi le sérieux budgétaire car le respect des normes d'évolution de dépenses posées par le présent article impose à l'État de réaliser 40 milliards d'euros d'économies sur la période 2013-2017, ce qui représenterait un ajustement structurel de 2 points de PIB à l'horizon 2017. De cette façon, le poids des dépenses de l'État dans le PIB pourra diminuer de 20,5 % à 18,6 % du PIB.

*

* *

La Commission examine l'amendement CF 31 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. L'amendement précise que les remboursements et dégrèvements ne sont pas inclus dans le périmètre de la norme « zéro volume ».

M. Charles de Courson. Je ne pense pas que ce soit une bonne idée. Je me suis battu pendant des années pour qu'on les intègre. Je vous donnerai l'exemple de la prime pour l'emploi, qui est coupée en deux : une partie est budgétisée et l'autre est imputée dans les remboursements. La cohérence intellectuelle commande d'intégrer dans la norme les remboursements et dégrèvements. Sinon, certains gouvernements feront de la substitution. C'est déjà arrivé.

M. le président Gilles Carrez. Cet amendement pose un problème de fond, que nous n'avons pas réussi à résoudre pendant la précédente législature, je le reconnais.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement de précision, CF 32, du rapporteur général.

Puis elle examine l'amendement CF 9 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Le projet de budget pour 2013 propose de maintenir le budget de l'État en euros constants. Or, mes chers collègues, nous ne redresserons pas ainsi les finances publiques, si la croissance tendancielle tourne autour de 1 %, 1,2 % ou 1,3 %. C'est impossible ! Mon amendement vise donc à remplacer le mot « constants » par le mot « courants ».

M. le rapporteur général. Nous avons eu ce débat tout à l'heure. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF 33 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Cet amendement vise à lever une ambiguïté.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CF 34 du rapporteur général.

Puis elle en vient à l'examen de l'amendement CF 35 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Cet amendement précise le montant en valeur retenu dans le niveau de la norme « zéro valeur » – comme nous l'avions fait dans la précédente loi de programmation.

Mais je vous propose une rectification. Puisque l'on est en « zéro valeur », une décimale ne suffit pas, nous devons donner tous les chiffres après la virgule, soit 278,742 milliards d'euros

La Commission adopte l'amendement rectifié.

Ensuite, elle adopte successivement les amendements rédactionnels CF 36, CF 37, CF 38 et CF 39 du rapporteur général.

Puis elle examine l'amendement CF 40 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Cet amendement entend tenir compte de la spécificité des crédits attribués aux opérateurs de l'État.

L'article 5 instaure deux taux minimum de mise en réserve : 5 % pour les crédits et dépenses de personnel hors titre 2, et 0,5 % sur les crédits du titre 2. Les opérateurs de l'État bénéficient d'une subvention pour charge de service public qui entre dans le titre 3. On devrait leur appliquer 5 %, mais elle sert en partie à payer des dépenses de personnel. Aussi faut-il moduler le taux.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 5 ainsi modifié.

*

* *

Article 6

Stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs sur la période de programmation

Texte du projet de loi :

Les effectifs de l'État et de ses opérateurs tels qu'autorisés pour l'année 2012 à la date du 15 mai 2012 sont stabilisés sur la période de programmation.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article met fin à l'une des mesures phares de la RGPP (révision générale des politiques publiques), à savoir le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, qui a conduit à la suppression de 150 000 postes depuis 2007 au sein des ministères (soit une décrue d'environ 6 %). À l'inverse, selon le rapport de l'Inspection générale des finances relatif à l'État et ses agences⁽¹⁾, on constate que les effectifs des opérateurs ont progressé de 6,1 % entre 2007 et 2012 à périmètre constant.

Désormais, il est proposé que les effectifs de l'État et de ses opérateurs soient stabilisés sur la période de programmation au niveau autorisé par la loi de finances pour 2012 conformément à l'engagement du Président de la République. Il s'agit d'un choix politique clair en faveur de la préservation du service public, assumé politiquement et budgétairement responsable.

I.- L'ÉVOLUTION CROISÉE DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS SOUS LA PRÉCÉDENTE LÉGISLATURE

A.- LA SUPPRESSION DE 150 000 EMPLOIS DANS LES MINISTÈRES SOUS L'EFFET DE LA RGPP

Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques⁽²⁾ de l'Assemblée nationale a publié en décembre 2011 une évaluation de la RGPP, présentée par le Rapporteur général, alors membre de l'opposition, et un député de l'actuelle opposition, alors membre de la majorité. Les deux co-rapporteurs du CEC présenteront un rapport de suivi de cette évaluation avant la fin de l'année 2012.

(1) Rapport de l'Inspection générale des finances, mars 2012, <http://www.economie.gouv.fr/files/2012-rapport-igf-l-etat-et-ses-agences.pdf>

(2) Rapport d'information n° 4019, décembre 2011, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i4019.pdf>

En septembre 2012, un rapport commun de l'IGF, l'IGA et l'IGAS relatif au bilan de la RGPP ⁽¹⁾, a constaté pour sa part que la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux a conduit à la suppression de 117 654 équivalent temps plein travaillés, soit une réduction de 150 000 postes au sein des ministères sur la période 2007-2012.

Elle s'est traduite par des économies nettes sensiblement inférieures à celles annoncées (1,1 milliards d'euros contre 1,7 milliards d'euros). Elle a néanmoins eu pour effet de réduire le rythme de progression de la masse salariale de l'État à + 1,6 % par an.

Ses conditions de mise en œuvre ont créé des tensions dans la politique des ressources humaines des ministères, puisque les départs étaient déterminés par la pyramide des âges et les choix personnels des agents et non par une politique des ressources humaines. Ils ont donc été disséminés de façon aléatoire dans les services, sans lien avec la répartition des gains de productivité, la nature des missions (missions de pilotage ou de production, processus offrant des gains de productivité élevés ou faibles, etc.) ou leur évolution.

En outre, la mise en œuvre de la règle s'est traduite de façon totalement différente selon les ministères, certains ayant vu leurs effectifs doublés – comme les services du Premier ministre –, d'autres ayant été presque totalement exonérés de la règle – comme le ministère de la Recherche –, d'autres enfin ont dû supporter le non-remplacement de 3 fonctionnaires sur 4 – comme au ministère des Affaires étrangères. Le tableau ci-après récapitule ces incohérences :

TAUX DE NON REMPLACEMENT 2008-2012 ANNONCÉS EN DÉCEMBRE 2011

Ministères (hors opérateurs de l'État)	Taux de non remplacement 2008-2012	Évolution par rapport aux emplois de 2007
Affaires étrangères et européennes	- 86 %	- 6,8 %
Alimentation, agriculture et pêche	- 63 %	- 7,4 %
Budget, comptes, réforme de l'État	- 61 %	- 9,3 %
Culture et communication	- 34 %	- 4,1 %
Défense	- 89 %	- 11,9 %
Écologie, énergie, développement durable	- 63 %	- 6,5 %
Économie, industrie et emploi	- 45 %	- 7,5 %
Éducation nationale	- 40 %	- 6,3 %
Enseignement supérieur et recherche	- 2 %	- 0,1 %
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	- 45 %	- 5,2 %
Justice et libertés	47 %	5,8 %
Services du Premier ministre	100 %	
Travail, solidarité et ville, santé et sports	- 64 %	- 8,2 %

Source : direction du budget, 6^{ème} CMPP.

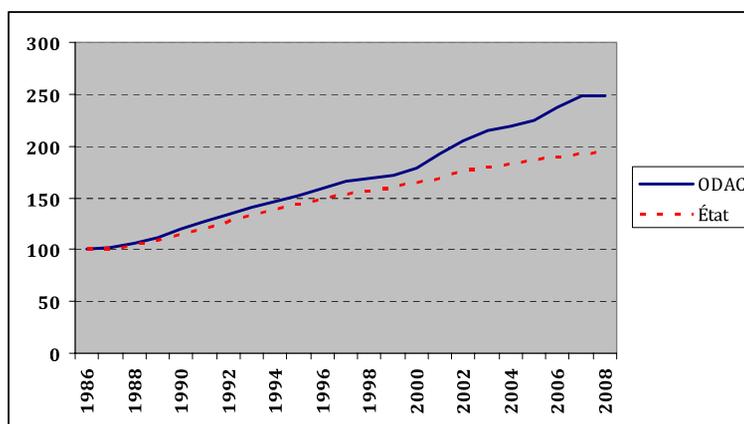
(1) Rapport de l'Inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales, septembre 2012
http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/2012-m-058-01_bilan_rgpp.pdf

Dans le même temps, et alors qu'aucune raison particulière n'était mise en avant pour le justifier, les emplois des opérateurs ont augmenté de 6 % accroissant de manière continue la masse salariale au sein des opérateurs.

B.- L'AUGMENTATION SIMULTANÉE DES EMPLOIS AU SEIN DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

À titre liminaire, il convient de rappeler que, sur la période 1986-2008, les effectifs des organismes divers d'administration centrale (ODAC)⁽¹⁾ et la masse salariale associée a progressé à un rythme plus rapide (+ 149 %) qu'au sein des ministères (+ 96 %) comme le montre le graphique ci-après :

Graphique 1 : Évolution des masses salariales de l'État et des ODAC (base 100 en 1986)

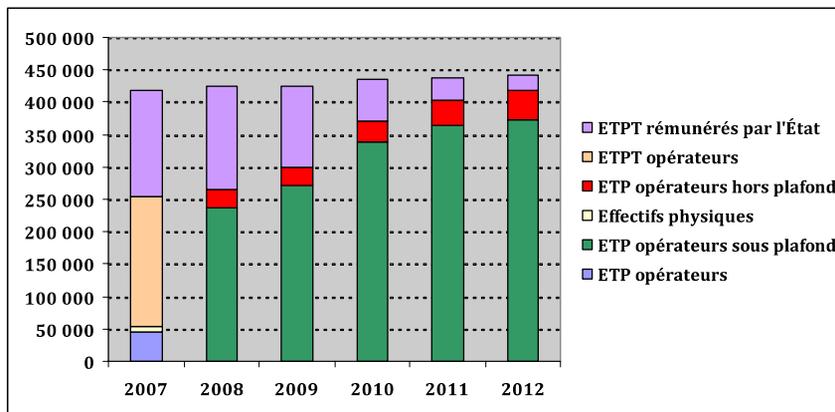


Source : INSEE.

Par ailleurs, sur la période 2007-2012, le rapport précité des trois inspections générales montre que sur un périmètre constant et retraité par la mission, les effectifs des opérateurs de l'État sont passés de 417 296 à 442 830 agents, soit une augmentation annuelle de + 1,2 % et une augmentation globale de + 6,1 % sur toute la période. Cette progression est très majoritairement due à une augmentation des effectifs hors plafonds (+ 17 075 agents, soit 67 % des créations de postes).

(1) Dans les comptes nationaux, les organismes divers d'administration centrale (ODAC) regroupent des organismes auxquels l'État a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national. Contrôlés et financés majoritairement par l'État, ces organismes ont une activité principalement non marchande. Le plus souvent, les ODAC sont des opérateurs de l'État.

Graphique 2 : Évolution des emplois physiquement présents dans les opérateurs de 2007 à 2012 (périmètre constant)



Source : Mission.

Note : Les appellations reprises dans le graphique sont celles des « Jaunes » opérateurs ; par ailleurs, comme dans les « Jaunes » opérateurs (hors 2009), les contrats aidés sont comptabilisés au sein des emplois hors plafond.

La progression des effectifs des opérateurs sur cette période contraste donc avec la réduction des effectifs de l'État sous l'effet du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, comme le montre le tableau ci-après :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS (PÉRIMÈTRES CONSTANTS)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
État (ETPT hors mises à disposition des opérateurs)	2 027 674	2 001 995	1 972 842	1 935 824	1 941 033	1 910 020
État base 100 en 2007	100,00	98,73	97,30	95,47	95,73	94,20
Opérateurs (ETP - titre 2, titre 3)	417 296	424 078	425 218	435 529	436 644	442 830
Opérateurs base 100 en 2007	100,00	101,63	101,90	104,37	104,64	106,12

Source : Mission.

Au surplus, la masse salariale des opérateurs a crû beaucoup plus rapidement que celle de l'État sur la période 2008-2012. Sur un échantillon de 50 opérateurs, l'IGF constate que la croissance annuelle par tête de la masse salariale des opérateurs est de + 5,5 % par an alors que celle de l'État serait de 3,6 % par an, en raison de l'existence de rémunération plus élevées au sein des opérateurs de l'État.

Il résulte de ces éléments qu'une réforme d'ensemble est aujourd'hui nécessaire afin de renforcer les effectifs de l'État dans les ministères chargés des politiques prioritaires du Gouvernement (jeunesse, emploi, sécurité et justice). En parallèle, les opérateurs de l'État doivent être totalement impliqués dans la maîtrise de leurs dépenses pour contribuer au redressement des comptes publics. Cela passe notamment par la stabilisation globale des effectifs de l'État et de ses opérateurs.

II.- LA STABILISATION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT ET DE SES OPÉRATEURS : UN ENGAGEMENT PRÉSIDENTIEL

Conformément à l'engagement du Président de la République, le présent article propose que les effectifs de l'État et de ses opérateurs soient stabilisés sur la durée du quinquennat ⁽¹⁾.

Cette stabilisation sera le résultat net de la création d'emplois dans les secteurs prioritaires (éducation, justice, sécurité, emploi) et des réductions d'effectifs dans les autres secteurs : le taux d'effort moyen sur la période 2013-2015 sera de 2 % dans les ministères et chez les opérateurs non prioritaires.

Il s'agit donc d'un choix politique clair en faveur de la préservation du service public en contact avec le citoyen et d'un choix politique assumé et responsable, la masse salariale de l'État étant maîtrisée.

A.- UN CHOIX POLITIQUE CLAIR : PRÉSERVER LE SERVICE PUBLIC DANS L'ÉDUCATION, LA JUSTICE ET LA SÉCURITÉ

Comme l'a déjà mentionné le Rapporteur général à l'occasion du commentaire de l'article 5, la présente loi de programmation des finances publiques propose la création de 55 000 postes dans le secteur de enseignement scolaire ⁽²⁾, 5 000 postes d'enseignants chercheurs à l'Université, et 5 000 postes dans les secteurs de la justice et la sécurité. Il est également proposé de créer 2 000 postes supplémentaires à Pôle Emploi dès 2013 afin de renforcer les moyens en faveur de l'accompagnement opérationnel des chômeurs.

Conformément à l'engagement du Président de la République, le Gouvernement entend donc mettre l'accent sur l'amélioration de l'enseignement vis-à-vis des jeunes qui constituent le ressort de notre économie et sur les services publics directement en contact avec les citoyens, en particulier dans les situations les plus difficiles : ceci justifie l'augmentation du nombre de policiers et gendarmes dans les zones de sécurité prioritaires et des agents du ministère de la Justice (protection judiciaire de la jeunesse, services judiciaires et services pénitenciers).

B.- UN CHOIX POLITIQUE BUDGÉTAIREMENT RESPONSABLE

La stabilisation des effectifs de l'État et de ses opérateurs sera atteinte à la fin du quinquennat : comme l'a précisé votre Commission, les effectifs devront alors être comparés à ceux figurant dans les plafonds d'emplois fixés par la loi de finances pour 2012, soit 1 934 490 ETPT ⁽³⁾ pour les ministères et 373 518 ETP ⁽⁴⁾ pour les opérateurs.

(1) Par définition, les effectifs créés dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) (+ 2 500 postes créés par la deuxième loi de finances rectificative pour 2012), comptabilisés dans les 65 000 créations d'emplois prévues par le Gouvernement sur la période 2012-2017, ne sont en revanche pas comptabilisés dans le plafond d'autorisations d'emplois ministériels ni dans celui des opérateurs de l'État.

(2) Dont une partie sont recrutés directement par les EPL : assistant d'éducation, assistants chargés de la sécurité et de la prévention...

(3) ETPT : Équivalents temps plein travaillés, norme de comptabilisation des effectifs de l'État.

(4) ETP : Équivalents temps plein, norme de comptabilisation des effectifs des opérateurs qui diffère de celle de l'État.

Le Rapporteur général estime néanmoins que, s'agissant des opérateurs de l'État, le plafond d'autorisation d'emplois n'est sans doute pas le meilleur instrument de pilotage des effectifs tant il a déjà été démontré que 67 % des créations de postes au sein des opérateurs ont été réalisés hors plafond. L'une des solutions pour éviter ce point de fuite pourrait être de proscrire le recours aux emplois hors plafond, financés sur les revenus propres des opérateurs, pour les emplois de même nature que les emplois permanents, comme le suggère le rapport précité sur l'État et ses agences.

S'agissant des effectifs de l'État, le « compte » paraît assez fiable et l'engagement du Gouvernement pour limiter la croissance de la masse salariale de l'État à + 1 % sur la période 2012-2017 démontre que le choix de la stabilisation des effectifs de l'État ne devrait pas remettre en cause la réalisation de l'objectif de stabilisation en valeur des dépenses de l'État, hors charge de la dette et des pensions, si cette progression est compensée par des économies sur d'autres postes de dépenses.

Le Rapporteur général ne peut néanmoins que constater que la maîtrise de la masse salariale de l'État est un exercice difficile. Dans tous les cas, et même en présence d'un effet de noria très important, elle nécessitera, à plus ou moins court terme, des efforts et impliquera des choix entre la suppression ou la réduction des enveloppes catégorielles, le gel ou l'évolution différenciée du point d'indice, le maintien ou non de la garantie individuelle du pouvoir d'achat, et la réduction du glissement-vieillesse-technicité positif.

C.- UN CHOIX POLITIQUE IMPOSANT UN EFFORT DE RÉDUCTION MOYEN DE 2 % DES EFFECTIFS AILLEURS EN 2013

La création de postes dans les secteurs prioritaires et au sein des opérateurs de l'État sur la période 2012-2017 devra donc être compensée par des suppressions de postes équivalentes, étant précisé qu'un redéploiement entre ministères et opérateurs est tout à fait envisageable étant donné la croissance des effectifs au sein des opérateurs ces dernières années.

En pratique, le Gouvernement évalue le taux d'effort moyen correspondant à une réduction de 2 % des effectifs dans les ministères et chez les opérateurs. Concrètement, cela se traduira par une réduction de près de 12 300 postes au sein des ministères et de 1 303 postes au sein des opérateurs de l'État chaque année, dans le sens indiqué par le « compte » prévu par le Gouvernement pour l'année 2013 :

	2012	2013	Cumul 2013
État	4 278	- 2 317	1 961
<i>dont enseignement</i>	4 278	8 981	13 259
<i>dont justice/sécurité</i>		1 000	1 000
<i>dont autres</i>		- 12 298	- 12 298
Opérateurs		1 697	1 697
<i>dont Pôle emploi</i>		2 000	2 000
<i>dont enseignement supérieur</i>		1 000	1 000
<i>dont autres opérateurs</i>		- 1 303	- 1 303
État + opérateurs	4 278	- 620	3 658

Source : rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

L'effort demandé aux ministères et aux opérateurs n'est toutefois pas uniforme bien qu'aucun ministère ne soit totalement exonéré. À la suite des lettres de cadrage du Premier ministre envoyées en juillet 2012, les ministres ont été invités à faire des propositions compte tenu des gains de productivité qu'ils escomptaient du fait du lancement de certaines réformes structurelles.

À la suite de la négociation budgétaire, il apparaît que le taux d'effort des ministères – hors secteurs prioritaires – varie sensiblement en 2013 (entre - 4,5 % et 0 %), comme le montre le tableau ci-après. Il faut à cet égard noter que si le ministère de la défense subit la plus forte baisse nominale de ses effectifs (- 7 234 ETPT), l'effort relatif qu'il consent reste limité (- 0,1 %), mais il succède à plusieurs années de réduction d'effectifs.

TAUX D'EFFORT DE RÉDUCTION DES EFFECTIFS PAR MINISTÈRE EN 2013

Ministères (BG)	2013	Taux d'effort 2013
Affaires étrangères	- 184	- 1,5 %
Affaires sociales et santé	- 186	- 1,2 %
Agriculture, agroalimentaire et forêt	- 80	- 1,7 %
<i>Enseignement agricole (y. c. supérieur)</i>	200	- 0,3 %
<i>Hors enseignement agricole</i>	- 280	1,2 %
Culture et communication	- 15	- 2,0 %
Défense	- 7 234	- 0,1 %
Écologie, développement durable, énergie	- 614	- 2,5 %
Égalité des territoires	- 662	- 1,4 %
Économie et finances	- 2 353	- 4,5 %
Éducation nationale	8 781	- 1,6 %
Enseignement supérieur et recherche	0	0,9 %
Intérieur	- 134	0,0 %
<i>Police/Gendarmerie</i>	480	0,0 %
<i>Hors Police/Gendarmerie</i>	- 614	0,2 %
Justice	480	- 1,5 %
Outre-mer	0	0,6 %
Redressement productif	- 9	0,0 %
Services du Premier ministre	34	- 0,7 %
<i>Conseil d'État (Jur. Adm.)</i>	40	0,4 %
<i>Cour des Comptes</i>	18	1,1 %
<i>Autres SPM (missions DAG, AC et DATAR)</i>	- 24	- 0,4 %

Travail, emploi, dialogue social et relations professionnelles	- 141	- 1,4 %
TOTAL	- 2 317	- 0,1 %
TOTAL hors ministères prioritaires	- 12 298	- 2,0 %
TOTAL hors ministères prioritaires et hors Défense	- 5 064	- 1,6 %
Sécurité + justice	1 000	
Enseignement	8 981	

En tout état de cause, il y a lieu d'espérer que le taux d'effort différencié, vaut aussi bien en termes absolus que relatifs et reflète la répartition réelle des gains de productivité entre les ministères ou dépend de l'évolution des besoins pour mettre en œuvre les missions prioritaires de l'État. À défaut, le Gouvernement s'exposerait aux mêmes critiques que le précédent au titre de la RGPP.

*

* *

M. Charles de Courson. Cet article stabilise les effectifs de l'État et de ses opérateurs au niveau de la situation de 2012. Mais dans le projet de budget pour 2013, j'ai cru comprendre qu'il y aurait une légère hausse de ces effectifs, de l'ordre de 5 000. Dans ces conditions, ne serait-il pas plus cohérent de prendre pour référence la date du 1^{er} janvier 2014 ?

M. Jean-Christophe Lagarde. Je crois que le projet de loi de finances prévoit une création nette de 5 491 postes. Si l'objectif est de stabiliser les effectifs sur l'ensemble de la période de programmation, il serait utile que le Gouvernement nous présente une projection de l'évolution des effectifs. Si on stabilise les effectifs au 15 mai 2012, il faudra les diminuer de 5 500 postes dans les années à venir. Mais où ? Au niveau des opérateurs de l'État ou de l'État ? On sait déjà que certains ministères, comme celui de l'Écologie, vont subir en 2013 une diminution drastique de leurs effectifs.

M. le ministre de l'Économie et des finances. Dans le PLF 2013, les effectifs de l'État, c'est-à-dire ceux qui sont rémunérés sur le titre 2, diminuent de 2 317 ETPT. Les effectifs des opérateurs augmentent, quant à eux, de 1 697 ETPT – 2 000 créations à Pôle emploi et 1 000 dans les universités, et 1 303 suppressions chez les autres opérateurs. Au total, les effectifs de l'État et de ses opérateurs diminueront de 620 en 2013. Il est donc faux de dire que l'État et ses opérateurs augmentent leurs effectifs.

Il est vrai que la loi de finances rectificative du 16 août 2012 a créé 4 278 postes sur le budget de l'État. Conformément à l'engagement du Gouvernement, ces créations nettes de l'été 2012 seront résorbées dans la durée au sein de l'État et de ses opérateurs.

M. Charles de Courson. L'article 6 est-il cohérent avec ce que vient de dire M. le ministre ?

M. le rapporteur général. J'ai justement déposé sur l'article 6 un amendement de précision, l'amendement CF 41, pour lever toute ambiguïté.

J'attire votre attention sur le fait qu'un certain nombre de transferts ont été opérés de l'État vers les universités. Cela peut expliquer que vous constatiez une diminution d'un côté, et une augmentation de l'autre.

La Commission examine alors l'amendement CF 2 du président Gilles Carrez.

M. le président Gilles Carrez. Cet amendement vise à poursuivre la politique de diminution progressive des effectifs, et à se donner comme objectif la diminution de 150 000 équivalents temps plein travaillés (ETPT) sur les cinq années de la période de programmation.

Monsieur le ministre, je voudrais insister sur un point : vous avez demandé un état des lieux à la Cour des comptes, qui nous a remis un rapport extrêmement intéressant fin juin-début juillet. Nous avons reçu le premier président de la Cour des comptes à ce propos et nous l'avons interrogé sur l'évolution de la masse salariale. Or celui-ci nous a confirmé, en détaillant les calculs, qu'à effectifs constants, la masse salariale augmente de 1,6 % par an de façon inéluctable, à cause du point d'indice, du catégoriel, du GVT, de la garantie individuelle de pouvoir d'achat, etc.

M. le rapporteur général. Nous nous sommes engagés à stabiliser le nombre des personnels, globalement, sur la durée du mandat. C'est une différence fondamentale par rapport à ce qui a été fait auparavant.

Par ailleurs, la loi de programmation envisage une évolution de 1 % de la masse salariale sur la période de programmation en tenant compte de quelques phénomènes que le président n'a pas évoqués : le GVT dont il a parlé est le GVT positif, que tout le monde connaît, alors qu'il y a aussi un GVT négatif, ou effet noria, assez prononcé. En raison du renouvellement important des personnels après les suppressions que vous avez décidées, ils ont rajeuni et coûtent moins cher.

Enfin, il est envisagé de réduire d'environ 40 % les crédits réservés aux mesures catégorielles.

M. le ministre de l'Économie et des finances. L'objectif est bien une augmentation de la masse salariale de 1 % pour l'ensemble de la période et de 0,25 % en valeur pour 2013. Nous y parviendrons grâce à la stabilité des effectifs, à l'évolution – ou plutôt la non-évolution – du point d'indice, aux effets GVT et en effet à la baisse du catégoriel de 40 %. On s'interroge beaucoup sur les économies ou sur leur réalité. Je suis aujourd'hui à la tête d'une administration nombreuse, qui compte 170 000 agents. Or nous avons décidé de faire baisser notre catégoriel de 50 %. C'est tout à fait important.

M. Éric Woerth. Il faudra vérifier que l'augmentation n'est que de 0,25 % ; mais il est vrai qu'il faut tenir compte du GVT négatif.

L'amendement présenté par Gilles Carrez est absolument nécessaire pour sécuriser nos finances publiques. Nous avons besoin de continuer à diminuer le volume de la fonction publique et d'en réformer les modalités de rémunération.

Je remarque que dans ce PLF 2013, comme dans cette loi de programmation qui n'est que sa reconduction sur cinq années, les fonctionnaires sont extrêmement mal traités. Contrairement à ce que vous avez pu dire, ils ont été bien mieux traités par le précédent gouvernement. Les modalités de rémunération avaient évolué fortement et de manière très novatrice. En échange de l'effort qu'ils avaient dû consentir en termes d'effectifs et de restructuration du service public, les fonctionnaires bénéficiaient d'un « retour catégoriel », parfois trop élevé mais nécessaire, et absorbé à terme par la productivité de chacun. Mais aujourd'hui, vous faites payer par les fonctionnaires eux-mêmes l'augmentation des effectifs que vous envisagez dans un certain nombre d'administrations.

M. Olivier Carré. Même si nous admettons que pour des effets comptables, on ne tient pas compte de l'évolution des pensions, celles-ci n'en vont pas moins progresser d'environ 3 à 4 % par an, soit largement au-delà du taux de croissance nominal de l'ensemble de l'économie.

Nous devons stabiliser l'ensemble de l'enveloppe destinée aux agents en exercice et aux agents qui ne le sont plus mais continuent d'être payés par l'État. Pour garantir le versement des pensions et, bien sûr, le traitement des agents, nous serons obligés de réduire la masse salariale des personnels.

Cet amendement est donc totalement pertinent. Il aurait des effets structurels, comme ceux que l'on recherchait tout à l'heure. Il est dommage que l'idée ne nous parvienne que par le biais d'un amendement.

Mme Marie-Christine Dalloz. Monsieur le ministre, comment pourrez-vous tenir cet objectif de 0,25 % en valeur en 2013 sinon, les choses étant ce qu'elles sont, en faisant perdre du pouvoir d'achat à l'ensemble de la fonction publique ?

On a beaucoup parlé du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux. Les critiques ont même fusé. Malgré tout, comme l'a rappelé Éric Woerth, les fonctionnaires qui restaient en poste ont bénéficié de mesures améliorant leur statut et leur rémunération.

J'aimerais connaître, dans le budget 2013, l'impact chiffré du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux pratiqué par le précédent gouvernement, et dont vous bénéficiez aujourd'hui. Je pense même que l'objectif de 0,25 % pour l'année 2013 pourra être atteint grâce aux gains réalisés dans le passé.

M. le président Gilles Carrez. Les ministères – en particulier Bercy – connaîtront une forte diminution des indemnités catégorielles. Or celles-ci constituaient une sorte de compensation à l'effort supplémentaire demandé à la suite de la réduction importante des effectifs. Comment les fonctionnaires intéressés pourront-ils l'admettre ? Car la potion est assez amère.

M. Charles de Courson. De l'heureux temps où j'étais à la Direction du budget, j'avais des échanges passionnés avec mes collègues qui s'occupaient de ces questions. Si vous stabilisez les effectifs, ce qui est l'objet de l'article 6, que vous augmentez la masse en euros courants de 0,25 % et que vous réduisez de moitié le catégoriel, vous faites baisser en moyenne d'au moins 1,5 point le pouvoir d'achat des fonctionnaires.

Vous parlez de l'effet de noria, mais il faut parler du GVT solde. Le GVT brut est de 1,7 %, de 1,8 % ou de 1,9 % et l'effet de noria de 0,4 % ou de 0,5 %. Donc le GVT solde, net de l'effet de noria, est de 1,2 %. On peut le réduire, contrairement à ce que racontent tous les technocrates. Mais cela oblige à freiner de façon considérable les avancements d'échelon et de grade, voire à les geler. Vous serez par ailleurs contraints de réduire les primes, dont le taux moyen est de l'ordre de 25 %.

En d'autres termes, le choix politique est simple : soit vous baissez les effectifs – et c'est l'objet de l'amendement suivant – de l'ordre de 1 à 1,2 % et vous maintenez le pouvoir d'achat ; soit vous faites baisser ce dernier.

M. le rapporteur général. De nombreuses questions ont été évoquées, qui dépassent le cadre des travaux de notre Commission.

Mme Dalloz nous reproche de profiter des efforts accomplis par le gouvernement précédent. Heureusement qu'il n'y avait pas que le passif qui, elle doit bien le reconnaître, pèse beaucoup plus lourd dans l'héritage !

Je précise que les mesures catégorielles représentaient à peu près 600 millions d'euros. Comme il y a environ 2 millions de fonctionnaires, cela fait 300 euros par fonctionnaire et par an. La TVA sociale, c'était le même ordre de grandeur par foyer fiscal. Il n'y a donc pas de perte de pouvoir d'achat des fonctionnaires.

En revanche, je voudrais répondre à M. Carré que les pensions, comme la dette, sont dans la norme « zéro volume » que le Gouvernement s'est engagé à respecter. Cela signifie que si les pensions augmentaient plus vite que l'inflation, ce qui est possible, il faudrait réduire le plancher, c'est-à-dire diminuer ce qui est inclus dans la norme « zéro valeur ».

La Commission rejette l'amendement CF 2.

Puis elle examine l'amendement CF 10 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement est à peu près le même que le précédent, mais il fait ressortir plus clairement qu'il ne sera pas possible de maintenir le pouvoir d'achat des 2 millions de fonctionnaires de l'État. Ceux-ci doivent savoir qu'ils perdront 1,2 % de pouvoir d'achat par an, chaque année, pendant cinq ans. Je reconnais que les socialistes grecs et les socialistes espagnols ont fait « mieux », et plus brutalement, avec des pertes de pouvoir d'achat pour leurs fonctionnaires de 10 et 15 %.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF 41 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. J'ai déjà présenté cet amendement tout à l'heure, en précisant que le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs prend en compte la référence au 1^{er} janvier 2012, ce qui apportait une réponse à l'une des questions posées.

M. Dominique Lefebvre. Mon intervention sur l'article 6 vaudra pour l'article 7. La stabilisation, sur toute la période de programmation, du plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs ne doit pas nous dispenser du travail que nous devons engager, à partir du rapport des inspections, sur les opérateurs, notamment chez ceux dont les emplois et les dépenses ont apparemment crû de manière tout à fait injustifiée. Les opérateurs ne doivent absolument pas être exonérés de l'effort de maîtrise des dépenses publiques que nous demandons à l'ensemble des services de l'État.

M. le président Gilles Carrez. Vous aurez observé que l'amendement que j'ai proposé englobait, évidemment, les effectifs des opérateurs.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 6 ainsi modifié.

*

* *

Article 7

Contribution des opérateurs de l'État à l'effort de redressement des finances publiques

Texte du projet de loi :

Les opérateurs de l'État contribuent à l'effort de redressement des finances publiques par la maîtrise de leurs dépenses. Ils y contribuent également par la maîtrise de leurs ressources, notamment par la diminution progressive de la part qui leur est affecté e du produit des impositions de toute nature mentionnées à l'article 46 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Observations et décision de la Commission :

Comme le souligne un récent rapport de l'Inspection générale des finances intitulé « L'État et ses agences »⁽¹⁾, les opérateurs de l'État⁽²⁾ sont devenus un enjeu déterminant de gestion et de finance publiques puisqu'ils représentent 20 % du budget général de l'État et de ses effectifs. Or, l'analyse de ce rapport montre qu'ils bénéficient d'un statut très privilégié en termes de ressources financières et de ressources humaines par rapport aux administrations centrales, statut qui s'est d'ailleurs renforcé sur la période 2008-2012.

Par conséquent, le présent article pose le principe selon lequel les opérateurs de l'État doivent désormais contribuer à l'effort de redressement des finances publiques par la maîtrise de leurs dépenses et de leurs ressources.

I.- LE STATUT PRIVILÉGIÉ DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT SOUS LA PRÉCÉDENTE LÉGISLATURE

Le Rapporteur général ne peut que renvoyer le lecteur à l'excellent rapport de l'IGF cité en introduction pour qu'il appréhende de manière claire mais extrêmement détaillée le phénomène d'« agencisation » en France, et évalue le poids prépondérant de ces agences, et en particulier celui des opérateurs de l'État⁽³⁾. De manière synthétique, ce rapport fait apparaître que :

– les effectifs des opérateurs de l'État ont progressé de 6,1 % entre 2007 et 2012 alors que ceux de l'État ont décru de 6 % ;

(1) Rapport de l'Inspection générale des finances mars 2012, précité, <http://www.economie.gouv.fr/files/2012-rapport-igf-l-etat-et-ses-agences.pdf>

(2) Soit une partie seulement des organismes regroupés par l'IGF sous le terme « agences ».

(3) Il n'existe pas de définition juridique des opérateurs de l'État, mais le « jaune » budgétaire y afférent, annexé au projet de loi de finances de l'année, en dénombre 560 en 2012. Une entité dotée de la personnalité morale, quel que soit son statut juridique (GIP, association,...), est présumée appartenir au périmètre des opérateurs de l'État dès lors qu'elle répond cumulativement à trois critères : une activité de service public ; un financement assuré majoritairement par l'État ; un contrôle direct par l'État.

– la masse salariale des opérateurs de l'État progresse à un rythme plus élevé que celle de l'État, compte tenu de l'existence de rémunérations plus élevées ;

– les moyens financiers (crédits budgétaires et taxes affectées) alloués aux opérateurs ont augmenté de + 15 % entre 2007 et 2012, soit une croissance quatre fois plus rapide que celle des moyens de l'État ; ils représentent ainsi en 2012 près de 50 milliards d'euros. Pour leur part, les taxes affectées aux opérateurs ont augmenté de manière particulièrement dynamique (+ 4,5 % par an sur la même période).

Dans ce cadre, le Gouvernement et le Parlement ont témoigné depuis plusieurs années d'une volonté commune de mieux contrôler les différents satellites de l'État. Plusieurs mesures transversales ont ainsi été adoptées :

– les effectifs des opérateurs font preuve d'une certaine stabilité suite à la circulaire du Premier ministre en date du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État, et à la seconde loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010. Ce résultat doit cependant être nuancé. Tout d'abord, les opérateurs de petite taille peuvent difficilement être associés à l'effort de réduction des effectifs. Ensuite, certains opérateurs ont été exonérés d'effort. Enfin, les effectifs hors plafond ont connu une croissance annuelle moyenne particulièrement dynamique, d'environ +13 % (soit + 17 075 agents depuis 2008) ;

– la réduction des dépenses de fonctionnement n'a pas pu être documentée, faute d'information de synthèse. Sur un échantillon d'établissements, certaines limites à l'effectivité de cet objectif ont été relevées par l'IGF. D'une part, il est difficile de déterminer de manière indiscutable une assiette représentant les dépenses de fonctionnement. D'autre part, les tutelles n'ont pas demandé à tous les opérateurs de réaliser ces économies, en particulier lorsqu'ils sont financés par taxe affectée ;

– le mouvement de centralisation des trésoreries des agences a produit d'indéniables résultats et doit être poursuivi. Cependant, le nombre et le niveau des trésoreries non encore centralisées ne sont pas connus.

La mission de l'IGF en déduit que dans un contexte difficile pour les finances publiques, de nouvelles orientations pourraient s'avérer indispensables pour maîtriser les ressources et les dépenses des opérateurs de l'État.

Le présent article montre la détermination du Gouvernement à tenir compte des recommandations de l'IGF afin d'associer très étroitement les opérateurs de l'État à l'effort de redressement des comptes publics sur la période 2012-2017.

II.– UN MEILLEUR ENCADREMENT DES RESSOURCES ET DES DÉPENSES DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT

Plusieurs pistes sont désormais envisagées pour encadrer les ressources et les dépenses des opérateurs de l'État. Le présent article vise notamment le plafonnement des taxes affectées aux opérateurs dans le cadre du dispositif initié par l'article 46 de la loi de finance pour 2012. L'IGF recommande également de limiter les trésoreries excessives de certains opérateurs ou de réduire progressivement leurs subventions pour charge de service public.

A.– LA DIMINUTION PROGRESSIVE DU PRODUIT DES TAXES AFFECTÉES AUX OPÉRATEURS

Les taxes affectées, qui représentent près de 10 milliards d'euros en 2012, soit près de 20 % des apports financiers totaux de l'État aux opérateurs, soulèvent d'importantes difficultés de gouvernance et d'ordre budgétaire.

Ce mode de financement va en effet souvent de pair avec le renforcement du sentiment d'indépendance vis-à-vis de l'État, entraînant l'affaiblissement de sa tutelle. En outre, le contrôle parlementaire des opérateurs bénéficiant de taxes affectées est très limité. En effet, alors que les parlementaires peuvent déposer et défendre, dans les limites prévues par la Constitution et la LOLF, des amendements susceptibles de moduler à la hausse ou à la baisse la dotation budgétaire de tel ou tel programme, il est beaucoup moins aisé d'adapter les financements des opérateurs affectataires de ressources fiscales, sauf à modifier les paramètres des impositions considérées.

Les dynamiques d'évolution des taxes ne sont pas toujours maîtrisées. En cas de très forte augmentation des produits fiscaux affectés, les agences sont surfinancées, et peuvent par exemple se constituer des « cagnottes ». Ainsi, le taux de croissance du fonds de roulement des établissements bénéficiant de taxes affectées est deux fois supérieur à celui des établissements n'en bénéficiant pas (+ 49 % contre + 24 % sur la période 2006–2010).

IMPACT DES TAXES AFFECTÉES SUR L'ÉVOLUTION DES FONDS DE ROULEMENT

	2006 (M€)	2007 (M€)	2008 (M€)	2009 (M€)	2010 (M€)	Évolution 2006-2010 (%)
Fonds de roulement des établissements financés par des taxes affectées	928	1 043	1 082	1 273	1 382	+ 49 %
Fonds de roulement des établissements non financés par des taxes affectées	8 270	8 940	9 223	10 973	10 468	+ 24 %

Source : Mission, à partir des données DGFIP.

Note : L'examen porte sur 17 établissements bénéficiant de taxes affectées, et de 321 n'en bénéficiant pas.

Inversement, le produit des taxes affectées peut s'avérer insuffisant par rapport aux charges à couvrir, nécessitant l'attribution, imprévue à l'origine, d'une subvention d'équilibre de la part de l'État.

Suite au rapport de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) relatif aux taxes affectées bénéficiant aux politiques culturelles de l'État ⁽¹⁾ qui a mis en évidence les mêmes écueils que ceux relevés par l'IGF, le Gouvernement a introduit, en loi de finances initiale pour 2012, un plafonnement des ressources fiscales affectées à certains organismes et opérateurs de l'État.

Le dispositif de plafonnement mis en place institue un plafond pour 46 taxes affectées. Au delà de ce plafond, les produits excédentaires sont reversés au budget général de l'État. En 2012, 31 établissements ou groupes d'établissements sont concernés par le plafonnement (certains étant affectataires de plusieurs taxes) pour un produit évalué à 3 milliards d'euros en loi de finances initiale.

Trois types d'exemption avaient néanmoins été retenus :

– les exemptions fondées sur la nature du destinataire de la taxe. Par principe, ont ainsi été exclues du plafonnement toutes les taxes affectées aux administrations de sécurité sociale, aux collectivités territoriales ainsi qu'à leurs établissements et aux organismes paritaires et assimilés ;

– les exemptions fondées sur la nature de la taxe. Ont ainsi été exclues les affectations correspondant à des redevances pour service rendu ou appliquant une logique de péréquation au sein d'un secteur économique (telles que par exemple les redevances des agences de l'eau, la redevance d'archéologie préventive affectée à l'INRAP...). Ces exemptions laissent hors du champ de la mesure 3,1 milliards d'euros de taxes affectées ;

– les exemptions des organismes pour lesquels la taxe affectée s'accompagne déjà d'un mécanisme indirect de plafonnement, *via* une subvention d'équilibre portée par le budget général. Cette exemption porte sur 1,6 milliard d'euros de taxes affectées et concerne notamment l'Agence de services et de paiement ou le Fonds de solidarité.

En dépit de son caractère novateur, cette mesure ne devrait avoir qu'un impact limité en 2012 car le champ du plafonnement est limité (46 taxes affectées sur 267 taxes recensées représentant au total un produit de près de 229 milliards d'euros) et le montant du plafond est élevé : la plupart des entités concernées (20 sur 31) ne subiront aucune perte de recettes par rapport au rendement prévisionnel de leurs taxes affectées.

(1) Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées, rapport présenté par MM. Richard Dell'Agnola, Nicolas Perruchot et Marcel Rogemont, députés, octobre 2011.

Corrélié aux objectifs de réduction du montant plafonné des taxes affectées visées à l'article 46 de la loi de finances pour 2012, fixé par l'article 11, le présent article permet d'envisager un élargissement du champ du plafonnement couplé à une baisse de certains plafonds sur la période 2013-2015 au moins. L'article 26 du projet de loi de finances pour 2013 traduit cet objectif⁽¹⁾.

B.– LES AUTRES MOYENS D'ENCOURAGER LES OPÉRATEURS À MAÎTRISER LEURS DÉPENSES

1.– Prélèvement sur les fonds de roulement manifestement excessifs

Après avoir beaucoup augmenté ces dernières années, notamment sous l'effet du plan de relance, le niveau des fonds de roulement des opérateurs de l'État bénéficiant de taxes affectées pourrait être réduit. Pour l'année 2010, l'IGF a évalué le montant agrégé des fonds de roulement manifestement excessifs à près de 2 milliards d'euros.

Conscient de cette situation, le précédent Gouvernement avait déjà proposé de procéder à un prélèvement ponctuel sur le fonds de roulement de certains opérateurs dans le cadre de la loi de finances pour 2012 : ainsi, 41 millions d'euros ont été prélevés sur le fonds de roulement de l'Agence nationale des titres sécurisés et 55 millions d'euros ont été prélevés sur l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA).

De même, le projet de loi de finances pour 2013 propose de prélever 150 millions d'euros sur le fonds de roulement du Centre national du cinéma et de l'image animée.

2.– Réduction des subventions pour charges de service public

Le présent article permet également d'envisager des mesures pour modérer les ressources, et donc les dépenses des opérateurs de l'État, y compris ceux ne bénéficiant pas de taxes affectées, notamment par le biais d'une réduction de leur subvention pour charges de service public.

D'une manière générale, le rapport annexé au projet de loi de programmation prévoit une progression très modérée des crédits versés aux opérateurs de l'État à hauteur de + 0,7 % par an et propose de réduire leurs effectifs de 0,7 % entre 2013 et 2017 (hors Pôle Emploi et Université), à comparer toutefois à l'effort moyen demandé à l'ensemble des ministères hors ceux chargés de missions prioritaire qui s'élève en moyenne à 2 % par an.

À l'initiative de votre Rapporteur, votre Commission a néanmoins souhaité élargir la cible du présent article à l'ensemble des organismes concourant à une mission de service public, autres que les collectivités

(1) Voir le commentaire de votre Rapporteur général sous l'article 26 du projet de loi de finances pour 2013.

territoriales et les organismes sociaux, bénéficiaires de crédits budgétaires ou de taxes affectées. Il s'agit ici de considérer que l'ensemble des « agences » de l'État au sens large, contribue à la réalisation de l'équilibre structurel à l'horizon 2016. Cette contribution passe, le cas échéant, par une réduction progressive du produit des taxes qui leur sont affectées ou par une diminution progressive des crédits qui leur sont attribués.

*

* *

La Commission examine l'amendement CF 42 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. L'amendement précise que tous les organismes concourant à une mission de service public doivent contribuer à l'effort général, et fixe les modalités de cette contribution qui pourra se traduire soit par une baisse des taxes qui leur sont affectées, soit par une baisse des subventions pour charges de service public qui leur sont attribuées. Cet amendement de sagesse pourrait recueillir l'unanimité.

M. le président Gilles Carrez. Il me paraît, en effet, très utile.

M. Charles de Courson. Je suis favorable à l'idée de l'amendement, mais sa rédaction me laisse dubitatif. Quel sera le domaine d'application exact du dispositif ? On se demande bien pourquoi les collectivités locales en sont exclues, d'autant que vous avez voté contre l'amendement que j'avais déposé concernant les administrations publiques, les administrations de Sécurité sociale privée et les administrations territoriales. En outre, le texte du Gouvernement était plus clair : on sait ce que sont les « opérateurs de l'État » ; mais que sont les « organismes concourant à une mission de service public » ?

M. le rapporteur général. Il est précisé que ce sont tous les organismes qui perçoivent des taxes ou des crédits budgétaires.

M. Dominique Lefebvre. Dans l'histoire budgétaire récente, la direction du budget avait donné aux « opérateurs de l'État » une définition restrictive et quelque peu arbitraire. Il m'est ainsi arrivé, dans ma vie professionnelle, de rencontrer des organismes ayant une mission de service public qui n'étaient pas qualifiés d'opérateurs de l'État. Mieux vaut donc adopter, à ce stade, une définition plus large.

M. Charles de Courson. L'amendement du rédacteur va trop loin. Avec une telle définition, et sans la notion de seuil, au moins pour les associations, l'article me paraît contraire à la liberté d'association, qui est un principe constitutionnel.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 7 ainsi modifié.

Article 8

Contribution des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques

Texte du projet de loi :

Les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées.

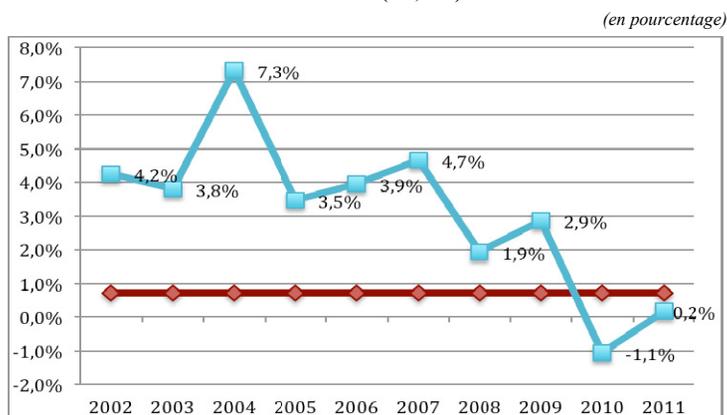
Observations et décision de la Commission :

Le présent article pose le principe selon lequel les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques. Il trouve sa déclinaison budgétaire pour les années 2013 à 2015 dans l'article 12 du présent projet de loi de programmation.

De façon générale, le rapport annexé précise ainsi que les dépenses des collectivités territoriales devront être maîtrisées et évoluer au même rythme que l'ensemble des dépenses publiques, soit + 0,7 % en moyenne par an en volume alors que la croissance potentielle de la France progressera de 1,3 % à 1,6 % entre 2013 et 2017.

Le respect d'un tel rythme de croissance des dépenses des administrations publiques locales tranchera nettement avec le rythme constaté sur la période 2002-2009. Il s'avère néanmoins réaliste au regard de l'évolution des dépenses constatée en 2010 et 2011, comme le montre le graphique suivant :

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES EN VOLUME ENTRE 2002 ET 2011 COMPARÉE AU RYTHME DE CROISSANCE PRÉVU PAR LA LPFP 2013-2015 (+ 0,7 %)



La masse salariale dans la fonction publique territoriale croîtrait donc à un rythme de 2,5 % en valeur si l'on retient une hypothèse d'inflation annuelle de 1,75 %.

Les dépenses les plus dynamiques seraient les charges d'intérêts, en lien avec la remontée progressive anticipée des taux, aujourd'hui à un niveau historiquement bas, et les dépenses sociales (en particulier l'allocation perte d'autonomie et les prestations en faveur des crèches), à l'exception des dépenses liées au RSA qui décélèreraient avec l'amélioration progressive de la conjoncture économique.

Le cycle d'investissement expliquerait également le profil de la dépense locale avec un ralentissement prévu à partir de 2014, année des élections municipales (2014) et une accélération progressive en 2016 et 2017. En moyenne sur la période 2012-2017, la progression de l'investissement resterait modérée (+ 2,2 % par an) mais participerait à l'amélioration du taux d'emploi, les collectivités territoriales réalisant plus de 70 % de l'investissement public.

Si cette trajectoire d'évolution des dépenses locales était respectée, leur poids dans le PIB diminuerait de 0,5 point de PIB entre 2013 et 2017, traduisant un ajustement structurel à la baisse cumulé d'environ 10 milliards d'euros, celles-ci passant de 11,8 % du PIB à 11,3 % du PIB sur la période programmation.

TRAJECTOIRE D'AJUSTEMENT STRUCTUREL DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance potentielle (en %)	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
Dépenses de l'Etat prévu par LPFP	240,3	246,6	251,6	256,6	264,1	271,7
Evolution en valeur prévue par la LPFP (A)		6,3	5,0	5,0	7,5	7,6
Evolution au rythme de la croissance potentielle (B)		248,0	254,6	259,8	265,2	272,9
Effort structurel (B-A)		- 1,4	- 3,0	- 3,2	- 1,1	- 1,2

La modération des dépenses locales sur la période 2012 – 2017 passe notamment par un gel des concours de l'État en faveur des collectivités territoriales en 2013 puis une diminution de ces concours en 2014 et 2015 ⁽¹⁾.

Parallèlement et conformément à l'engagement présidentiel, l'acte III de la décentralisation devrait permettre de poser les conditions d'un cadre conventionnel entre l'État et les collectivités locales, représentées par leurs associations nationales, afin de définir les engagements réciproques des diverses catégories de collectivités d'un côté, et de l'État de l'autre.

(1) Voir le commentaire de l'article 12 du présent rapport.

À travers ce pacte de confiance et de solidarité, les collectivités territoriales devraient assumer leur responsabilité dans la régulation de la dépense résultant des engagements de retour à l'équilibre des finances publiques nationales, cependant que l'État pourrait fournir des garanties quant à la stabilisation des transferts directs ou surtout indirects de charges non compensées.

*

* *

La Commission examine l'amendement CF 11 de M. Charles de Courson portant suppression de l'article 8.

M. Jean-Christophe Lagarde. L'article 8 – précisant que « les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées » - est extrêmement vague. Il s'agit non pas de remettre en cause le nécessaire effort de réduction des dépenses – au contraire, vos propositions en cette matière me semblent même insuffisantes – mais de faire preuve d'honnêteté intellectuelle. À quoi les collectivités locales seront-elles en effet « associées » ? Puisqu'on ne saurait contrôler leurs dépenses – ce serait anticonstitutionnel –, la seule façon dont elles peuvent contribuer au redressement des finances publiques, c'est à travers la réduction de leurs dotations. La loi de la République pourrait se passer de cet effet d'affichage.

La Commission se saisit alors de l'amendement CF 43 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Je reconnais que la rédaction de l'article 8 ne me satisfait pas entièrement. Plutôt que de le supprimer – ce qui serait un signal négatif, et sans doute contraire aux souhaits de la plupart d'entre nous – je propose de retenir la formulation suivante : « Les collectivités territoriales contribuent à la réalisation de l'objectif à moyen terme fixé à l'article 2, notamment dans le cadre d'un pacte de confiance et de solidarité négocié avec l'État », qui correspond aux intentions du Gouvernement.

M. le président Gilles Carrez. Parler de « confiance » et de « solidarité » dans une loi de programmation des finances, c'est de la littérature !

M. Jean-Christophe Lagarde. Si nous votons pour cette rédaction, nous rendons quasiment obligatoire la réalisation d'un « pacte de confiance et de solidarité négocié avec l'État ». Sur le plan juridique, ce serait pire encore que le texte du Gouvernement !

M. le président Gilles Carrez. Lors de la dernière loi de programmation pluriannuelle, la commission des Finances avait introduit plusieurs amendements évoquant la nécessité, pour les collectivités locales, de participer à l'effort de réduction des déficits. Tous ont été supprimés par nos collègues sénateurs, de sorte

que le texte final n'en porte plus aucune trace. Pour ma part, même élu local, j'ai toujours considéré que les collectivités locales devaient faire leur part du travail de redressement des comptes publics. Par conséquent, l'article 8, tel qu'il est, me convient et ne m'apparaît pas anticonstitutionnel.

M. Éric Woerth. Il me convient également, en ce qu'il permet à l'État de fixer aux collectivités locales un objectif de dépenses, d'endettement et d'effectifs – à décliner collectivité par collectivité, ou bien par type ou par échelle de collectivités – qui, certes, ne les engage à rien, mais qui leur indique la voie pour être cohérentes avec l'ensemble de nos finances publiques. Qu'elles le suivent ou non est une autre question, mais le fait même d'en disposer montrerait que tout en prenant des décisions individuelles, on peut contribuer à l'intérêt général.

M. Pascal Terrasse. Je pencherais pour la conservation de l'article initial. Les concours de l'État aux collectivités territoriales représentent un peu plus de 50 milliards d'euros, ce qui en fait le quatrième budget de l'État – et si l'on compte le fonds de compensation pour la TVA, le FCTVA, et les autres mécanismes de reversement, l'intégralité des transferts financiers de l'État aux collectivités dépasse les 100 milliards d'euros. Par conséquent, elles doivent forcément, d'une manière ou d'une autre, contribuer à l'effort de redressement. La confiance et la solidarité sont certes nécessaires, mais l'on ne saurait les inscrire dans un texte de loi. À nous et aux ministres concernés de nous fonder ensuite sur ces principes dans notre travail avec les collectivités territoriales ; mais pour l'heure, comme l'a suggéré M. le président, le texte de l'article 8 doit rester inchangé.

M. Alain Rodet. Remplacer, à l'article 8, « confiance » et « solidarité » par « stabilité » aurait été un moyen simple de rassurer de nombreuses personnes. N'oublions pas que les concours aux collectivités locales – on l'a répété au cours des quinquennats précédents – représentent non une aumône, mais une compensation pour la généralisation de la TVA il y a un peu plus de quarante ans, cet impôt ayant remplacé des taxes perçues localement.

M. le rapporteur général. Je reconnais volontiers que l'amendement CF 43 n'est pas ce que nous avons rédigé de meilleur. Je retire l'amendement mais j'émetts un avis défavorable sur l'amendement de M. de Courson portant suppression de l'article 8.

La Commission rejette l'amendement CF 11.

L'amendement CF 43 du rapporteur général est retiré.

La Commission adopte l'article 8 sans modification.

*

* *

Article 9

Normes annuelles d'évolution des dépenses de sécurité sociale

Texte du projet de loi :

I.– L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale est fixé, à périmètre constant, aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

2012	2013	2014	2015	2016	2017
454,7	469,6	484,2	499,2	514,4	530,5

II.– L'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale est fixé, à périmètre constant de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012, tel que précisé dans le rapport annexé prévu à l'article 1^{er}, aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

2012	2013	2014	2015	2016	2017
170,8	175,4	180,0	184,5	189,1	193,8

III.– Une partie des dotations relevant de l'objectif national d'assurance maladie, représentant au moins 0,3 % de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, est mise en réserve au début de chaque exercice.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article reconduit les outils de pilotage des dépenses de sécurité sociale introduits par la précédente loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2011 à 2014.

Le présent article fixe également un objectif ambitieux de maîtrise des dépenses des administrations de sécurité sociale, qui portent une large part de la dépense publique (47 % en 2011, hors transferts aux autres sous-secteurs), à travers :

– un objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale de 530,5 milliards d'euros en valeur à l'horizon 2017, ce qui correspond à une progression annuelle moyenne en valeur de 3,1 % par an,

– un objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) fixé à 2,7 % en 2013, 2,6 % en 2014 puis 2,5 % en valeur à partir de 2015 alors que la croissance spontanée de ces dépenses est d'environ 4 %.

Le présent article prévoit enfin la mise en réserve, en début d'exercice, d'une fraction des dotations versées à divers organismes de sécurité sociale et intégrées à l'ONDAM.

Globalement, grâce à ces mesures, la croissance annuelle des dépenses des administrations sociales (ASSO) en volume devrait être limitée à 1,1 % sur la période 2012-2017.

Compte tenu des hypothèses de croissance potentielle retenue par le présent projet de loi, cette trajectoire d'évolution des dépenses sociales impose de réaliser près de 15 milliards d'euros d'économies à l'horizon 2017, ramenant ainsi le poids de ces dépenses dans le PIB de 26,9 % à 26 % sur la période de programmation.

I.- LA RECONDUCTION DES OUTILS DE PILOTAGE DES DÉPENSES DE SÉCURITÉ SOCIALE

1.- Des objectifs de progression des dépenses de sécurité sociale exprimés en valeur absolue

Le présent article soumet à objectifs la dépense de l'ensemble des branches du régime général – assurance maladie, vieillesse, famille et accidents du travail.

À l'instar du dispositif retenu par la précédente loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, les objectifs de dépenses sont déterminés en valeur absolue, et non en valeur relative comme dans la première loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

Rappelons que ces outils se sont avérés efficaces depuis 2010.

Pour la deuxième année consécutive, l'ONDAM a été respecté et même sous-exécuté en 2011 : les dépenses d'assurance maladie se sont en effet élevées à 166,6 milliards d'euros soit 0,5 milliard d'euros de moins que l'ONDAM voté en 2011 (167,1 milliards d'euros). Cette sous-consommation est imputable pour 0,3 milliard d'euros à l'objectif « soins de ville » et pour 0,2 milliard d'euros aux établissements de santé, le sous objectif « autres dépenses d'assurance maladie » enregistrant un dépassement de 50 millions d'euros notamment lié aux dépenses de soins des Français à l'étranger. La Cour des comptes a toutefois estimé que cette sous-exécution résultait surtout d'un effet de construction favorable.

La nouvelle gouvernance de l'ONDAM a joué un rôle important en la matière : le rôle du comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie, créé en 2010 par l'article L. 114-4-1 du code de la sécurité sociale, a été renforcé en 2011, avec la décision de rendre deux avis supplémentaires et le suivi de l'ONDAM a été amélioré par la mise en place d'un groupe de suivi statistique.

Pour 2012, le comité d’alerte anticipe un respect de l’objectif voté en LFSS (loi de financement de la sécurité sociale) à 171,4 milliards d’euros, soit un niveau inférieur de 0,35 milliard d’euros à l’objectif fixé par la LPFP. En effet, l’ONDAM pour 2012, d’abord construit selon la trajectoire initialement fixée avec une cible d’évolution de 2,8 %, a finalement été abaissé à 2,5 % en LFSS pour 2012 par le précédent Gouvernement. Cet objectif implique la réalisation de 2,6 milliards d’économies par rapport à l’évolution tendancielle des dépenses en 2012.

S’agissant de l’objectif de dépenses des régimes obligatoires de base, la Cour des comptes a montré qu’il avait été respecté en 2011 ⁽¹⁾. L’objectif de dépenses de 455,8 milliards d’euros pour 2012, fixé par la LFSS pour 2012, est en revanche supérieur de 0,2 milliard d’euros au cadrage de la deuxième LPFP, à méthode de consolidation constante.

Le présent article reconduit les outils de pilotage des dépenses des administrations de sécurité sociale, qui ont fait leur preuve.

En 2017, l’objectif de dépenses pour les régimes obligatoires de base est fixé à 530,5 milliards d’euros, ce qui correspond à une progression moyenne de 3,1 % par an en valeur.

**OBJECTIF DE DÉPENSES DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE
POUR LA PÉRIODE 2012-2017**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Objectif fixé par la LPFP (en milliards d’euros)	454,7	469,6	484,2	499,2	514,4	530,5
Évolution en valeur (en %)	+ 3,2 %	+ 3,3 %	+ 3,1 %	+ 3,1 %	+ 3,0 %	+ 3,1 %

Les objectifs nationaux des dépenses d’assurance maladie (ONDAM) pour les années 2012 à 2017 présentés dans le présent article s’entendent selon le périmètre en vigueur lors de la construction de cet objectif dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, qui fait l’objet d’une présentation détaillée dans l’annexe prévue au 7° de l’article LO 111-4 du code de la sécurité sociale.

Entrent ainsi dans l’ONDAM, les prestations en nature des branches maladie, maternité et accidents du travail, les prestations en espèce des branches maladie et accidents du travail à l’exception des prestations d’incapacité permanente et des rentes d’accidents du travail. Pour les dépenses médico-sociales, seule est prise en compte la part du financement qui échoit à l’assurance maladie. Sont aussi incluses la prise en charge des cotisations des professionnels libéraux et des dotations à certains fonds.

(1) Cour des comptes, rapport 2012 sur l’application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2012 dans lequel la Cour ajoute en outre que « les déficits des branches du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) s’établissent à des niveaux inférieurs à ceux des prévisions successives des lois de financement de la sécurité sociale pour 2011 et 2012 ».

OBJECTIF NATIONAL D'ASSURANCE MALADIE POUR LA PÉRIODE 2012-2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Objectif fixé par la LPFP (en milliards d'euros)	170,8	175,4	180	184,5	189,1	193,8
Évolution en valeur (en %)	2,5 %	2,7 %	2,6 %	2,5 %	2,5 %	2,5 %

En revanche, il y a lieu de regretter que le présent article n'instaure pas d'outils de pilotage de l'ensemble des dépenses sociales. Demeurent ainsi exclues du périmètre du contrôle :

- les dépenses financées par les régimes obligatoires de base autres que le régime général et relevant des branches vieillesse – les régimes spéciaux de retraite sont donc hors périmètre –, famille et accidents du travail-maladies professionnelles ;

- les dépenses du fonds de solidarité vieillesse ainsi que la partie des dépenses de la CNSA non financées par l'assurance maladie ;

- les dépenses de l'assurance chômage, financées par l'UNEDIC ;

- les dépenses des régimes complémentaires de vieillesse AGIRC et ARRCO.

À l'heure où les lois de finances devront sans doute, en application de l'article 6 du projet de loi organique relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques en cours d'examen parlementaire, comporter un article liminaire présentant le solde structurel de l'ensemble des administrations publiques, il conviendrait de se donner les moyens d'apprécier de manière fine l'évolution des dépenses de l'ensemble des administrations de sécurité sociale (ASSO).

2.– La reconduction du mécanisme de mise en réserve de 0,3 % des dotations intégrées à l'ONDAM

La mise en réserve d'une partie des dotations intégrées à l'ONDAM est une innovation de la deuxième loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, suggérée par le rapport Briet et inspirée de la mise en réserve des crédits du budget général prévu par l'article 51 de la LOLF.

Ces dotations sont versées à des organismes divers de sécurité sociale et ne doivent pas être confondues avec les remboursements de soins au profit des assurés. Le dégel des fractions mises en réserve est décidé en fonction de l'appréciation portée sur la capacité des régimes obligatoires de base à respecter l'ONDAM.

Depuis 2011, 0,3 % des crédits sont mis en réserve à titre de précaution en début d'exécution, pour un montant avoisinant 530 millions d'euros. L'exécution 2011 montre que certains de ces crédits, principalement concernant les établissements de santé, ont pu être annulés (338 millions d'euros) grâce à une maîtrise rigoureuse de ces dépenses.

Le présent article reconduit ce dispositif de mise en réserve pour faciliter la régulation budgétaire en cours d'exécution.

II.- LES ÉCONOMIES À RÉALISER SUR LA PÉRIODE 2012-2017

A.- 2,7 MILLIARDS D'EUROS D'ÉCONOMIES PAR AN POUR PARVENIR À L'ÉQUILIBRE DE L'ASSURANCE MALADIE

Dans son rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale de 2012, la Cour des comptes a relevé la nécessité de limiter la croissance de l'ONDAM à 2,4 % par an pour assurer le retour à l'équilibre en 2017. À l'inverse, elle indiquait qu'un taux de croissance de 2,7 % le repousserait à 2019.

L'objectif de croissance de l'ONDAM retenu par le présent article – soit 2,5 % par an en moyenne, à compter de 2015 – constitue donc une limite maximale d'évolution des dépenses maladie. Celle-ci impose de réaliser en moyenne 2,7 milliards d'euros d'économies par an par rapport à la croissance tendancielle de ces dépenses.

Le respect de cette trajectoire nécessite donc la mise en œuvre d'actions volontaristes permettant d'améliorer la qualité des prises en charge tout en respectant la contrainte financière.

Le Gouvernement propose d'engager les actions suivantes dès 2013 :

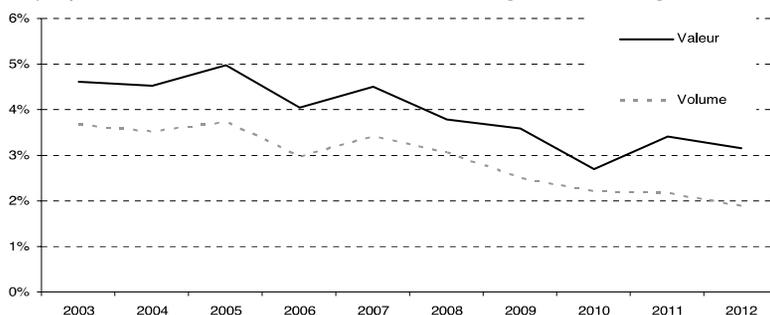
- décloisonner les parcours de soins entre la ville, l'hôpital et le secteur médico-social ;
- mettre en place des équipes de soins de proximité afin de permettre un recentrage de l'hôpital sur les cas les plus aigus et complexes ;
- rechercher des gains de productivité en particulier dans les établissements de santé et parmi les professionnels de santé ;
- et baisser les prix des produits de santé, accroître la pénétration des médicaments génériques et promouvoir de bonnes pratiques de prescription.

Le Rapporteur général ne peut que soutenir la démarche volontariste du Gouvernement mais souhaite également l'alerter sur le fait que le respect de l'ONDAM doit nécessairement s'accompagner d'un strict encadrement du recours à l'endettement des hôpitaux qui pourraient, à défaut, échapper à la contrainte ainsi fixée et financer leur déficit d'exploitation par l'emprunt. Le II de l'article 12 de la précédente loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, qui encadre le recours à l'endettement des hôpitaux, mérite donc d'être encore appliqué dans les années à venir.

B. – UNE STABILISATION DE LA PROGRESSION ANNUELLE DES DÉPENSES DU RÉGIME GÉNÉRAL

Selon la Commission des comptes de la sécurité sociale, l'analyse des dépenses nettes des régimes de base de sécurité sociale sur la décennie 2002-2012 montre une décélération continue, comprise entre 4,5 et 5 % en début de période, pour atteindre 3,2 % en 2012.

Graphique 1 – Evolution, en valeur et en volume, des charges nettes des régimes de base



Note de lecture : la série « en volume » neutralise les revalorisations automatiques des prestations en espèces, sans déflater les prestations en nature.

Il en résulte que l'objectif d'une croissance annuelle moyenne des dépenses des régimes obligatoires de base autour de 3,1 %, prévue par le présent projet de loi, suppose de réaliser un certain nombre de réformes pour absorber la dynamique tendancielle de ses dépenses.

Toutefois, le Gouvernement ne souhaite pas, dans le cadre du présent projet de loi de programmation, préjuger de réformes relatives aux branches retraites, vieillesse et famille, qui requièrent une concertation préalable avec les partenaires sociaux et un important travail législatif. En conséquence, les objectifs de dépenses fixés par la loi ont un caractère tendanciel.

S'agissant des retraites, la progression tendancielle des dépenses s'élève en moyenne sur la période à +3,7 % par an en valeur, et compte tenu des hypothèses d'augmentation des prix sur lesquelles elles sont indexées, à +1,9 % par an en volume.

Après une phase de diagnostic, le Gouvernement, comme il en a été convenu lors de la conférence sociale qui s'est tenue les 9 et 10 juillet 2012, engagera une concertation avec les partenaires sociaux au premier semestre 2013 afin d'inscrire notre système de retraite par répartition dans un cadre financier durablement équilibré.

À défaut, le Rapporteur général ne peut que rappeler que la Cour des comptes estime que le déficit annuel de l'assurance vieillesse et du FSV perdurerait après 2018 à un niveau de l'ordre de 9 milliards d'euros, bien loin du retour à l'équilibre qu'ambitionnait la réforme des retraites menée par le précédent Gouvernement.

D'ores et déjà, un des axes essentiels de la politique du Gouvernement consiste à agir en faveur de l'emploi des travailleurs âgés de 55 à 64 ans : le contrat de génération, qui vise à permettre le maintien des seniors dans l'emploi tout en favorisant la formation des salariés les plus jeunes à leur arrivée dans les entreprises, contribuera à cet effort. Il s'agit tout à la fois d'infléchir l'évolution des dépenses de la branche vieillesse en encourageant les entreprises à maintenir dans l'emploi les travailleurs âgés et de garantir un financement permettant de maintenir à l'avenir un haut niveau de pension.

Dans le domaine de la politique familiale, la conférence sociale a conclu à l'importance d'une meilleure adéquation des dispositifs aux besoins des familles. Les réflexions vont se poursuivre avec les acteurs de la politique familiale sur les adaptations à apporter aux différentes aides en faveur des familles, notamment dans le cadre du Haut conseil de la famille. La concertation devrait permettre de dégager des voies d'amélioration en termes d'efficience et d'équité, dans le souci de l'équilibre des comptes de la branche famille. Les mesures prises devront en tout état de cause préserver les résultats favorables obtenus par notre pays en matière de natalité et de participation des femmes à l'activité économique, et protéger les intérêts des familles les plus fragiles.

Il y a lieu d'estimer que ces mesures devraient également permettre de dégager de nouvelles ressources ou de limiter la dépense afin de résorber le déficit de la branche famille qui, à défaut, devrait se stabiliser autour de 2 milliards d'euros par an.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CF 44 du rapporteur général.*

Puis elle examine l'amendement CF 12 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. D'une part, si l'on veut atteindre l'objectif de redressement, les dépenses des régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale doivent être réduites de 10 milliards d'euros par an, ce qui ne représente que 2 % des 454 milliards qui y sont consacrés : c'est donc possible, bien que difficile. D'autre part, le Gouvernement prévoit que la croissance de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) sera de 2,7 % en 2013, 2,6 % en 2014, puis 2,5 % par an de 2015 à 2017. Or, la précédente majorité était parvenue – sur l'exécution 2011 et vraisemblablement 2012 – à limiter la hausse de l'ONDAM à 2,5 %. Maintenir ce taux de progression permettrait d'économiser entre 300 et 400 millions d'euros supplémentaires.

M. le rapporteur général. Sur les dix dernières années, l'augmentation des dépenses des régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale a oscillé entre 4,5 % et 5 %, même si elle est descendue à 3,2 % en 2012. Je ne veux pas faire de la provocation, mais le Gouvernement ne peut éviter de prendre en compte la situation dont il a hérité dans certains services, notamment à l'hôpital public, comme la ministre chargée de la santé l'a rappelé hier en répondant à une question d'actualité. Les prévisions du Gouvernement en cette matière représentent un effort substantiel, tout en préservant une marge permettant de faire face aux problèmes extrêmement prégnants qu'il nous faut traiter.

M. Pascal Terrasse. Le problème n'est pas tant le respect, ou non, de l'ONDAM pour le budget 2011-2012, que le déficit constant des régimes de base de la Sécurité sociale depuis une dizaine d'années. Tous les ans, la différence entre les perspectives de recettes et celles de dépenses représente entre 8 et 12 milliards d'euros. Or, le stock de déficit des trois dernières années – 2010, 2011 et 2012 –, auquel il faudra vraisemblablement ajouter celui de 2013, n'a pas été porté au compte de la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la CADES. Si nous votons ce transfert l'année prochaine, la seule solution sera d'augmenter la contribution au remboursement de la dette sociale – CRDS –, étant donné qu'une loi de l'ancienne majorité interdit d'allonger la durée d'amortissement.

La Commission rejette l'amendement CF 12.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CF 45 du rapporteur général.

La Commission examine l'amendement CF 1 de M. Gilles Carrez, président de la commission des Finances.

M. le président Gilles Carrez. Puisque l'ONDAM a été de 2,5 % entre 2011 et 2010 et que, d'après les chiffres dont nous disposons aujourd'hui, il devrait également du même ordre, ou même en deçà, en 2012, ce serait un très mauvais signal que de relâcher l'effort en 2013 en portant à nouveau sa croissance à 2,7 % en 2013 et à 2,6 % en 2014. Par conséquent, je propose de garder ce rythme de 2,5 % en 2013 et en 2014. Cet amendement me paraît raisonnable car il est fondé sur les chiffres de l'exécution du budget, et sur deux années consécutives, 2011 et 2012 ; il a donc une certaine solidité.

M. le rapporteur général. Nous avons déjà eu ce débat à propos de l'amendement CF 12. Je précise que sur l'ensemble de la période, l'évolution prévue de l'ONDAM est limitée à 2,56 % par an. Ce ne sont certes pas les 2,5 %, que vous préconisez, et, en effet, en 2013 et en 2014 on sera au-delà de 2,5 %, mais nous considérons – et c'est là où notre analyse est différente de la vôtre – qu'il y a un manque crucial d'investissements, notamment dans les hôpitaux, et qu'il faut le combler pour que l'offre de soins pour nos concitoyens soit préservée. Le dépassement de 2013-2014 constitue ainsi un rattrapage ; mais sur l'ensemble de la période, on est à 2,56 % de croissance de l'ONDAM par an.

M. Pascal Terrasse. Je vous ai parlé des déficits connus de la Sécurité sociale, mais il y a également ceux qui le sont moins. Je serais plutôt d'accord avec vous, monsieur le président, sur l'objectif que vous proposez, si – comme le rapporteur général l'a rappelé – une grande partie de nos hôpitaux publics n'avaient pas, depuis deux ou trois ans, des déficits cachés. Ces déficits, que la Fédération hospitalière de France – FHF – évalue entre 400 et 800 millions d'euros, se trouvent dans les comptes des hôpitaux publics, et il va bien falloir les solder un jour. Le Gouvernement prend une bonne mesure en essayant de maîtriser l'ONDAM tout en tenant compte de ces déficits cachés. La situation est d'ailleurs similaire pour certaines caisses de retraite, ou caisses d'assurance maladie de régimes spécifiques, dont le montant des déficits masqués nécessitera vraisemblablement des adaptations financières dans les deux ans à venir.

M. le président Gilles Carrez. Je ne nie pas qu'il y ait des déficits dans les hôpitaux, qui ont des répercussions sur les chiffres, compte tenu des montants dont il s'agit.

M. Olivier Carré. La ministre de la santé a parlé de l'abandon de la convergence tarifaire entre les cliniques et les hôpitaux, au motif qu'on ne pouvait pas mélanger privé et public. Je comprends l'argument, mais ce processus fournissait une clé de gestion à différents opérateurs : en homogénéisant les méthodes, on pouvait dégager des marges, et donc des capacités d'investissement, voire contribuer à résorber certains déficits. Surtout, tout l'intérêt de la prévision pluriannuelle est de fournir un cadre de long terme à la réduction du déficit structurel. Mais lorsqu'on revient sur des décisions antérieures, on ouvre la porte aux dérives que l'on est ensuite obligé de compenser.

M. Éric Woerth. Contrairement à ce que j'entends, l'hôpital a été préservé ces dernières années, l'État ayant régulièrement augmenté ses crédits. Quant aux déficits cachés, il y en a sans doute, et des efforts doivent évidemment être faits pour clarifier les comptes. En même temps, il arrive également qu'il y ait des excédents cachés, comme dans les caisses de retraites ; et quand on agrège les deux, on a parfois des surprises. Pourquoi ne tenir compte que des déficits et jamais des excédents ?

M. Xavier Bertrand. Il serait intéressant d'avoir ce débat dans le cadre du PLFSS, surtout après les contrevérités prononcées hier dans l'hémicycle par la ministre de la santé. Monsieur Terrasse, ne vous associez pas à ces faux-semblants. De quels déficits « cachés » ou « masqués » parlez-vous ? La France n'est pas une république bananière ! Vous qui avez été assidu à certains débats parlementaires, que ne les avez-vous pas dénoncés en temps et en heure ? Par ailleurs, y a-t-il eu un seul hôpital en France contraint à fermer ses portes parce qu'il n'avait plus les moyens d'assurer sa mission ? Jamais ; les moyens de l'hôpital n'ont cessé de progresser dans notre pays, augmentant de plus de deux milliards d'euros par an. En revanche, en mettant un terme à la convergence, vous avez choisi l'immobilisme. Un hôpital ne sera certes jamais une entreprise privée, car il est le seul à assumer certaines missions de service public – l'accueil de tous,

quelle que soit leur situation sociale, la fonction de recherche dans les CHU – mais le véritable enjeu est de savoir comment les rémunérer par le biais des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation – MIGAC – ?

M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du Budget. Le débat aura lieu dans l'hémicycle.

*La Commission **rejette** l'amendement CF 1.*

*Puis elle **adopte** l'article 9 **ainsi modifié**.*

*

* *

CHAPITRE III

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT SUR LA PÉRIODE 2013-2015

*Article 10***Programmation triennale des crédits des missions du budget général de l'État***Texte du projet de loi :*

En 2013, 2014 et 2015, les plafonds de crédits de l'État alloués aux missions du budget général hors contribution du budget général au compte d'affectation spécial « Pensions » respectent, à périmètre constant, les montants suivants exprimés en milliards d'euros :

Crédits de paiement, en Md€	PROGRAMMATION PLURIANNUELLE (format 2013)			
	LFI 2012 Format 2013	2013	2014	2015
Action extérieure de l'État	2,79	2,83	2,81	2,81
Administration générale et territoriale de l'État	2,22	1,96	2,19	1,95
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,47	3,10	3,00	2,92
Aide publique au développement	3,30	3,10	3,07	3,07
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,12	3,04	2,95	2,83
Conseil et contrôle de l'État	0,48	0,49	0,50	0,50
Culture	2,54	2,43	2,38	2,35
Défense	30,35	30,15	30,15	30,15
Direction de l'action du Gouvernement	1,10	1,10	1,08	1,08
Écologie, développement et aménagement durables	8,00	7,64	7,28	7,08
Économie	1,59	1,56	1,53	1,52
Égalité des territoires, logement et ville	8,20	7,77	7,73	7,73
Engagements financiers de l'État	1,15	1,11	1,04	0,98
Enseignement scolaire	45,40	45,70	46,10	46,58
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9,08	8,91	8,83	8,66
Immigration, asile et intégration	0,59	0,67	0,66	0,64
Justice	6,02	6,20	6,30	6,32
Médias, livre et industries culturelles	1,41	1,22	1,09	0,97
Outre-mer	1,90	1,99	2,07	2,14
Politique des territoires	0,34	0,32	0,31	0,30
Provisions	0,15	0,16	0,21	0,16
Recherche et enseignement supérieur	25,12	25,64	25,74	25,86
Régimes sociaux et de retraite	6,37	6,54	6,75	6,84
Relations avec les collectivités territoriales	2,56	2,61	2,57	2,56
Santé	1,41	1,29	1,30	1,30
Sécurité	11,58	11,61	11,78	11,96
Sécurité civile	0,39	0,39	0,40	0,41
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,53	13,17	13,48	13,74
Sport, jeunesse et vie associative	0,49	0,46	0,48	0,56
Travail et emploi	9,95	10,12	9,68	9,74
Pour mémoire : Pouvoirs publics	1,00	0,99	0,99	0,99

Observations et décision de la Commission :

Le présent article reconduit la démarche budgétaire pluriannuelle instaurée dès la première loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et reprise par la deuxième loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, en précisant les enveloppes allouées à chacune des missions du budget général pour la période 2013-2015.

Sont présentés les crédits de paiement des missions du budget général entrant dans le champ du périmètre de la norme « zéro valeur » c'est-à-dire les crédits du budget général hors *Remboursements et Dégrèvements, Charge de la dette* et hors contributions au CAS *Pensions* par l'État employeur et ses opérateurs.

Sur la période 2013-2015, les dépenses du budget général font l'objet d'une maîtrise différenciée compte tenu des priorités du Gouvernement et du nécessaire retour du déficit public à 3 % en 2013 et à l'équilibre structurel dès 2016, conformément à la trajectoire retenue par l'article 2 du présent projet de loi.

I.- RAPPEL DES GRANDS PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT DU BUDGET TRIENNAL

A.- LES OBJECTIFS DE LA PLURIANNUALITÉ

Le schéma pluriannuel retenu consiste à programmer, pour les trois prochaines années, des plafonds de dépenses par mission. Dès lors que cette programmation s'effectue à droit constant, ces plafonds ne sont juridiquement qu'indicatifs : le Parlement demeure naturellement libre de modifier, dans le respect de l'article 40 de la Constitution et de l'article 47 de la LOLF, les crédits des missions et des programmes soumis à son vote dans les différents projets de loi de finances. Toutefois, d'un point de vue interne au Gouvernement, les plafonds triennaux retenus sont regardés comme impératifs selon les termes de la circulaire relative à la préparation du budget pluriannuel 2013-2015 ⁽¹⁾.

La programmation pluriannuelle vise trois objectifs :

– mieux maîtriser l'évolution d'ensemble des dépenses du budget général de l'État au sein de l'enveloppe « zéro valeur » ;

– responsabiliser les ministres : la programmation triennale des enveloppes budgétaires par mission confère au ministre un rôle central de pilotage budgétaire. Ainsi, depuis le projet de loi de finances pour 2013, les projets annuels de performances (PAP) comportent une présentation stratégique de la mission, l'évolution des crédits par programme en année N, N+1 et N+2, ainsi qu'une présentation des principales réformes prévues au cours de la période.

Le principe dit d'« *auto-assurance* » doit conduire les ministres à faire face aux priorités, contraintes et charges nouvelles sans remettre en cause le plafond de crédits de leur mission, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies. Ces redéploiements ou économies doivent être mis en œuvre prioritairement au sein du programme qui supporte les aléas ou les priorités nouvelles. À défaut, ils doivent être réalisés entre les programmes de la même mission ;

(1) Circulaire IBLF-12-3135 relative à la préparation du budget pluriannuel 2013-2015.

– donner une plus grande visibilité aux gestionnaires : les responsables de programme connaissent en principe non seulement leur enveloppe budgétaire prévue pour l’année N mais aussi celles susceptibles de leur être accordées en N+1 puis en N+2. Quoique ces deux dernières informations ne soient qu’indicatives et dépendent du degré de fermeté que les ministres entendent leur conférer, elles ont permis d’améliorer les capacités de pilotage des programmes, tant dans la gestion budgétaire que dans la poursuite des objectifs définis dans les PAP depuis 2009. Elles doivent également permettre aux responsables de programmes de décliner, au moins dans leurs grandes masses, les enveloppes de crédits au niveau des budgets opérationnels de programme (BOP).

B.– LA « MÉCANIQUE » DE LA PLURIANNUALITÉ

L’article 5 du présent projet de loi prévoit, d’une part, une stabilisation en volume de l’ensemble des dépenses de l’État (norme « zéro volume »), d’autre part, un gel en valeur des dépenses du même périmètre hors charge de la dette et hors pensions, par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, soit une stabilisation à hauteur de 278,74 milliards d’euros (norme « zéro valeur »).

Le présent article en tire les conséquences et fixe les plafonds 2013, 2014 et 2015 de chacune des missions du budget général. Ces derniers sont exprimés en crédits de paiement, et hors contributions au CAS *Pensions*.

Pour l’année 2013, les plafonds de dépenses, établis au niveau des missions et la répartition par programme des crédits de paiement, correspondent à ceux du projet de loi de finances initiale pour 2013.

Pour l’année 2014, les plafonds sont fixés par mission. Il est regrettable que, cette année, le projet de loi de finances pour 2013 ne présente pas de répartition indicative des crédits de paiement par programme.

Pour 2015, les crédits de paiement par mission pourront faire l’objet d’ajustements complémentaires, dans le respect du plafond global de dépense. En pratique, l’année 2015 constituera le point de départ d’un nouveau budget pluriannuel, et par conséquent, d’une nouvelle loi de programmation des finances publiques. En tout état de cause, l’article 19 du présent projet de loi prévoit que le Gouvernement établit et transmet au Parlement, avant le débat d’orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation. Le Gouvernement devra donc justifier les ajustements opérés par rapport aux plafonds fixés dans le budget pluriannuel, tant en ce qui concerne le plafond global de dépense que les plafonds par mission.

II.- LES PERSPECTIVES 2013-2015 : DES EFFORTS DIFFÉRENCIÉS POUR RESPECTER LA NORME ZÉRO VALEUR ET FINANCER LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT

Comme le montre le tableau ci-dessous, le budget triennal proposé par le présent article s'appuie sur une évolution différenciée des crédits des missions du budget général : 14 missions voient leurs crédits progresser en valeur en moyenne sur la période 2013-2015 dans une fourchette comprise entre 0,01 % et 4,96 % tandis que 17 missions subissent une baisse comprise dans une fourchette de - 0,22 % à - 11,71 %. Il s'agit toutefois d'une progression moyenne sur trois ans, certaines missions subissant d'une année sur l'autre de fortes variations.

PROGRAMMATION TRIENNALE DES CRÉDITS 2013-2015

(en milliards d'euros et en pourcentage)

Missions du budget général	LFI 2012 (format 2013)	2013	Écart 2013/2012	2014	Écart 2014/2013	2015	Écart 2015/2014	Évolution moyenne 2013-2015
Sport, jeunesse et vie associative	0,49	0,46	-6,12 %	0,48	4,35 %	0,56	16,67 %	4,96 %
Provisions	0,15	0,16	6,67 %	0,21	31,25 %	0,16	-23,81 %	4,70 %
Outre-mer	1,90	1,99	4,74 %	2,07	4,02 %	2,14	3,38 %	4,05 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,53	13,17	5,11 %	13,48	2,35 %	13,74	1,93 %	3,13 %
Immigration, asile et intégration	0,59	0,67	13,56 %	0,66	-1,49 %	0,64	-3,03 %	3,01 %
Régimes sociaux de retraite	6,37	6,54	2,67 %	6,75	3,21 %	6,84	1,33 %	2,40 %
Sécurité civile	0,39	0,39	0,00 %	0,40	2,56 %	0,41	2,50 %	1,69 %
Justice	6,02	6,20	2,99 %	6,30	1,61 %	6,32	0,32 %	1,64 %
Conseil et contrôle d'État	0,48	0,49	2,08 %	0,50	2,04 %	0,50	0,00 %	1,37 %
Sécurité	11,58	11,61	0,26 %	11,78	1,46 %	11,96	1,53 %	1,08 %
Recherche et enseignement supérieur	25,12	25,64	2,07 %	25,74	0,39 %	25,86	0,47 %	0,98 %
Enseignement scolaire	45,40	45,70	0,66 %	46,10	0,88 %	46,58	1,04 %	0,86 %
Action extérieure de l'État	2,79	2,83	1,43 %	2,81	-0,71 %	2,81	0,00 %	0,24 %
Relations avec les collectivités territoriales	2,56	2,61	1,95 %	2,57	-1,53 %	2,56	-0,39 %	0,01 %
Défense	30,35	30,15	-0,66 %	30,15	0	30,15	0	-0,22 %
Pouvoirs publics	1,00	0,99	-1,00 %	0,99	0,00 %	0,99	0,00 %	-0,33 %
Direction de l'action du Gouvernement	1,10	1,10	0,00 %	1,08	-1,82 %	1,08	0,00 %	-0,61 %
Travail et emploi	9,95	10,12	1,71 %	9,68	-4,35 %	9,74	0,62 %	-0,67 %
Économie	1,59	1,56	-1,89 %	1,53	-1,92 %	1,52	-0,65 %	-1,49 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9,08	8,91	-1,87 %	8,83	-0,90 %	8,66	-1,93 %	-1,57 %
Égalité des territoires, logement et ville	8,20	7,77	-5,24 %	7,73	-0,51 %	7,73	0,00 %	-1,92 %
Aide publique au développement	3,30	3,10	-6,06 %	3,07	-0,97 %	3,07	0,00 %	-2,34 %
Culture	2,54	2,43	-4,33 %	2,38	-2,06 %	2,35	-1,26 %	-2,55 %
Santé	1,41	1,29	-8,51 %	1,30	0,78 %	1,30	0,00 %	-2,58 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,12	3,04	-2,56 %	2,95	-2,96 %	2,83	-4,07 %	-3,20 %
Administration générale et territoriale de l'État	2,22	1,96	-11,71 %	2,19	11,73 %	1,95	-10,96 %	-3,65 %
Écologie, développement et aménagement durables	8,00	7,64	-4,50 %	7,28	-4,71 %	7,08	-2,75 %	-3,99 %
Politique des territoires	0,34	0,32	-5,88 %	0,31	-3,13 %	0,30	-3,23 %	-4,08 %
Engagements financiers de l'État	1,15	1,11	-3,48 %	1,04	-6,31 %	0,98	-5,77 %	-5,18 %
Agriculture, Alimentation, forêt	3,47	3,10	-10,66 %	3,00	-3,23 %	2,92	-2,67 %	-5,52 %
Médias, livres et industries culturelles	1,41	1,22	-13,48 %	1,09	-10,66 %	0,97	-11,01 %	-11,71 %
Total	204,60	204,27	-0,16 %	204,45	0,09 %	204,70	0,12 %	0,02 %

L'année 2013, première année de mise en œuvre du budget triennal est la plus rigoureuse, l'ensemble des crédits baissant de 0,16 % par rapport à 2012.

A.– LES MISSIONS DONT LES CRÉDITS PROGRESSENT

Le budget triennal présenté ci-dessus reflète les trois grandes priorités du Gouvernement : la jeunesse, l'emploi, la justice et la sécurité.

1.– Priorité à la jeunesse

Des mesures importantes seront mises en œuvre et financées pour améliorer l'insertion des jeunes métropolitains et ultra-marins dans notre société à partir des crédits des missions *Sport, Jeunesse et vie associative* (+ 4,96 %), *Outre-mer* (+ 4,05 %), *Solidarité, insertion et égalité des chances* (+ 3,13 %), *Enseignement scolaire* (+ 0,86 %), et *Recherche et enseignement supérieur* (+ 0,93 %).

– *L'emploi des jeunes*

L'engagement du Gouvernement est réaffirmé à travers la mise en œuvre des emplois d'avenir. L'objectif est d'apporter des solutions plus durables que les contrats aidés antérieurs en les ciblant sur les jeunes les plus en difficulté. Dès 2013, 100 000 emplois d'avenir seront déployés dans les zones dans lesquelles le chômage des jeunes est le plus élevé. Le niveau de 150 000 emplois d'avenir sera atteint en 2014 et maintenu sur la période.

– *L'engagement des jeunes*

Le service civique constitue un outil privilégié d'engagement et de prise d'autonomie. Il permet à des jeunes entre 16 et 25 ans d'effectuer une mission d'intérêt général dans une association ou une collectivité publique. 30 000 d'entre eux auront la possibilité d'intégrer le dispositif dès 2013, soit 10 000 de plus qu'en 2012, correspondant à un effort budgétaire de 26 millions d'euros. La montée en puissance du service civique sera amplifiée dans les années suivantes afin d'atteindre sur la période du quinquennat l'engagement présidentiel de 100 000 jeunes par an dans le dispositif.

– *L'enseignement*

Le Président de la République a fait de l'école une priorité de son mandat. 60 000 postes supplémentaires seront créés, en cinq ans, dans l'éducation. Grâce aux mesures prises par le Gouvernement dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, 1 000 professeurs supplémentaires ont été recrutés pour l'école primaire et 280 redéployés vers l'enseignement secondaire dès la rentrée 2012. L'effort pour l'école a également porté sur la vie scolaire avec le recrutement de 100 conseillers principaux d'éducation supplémentaires, la création de 500 postes d'assistants chargés de la prévention et de la sécurité au

sein des établissements et de 1 500 postes d'auxiliaires de vie scolaire individuels accompagnant les élèves handicapés. Ces postes (6 786 emplois) seront consolidés en 2013.

De plus, entre 2013 et 2015, tous les enseignants partant à la retraite seront remplacés. Conformément à l'engagement présidentiel, 55 000 postes seront créés dans l'enseignement scolaire sur la durée du quinquennat, dont 9 011 (dont 230 pour l'enseignement technique agricole) dès 2013 (soit au total, 15 987 emplois créés en ajoutant les mesures de la rentrée 2012). Ces créations permettront notamment d'améliorer la formation initiale et continue des enseignants.

En outre, des emplois d'avenir de professeur, à raison de 6 000 nouveaux contrats par an sur 2013-2015, devraient rendre les métiers de l'enseignement plus accessibles aux jeunes pour lesquels le fait de s'engager dans des études longues se heurte à des contraintes économiques.

Enfin, 1 000 emplois seront créés dans les universités en 2013, afin d'améliorer les conditions d'encadrement et d'accompagnement des étudiants et de renouveler l'approche pédagogique de certaines filières. Sur la période, ces créations seront poursuivies conformément à l'engagement présidentiel de créer 5 000 postes supplémentaires dans l'enseignement supérieur sur la durée du quinquennat.

2.- Priorité à l'emploi

Bien que les crédits de la mission *Travail et Emploi* baissent légèrement en moyenne sur la période 2013-2015 (- 0,67 %), l'année 2013 permet un effort budgétaire important en faveur de la lutte contre le chômage (+ 1,7 % par rapport à la LFI 2012).

– *L'accompagnement des demandeurs d'emploi*

Le budget prévoit 2 000 recrutements en CDI à Pôle emploi afin d'améliorer les conditions d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

– *La création de 100 000 emplois d'avenir*

Dès 2013, 100 000 emplois d'avenir seront déployés dans les zones dans lesquelles le chômage des jeunes est le plus élevé. En 2014, le niveau de 150 000 emplois d'avenir sera atteint et maintenu sur la période.

– *Des contrats spécifiques pour les populations éloignées de l'emploi*

Les contrats de génération seront mis en œuvre en 2013, à l'issue de la concertation sociale lancée par le ministre du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. Ce nouveau contrat sera un outil pour favoriser simultanément, sans les opposer, emploi des jeunes et emploi des seniors dans les entreprises, tant quantitativement (embauches de jeunes, accroissement du taux d'emploi des seniors) que qualitativement (favoriser l'insertion en CDI, transmettre les compétences...).

En outre, le volume des contrats aidés hors emplois d'avenir sera maintenu en 2013 au niveau atteint en 2012 (340 000 contrats non marchands et 50 000 contrats pourront être prescrits en 2013).

3.– Priorité à la justice et à la sécurité

L'augmentation des crédits des missions *Sécurité* (+ 1,08 %) et *Justice* (+ 1,64 %) sur la période 2013-2015 répond à l'engagement présidentiel de renforcer les moyens humains dans ces deux domaines (+ 5 000 postes dans ces secteurs).

Les emplois permettront de renforcer les effectifs des forces de sécurité dans les zones de délinquance les plus sensibles, en particulier dans les nouvelles zones de sécurité prioritaires. Les efforts de rationalisation et de mutualisation entre les acteurs de la sécurité seront amplifiés afin d'optimiser l'emploi des ressources disponibles. Par ailleurs, la mobilisation en matière de sécurité routière sera poursuivie, dans sa dimension éducative et répressive, pour épargner davantage de vies.

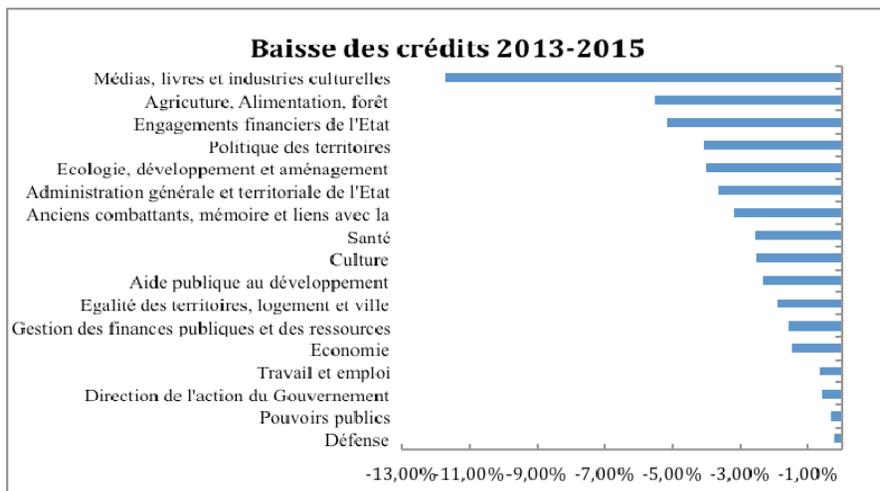
Il est également prévu d'augmenter les moyens de la protection judiciaire de la jeunesse, des services judiciaires et des services pénitentiaires. L'objectif est de favoriser la réinsertion des mineurs délinquants et de réorienter la politique pénale et pénitentiaire vers les aménagements de peine et l'insertion pour prévenir la récidive.

B.– LES MISSIONS DONT LES CRÉDITS BAISSENT

1.– La réduction en valeur des crédits sur la période 2013-2015

Compte tenu de la nécessité de respecter la norme « zéro valeur » posée par l'article 5 du présent projet de loi, l'augmentation des moyens en faveur des politiques prioritaires de l'État doit être compensée par des économies équivalentes sur d'autres postes de dépenses au sein des ministères.

Il en résulte que 17 missions subissent une baisse en valeur de leurs crédits sur la période 2013 – 2015.



Le graphique précédent montre que l'effort relatif le plus important porte sur le secteur de la culture. Ainsi, la mission *Médias, livres et industries culturelles* enregistre la plus forte baisse de crédits (- 12 %), notamment due à une réduction de la subvention pour charge de service public de France Télévision tandis que la mission *Culture* est également mise à contribution (- 2,55 %) compte tenu de l'abandon de certains projets d'investissement du précédent Gouvernement. Le Rapporteur général souligne néanmoins que les moyens en faveur du secteur de la culture n'ont cessé de progresser depuis 2005 de sorte qu'il paraît désormais justifié de le faire contribuer davantage que d'autres au redressement des comptes publics.

Doit être également soulignée la réduction des crédits de la mission *Écologie* qui enregistre une baisse en valeur de 1 milliard d'euros en 3 ans (- 4 %). Le ministère de l'Environnement mais également les principaux opérateurs de cette mission contribueront à l'effort de stabilisation des effectifs de l'État et à la diminution des dépenses de fonctionnement. La priorisation des projets de développement des infrastructures et le développement des recettes pérennes de l'AFITF (Agence de financement des infrastructures de transport de France) permettront, en particulier, de diminuer la subvention de l'État à cette agence à l'horizon 2016 en parallèle d'une montée en charge des recettes de l'écotaxe sur les poids lourds. Une première étape est franchie en 2013 puisque la subvention de cet opérateur passe de 1 milliard d'euros en 2012 à 700 millions d'euros.

Par ailleurs, le recentrage sur les bas salaires de l'exonération des cotisations patronales dues pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles contribue à diminuer sensiblement les dépenses d'intervention de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (- 91 millions d'euros en 2013 et - 135 millions d'euros en 2014).

2.– Les économies réalisées sur l'ensemble des missions pour absorber l'évolution tendancielle des dépenses de l'État

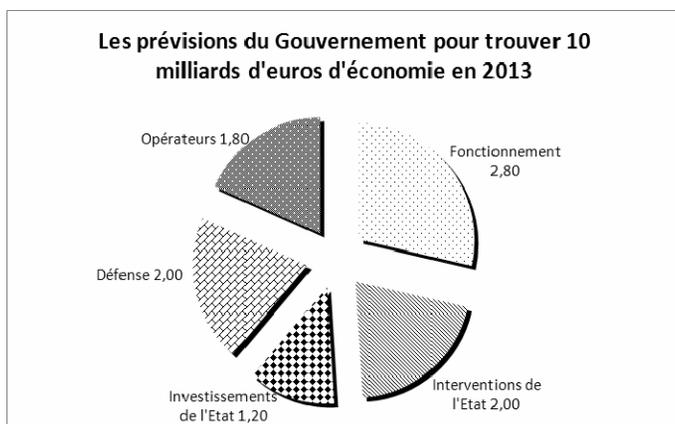
Comme le Rapporteur général l'a déjà souligné dans le commentaire de l'article 5 du présent projet, le respect de la double norme de dépense de l'État suppose de réaliser entre 8 et 10 milliards d'euros d'économies par an pour compenser l'évolution tendancielle des dépenses de l'État et financer les nouvelles priorités du Gouvernement (évaluées à plus d'un milliard d'euros).

Selon le Gouvernement, en 2013, 80 % des efforts reposeront sur l'État et 20 % sur les opérateurs de l'État et autres organismes publics équivalents. Tous les ministères sont mis à contribution, y compris ceux portant les nouvelles priorités de l'État.

Ainsi, par exemple, le ministère de l'Intérieur participe à la maîtrise des dépenses publiques, notamment par la réduction des crédits de fonctionnement, en diminution de 7 % (–29 millions d'euros) par rapport à 2012, et par la mutualisation des fonctions support entre Police et Gendarmerie afin de dégager de nouvelles marges de manœuvre au profit des missions de lutte contre la délinquance.

La mission *Travail et Emploi* participera également à l'effort de réduction des déficits publics, notamment par la non-reconduction du dispositif des contrats d'autonomie, qui représente une économie de 46 millions d'euros de dépenses d'intervention, ainsi que par la réduction des moyens des fonctions supports du ministère. Enfin, l'alignement du dispositif d'auto-entrepreneur avec celui d'entrepreneur individuel a pour effet de supprimer la compensation à la sécurité sociale qui était portée par le budget de cette mission, réduit également de 130 millions d'euros les dépenses d'intervention portées par ce ministère.

D'une façon générale, le Gouvernement a précisé que les efforts seraient répartis, entre les différents postes de dépenses, de la manière suivante :



Selon le Gouvernement, il est possible d'attendre une économie de **2 milliards d'euros sur les dépenses du ministère de la Défense** par rapport aux prévisions antérieures de la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2013. Le nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale doit donc redéfinir les priorités stratégiques de la France au regard de l'évolution des menaces, dans un esprit d'efficience des moyens et servir de base à l'élaboration d'une loi de programmation militaire qui sera présentée au Parlement avant l'été 2013. Le Rapporteur général estime toutefois que s'agissant de crédits prévus mais non dépensés, cette évaluation reste sujette à caution.

Par ailleurs, **2,8 milliards d'euros d'économies sur les dépenses de fonctionnement** résulteraient :

– d'une réduction moyenne de 5 % par an des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des ministères, pour atteindre 15 % à l'horizon 2015. Ces dépenses représentant 9,64 milliards d'euros en 2013, le Gouvernement pourrait donc espérer réaliser près de 0,5 milliard d'euros d'économies par an. Le Rapporteur général note cependant que cet effort est mis en œuvre de façon différenciée selon les ministères, certains ministères ayant d'ores et déjà annoncé une réduction de 7 % de leurs dépenses de fonctionnement en 2013, conformément aux lettres de cadrage du Premier ministre de juillet 2012 (ministère de l'Intérieur, ministère de l'Éducation nationale, ministère des affaires étrangères grâce à la rationalisation et la valorisation du parc immobilier à l'étranger). Ces efforts sur les dépenses de fonctionnement s'appuieraient également sur les gains sur les achats obtenus grâce à l'action interministérielle du service des achats de l'État (SAE). Avant la fin de l'année, les différents ministères doivent ainsi présenter des plans d'achats précis et assortis d'objectifs d'économies détaillés. Globalement, l'ambition d'économies concernant les achats serait doublée par rapport au premier plan déployé par le SAE à sa création (2009) ;

– d'une maîtrise de la masse salariale de l'État qui, si elle ne sera pas stabilisée en valeur⁽¹⁾, n'évoluera pas de plus de 1 % en valeur sur la période 2012-2015 (soit + 0,8 milliard d'euros en valeur) alors que l'évolution tendancielle – à effectif constant – est de 1,6 % par an (+ 1,3 milliard d'euros). Le principal facteur permettant d'absorber cette évolution tendancielle serait le GVT négatif – encore appelé effet Noria – auquel s'ajouterait une réduction de 40 % des mesures catégorielles du fait de la suppression du « retour catégoriel » précédemment lié au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite (0,6 milliard d'euros par an), et du gel du point d'indice en attendant les prochaines négociations avec les partenaires sociaux ;

– de mesures d'exemplarité : les dépenses de communication du Gouvernement (SIG) seront réduites de 5 % dès 2013, la flotte de véhicules de la Présidence sera réduite de 20 % et les grosses cylindrées seront remplacées par

(1) Contrairement à ce que le Gouvernement avait initialement envisagé à l'occasion du débat d'orientation budgétaire en juillet 2012.

des véhicules plus modestes pour réduire les dépenses de carburants, moindre recours à l'avion, recherche d'hébergement moins coûteux, réduction des dotations de la chaîne de télévision LCP AN (-3,14 %) et stabilisation en euros courants des crédits en faveur de la chaîne de télévision Public Sénat, réduction des crédits de l'Assemblée nationale à l'initiative de son Président et gel des crédits du Sénat... ;

Le Gouvernement espère également réaliser **deux milliards d'euros d'économies sur les dépenses d'intervention de l'État**, en particulier s'agissant des dépenses retracées sur les missions *Gestion des finances publiques et ressources humaines* (-6 %), *Économie* (-5,2 %), *Direction de l'action du Gouvernement* (-5 %), *Agriculture*⁽¹⁾, *Culture et Médias*⁽²⁾, *Outre-mer*⁽³⁾, *Santé*... Ces économies résultent notamment du recentrage des aides aux entreprises, de l'amplification du processus de contractualisation avec les associations dans le secteur de l'hébergement d'urgence afin d'en maîtriser les coûts et optimiser l'allocation des places, de la modération des dépenses liées aux dispositifs discrétionnaire du ministère de la recherche, de la baisse des enveloppes allouées aux fédérations sportives, de l'harmonisation des conditions d'attribution de l'allocation adulte handicapée...

Le Gouvernement propose enfin de réaliser **1,2 milliard d'euros d'économies sur les dépenses d'investissement** grâce à l'abandon de certains projets notamment dans le secteur de la culture (Centre national de la musique, Maison de l'histoire de France, création d'un musée de la photo à l'hôtel de Nevers à Paris, Lascot 4, salle supplémentaire pour la Comédie française à la Bastille, centre des archives de Cergy...) et de la justice (arrêt de certains projets de construction de prison).

Il ne fait désormais aucun doute que le Gouvernement entend respecter la double norme de dépenses de l'État qui impose de réaliser entre 8 et 10 milliards d'euros d'économie par an. Toutefois, s'agissant de la répartition des efforts demandés par nature de dépense, le Rapporteur général ne peut que regretter que, faute de délai suffisant pour l'examen du présent projet de loi, il n'a pas été en mesure de documenter l'ensemble de ces mesures.

*

* *

(1) Notamment à travers le resserrement des paramètres de l'exonération des cotisations patronales dues pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles afin de responsabiliser davantage les employeurs agricoles en matière de prévention des risques professionnels et à concentrer la réduction du coût de l'emploi saisonnier sur les bas salaires (dont 91 % sont inférieurs à 1,5 SMIC).

(2) La mission confiée par le Gouvernement à M. Pierre Lescuré, visant à définir un « Acte II de l'exception culturelle », viendra nourrir la réflexion pour une nouvelle stratégie des politiques publiques dans ce domaine. En outre, les aides publiques directes à la presse seront mieux ciblées et leur gouvernance améliorée. Enfin, les objectifs de France Télévisions seront revus pour tenir compte de la nouvelle trajectoire financière. La signature d'un contrat d'objectifs et de moyens avec l'Audiovisuel extérieur de la France (AEF) fixera des missions et des priorités claires à chacune des antennes de l'AEF.

(3) Par un recentrage et « recalibrage » des dépenses d'intervention.

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CF 46 du rapporteur général.*

Puis elle examine l'amendement de précision CF 47 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. La charge de la dette et les remboursements et dégrèvements ne sont pas contenus dans le tableau qui se trouve à l'article 10.

*La Commission **adopte** l'amendement CF 47.*

*Puis elle **adopte** l'article 10 **ainsi modifié**.*

*

* *

Article 11

Réduction du plafond de certaines impositions de toute nature affectées à des organismes concourant à une mission de service public

Texte du projet de loi :

La réduction annuelle totale par rapport à la LFI 2012 des mesures afférentes aux impositions de toute nature visées à l'article 46 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, est au moins égale aux montants retracés dans le tableau ci-dessous, exprimés en millions d'euros :

2013	2014	2015
126	200	400

Observations et décision de la Commission :

Le présent article précise l'une des modalités par lesquelles les opérateurs de l'État sont amenés à contribuer au redressement des finances publiques conformément au principe posé par l'article 7 du présent projet de loi de programmation.

Le présent article propose en effet de fixer un objectif minimum de réduction totale du produit des taxes affectées aux opérateurs de l'État par rapport au produit plafonné par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. L'objectif de réduction globale du plafond est le suivant : - 126 millions d'euros en 2013, - 200 millions d'euros en 2014 et - 400 millions d'euros en 2015. Il y a lieu de préciser que cet objectif s'apprécie par rapport au montant du plafond fixé par l'article 46 de la loi de finances pour 2012 dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2012 et non par rapport au montant du plafond fixé l'année précédente.

Afin de comprendre l'impact de cet article, il convient de rappeler deux points :

— l'article 46 de la loi de finances pour 2012 a créé un dispositif de plafonnement des taxes affectées à certains organismes concourant à une mission de service public, autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. En 2012, 46 taxes affectées à 31 opérateurs ou organismes étaient couvertes par le mécanisme de plafonnement, pour un produit global représentant 3 milliards d'euros. Compte tenu de la prévision de recettes pour 2012, le reversement au budget général de l'État de la dynamique des taxes majorant les recettes au-delà du plafond fixé par la loi était évalué à 95 millions d'euros. D'après l'annexe au projet de loi de finances pour 2013 présentant les Voies et moyens, le rendement serait en exécution de 79,4 millions d'euros en 2012. Ceci signifie que les organismes concernés par l'écêtement résultant du plafonnement ont vu leurs recettes affectées diminuer de 79,4 millions d'euros en 2012, réduisant d'autant leur capacité en dépense.

– l'article 5 du présent projet de loi de programmation inclut désormais dans la norme de dépenses dite « zéro valeur », le produit des taxes affectées soumises au plafond prévu par l'article 46 de la loi de finances pour 2012 précité. Il s'ensuit que l'évolution du niveau du plafond, à la hausse comme à la baisse est comptabilisée dans la norme de dépense, en tant qu'autorisation de perception d'une recette affectée, au même titre que l'autorisation d'attribution d'une subvention budgétaire.

En fixant un objectif de réduction du produit des taxes affectées inclus dans la norme « zéro valeur », le présent article impose donc aux opérateurs de l'État une régulation de leurs ressources – et donc un effort supplémentaire de maîtrise de leurs dépenses – tout en permettant que l'économie en résultant puisse être utilisée pour financer une partie des dépenses de l'État incluses dans le périmètre de la norme « zéro valeur »⁽¹⁾.

*
* *

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CF 48 du rapporteur général.*

*Puis elle **adopte** l'article 11 **ainsi modifié**.*

*
* *

(1) Pour plus de précisions, voir le commentaire de votre Rapporteur général sous l'article 26 du projet de loi de finances pour 2013, tome 2 du rapport général.

Article 12

Norme annuelle d'évolution des concours de l'État en faveur des collectivités territoriales

Texte du projet de loi :

L'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales est fixée, à périmètre constant, aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

2012	2013	2014	2015
50,53	50,53	49,78	49,03

Cette enveloppe désigne l'ensemble constitué par :

1° Les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, à l'exception du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ;

2° La dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle ;

3° Les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Les modalités de répartition de cette enveloppe sont déterminées en association avec les collectivités territoriales.

Observations et décision de la Commission :

Les transferts financiers de l'État en faveur des collectivités territoriales s'élèvent à plus de 100 milliards d'euros en 2012, et se décomposent en trois parties :

- les concours de l'État aux collectivités territoriales (59,6 milliards d'euros) ;
- les dégrèvements d'impôts locaux et les subventions spécifiques versées par les ministères (13,5 milliards d'euros) ;
- et la fiscalité transférée (27,5 milliards d'euros).

Le présent article précise la trajectoire d'évolution des concours de l'État aux collectivités territoriales sur la période 2013 – 2015. L'essentiel de ces concours de l'État aux collectivités territoriales entre dans le champ de la norme « zéro valeur » et représente 21 % des dépenses de l'État soumises à cette norme.

Afin de faire participer les collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics dans le respect du principe constitutionnel de leur libre administration, le présent article propose que les concours de l'État en faveur des collectivités soient stabilisés en valeur en 2013, à leur niveau de 2012, puis soient réduits de 750 millions d'euros par an en 2014 et 2015.

Néanmoins, compte tenu de l'impératif de solidarité souhaité par le nouveau Gouvernement, cet effort s'accompagnerait en 2013 d'un renforcement important de la péréquation. En tout état de cause, il est prévu que les modalités de répartition des concours de l'État soient déterminées en association avec les collectivités territoriales.

1.– Le maintien du périmètre des concours aux collectivités territoriales soumis à la norme de dépenses

Le présent article reprend le champ de l'enveloppe normée applicable aux concours de l'État en faveur des collectivités territoriales résultant de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, à savoir :

– les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités locales à l'exception du FCTVA (Fonds de compensation pour la TVA, à raison de 5,6 milliards d'euros) et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (4,5 milliards d'euros)⁽¹⁾ ;

– les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ;

– les crédits de la mission *Travail et Emploi* destinés au financement de la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle.

2.– Des concours stabilisés en valeur en 2013, puis en baisse de 1,5 % par an en 2014 et 2015

Il convient de rappeler que l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 avait déjà fixé une règle de stabilisation en valeur des concours de l'État en faveur des collectivités territoriales à hauteur de 50,6 milliards d'euros à périmètre constant 2011 et à hauteur de 50,7 milliards d'euros à périmètre courant 2012.

Cette règle n'a toutefois été respectée par le précédent Gouvernement qu'en 2011 puisqu'à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2012, il a demandé un effort supplémentaire aux collectivités territoriales en réduisant cette enveloppe normée de 0,2 milliard d'euros.

Le nouveau Gouvernement préfère quant à lui annoncer dès maintenant aux collectivités territoriales que les concours de l'État auront vocation à diminuer afin de leur laisser le temps de se préparer et d'organiser de manière concertée les modalités de répartition des efforts demandés.

(1) Il convient néanmoins de rappeler qu'en revanche, le FCTVA et les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle sont intégrées dans le périmètre de la norme « zéro valeur » applicable à l'État ; voir sur ce point le commentaire de l'article 4.

Le présent article propose donc que l'enveloppe des concours de l'État aux collectivités territoriales soit stabilisée en valeur en 2013, à périmètre constant, par rapport à 2012, soit à un montant de 50,5 milliards d'euros, et qu'elle diminue de 750 millions d'euros en 2014 et de nouveau en 2015.

Les concours de l'État en faveur des collectivités territoriales baisseront donc de près de 3 % d'ici 2015, et de 1,48 % par an en moyenne sur 2014-2015.

3.– Un effort de redressement à concilier avec un impératif de péréquation

Il existe actuellement de fortes disparités dans la situation financière des collectivités territoriales, majoritairement liées à l'écart de ressources, en particulier au niveau communal. L'effort juste de redressement repose sur le principe que ceux qui peuvent le plus doivent contribuer le plus. Le renforcement de la péréquation permettra donc que les collectivités les plus dotées participent davantage.

Le Gouvernement propose ainsi de renforcer substantiellement l'effort de péréquation dès 2013 à la fois à travers :

– la péréquation verticale, à partir des dotations de l'État en faveur des collectivités territoriales : le projet de loi de finances pour 2013 propose ainsi de doubler l'augmentation des dotations de péréquation de la DGF (+ 238 millions d'euros) par rapport aux montants versés en 2012 (+ 119 millions d'euros) ;

– la péréquation horizontale, à partir de reversement entre collectivités territoriales. Le projet de loi de finances pour 2013 propose en la matière un ajustement des modalités de prélèvement et de reversement du Fonds de Péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et du Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) pour assurer une meilleure répartition et un meilleur fonctionnement de ces fonds. Il modifie aussi profondément le fonctionnement des fonds de péréquation de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements et des régions.

4.– À partir de 2014, les modalités d'association des collectivités territoriales seront négociées dans le cadre d'un pacte de confiance et de solidarité

Conformément à l'engagement du Président de la République, un pacte de confiance et de solidarité sera négocié, à partir de 2014, avec les collectivités territoriales, afin notamment de déterminer les modalités de participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement.

*

* *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CF 49 du rapporteur général.

Puis elle examine l'amendement CF 13 de M. Charles de Courson.

M. Yves Jégo. En accord avec ce que nous disons depuis le début de ce débat, la participation des collectivités territoriales au redressement des comptes publics doit être chiffrée : nous proposons de réduire le montant de l'enveloppe des concours financiers de l'État qui leur sont destinés de 2 % par an. Les articles de presse et les rapports des organismes de contrôle montrent des dérives préoccupantes de la fiscalité à l'échelon local, et on devrait inciter les collectivités locales à participer à l'effort national de façon visible et précise.

M. le président Gilles Carrez. La veille du conseil des ministres approuvant la loi de finances pour 2013, M. le ministre du budget est venu présenter au Comité des finances locales, le CFL, les éléments concernant les collectivités locales. À cette occasion, il a précisé qu'en 2013, les dotations des collectivités territoriales seraient reconduites en valeur – c'est ce qu'on appelle le « zéro valeur » –, selon la règle en vigueur, mais réduites de 750 millions d'euros par an en 2014 et en 2015, ce qui correspond grosso modo aux 2 % que vous évoquez.

M. Charles de Courson. Cet amendement vise d'abord à couvrir la période 2016-2017, l'article 12 présentant la singularité de ne concerner que les années 2013-2015. Je n'imagine pas que le Gouvernement puisse vouloir dissimuler la poursuite de la diminution des dotations en 2016 et 2017, et nos collègues qui administrent les collectivités territoriales ont besoin d'une lisibilité sur toute la durée du mandat. Ensuite, les 2 % de diminution que nous proposons représentent un milliard d'euros, ce qui fait 250 millions de plus, soit un petit effort supplémentaire, par rapport aux 750 millions évoqués par le ministre.

M. le rapporteur général. Monsieur de Courson, vous devriez mieux lire la loi : le chapitre III d'une loi de programmation – qui correspond aux articles 10, 11 et 12 – est, et a toujours été, triennal. Sur le fond, le président Carrez a rappelé que 750 millions d'euros équivalaient grosso modo à 1,5 % des concours de l'État. J'étais moi aussi au CFL ; l'annonce n'y a certes pas provoqué l'enthousiasme, mais on a senti un sens des responsabilités de la part des acteurs des collectivités territoriales.

M. Thierry Mandon. Monsieur de Courson, faut-il comprendre que contrairement au projet du Gouvernement, c'est dès cette année que votre amendement prévoit une économie d'un milliard d'euros pour le budget de l'État ?

M. Charles de Courson. Oui, il faut être constant sur la durée.

M. le président Gilles Carrez. Je me borne à rappeler qu'en 2012, la diminution – introduite par amendement pendant le débat – était de 200 millions d'euros.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** les amendements rédactionnels CF 50 et CF 52 du rapporteur général.*

*Puis, la Commission **adopte** l'article 12 **ainsi modifié**.*

*

* *

CHAPITRE IV

L'ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES

Article 13

Incidence budgétaire annuelle des mesures adoptées par le Parlement ou le Gouvernement en matière de prélèvements obligatoires

Texte du projet de loi :

L'incidence appréciée une année donnée au regard de la situation de l'année précédente, des mesures adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1^{er} juillet 2012 et afférentes aux prélèvements obligatoires, mentionnées dans le rapport prévu à l'article 52 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ne peut être inférieure aux montants retracés ci-dessous exprimés en milliards d'euros :

2012	2013	2014	2015	2016	2017
7	24	0	-1	-3	-7

Observations et décision de la Commission :

Le présent article fixe une orientation pluriannuelle quant à l'incidence des mesures relatives aux prélèvements obligatoires, prises par le Parlement ou le Gouvernement à compter du 1^{er} juillet 2012.

Le « compteur » ainsi défini constitue une notion proche de celle d'effort structurel en recettes, dont l'évolution est détaillée dans les observations relatives à l'article 1^{er}. Il recouvre toutefois un champ plus restreint pour deux raisons.

D'une part, cet objectif exclut l'impact des mesures relatives aux prélèvements obligatoires prises par les collectivités territoriales – hausses de taux et exonérations d'impôts locaux – et par les organismes gérés par les partenaires sociaux et relevant du champ des administrations publiques – assurance chômage et régimes complémentaires d'assurance vieillesse.

D'autre part, il ne comprend que les décisions adoptées sous la présente législature et exclut les décisions antérieures. Celles-ci peuvent pourtant avoir un impact non négligeable sur les recettes publiques – plan « Fillon II » dont le rendement était évalué à 1 milliard d'euros en 2013, augmentation progressive de la contribution pour le service public de l'électricité (CSPE)...

Comme l'indique le tableau suivant, après une hausse des prélèvements obligatoires en début de législature, des allègements seraient adoptés de 2015 à 2017 pour un montant net maximum de 11 milliards d'euros.

INCIDENCE DES MESURES RELATIVES AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT OU LE PARLEMENT À COMPTER DU 1^{ER} JUILLET 2012

(en milliards d'euros)

2012	2013	2014	2015	2016	2017
7	24	0	-1	-3	-7

Source : article 13 du présent projet de loi.

En **2013**, l'impact des mesures nouvelles adoptées par le Gouvernement ou le Parlement depuis le 1^{er} juillet 2012 s'établirait à plus de 24 milliards d'euros du fait de :

– la montée en charge des mesures prévues par la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 pour environ 5 milliards d'euros selon le Gouvernement ;

– les mesures prévues par le projet de loi de finances pour 2013, dont le rendement est évalué par le Gouvernement à 14,8 milliards d'euros, hors gel du barème de l'impôt sur le revenu et impact des mesures de lutte contre la fraude ;

– les mesures concernant la sphère sociale et prévues par le projet de loi de financement de la sécurité sociale ou à prendre par voie réglementaire, dont le produit est évalué s'établirait à 4,6 milliards d'euros.

En 2014, l'impact net des mesures relatives aux prélèvements obligatoires serait nul. Pour atteindre cet objectif, il conviendra de compenser les manques à gagner liés à la disparition de tout ou partie du produit de certaines mesures prévues par le projet de loi de finances pour 2013. A titre d'exemple, la taxation de la réserve de capitalisation des assurances est exceptionnelle et son produit doit disparaître en 2014.

Ces manques à gagner devront être compensés à due concurrence pour respecter l'objectif fixé par le présent article. Les textes financiers pour 2014 devront donc prévoir environ 5 milliards d'euros de recettes nouvelles.

À compter de 2015, des allègements de prélèvements obligatoires seraient engagés. Leur montant, net de la montée en charge de mesures conduisant à la hausse des prélèvements obligatoires ⁽¹⁾, ne pourrait dépasser 1 milliard d'euros en 2015, 3 milliards d'euros en 2016 et 7 milliards d'euros en 2017.

L'objectif prévu au présent article ne préjuge pas des modalités retenues pour assurer les hausses de prélèvements obligatoires prévues en début de programmation. En particulier, il n'a pas vocation à indiquer la répartition des hausses de prélèvements entre des hausses de taux, des créations de nouvelles impositions ou des réductions ou des suppressions de dispositifs dérogatoires.

(1) Par exemple, la hausse progressive du taux des cotisations « vieillesse » en vue de financer les départs anticipés pour carrières longues.

Dans le but de mettre l'accent sur la nécessité de reconstituer les assiettes de nombreuses impositions, la Commission a inclus un objectif de dépenses fiscales tendant à ce que le niveau des dépenses fiscales n'excède pas le montant prévu pour 2013, soit 70,8 milliards d'euros. L'objectif de gel ainsi prévu implique nécessairement de réduire ou de supprimer certains dispositifs car les dépenses fiscales augmentent de manière mécanique lorsqu'elles montent en charge – par exemple, le crédit d'impôt recherche – ou du seul fait de la croissance spontanée de l'assiette de l'imposition à laquelle elles se rapportent ⁽¹⁾.

Il est vrai qu'un tel objectif reste imparfait car la notion de dépense fiscale ne recouvre qu'une partie des dispositifs dérogatoires ⁽²⁾. Il constitue néanmoins un indicateur utile pour apprécier l'évolution globale du coût des mesures d'assiette.

*
* *

La Commission examine l'amendement CF 14 de M. Charles de Courson portant suppression de l'article 13.

M. Charles de Courson. La trajectoire financière à partir de 2015 que trace cet article est surréaliste. Est-il raisonnable, dans la situation actuelle, de baisser les recettes fiscales d'un milliard d'euros en 2015, de trois milliards en 2016 et de sept milliards en 2017 ?

M. le rapporteur général. Je ne comprends pas cet amendement. Ces baisses sont compensées par des suppressions de dépenses et s'inscrivent dans le cadre d'une évolution globale. Comment peut-on supprimer cet article sur l'évolution des recettes ?

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CF 53 du rapporteur général.

La Commission examine l'amendement CF 54 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Nous demandons depuis longtemps qu'un objectif de dépenses fiscales soit fixé. Il s'appliquerait à compter de 2013. On a fixé le montant annuel maximum à 70,8 milliards d'euros ; peut-être aurait-on pu être plus ambitieux, mais au moins le dispositif est-il désormais posé.

(1) Une dépense fiscale est évaluée comme un manque à gagner correspondant au produit qui aurait été perçu par l'État en l'absence de dispositif dérogatoire. La variation de son montant dépend donc de celle de l'assiette de l'imposition : plus l'assiette (donc le produit) de l'impôt croîtra fortement, plus le manque à gagner lié à la dépense fiscale sera important.

(2) Rappelons que le tome II relative à l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens définit la dépense fiscale comme « des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en oeuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français ».

M. le président Gilles Carrez. J'approuve totalement cet amendement. Je rappelle qu'on avait introduit par amendement parlementaire la notion très importante d'objectif de dépenses fiscales. Il est certain que le chiffre manque un peu d'ambition, mais je sais à quel point c'est difficile.

M. Charles de Courson. La vérité se trouve dans l'article 1^{er} du projet de loi de finances : le montant des dépenses fiscales reste stable en 2013. Je rappelle à mes collègues socialistes – car je lis vos programmes – que vous vous étiez engagés à les réduire de 50 milliards d'euros. C'est un bien mauvais début !

La Commission adopte l'amendement à l'unanimité.

Puis elle adopte l'article 13 ainsi modifié.

*

* *

CHAPITRE V

AFFECTATION DES SURPLUS DE RECETTES

Article 14

Affectation des surplus de recettes

Texte du projet de loi :

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 toute nature 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 dans leur totalité pour réduire le déficit public.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article fixe l'objectif traditionnel d'affectation des surplus de recettes à la réduction du déficit public.

Les recettes concernées sont :

- les impositions de toutes natures affectées au budget de l'État ;
- les contributions et cotisations affectées aux régimes obligatoires de base et aux régimes concourant à leur financement.

Le surplus est évalué par rapport à la prévision initiale faite par la loi de finances et par la loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Il importe de remarquer que les surplus mentionnés par le présent article seront à calculer de manière séparée, sur le budget de l'État, d'une part, sur le champ des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, d'autre part.

Cet objectif est inspiré de la réforme de la LOLF de 2005, qui a conduit à ce que la loi de finances de l'année puisse prévoir de telles modalités d'affectation des surplus⁽¹⁾, sans que ces modalités ne s'imposent aux éventuelles lois de finances rectificatives. Pour mémoire, cette réforme de la LOLF avait pour objectif de mettre en place un dispositif « anti-cagnotte » destiné à garantir que les « bonnes nouvelles » quant aux rentrées fiscales constatées en exécution ne soient pas distribuées en baisses d'impôts ou hausses de dépenses.

(1) Sur le fondement du 10° du I de l'article 34 de la LOLF. Il n'existe, en revanche, pas de disposition similaire en loi de financement de la sécurité sociale.

À ce jour, les lois de finances et les lois de programmation ont toutes prévu l'affectation de la totalité des surplus ainsi calculés à la réduction du déficit. Le présent article ne déroge pas à cette règle.

Le présent article fixe une orientation pluriannuelle indicative, puisque dépourvue de portée normative. Quant à la disposition prévue en loi de finances, elle n'est pas de nature programmatique mais ne s'impose pas pour autant au législateur financier qui reste libre de modifier l'affectation des surplus de recettes fiscales en cours d'année ⁽¹⁾ par une disposition contraire de même niveau dans la hiérarchie des normes.

Le Conseil constitutionnel a précisé les modalités de mise en œuvre de cette règle en indiquant que, en application du 10° du I de la LOLF, la notion de surplus doit être appréhendée, pour ce qui concerne le budget de l'État, de manière globale, ce qui empêche toute utilisation différenciée en fonction de la nature des ressources ⁽²⁾.

*
* *

M. Pascal Cherki. La rédaction de cet article m'a laissé perplexe. Il dit que les « éventuels surplus » seront « utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit public ». S'il y a surplus, c'est qu'il y a croissance, donc des rentrées fiscales supérieures aux prévisions. Avec, comme le prévoit la loi de programmation, une croissance de 2 % à partir de 2014 et le rétablissement de l'équilibre des comptes publics en 2017, nous n'aurons plus à nous préoccuper de l'exécution du TSCG et de la réduction des déficits structurels. Pourquoi les surplus devraient-ils alors être « utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit public », et non, par exemple, pour des investissements dont le besoin peut se faire sentir ?

M. le ministre délégué chargé du Budget. Monsieur le président, ce sujet vous rappelle sûrement des souvenirs et ce sujet ne surprendra donc pas ceux qui s'y sont intéressés durant la précédente législature.

Les années suivantes, comme en 2013, les mesures nouvelles seront financées par des économies. Au total, la LFI pour 2013 dégage, par rapport à la LFI pour 2012, 10 milliards d'euros d'économies sur l'évolution tendancielle, et une économie en valeur absolue de 700 millions d'euros. Nous continuerons ainsi ; c'est la politique du Gouvernement, soutenue par sa majorité. Quant au

(1) *Le Conseil constitutionnel le rappelle dans sa décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007 relative à la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat : la règle d'affectation des surplus « n'a ni pour objet ni pour effet de modifier la capacité du législateur à décider, en cours d'exercice, de nouvelles mesures fiscales » (considérant 37).*

(2) *Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 relative à la loi de finances pour 2006 : « le législateur organique n'a pas entendu permettre que des règles spécifiques soient prévues pour l'utilisation du surplus constaté à partir d'une catégorie particulière de recettes » (considérant 40).*

surplus, il servira effectivement à se désendetter, tant il est vrai que nous devons impérativement le faire, sauf à imaginer que nous puissions encore contrôler le service de la dette – elle dépasserait alors 91,3 % du PIB – que la majorité précédente nous a laissée.

M. Dominique Lefebvre. Il faut maintenir cette disposition, afin de ne pas refaire les erreurs des vingt dernières années où, dès que l'économie montrait des signes de reprise, on commençait à dépenser. On l'a connu en 1990 avec la « nouvelle étape sociale » – mais au moins en avait-t-on profité à l'époque pour instaurer la CSG –, puis en 1999 où l'on a procédé à une diminution hasardeuse des impôts alors même que le pays était extrêmement endetté. Si la progression de la croissance génère davantage de recettes fiscales, on devra arbitrer entre accélération du désendettement de l'État et dépenses nouvelles. En tout état de cause, si les surplus devaient être affectés aux dépenses, il ne devrait s'agir que de dépenses bien définies et uniquement concentrées sur des investissements d'avenir, et non de nouvelles dépenses de fonctionnement.

M. le président Gilles Carrez. J'ajoute qu'une partie de ces surplus sont très éphémères compte tenu de leur élasticité par rapport à la croissance. Ainsi, en 1999, elle était de 4 pour l'impôt sur les sociétés. Monsieur Cherki, êtes-vous convaincu ?

M. Pascal Cherki. Disons que je suis informé. Dominique Lefebvre met en garde contre les réductions intempestives d'impôts ; or, je lis page 2 de la présentation de l'exposé des motifs que « dès 2015, puis à l'équilibre en 2016 et en 2017, la poursuite des efforts de maîtrise de la dépense, déployés dans la durée, permettra alors de dégager des marges pour abaisser le taux de prélèvements obligatoires ». L'objectif est donc, avec une croissance de 2 %, au terme de deux années d'effort, d'arriver en 2017 à l'équilibre structurel et de baisser alors les impôts. Mais si de surcroît on a un surplus de croissance, pourquoi en mobiliser « la totalité » pour réduire le déficit, sans en réserver même une petite part aux investissements ?

M. le ministre délégué chargé du Budget. Monsieur Cherki, mais même si nous stabilisons la dette – et ce sera le cas – et même si nous commençons à en réduire le stock, le niveau auquel nous serons parvenus à le réduire sera encore trop élevé, et nous ne pourrions pas nous en contenter. Il faut impérativement baisser le niveau d'endettement, donc nous continuerons à dégager des surplus pour nous désendetter, et plus vite nous le ferons, mieux ce sera.

La Commission adopte l'article 14 sans modification.

*

* *

CHAPITRE VI

LIMITATION DE LA DURÉE DES NICHES FISCALES ET SOCIALES

Article 15

Limitation de la durée des dépenses fiscales et des niches sociales

Texte du projet de loi :

Les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions de réductions, exonérations ou abattements d'assiette 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, instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2013, ne sont applicables que pour une durée limitée, précisée par le texte qui les institue.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article fixe un objectif de limitation de la durée des créations et extensions de dépenses fiscales et de niches sociales ⁽¹⁾, en disposant que les textes promulgués à compter du 1^{er} janvier 2013 devraient prévoir une durée maximale d'application de ces dispositifs.

Le présent article reprend une orientation similaire prévue par les deux premières lois de programmation ⁽²⁾. Il s'en distingue en laissant le législateur libre de fixer la durée d'application qu'il juge adaptée alors que les dernières lois de programmation fixaient cette durée à quatre ans.

Cette différence contribue à clarifier la portée du présent objectif. **De nature programmatique, celui-ci ne s'impose pas au législateur et n'est pas directement applicable.**

Une telle orientation a néanmoins pour vertu de rappeler le caractère temporaire de tout dispositif dérogatoire au droit commun, qui doit être évalué régulièrement pour évaluer sa pertinence. Le présent article est donc étroitement lié à l'article 17 du présent projet de loi, qui prévoit une évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.

*

* *

La Commission adopte l'article 15 sans modification.

(1) Pour la définition des dépenses fiscales et des niches sociales, se référer aux observations relatives à l'article 17.

(2) Article 11 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et article 10 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Titre II
DISPOSITIONS PERMANENTES

Article 16

Évaluation préalable de certains investissements publics

Texte du projet de loi :

Les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. Lorsque le montant total du projet et la part de financement public excèdent des seuils fixés par décret, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable.

Les évaluations et les contre-expertises indépendantes mentionnées ci-dessus sont transmises au Parlement.

Les dispositions du présent article sont mises en œuvre dans des conditions fixées par décret.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article tend à l'instauration d'une évaluation socio-économique systématique préalablement à l'engagement des projets d'investissements civils dont le financement est assuré, en tout ou partie, par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire. L'évaluation serait soumise à contre-expertise indépendante si le montant du projet et la part du financement public excédaient des seuils fixés par décret.

Une telle disposition relève des « règles relatives à la gestion de finances publiques et ne relevant pas du domaine exclusif de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale » mentionnées à l'article 4 du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

À la différence des orientations prévues par les articles 1^{er} à 15, une telle disposition revêt une portée normative.

**A.– LES LACUNES DU DISPOSITIF DE CONTRÔLE DES DÉPENSES
D'INVESTISSEMENT**

Les principaux projets d'investissement public font actuellement l'objet d'une évaluation par le ministère en charge du projet. Cette procédure présente néanmoins plusieurs lacunes.

En premier lieu, il n'existe pas d'approche transversale et homogène de l'évaluation, sur la base d'une méthodologie unifiée – certains ministères n'ayant aucune méthodologie d'évaluation.

En deuxième lieu, du fait de l'absence de contre-expertise indépendante systématique des projets d'investissement, les maîtres d'ouvrage sont responsables seuls des évaluations socio-économiques, ce qui peut poser dans certains cas un problème d'indépendance de l'évaluation.

Enfin, la procédure n'étant pas centralisée, il n'existe pas d'examen interministériel des investissements, ce qui rend difficile la hiérarchisation des différents projets d'investissement.

À noter que les projets de partenariats publics-privés (PPP) font l'objet d'une évaluation préalable, selon une méthodologie définie au plan interministériel et validée par la mission d'appui aux PPP. Toutefois, cette évaluation concerne essentiellement la modalité de financement à privilégier – contrat de partenariat ou maîtrise d'ouvrage publique – pour minimiser les coûts du projet, et non la rentabilité socio-économique du projet elle-même.

B.– LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tend à instaurer le principe d'une évaluation *ex ante* des projets d'investissements civils de l'État, de ses établissements publics, des établissements publics de santé⁽¹⁾ et des structures de coopération sanitaire⁽²⁾. Il permet la mise en place d'une procédure de sélection centralisée et harmonisée des investissements civils financés, en tout ou partie, par ces personnes.

• Les **évaluations** prévues par la première phrase du présent article porteront sur les investissements civils dont tout ou partie du financement serait assuré par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire⁽³⁾.

Les évaluations seraient réalisées par les maîtres d'œuvre des projets. Leurs critères seraient déterminés par le commissariat général à l'investissement de façon à permettre une harmonisation des méthodes d'évaluation.

Selon les informations recueillies par le Rapporteur général, les **investissements civils** seraient définis comme l'ensemble des dépenses d'investissements, à l'exception de celles retracées sur la mission *Défense* du budget de l'État. Au sein du budget de l'État, ces dépenses sont retracées sur le titre 5 de la nomenclature des charges budgétaires prévue à l'article 5 de la LOLF. Pour les établissements publics, elles le sont sur la section d'investissement de leur budget.

(1) Mentionnés à l'article L. 6141-1 du code de la santé publique.

(2) Mentionnés à l'article L. 6148-1 du code de la santé publique.

(3) À savoir les groupements de coopération sanitaire mentionnés aux articles L. 6133-1 à L. 6133-9 du code de la santé publique. Ces groupements peuvent des personnes publiques ou des personnes privées.

La nécessité de mener une **évaluation de l'efficacité économique et sociale** d'une opération d'investissement est déjà prévue pour certaines opérations spécifiques d'investissement – en matière d'infrastructures de transport ⁽¹⁾ ainsi qu'en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique ⁽²⁾ et de recours au partenariat public-privé ⁽³⁾. L'évaluation socio-économique constitue une analyse de l'utilité retirée de l'investissement pour ses bénéficiaires, de son impact budgétaire, environnemental... À titre d'exemple, en matière d'infrastructures de transports, les critères comprendraient, par exemple, une analyse des bénéfices apportés à la population, de l'impact de l'opération sur les finances publiques et sur l'environnement et, le cas échéant, de sa rentabilité financière ⁽⁴⁾.

Outre l'évaluation préalable, une **contre-expertise** serait requise pour les opérations dont le montant et la part de financement apportée par les personnes mentionnées plus haut dépasseraient des seuils fixés par décret – ces deux conditions étant cumulatives. Selon les informations recueillies par le Rapporteur général, le seuil de montant pourrait être de l'ordre de 50 millions d'euros et celui du cofinancement d'environ 20 % – ces chiffres pouvant encore évoluer.

À la différence de l'évaluation, qui serait menée par la personne en charge de l'investissement, la contre-expertise serait réalisée par un service ou une personne, publique ou privée, qui ne serait pas partie prenante à l'opération d'investissement – par exemple, le commissariat général à l'investissement ou des services d'inspection de l'État. Cette contre-expertise est la garantie de la cohérence et de la bonne gestion des investissements de l'État et des hôpitaux.

Une évaluation ou une contre-expertise négative n'entraînerait juridiquement pas de sanction. Toutefois, selon les informations transmises au Rapporteur général, « *le Gouvernement serait fortement incité à (la) prendre en compte, étant donné qu'il serait public puisque transmis au Parlement.* »

Le **deuxième alinéa** prévoit en effet que les évaluations et les contre-expertises soient transmises au Parlement à titre informatif.

Le **troisième alinéa** prévoit la fixation par décret des modalités de mise en œuvre de l'article.

• **L'objectif poursuivi** par le présent article consiste à instaurer un contrôle des investissements centralisé et exercé selon des critères communs en vue de limiter les coûts associés à ces opérations. Une telle démarche serait inspirée des pratiques en vigueur au Royaume-Uni où les projets d'investissement sont évalués selon des critères communs et soumis à l'avis d'économistes indépendants et à la validation du ministère des finances.

(1) Article L. 1511-1 du code des transports.

(2) Article R. 11-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

(3) Article 2 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

(4) Pour plus de précisions sur les critères d'évaluation des investissements en matière d'infrastructures de transport, se référer à l'instruction-cadre du ministre de l'Équipement du 25 mars 2004 relative à l'harmonisation des méthodes d'évaluation des grands projets d'infrastructures de transport.

En pratique, le commissariat général à l'investissement, en charge de la gestion des investissements d'avenir, jouerait un rôle central dans la procédure d'évaluation. Il fixerait les critères de ces évaluations et pourrait réaliser les contre-expertises par ses propres moyens ou en déléguer la réalisation à d'autres services de l'État.

En définitive, le présent article prévoit une procédure de surveillance de l'ensemble des projets d'investissements civils publics dès lors que l'État, ses établissements publics, les hôpitaux ou leurs groupements participent à leur financement. Il importe de remarquer que des projets d'investissements dont le financement est partagé entre l'État et les collectivités territoriales seraient concernés par les évaluations qu'il prévoit. En cas d'évaluation négative, il est envisageable que l'État ou les autres personnes mentionnées par l'article se retirent du financement du projet, mais les collectivités territoriales resteraient libres de poursuivre sa mise en œuvre – le présent article ne s'imposant pas à elles.

*

* *

*La Commission **adopte** les amendements rédactionnels CF 56 à CF 59 du rapporteur général.*

*Puis elle **adopte** l'article 16 **ainsi modifié**.*

*

* *

Article 17

Évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales

Texte du projet de loi :

Les dépenses fiscales d'une part et les réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement d'autre part font l'objet chaque année d'une évaluation de leur efficience et de leur efficacité.

Cette évaluation porte chaque année sur un cinquième des dépenses fiscales, réductions, exonérations ou abattements d'assiette mentionnés ci-dessus et sur l'ensemble de ceux qui aux termes du texte qui les a institués cesseront de s'appliquer dans les douze mois.

Ces évaluations sont transmises au Parlement.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article prévoit le principe d'une évaluation, par le Gouvernement, des dépenses fiscales et des niches sociales existantes. Il complète les obligations d'informations prévues par la dernière loi de programmation et traduit la volonté de mener un travail d'analyse propre à éclairer les futures décisions en la matière.

• Le **champ** couvert par le présent article concerne les dépenses fiscales et les réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement.

Les **dépenses fiscales**, d'une part, sont définies par le Gouvernement comme des « *dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français* ⁽¹⁾. » Les dépenses fiscales peuvent ainsi consister en des taux réduits, des exonérations, des abattements, des crédits d'impôt... Elles sont recensées dans le second tome de l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens, jointe au projet de loi de finances de l'année. Leur montant total estimé en 2012 s'élève à 65,9 milliards d'euros.

Le critère d'écart à la norme fiscale constitue un élément central de la qualification d'un dispositif en dépense fiscale. L'appréciation d'un tel critère est toutefois subjective et laisse au Gouvernement une marge de manœuvre non négligeable dans la définition du champ des dépenses fiscales.

(1) Second tome de l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens jointe au projet de loi de finances de l'année.

Ainsi, certains dispositifs sont considérés comme relevant de la norme fiscale et seraient donc exclus de l'évaluation proposée par le présent article. À titre d'exemple, n'est pas considéré comme une dépense fiscale le taux de taxe sur la valeur ajoutée de 5,5 % sur les sommes attribuées par les sociétés de course au titre des gains de course réalisés par les entraîneurs pour les chevaux dont ils sont propriétaires.

À mi-chemin entre une dépense fiscale et un dispositif relevant de la norme fiscale, certains dispositifs sont considérés comme des « modalités de calcul de l'impôt ». À ce titre, ils sont recensés dans le tome II du « voies et moyens » mais échappent aux modalités de régulation des dépenses fiscales – évaluation proposée par le présent article, objectif de dépense fiscale... Parmi ces dispositifs, on peut citer la taxation à taux réduit des plus-values à long terme de cessions de titres de participation.

Du fait de la souplesse de la définition retenue, le périmètre des dépenses fiscales évolue régulièrement en fonction de l'appréciation par l'administration de ce qui constitue la norme fiscale. A titre d'exemple, au moment du dépôt du projet de loi de finances pour 2011, l'administration a déclassé, « *sur recommandation de l'Inspection générale des finances* », deux dépenses fiscales relatives à la constitution d'épargne-retraite, à savoir la déduction du revenu imposable des cotisations de retraite ou de prévoyance complémentaire versées à titre facultatif par les non-salariés et leurs conjoints collaborateurs (coût estimé à 800 millions d'euros en 2011) et la déduction des cotisations versées au titre de l'épargne individuelle et facultative – PERP et produits assimilés (PREFON, COREM et CGOS) – dont le coût était estimé à 390 millions d'euros en 2011. Des modifications de périmètre portant sur des dispositifs coûteux peuvent donc être réalisées par le Gouvernement qui demeure seul juge de la qualification d'une mesure en dépense fiscale.

Il importe enfin de remarquer que les dépenses fiscales ainsi définies portent exclusivement sur les impositions de toutes natures dont le produit est, en tout ou partie, affecté à l'État. Le champ des dépenses fiscales peut donc évoluer au gré des transferts de recettes fiscales. Ainsi, l'affectation aux collectivités territoriales, à compter de 2011, du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance a conduit à ce que les dispositifs dérogatoires associés à cette imposition ne soient plus considérés comme des dépenses fiscales.

D'autre part, les réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement constituent ce qu'il est convenu d'appeler les « **niches sociales** ». Depuis 2006, celles-ci font l'objet, en application du 5° du III de l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale, de l'annexe 5 du projet de loi de financement de l'année. Leur montant estimé en 2012 s'établit à 39,7 milliards d'euros.

Les critères de qualification de ces mesures sont reprises de la définition de la dépense fiscale et transposés à la sphère sociale. L'annexe 5 du PLFSS indique ainsi que les « niches sociales » sont constituées de « *l'ensemble des mesures portant sur les prélèvements affectés aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale qui entraînent une perte de recettes pour ces organismes ou pour l'État si celui-ci les compense et un allègement pour ceux qui acquittent ces prélèvements, par rapport à ce qui serait résulté de l'application des règles générales observables en matière de prélèvement social.* » Il importe de remarquer que le présent article étend la notion aux dispositifs relatifs à des impositions affectées aux fonds concourant au financement des régimes obligatoires de base.

Comme pour les dépenses fiscales, la définition laisse à l'administration une certaine marge de manœuvre dans la qualification d'une mesure. En revanche, le périmètre des « niches sociales » varie peu du fait des transferts de recettes, qui sont beaucoup plus rares dans le champ des régimes obligatoires de base que dans celui de l'État.

● Le présent article précise les **modalités de réalisation de l'évaluation** que doit mener le Gouvernement.

Un cinquième des dispositifs non bornés dans le temps serait évalué chaque année, ce qui devrait permettre un examen complet sur l'ensemble de la législation. Par ailleurs, les dispositifs dont le terme est borné seraient évalués dans les douze mois précédant leur échéance, permettant ainsi de décider de manière éclairée d'une éventuelle prolongation.

L'évaluation réalisée par le Gouvernement serait transmise au Parlement et aurait donc vocation à éclairer les choix du législateur financier.

● Le présent article vient remplacer les dispositions du III de l'article 13 ⁽¹⁾ de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, qui prévoit que « *dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de toute (dépenses fiscale ou niche sociale), le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de son efficacité et de son coût. Pour les mesures en vigueur au 1^{er} janvier 2009, cette évaluation est présentée au plus tard le 30 juin 2011.* »

L'évaluation du « stock » de mesures a été réalisée par l'Inspection générale des finances qui, à l'été 2011, a transmis au Gouvernement et au Parlement un rapport réalisé par un comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par M. Henri Guillaume. Ce rapport porte sur les dispositifs adoptés avant le 11 février 2009. Le champ qu'il couvrait comportait une grande majorité de niches fiscales et sociales, mais pas la totalité – 134 dépenses fiscales et 37 niches sociales représentant un coût respectif de 4,9 milliards d'euros et 5,9 milliards d'euros n'ayant pu être évaluées.

(1) Cet article est abrogé par l'article 21 du présent projet de loi.

Les évaluations réalisées sur la base du présent article pourront donc porter sur les dispositifs qui n'ont pas été abordés par le rapport « Guillaume ».

Elles permettront également de revoir les critères de « notation » retenus par ce précédent rapport et qui tendaient à négliger les conséquences sociales des dispositifs examinés.

*
* *

*La Commission **adopte** les amendements rédactionnels CF 60 à CF 63 du rapporteur général.*

*Puis elle **adopte** l'article 17 **ainsi modifié**.*

*
* *

Article 18

Rapport sur les comptes publics

Texte du projet de loi :

Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur les comptes publics, comportant notamment les prévisions d'évolution des prélèvements obligatoires et des dépenses de l'ensemble des administrations publiques.

Ce rapport présente les projections d'évolution des comptes des administrations publiques notamment celles ne relevant ni du champ des lois de finances ni de celui des lois de financement de la sécurité sociale.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de prévoir une annexe au projet de loi de finances de l'année relative « *aux comptes publics, détaillant notamment les prévisions d'évolution des prélèvements obligatoires et des dépenses des administrations publiques.* »

Le deuxième alinéa précise que les projections d'évolution concernent les administrations publiques ne relevant ni du champ des lois de finances ni de celui des lois de financement de la sécurité sociale.

- Il existe déjà une documentation budgétaire non négligeable qui couvre le champ des administrations publiques.

Aux termes de l'article 50 de la LOLF, le rapport économique, social et financier (RESF) doit présenter « *les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs (...).* »

Aux termes de l'article 52 de la LOLF, le rapport sur les prélèvements obligatoires retrace « *l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.* »

Enfin, le Gouvernement transmet, de sa propre initiative, au moment du dépôt du projet de loi de finances de l'année, un rapport sur la dépense publique dont la structure est inspirée du rapport sur les prélèvements obligatoires.

- Toutefois, ces rapports pâtissent de deux défauts.

D'une part, les projections portent uniquement sur l'année à venir et n'offrent pas de vision pluriannuelle. On peut noter qu'un tel manque constitue, s'agissant du RESF, une entorse à l'article 50 de la LOLF mentionné ci-dessus.

D'autre part, le degré de détail fourni se limite aux sous-secteurs d'administrations publiques, sans apporter de précisions sur certains organismes spécifiques – par exemple, l'assurance chômage, les régimes complémentaires de vieillesse, les principaux opérateurs de l'État...

Le rapport prévu au présent article permettrait de remédier à ces défauts et ainsi d'améliorer l'information du Parlement.

*

* *

La Commission examine l'amendement de coordination CF 64 du rapporteur général portant suppression de l'article 18.

M. le rapporteur général. Le rapport sur les comptes publics est déjà prévu par le projet de loi organique tel qu'adopté hier par la commission spéciale ; l'article est donc devenu sans objet.

La Commission adopte l'amendement.

*En conséquence l'article 18 est **supprimé**.*

*

* *

Article 19

Bilan de la mise en oeuvre de la future loi de programmation des finances publiques

Texte du projet de loi :

Le Gouvernement établit et transmet chaque année au Parlement, après consultation du comité des finances locales et avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. Ce bilan 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.

Ce bilan est rendu public et présenté dans un document unique, auquel est joint l'avis du comité des finances locales.

Observations et décision de la Commission :

Reprenant une disposition prévue par les précédentes lois de programmation, le présent article a pour objet de prévoir la transmission au Parlement, au moment du débat d'orientation budgétaire, d'un bilan de la mise en œuvre de la future loi de programmation des finances publiques. Ce bilan présenterait également les éventuels écarts constatés entre le dernier programme de stabilité transmis aux institutions communautaires et la prévision faite en loi de programmation. Un avis du comité des finances locales le compléterait.

Il importe de remarquer que le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques en cours d'examen au Parlement prévoit un mécanisme de correction des écarts qui tendra à renforcer le contrôle du respect des orientations pluriannuelles prévues en loi de programmation et à compléter l'information prévue par le présent article. Ainsi, le Haut conseil des finances publiques, prévu par le projet de loi organique précité, rendrait un avis identifiant, le cas échéant, les écarts entre l'exécution et la prévision de solde structurel faite en loi de programmation. Cet avis serait la première étape du mécanisme de correction qui conduirait le Gouvernement à exposer les mesures correctives qu'il envisage puis à « tenir compte » des écarts dans la prochaine loi de finances.

Le renforcement du contrôle de la mise en œuvre de la loi de programmation passera probablement par cet avis et par la procédure de correction des écarts dont il est la première étape.

Néanmoins, compte tenu de son champ plus étendu, le rapport prévu au présent article présente une certaine utilité puisqu'il porterait sur l'ensemble des orientations pluriannuelles, et non sur le seul solde structurel, et justifierait les écarts constatés par rapport à la loi de programmation mais également par rapport au programme de stabilité.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CF 65 du rapporteur général.*

*Puis elle **adopte** l'article 19 **ainsi modifié**.*

*
* *

Article 19 bis (nouveau)

Information du Parlement en matière de dépense fiscale

L'article 21 du présent projet de loi abroge une disposition de la loi de programmation en vigueur, relative à l'information du Parlement sur les dépenses fiscales et ce qu'il est convenu d'appeler les « niches sociales ».

La Commission a rétabli cette information consistant en la transmission au Parlement du coût des dépenses fiscales de l'année en cours et de l'année à venir au moment du dépôt du projet de loi de finances et du coût des niches sociales de l'année écoulée, de l'année en cours et de l'année à venir au moment du dépôt du projet de loi de financement.

Par coordination avec un amendement au projet de loi organique en cours de discussion au Parlement, adopté à l'initiative du rapporteur général, le coût des dépenses fiscales de l'année écoulée serait transmis au moment du dépôt du projet de loi de règlement.

L'information transmise au Parlement au moment du dépôt des textes financiers annuels serait complétée par un bilan des créations, modifications et suppressions des dépenses fiscales et des niches sociales.

*
* *

*La Commission **examine** l'amendement CF 66 du rapporteur général.*

M. le rapporteur général. Il s'agit de maintenir l'obligation, pour le Gouvernement, d'informer le Parlement sur les dépenses fiscales, qui avait été supprimée par erreur.

M. le président Gilles Carrez. Cette obligation figurait dans la précédente loi de programmation pluriannuelle. Je suis évidemment favorable à cet amendement.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Titre III
AUTRES DISPOSITIONS

Article 20

Évaluation des taxes affectées à des personnes autres que les collectivités territoriales et la sécurité sociale

Texte du projet de loi :

Avant le 30 juin 2013, le Gouvernement présente au Parlement un rapport procédant à une évaluation de l'ensemble des impositions de toute nature affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Cette évaluation porte sur le rendement, la pertinence de l'affectation de ces impositions et l'opportunité de réintégrer la ressource correspondante au sein du budget général de l'État.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article prévoit la remise au Parlement, avant le 30 juin 2013, d'un rapport évaluant les taxes affectées à des personnes autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.

• Le rapport porterait sur les « *impositions de toute nature affectées à des personnes autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale* ».

Le champ ainsi défini semble pouvoir porter sur deux ensembles différents. Le ministre resterait libre de définir le champ du rapport dans la lettre de mission qu'il transmettra à l'Inspection générale des finances.

En comptabilité nationale, les organismes divers d'administration centrale (ODAC) regroupent, comme l'indique la définition de l'INSEE, des organismes auxquels l'État a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national. Contrôlés et financés majoritairement par l'État, ces organismes ont une activité principalement non marchande. Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), Pôle Emploi, Météo France ou encore le Fonds national d'aide au logement (FNAL) l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) sont autant d'ODAC.

Outre les ODAC, les organismes divers d'administration locale (ODAL) relèveraient également du champ du présent article. Ils regroupent des organismes disposant d'une compétence fonctionnelle au niveau local – par exemple, les chambres de commerce et d'industrie (CCI) ou les agences de l'eau.

Le champ ainsi défini sur la base des notions de comptabilité nationale est plus large que celui des **opérateurs de l'État**. Comme l'indique l'annexe générale qui leur est consacrée, ces organismes sont définis comme des entités dotées de la personnalité morale, quel que soit leur statut juridique (établissement public, GIP, association,...), qui répondent à trois critères cumulatifs :

– une activité de service public, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d’une politique définie par l’État et se présenter dans la nomenclature budgétaire par destination selon le découpage en mission-programme-action ;

– un financement assuré majoritairement par l’État, directement sous forme de subventions ou indirectement *via* des ressources affectées, notamment fiscales. Ceci n’exclut pas la possibilité pour l’opérateur d’exercer des activités marchandes à titre subsidiaire ;

– un contrôle direct par l’État, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l’exercice d’une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s’accompagne ou non de la participation au conseil d’administration.

Le champ des opérateurs est plus restreint que celui regroupant les ODAC et les ODAL. À titre d’exemple, les structures de défaisance, comme l’Établissement public de financement et de restructuration (EPFR), relèvent de la catégorie des ODAC. Celui-ci n’est cependant pas un opérateur puisqu’il ne met pas en œuvre une politique publique pouvant être rattachée à la nomenclature budgétaire.

• Les opérateurs de l’État constituent, depuis plusieurs années, l’une des lignes de fuite échappant au dispositif de maîtrise des dépenses publiques. Il a ainsi été établi que le rythme de croissance de leurs dépenses et de leurs effectifs est supérieur à celui de l’État ⁽¹⁾.

Devant un tel constat, plusieurs dispositifs de régulation de leurs dépenses ont été mis en place au cours des dernières années. Compte tenu de l’autonomie de gestion qui caractérise ces organismes, l’État ne peut qu’agir indirectement sur leurs dépenses en modulant les ressources qu’ils perçoivent.

S’agissant des dotations budgétaires que leur verse l’État, les subventions pour charges de service public sont incluses dans la norme de dépense. Leur augmentation ne peut donc se faire qu’à la condition d’être gagée par la diminution d’autres crédits. La contrainte ainsi exercée sur ces dotations semble avoir permis une régulation des ressources ainsi perçues par les opérateurs.

S’agissant des impositions affectées, une modalité d’encadrement de leur flux a été instaurée en loi de finances pour 2008, avec l’inclusion des nouvelles affectations de recettes fiscales dans la norme de dépense. L’efficacité d’une telle régulation a toutefois été limitée par la souplesse avec laquelle la règle a pu être appliquée – l’intégration de ces transferts de ressources dans la norme de dépense étant soumise à des critères restrictifs créant une ligne de fuite de la régulation.

(1) Voir, par exemple, le rapport de la mission d’information sur la mise en œuvre de la LOLF (MILOLF) n° 1068 du 16 juillet 2008. Voir également le commentaire de l’article 7.

Compte tenu de l'impact limité de cette règle applicable au seul flux de nouvelles affectations de recettes fiscales, la loi de finances pour 2012 a institué un plafonnement du produit du « stock » d'impositions affectées, dont l'impact budgétaire reste encore à mesurer.

• **Devant l'échec des efforts de maîtrise des dépenses des opérateurs menés sous la dernière législature, le Gouvernement a fait de cet objectif un axe prioritaire de sa politique budgétaire.** Dans un contexte de restriction budgétaire, il serait incohérent que des organismes financés sur ressources publiques et contrôlés par l'État ne partagent pas l'effort fourni par les services de l'État.

Compte tenu de l'autonomie de gestion des opérateurs et de la contrainte déjà exercée sur les subventions pour charges de service public, la régulation des taxes affectées constitue désormais le principal levier d'action pour agir indirectement sur leurs dépenses.

Ces taxes affectées sont en effet caractérisées par une dynamique parfois non négligeable qui procure aux opérateurs de nouvelles ressources que ces derniers affectent à de nouvelles dépenses et non à la réduction du déficit public. À titre d'exemple, les taxes affectées au Centre national du cinéma ont crû en moyenne annuelle de 6,5 % de 2004 à 2011 et ont contribué à augmenter les dépenses publiques.

Dans le but de les réguler, le I de l'article 3 du présent projet de loi prévoit l'inclusion du plafonnement instauré en loi de finances pour 2012 dans la norme de dépense.

Il est toutefois probable qu'une telle orientation ne suffise pas à limiter la croissance des dépenses des opérateurs.

Le rapport prévu au présent article pourra ainsi dresser un tableau exhaustif du stock d'impositions affectées aux opérateurs, en indiquant « *leur rendement, la pertinence de leur affectation et l'opportunité de les réintégrer au sein du budget de l'État.* » Transmis au Parlement avant le 30 juin 2013, ce rapport permettra d'éclairer les nouvelles mesures à prendre en loi de finances pour 2014 afin d'améliorer la maîtrise de la dépense de ces organismes.

*

* *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CF 67 du rapporteur général.

Puis elle adopte l'article 20 ainsi modifié.

Article 21

Abrogation des dispositions de la loi de programmation des finances publiques en vigueur

Texte du projet de loi :

À l'exception de ses articles 12 et 14, la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 est abrogée.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article abroge l'ensemble des orientations pluriannuelles et plusieurs dispositions normatives de la loi de programmation pour les années 2011 à 2014 actuellement encore en vigueur.

• Outre l'article 1^{er}, qui détermine les articles relevant des orientations pluriannuelles, et l'article 2 approuvant le rapport annexé, **l'ensemble des orientations pluriannuelles des finances publiques prévues aux articles 3 à 11 est abrogé**. Les orientations prévues par le présent projet de loi se substituent donc à la totalité des orientations prévues par la loi de programmation en vigueur.

Les objectifs prévus par le présent projet de loi sont majoritairement de même nature que ceux prévus par la loi de programmation en vigueur⁽¹⁾.

• Dans le champ des **dispositions normatives**, deux articles de la loi de programmation en vigueur demeurent. Le premier a trait à l'interdiction d'emprunt à plus d'un an pesant sur la plupart des organismes divers d'administration centrale. Le second prévoit la transmission au Parlement du programme de stabilité au moins deux semaines avant son envoi aux institutions communautaires ainsi que le principe d'un débat et d'un vote sur ce document.

Sont abrogés les autres articles de la loi de programmation en vigueur prévoyant des dispositions normatives.

D'une part, son article 15 est abrogé. Le II de cet article est remplacé par l'article 16 du présent projet de loi en ce qui concerne les modalités d'information du Parlement en cas d'écarts à la prévision.

En revanche, les autres dispositions de l'article ne sont pas remplacées par des dispositions de même nature. Elles concernent :

– la possibilité de compenser un moindre effort en dépense par un effort supérieur en recettes et inversement (I de l'article 15 de la loi de programmation pour les années 2011 à 2014) – une telle compensation nécessitant l'existence d'un objectif portant sur l'ensemble des dépenses publiques, que ne contient pas le présent projet de loi ;

(1) Pour plus de précisions, se référer à l'exposé général.

– la présentation au Parlement, chaque année avant le 15 octobre, des modalités de respect de l'ONDAM et de mise en œuvre de la mise en réserve d'une partie des dotations qui en relèvent (III du même article) ;

– la présentation au Parlement, au plus tard le premier mardi d'octobre, de l'évaluation des hausses de prélèvements obligatoires prévues par la loi de programmation (IV du même article).

Ces deux dernières informations sont fournies respectivement par l'annexe VII du projet de loi de financement et par l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens du projet de loi de finances de l'année. Il ne semble donc pas nécessaire de les maintenir en loi de programmation.

L'article 13 de la loi de programmation en vigueur est également abrogé. Il porte sur les modalités d'information du Parlement en matière de dépenses fiscales et de niches sociales et prévoit :

– le principe d'une évaluation des nouveaux dispositifs trois ans après leur entrée en vigueur – cette évaluation étant remplacée par celles de l'article 17 du présent projet de loi ;

– un bilan, au moment du dépôt des textes financiers de l'année, des créations, modifications ou suppressions de dispositifs de cette nature réalisées au cours de l'année écoulée ;

– la fixation, au même moment, d'un objectif de coût de ces dispositifs pour l'année en cours et l'année suivante et la détermination du coût constaté l'année précédente.

Ces deux derniers éléments, non repris par le présent projet de loi, constituent néanmoins un élément utile d'information du Parlement.

Le présent projet de loi tend donc à appauvrir l'information du Parlement en matière de dépenses fiscales puisque, à la différence de la loi de programmation en vigueur, il ne prévoit pas d'objectif de dépense fiscale ni aucune obligation d'information sur le montant de ces dispositifs et leurs créations, modifications et suppressions.

• À noter enfin que le présent article abroge l'article de la loi de programmation pour les années 2011 à 2014, qui lui-même abrogeait les dispositions de la loi de programmation pour les années 2009 à 2012.

Rappelons que, examinant le projet de loi relatif à la partie législative du code de la propriété intellectuelle le 5 septembre 1991, l'Assemblée générale du Conseil d'État a estimé que « *les lois abrogées par le projet devaient l'être sans qu'il y ait lieu d'excepter les articles de ces lois abrogeant les textes antérieurs ; en effet, l'abrogation de ces articles ne fait pas revivre les textes abrogés.* »

Si l'on suit la position exprimée par le Conseil d'État, le présent article n'a donc pas pour effet de rétablir les orientations et les dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

*

* *

*La Commission **adopte** l'article 21 **sans modification**.*

*Puis elle **adopte** l'ensemble du projet de loi **ainsi modifié**.*

*

* *

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi						
—						
TITRE 1^{ER}						
PROGRAMMATION 2012-2017						
Article 1^{er}						
Est approuvé le rapport annexé à la présente loi précisant le contexte, les objectifs et les conditions de réalisation de la programmation des finances publiques pour la période 2012-2017.						
CHAPITRE I ^{ER}						
LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES						
Article 2						
L'objectif <i>budgétaire</i> à moyen terme des administrations publiques mentionné à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012 à Bruxelles, est l'équilibre structurel des finances publiques.						
Dans le contexte macroéconomique décrit dans le rapport <i>annexé</i> mentionné à l'article 1 ^{er} , la trajectoire des finances publiques s'établit comme suit :						
1° Évolution du solde effectif et du solde structurel des administrations publiques :						
<i>(en points de PIB)</i>						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif (1+2+3)	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
<i>Solde conjoncturel (1)</i>	<i>-0,8</i>	<i>-1,2</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,8</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,3</i>
<i>Mesures ponctuelles et temporaires (2)</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)</i>	<i>-36</i>	<i>-1,6</i>	<i>-1,1</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>

Texte adopté par la Commission
—
TITRE 1^{ER}
PROGRAMMATION 2012-2017
Article 1^{er}
Est approuvé le rapport annexé à la présente loi, précisant ...
.... la période 2012-2017.
(Amendement n° CF-15)
CHAPITRE I ^{ER}
LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES
Article 2
L'objectif à moyen terme des administrations publiques mentionné à 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 l'équilibre structurel des finances publiques.
Dans le contexte macroéconomique décrit dans le rapport mentionné à l'article 1 ^{er} , la trajectoire des finances publiques s'établit comme suit :
(Amendements n° CF-16, CF-17 et n° CF-18)
Alinéa sans modification.
Tableau sans modification.

Texte du projet de loi

2° Évolution du solde effectif par sous-secteur des administrations publiques :

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif	-4,5	-3,0	-2,2	-1,3	-0,6	-0,3
dont administrations publiques centrales	-3,9	-2,7	-2,1	-1,6	-1,2	-1,1
dont administrations publiques locales	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,1	0,1
dont administrations de sécurité sociale	-0,5	-0,2	0,0	0,3	0,6	0,8

Article 3

Dans le contexte macroéconomique mentionné à l'article 2, les objectifs d'évolution de la dépense publique, du taux de prélèvement obligatoire et de la dette publique s'établissent comme suit :

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépense publique	56,3	56,3	55,6	54,9	54,2	53,6
Taux de prélèvements obligatoires	44,9	46,3	46,5	46,7	46,6	46,3
Dette des administrations publiques	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9
Dette des administrations publiques, hors soutien financier à la zone euro	87,4	88,4	87,3	85,4	82,9	80,1

Texte adopté par la Commission

Alinéa sans modification.

Tableau sans modification.

Article 2 bis

« L'objectif d'effort structurel des administrations publiques s'établit comme suit

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Effort structurel	1,4	1,9	0,5	0,5	0,4	0,1
Mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires	1,1	1,6	0,1	0,1	0	-0,3
Effort en dépenses	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4

(Amendement n° CF-19)

Article 3

Dans le contexte macroéconomique ...

... taux de prélèvements obligatoires et de la dette publique s'établissent comme suit :

(Amendement n° CF-20)

Tableau sans modification.

Texte du projet de loi

Article 4

I.— Lorsque sont constatés des écarts importants entre l'exécution de l'année échue et la trajectoire de solde structurel, c'est-à-dire représentant au moins 0,5% du PIB sur une année donnée ou au moins 0,25% du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives, le Gouvernement :

1° Explique les raisons de ces écarts à l'occasion de la présentation du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques ;

2° Propose des mesures de correction dont il est tenu compte dans l'élaboration du plus prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Cet écart est apprécié dans le cadre d'une évaluation prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse de l'effort structurel sous-jacent tel que défini dans le rapport annexé mentionné à l'article 1^{er}.

Ces mesures, qui portent sur tout ou partie des administrations publiques, permettent de revenir sur la trajectoire initiale de solde structurel dans un délai maximum de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle l'écart a été constaté.

II.— Les obligations prévues aux troisième et cinquième alinéas du I ne s'appliquent pas en cas de circonstances exceptionnelles, telles que définies à l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire signé le 2 mars 2012 à Bruxelles.

Texte adopté par la Commission

Article 4

I.— Lorsque des écarts importants entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel mentionnée à l'article 2, c'est-à-dire des écarts représentant au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives, sont constatés, le Gouvernement :

(Amendement n° CF-21)

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}.

(Amendements n° CF-22 et n° CF-23)

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 l'élaboration du plus prochain projet de loi de finances de l'année ou projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

(Amendements n° CF-24 et n° CF-25)

Alinéa sans modification.

Ces mesures de correction, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel mentionnée à l'article 2, dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés.

(Amendement n° CF-26)

II.— Les obligations prévues au 2° ne s'appliquent pas en cas de circonstances exceptionnelles, telles que définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité.

(Amendements n° CF-27 et CF-29)

Texte du projet de loi

III.— Lorsque les circonstances exceptionnelles *ne s'appliquent plus*, 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.

CHAPITRE II

**L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES
SUR LA PÉRIODE 2012 - 2017**

Article 5

I.— L'agrégat composé des dépenses du budget général de l'Etat, des prélèvements sur recettes et du produit, plafonné ou fixé, des impositions de toute nature mentionnées à l'article 46 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ne peut, à périmètre constant, excéder 369,8 Md€, pour chacune des années 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017 en euros constants de 2012. 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 pour chacune des années *en cause*.

II.— Hors charge de la dette et hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », cet agrégat est, à périmètre constant et pour chacune des années *mentionnées au I*, stabilisé en valeur au niveau figurant dans la loi du 28 décembre 2011 mentionnée ci-dessus.

Texte adopté par la Commission

III.— Lorsque les circonstances exceptionnelles *de nature à justifier les écarts constatés, 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.

(Amendements n° CF-28 et CF-30)

CHAPITRE II

**L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES
SUR LA PÉRIODE 2012 - 2017**

Article 5

I.— L'agrégat composé des dépenses du budget général de l'Etat *hors remboursements et dégrèvements*, des prélèvements sur recettes et du produit, , plafonné ou fixé, des impositions de toute nature mentionnées à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ne peut, à périmètre constant, excéder 369,8 Md€, pour chacune des années 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017, en euros constants de 2012. 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 2013 à 2017.

(Amendements n° CF-31, CF-32, CF-33 et CF-34)

II.— Hors charge de la dette et hors contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions », cet agrégat est, à périmètre constant et pour chacune des années 2013 à 2017, au plus égal à 278,742 milliards d'euros.

(Amendement n° CF-35)

Texte du projet de loi

III.— *En vue d'assurer le respect des orientations définies ci-dessus, sont mis en réserve* chaque année, pour chaque programme doté de crédits limitatifs, au moins 0,5 % des crédits de paiement et autorisations d'engagement ouverts sur le titre des dépenses de personnel, et au moins 5 % des crédits de paiement et autorisations d'engagement ouverts sur les autres titres.

Article 6

Les effectifs de l'État et de ses opérateurs tels qu'autorisés pour l'année 2012 à la date du 15 mai 2012 sont stabilisés sur la période de programmation.

Article 7

Les opérateurs de l'État contribuent à l'effort de redressement des finances publiques par la maîtrise de leurs dépenses. Ils y contribuent également par la maîtrise de leurs ressources, notamment par la diminution progressive de la part qui leur est affectée du produit des impositions de toute nature mentionnées à l'article 46 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Article 8

Les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées.

Article 9

I.— L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale est fixé, à périmètre constant, aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

Texte adopté par la Commission

III.— *Afin d'assurer le respect des orientations définies aux I et II, pour chaque programme doté 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 au moins 5 % 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.*

(Amendements n° CF-36, CF-37, CF-38, CF-39 et CF-40)

Article 6

Le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs, mentionnés aux articles 69 et 70 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée, est stabilisé sur la période de la programmation en vigueur au 1^{er} janvier 2012.

(Amendement n° CF-41)

Article 7

Les organismes concourant à une mission de service public, autres que les collectivités territoriales et ceux relevant du champ des lois de financement de la sécurité sociale, bénéficiaires de crédits budgétaires ou d'une imposition de toutes natures, contribuent à la réalisation de l'objectif à moyen terme fixé à l'article 2, le cas échéant, par une réduction progressive du produit des impositions de toutes natures qui leur sont affectées ou par une diminution progressive des crédits qui leur sont attribués.

(Amendement n° CF-42)

Article 8

Sans modification

Article 9

I.— L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale est fixé, à périmètre constant, aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

(Amendement n° CF-44)

Texte du projet de loi

2012	2013	2014	2015	2016	2017
454,7	469,6	484,2	499,2	514,4	530,5

II.— *L'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale est fixé, à périmètre constant de la loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012, tel que précisé dans le rapport annexé prévu à l'article 1^{er}, aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :*

2012	2013	2014	2015	2016	2017
170,8	175,4	180,0	184,5	189,1	193,8

III.— Une partie des dotations relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, représentant au moins 0,3 % de cet objectif, est mise en réserve au début de chaque exercice.

CHAPITRE III

**L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES
SUR LA PÉRIODE 2013 - 2015**

Article 10

En 2013, 2014 et 2015, les plafonds de crédits *de l'État* alloués aux missions du budget général hors contribution du budget général au compte d'affectation spécial « Pensions » respectent, à périmètre constant, les montants suivants exprimés en milliards d'euros :

Texte adopté par la Commission

Tableau sans modification.

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, est, à périmètre constant, fixé aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :*

(Amendement n° CF-45)

Tableau sans modification.

Alinéa sans modification.

CHAPITRE III

**L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES
SUR LA PÉRIODE 2013 - 2015**

Article 10

En 2013, 2014 et 2015, les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général hors contribution du budget général au compte d'affectation spécial « Pensions », *hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements*, respectent, à périmètre constant, les montants suivants exprimés en milliards d'euros :

(Amendements n° CF-46 et n° CF-47)

Texte du projet de loi

Crédits de paiement	PROGRAMMATION PLURIANNUELLE (Périmètre constant)			
	Loi de Finances initiale 2012 (Périmètre constant)	2013	2014	2015
Action extérieure de l'État	2,79	2,83	2,81	2,81
Administration générale et territoriale de l'État	2,22	1,96	2,19	1,95
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,47	3,10	3,00	2,92
Aide publique au développement	3,30	3,10	3,07	3,07
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3,12	3,04	2,95	2,83
Conseil et contrôle de l'État	0,48	0,49	0,50	0,50
Culture	2,54	2,43	2,38	2,35
Défense	30,35	30,15	30,15	30,15
Direction de l'action du Gouvernement	1,10	1,10	1,08	1,08
Écologie, développement et aménagement durables	8,00	7,64	7,28	7,08
Économie	1,59	1,56	1,53	1,52
Égalité des territoires, logement et ville	8,20	7,77	7,73	7,73
Engagements financiers de l'État	1,15	1,11	1,04	0,98
Enseignement scolaire	45,40	45,70	46,10	46,58
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	9,08	8,91	8,83	8,66
Immigration, asile et intégration	0,59	0,67	0,66	0,64
Justice	6,02	6,20	6,30	6,32
Médias, livre et industries culturelles	1,41	1,22	1,09	0,97
Outre-mer	1,90	1,99	2,07	2,14
Politique des territoires	0,34	0,32	0,31	0,30
Provisions	0,15	0,16	0,21	0,16
Recherche et enseignement supérieur	25,12	25,64	25,74	25,86
Régimes sociaux et de retraite	6,37	6,54	6,75	6,84
Relations avec les collectivités territoriales	2,56	2,61	2,57	2,56
Santé	1,41	1,29	1,30	1,30
Sécurité	11,58	11,61	11,78	11,96
Sécurité civile	0,39	0,39	0,40	0,41
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,53	13,17	13,48	13,74
Sport, jeunesse et vie associative	0,49	0,46	0,48	0,56
Travail et emploi	9,95	10,12	9,68	9,74
<i>Pour mémoire</i> : Pouvoirs publics	1,00	0,99	0,99	0,99

Texte adopté par la Commission

—

Tableau sans modification.

Texte du projet de loi

Article 11

La réduction annuelle totale par rapport à la LFI 2012 des mesures afférentes aux impositions de toute nature visées à l'article 46 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, est au moins égale aux montants retracés dans le tableau ci-dessous, exprimés en millions d'euros :

2013	2014	2015
126	200	400

Article 12

L'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales est fixée, à périmètre constant, aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

2012	2013	2014	2015
50,53	50,53	49,78	49,03

Cette enveloppe désigne l'ensemble constitué par :

1° Les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, à l'exception du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ;

2° La dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle ;

3° Les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Les modalités de répartition de *cette enveloppe* sont déterminées en association avec les collectivités territoriales.

Texte adopté par la Commission

Article 11

La réduction annuelle du produit des impositions de toutes natures mentionné au 1 de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, est au moins égale aux montants suivants, exprimés en millions d'euros :

Tableau sans modification.

La réduction mentionnée au premier alinéa est appréciée une année donnée par rapport au produit mentionné à l'article 46 de la loi de finance pour 2012 précité en vigueur au 1^{er} janvier 2012.

(Amendement n° CF-48)

Article 12

L'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales est fixée, à périmètre constant, aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

(Amendement n° CF-49)

Tableau sans modification.

Cet ensemble est constitué par :

(Amendement n° CF-50)

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Les modalités de répartition de *ces concours* sont déterminées en association avec les collectivités territoriales.

(Amendement n° CF-52)

Texte du projet de loi

CHAPITRE IV

L'ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES

Article 13

L'incidence appréciée une année donnée au regard de la situation de l'année précédente, des mesures adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1^{er} juillet 2012 et afférentes aux prélèvements obligatoires, mentionnées dans le rapport prévu à l'article 52 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ne peut être inférieure aux montants retracés ci-dessous exprimés en milliards d'euros :

2012	2013	2014	2015	2016	2017
7	24	0	-1	-3	-7

CHAPITRE V

AFFECTATION DES SURPLUS DE RECETTES

Article 14

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 toute nature 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 dans leur totalité pour réduire le déficit public.

Texte adopté par la Commission

CHAPITRE IV

L'ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES

Article 13

I. – 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 :

Tableau sans modification.

L'incidence mentionnée au premier alinéa est appréciée une année donnée au regard de la situation de l'année précédente.

II. – À compter de l'année 2013, le montant annuel des dépenses fiscales ne peut excéder 70,8 milliards d'euros. 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 à la première phrase.

(Amendements n° CF-53 et n° CF-54)

CHAPITRE V

AFFECTATION DES SURPLUS DE RECETTES

Article 14

Sans modification.

Texte du projet de loi

CHAPITRE VI

**LIMITATION DE LA DURÉE DES NICHES
FISCALES ET SOCIALES**

Article 15

Les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions de réductions, exonérations ou abattements d'assiette 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, instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2013, ne sont applicables que pour une durée limitée, précisée par le texte qui les institue.

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

Article 16

Les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé *et* les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. Lorsque le montant total du projet et la part de financement *public* excèdent des seuils fixés par décret, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable.

Les évaluations et les contre-expertises indépendantes mentionnées ci-dessus sont transmises au Parlement.

Les dispositions du présent article sont mises en œuvre dans des conditions fixées par décret.

Article 17

Les dépenses fiscales d'une part et les réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux

Texte adopté par la Commission

CHAPITRE VI

**LIMITATION DE LA DURÉE DES NICHES
FISCALES ET SOCIALES**

Article 15

Sans modification.

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

Article 16

Les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé *ou* les structures de coopération sanitaire font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. Lorsque le montant total du projet et la part de financement *apportée par ces personnes* excèdent des seuils fixés par décret, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable.

(Amendements n° CF-56 et n° CF-57)

Le Gouvernement transmet au Parlement les évaluations et les contre-expertises mentionnées au premier alinéa.

(Amendement n° CF-58)

Les conditions d'application du présent article sont prévues par décret.

(Amendement n° CF-59)

Article 17

Les dépenses fiscales d'une part et les réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux

Texte du projet de loi

cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement d'autre part font l'objet *chaque année* d'une évaluation de leur efficacité et de leur efficacité.

Cette évaluation porte chaque année sur un cinquième des dépenses fiscales, réductions, exonérations ou abattements d'assiette mentionnés ci-dessus et sur l'ensemble de ceux qui aux termes du texte qui les a institués cesseront de s'appliquer dans les douze mois.

Ces évaluations sont transmises au Parlement.

Article 18

Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur les comptes publics, comportant notamment les prévisions d'évolution des prélèvements obligatoires et des dépenses de l'ensemble des administrations publiques.

Ce rapport présente les projections d'évolution des comptes des administrations publiques notamment celles ne relevant ni du champ des lois de finances ni de celui des lois de financement de la sécurité sociale.

Article 19

Le Gouvernement établit et transmet chaque année au Parlement, après consultation du comité des finances locales et avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. Ce bilan 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.

Ce bilan est rendu public et présenté dans un document unique, auquel est joint l'avis du comité des finances locales.

Texte adopté par la Commission

cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement d'autre part font l'objet d'une évaluation *annuelle* de leur efficacité et de leur efficacité.

(Amendements n° CF-60 et n° CF-61)

Ces évaluations sont réalisées chaque année par cinquième des dépenses fiscales, réductions, exonérations ou abattements d'assiette et sur l'ensemble de ceux qui aux termes du texte qui les a institués cesseront de s'appliquer dans les douze mois.

(Amendements n° CF-62 et n° CF-63)

Alinéa sans modification.

Article 18

Article supprimé.

(Amendement n° CF-64)

Article 19

Le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, après consultation du comité des finances locales et avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. Ce bilan 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.

(Amendement n° CF-65)

Alinéa sans modification.

Texte du projet de loi

TITRE III

AUTRES DISPOSITIONS

Article 20

Avant le 30 juin 2013, le Gouvernement présente au Parlement un rapport procédant à une évaluation de l'ensemble des impositions de *toute nature* affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Cette évaluation porte sur le rendement, la pertinence de l'affectation de ces impositions et l'opportunité de réintégrer la ressource correspondante au sein du budget général de l'État.

Texte adopté par la Commission

Article 19 bis

I. – Le Gouvernement présente chaque année au Parlement :

1° Avant le 1^{er} juin, le montant de dépenses fiscales constaté pour le dernier exercice clos ;

2° Avant le premier mardi d'octobre, la prévision annuelle de coût retenue pour les dépenses fiscales de l'exercice à venir et de l'exercice en cours ;

3° Avant le 15 octobre, la prévision annuelle de coût retenue pour l'exercice à venir et l'exercice en cours des réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement, ainsi que le montant du coût constaté, pour le dernier exercice clos, de ces réductions, exonérations ou abattements.

II. – Quand il présente les prévisions prévues aux 2° et 3° du I, le Gouvernement transmet au Parlement un bilan des créations, modifications et suppressions de mesures mentionnées au I :

1° Adoptées dans les douze mois qui précèdent ;

2° Prévues par le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale afférents à l'année suivante.

(Amendement n° CF-66)

TITRE III

AUTRES DISPOSITIONS

Article 20

Avant le 30 juin 2013, le Gouvernement présente au Parlement un rapport procédant à une évaluation de l'ensemble des impositions de *toutes natures* affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Cette évaluation porte sur le rendement, la pertinence de l'affectation de ces impositions et l'opportunité de réintégrer la ressource correspondante au sein du budget général de l'État.

(Amendement n° CF-67)

Texte du projet de loi

—

Article 21

À l'exception de ses articles 12 et 14 la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 est abrogée.

Texte adopté par la Commission

—

Article 21

Sans modification.

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014

Article 1

Les articles 2 à 11 fixent, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, les objectifs de la programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Article 2

Est approuvé le rapport annexé à la présente loi précisant le contexte, les objectifs et les conditions de réalisation de la programmation des finances publiques pour la période mentionnée à l'article 1^{er}.

CHAPITRE PREMIER : LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX DES FINANCES PUBLIQUES

Article 3

La programmation du solde des administrations publiques et de la dette publique s'inscrit dans le cadre des engagements européens de la France. Dans le contexte macroéconomique décrit dans le rapport annexé mentionné à l'article 2, elle s'établit comme suit :

1° Évolution du besoin de financement des administrations publiques :

(en points de PIB)

	2010	2011	2012	2013	2014
Administrations publiques	- 7,7	- 6,0	- 4,6	- 3,0	- 2,0
dont État et organismes divers d'administration centrale	- 5,6	- 4,0	- 3,1	- 2,1	- 1,5
dont administrations publiques locales	- 0,4	- 0,5	- 0,3	- 0,2	0
dont administrations de sécurité sociale	- 1,7	- 1,5	- 1,2	- 0,8	- 0,5

2° Évolution de la dette des administrations publiques :

(en points de PIB)

2010	2011	2012	2013	2014
82,9	86,2	87,4	86,8	85,3

CHAPITRE II : L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

Article 4

I.– L'objectif d'augmentation cumulée par rapport à 2010 des dépenses des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale est fixé aux montants suivants, définis en milliards d'euros de 2010 :

(en points de PIB)

2011	2012	2013	2014
6	14	20	28

II.– Pour l'application du I :

A.– Les montants des dépenses résultant du tableau ci-avant sont actualisés en fonction de la prévision d'indice des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances pour l'année concernée.

B.– Le montant de dépenses de 2010 pris comme référence est le plus récent publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques à la fin du premier semestre de l'année concernée.

Article 5

I.– Les dépenses du budget général de l'État et les prélèvements sur recettes ne peuvent, à périmètre 2010, excéder 352,3 milliards d'euros, pour chacune des années 2011, 2012, 2013 et 2014, en euros de 2010. Ce montant est actualisé en fonction de la prévision d'indice des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances pour l'année concernée.

II.– Hors charge de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'État, ces dépenses et prélèvements sur recettes sont, à périmètre constant, au plus égaux à 274,8 milliards d'euros.

Article 6

En 2011, 2012 et 2013, les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État respectent, à périmètre constant, les montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

	PROGRAMMATION PLURIANNUELLE (périmètre constant 2010)									LOI DE FINANCES POUR 2011 (périmètre courant)		
	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)			Dont contribution au compte d'affectation spéciale pensions (CP CAS)			AE	CP	Dont CP CAS
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013			
Action extérieure de l'État	2,95	2,89	2,88	2,95	2,91	2,89	0,13	0,13	0,14	2,96	2,97	0,13
Administration générale et territoriale de l'État	2,64	3,02	2,48	2,52	2,76	2,49	0,50	0,51	0,54	2,57	2,45	0,50
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3,41	3,41	3,32	3,49	3,44	3,36	0,24	0,25	0,27	3,58	3,67	0,23
Aide publique au développement	4,58	2,76	2,68	3,34	3,34	3,34	0,03	0,03	0,03	4,58	3,33	0,02
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3,33	3,21	3,11	3,33	3,21	3,11	0,04	0,04	0,04	3,31	3,32	0,03
Conseil et contrôle de l'État	0,62	0,59	0,64	0,59	0,60	0,61	0,12	0,12	0,13	0,62	0,59	0,12
Culture	2,74	2,59	2,64	2,70	2,70	2,71	0,18	0,19	0,19	2,72	2,68	0,18
Défense	41,97	38,04	38,74	37,41	38,04	38,74	7,27	7,53	7,73	41,97	37,41	7,26
Direction de l'action du Gouvernement	0,95	0,54	0,55	0,58	0,59	0,60	0,03	0,03	0,04	1,53	1,11	0,05
Écologie, développement et aménagement durables	10,27	9,77	9,78	9,76	9,73	9,71	0,94	0,96	1,00	10,02	9,51	0,93
Économie	1,93	1,90	1,88	1,93	1,91	1,89	0,23	0,24	0,25	2,06	2,06	0,23
Engagements financiers de l'État (y compris charge de la dette)	46,93	52,03	56,73	46,93	52,03	56,73	0,00	0,00	0,00	46,93	46,93	0,00
Enseignement scolaire	61,91	62,05	62,67	61,80	62,10	62,71	16,25	16,70	17,54	61,91	61,79	16,25
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11,68	11,55	11,56	11,70	11,59	11,57	2,45	2,51	2,62	11,72	11,75	2,45
Immigration, asile et intégration	0,56	0,55	0,54	0,56	0,56	0,55	0,01	0,01	0,01	0,56	0,56	0,01
Justice	8,91	9,68	10,03	7,09	7,30	7,33	1,29	1,35	1,43	8,96	7,14	1,30
Médias, livre et industries culturelles	1,43	1,24	1,23	1,44	1,26	1,18	0,00	0,00	0,00	1,45	1,45	0,00
Outre-mer	2,14	2,16	2,19	1,97	2,03	2,10	0,03	0,05	0,05	2,16	1,98	0,03
Politique des territoires	0,34	0,33	0,30	0,32	0,34	0,31	0,00	0,00	0,00	0,35	0,32	0,00
Provisions	0,03	0,07	0,07	0,03	0,07	0,07	0,00	0,00	0,00	0,03	0,03	0,00
Recherche et enseignement supérieur	25,03	25,30	25,49	24,85	25,08	25,28	1,16	1,19	1,25	25,36	25,18	0,58
Régimes sociaux et de retraite	6,03	6,24	6,53	6,03	6,24	6,53	0,00	0,00	0,00	6,03	6,03	0,00
Relations avec les collectivités territoriales	2,69	2,56	2,59	2,64	2,51	2,52	0,00	0,00	0,00	2,69	2,64	0,00
Santé	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22	1,22	0,00	0,00	0,00	1,22	1,22	0,00

Sécurité	16,83	16,92	17,30	16,83	17,01	17,27	5,29	5,53	5,82	16,80	16,81	5,28
Sécurité civile	0,46	0,42	0,44	0,44	0,45	0,46	0,04	0,04	0,05	0,46	0,43	0,04
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,52	12,95	13,36	12,52	12,95	13,37	0,27	0,28	0,29	12,37	12,37	0,20
Sport, jeunesse et vie associative	0,41	0,41	0,45	0,42	0,42	0,46	0,00	0,00	0,00	0,42	0,43	0,00
Travail et emploi	12,46	10,07	9,32	11,65	10,11	9,27	0,17	0,17	0,18	12,35	11,57	0,16
Ville et logement	7,67	7,63	7,61	7,63	7,56	7,50	0,00	0,00	0,00	7,67	7,63	0,00
Pour mémoire : pouvoirs publics	1,02	1,02	1,02	1,02	1,02	1,02	0,00	0,00	0,00	1,02	1,02	0,00

Article 7

Pour chacune des années 2011 à 2014, est stabilisé en valeur, à périmètre constant, l'ensemble constitué par :

1° Les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, à l'exception du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ;

2° La dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » ;

3° Les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Article 8

I.– L'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale est fixé, à périmètre constant, aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

2010	2011	2012	2013	2014
434,1	449,0	462,3	476,9	491,4

II.– L'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale est fixé, à périmètre constant, aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros :

2010	2011	2012	2013	2014
162,4	167,1	171,8	176,6	181,6

III.– Pour garantir le respect des montants fixés au II, une partie des dotations relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie est mise en réserve au début de chaque exercice. Son montant ne peut être inférieur à 0,3 % de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

CHAPITRE III : L'ÉVOLUTION DES RECETTES PUBLIQUES

Article 9

I.— L'impact annuel des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires, mentionnées dans le rapport prévu à l'article 52 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances concernant la première année de la période de programmation et votées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire à compter du 1^{er} juillet 2010, est au moins égal aux montants retracés dans le tableau ci-dessous, exprimés en milliards d'euros :

2011	2012	2013	2014
11	3	3	3

II.— Le coût des dépenses fiscales est stabilisé en valeur à périmètre constant.

III.— Le coût des réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement est stabilisé en valeur à périmètre constant.

Article 10

Nonobstant les dispositions de l'article 1^{er}, les créations ou extensions de dépenses fiscales, d'une part, et les créations ou extensions de réductions, exonérations ou abattements d'assiette 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, instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2009, ne sont applicables qu'au titre des quatre années qui suivent celle de leur entrée en vigueur.

Article 11

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 toute nature 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 dans leur totalité pour réduire le déficit public.

CHAPITRE IV : LIMITATION DU RECOURS À L'ENDETTEMENT DE CERTAINS ORGANISMES PUBLICS

Article 12

I.— Nonobstant toute disposition contraire des textes qui leur sont applicables, ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales, au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, autres que l'État, la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la Caisse de la dette publique et la Société de prises de participation de l'État. Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget établit la liste des organismes auxquels s'applique cette interdiction.

II.— Le 6° de l'article L. 6141-2-1 du code de la santé publique est complété par les mots : « , dans les limites et sous les réserves fixées par décret ».

CHAPITRE V : LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION

Article 13

I.— Le Gouvernement présente chaque année au Parlement :

1° Au plus tard le premier mardi d'octobre, la prévision annuelle de coût retenue pour les dépenses fiscales de l'exercice à venir et de l'exercice en cours, ainsi que le montant de dépenses fiscales constaté pour le dernier exercice clos ;

2° Au plus tard le 15 octobre, la prévision annuelle de coût retenue pour l'exercice à venir et l'exercice en cours des réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement, ainsi que le montant du coût constaté, pour le dernier exercice clos, de ces réductions, exonérations ou abattements.

II.— À cette occasion, il présente également un bilan des créations, modifications et suppressions de mesures mentionnées au I adoptées dans les douze mois qui précèdent ou prévues par le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale afférents à l'année suivante.

III.— Dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de toute mesure mentionnée au I, le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de son efficacité et de son coût. Pour les mesures en vigueur au 1^{er} janvier 2009, cette évaluation est présentée au plus tard le 30 juin 2011.

Article 14

À compter de 2011, le Gouvernement adresse au Parlement, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le projet de programme de stabilité. Le Parlement débat de ce projet et se prononce par un vote.

Article 15

I.— Pour l'application de la présente loi, au titre d'une année donnée :

1° Si les dépenses de l'État ou des régimes obligatoires de base de sécurité sociale excèdent les montants prévus à l'article 5 et au I de l'article 8, ce dépassement peut être compensé par des mesures nouvelles supplémentaires au sens de l'article 9 ;

2° Si le niveau cumulé depuis 2011 des mesures nouvelles en recettes au sens de l'article 9 est inférieur aux montants prévus à cet article, il peut être compensé par une réduction des dépenses de l'État et des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale prévues à l'article 5 et au I de l'article 8.

II.— Le Gouvernement établit et transmet chaque année au Parlement, avant le débat d'orientation des finances publiques, un bilan de la mise en œuvre de la présente loi. Ce bilan justifie les éventuels écarts constatés entre les engagements pris dans le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne et la mise en œuvre de la présente loi.

Il est présenté dans un document unique et rendu public. Il fait le point sur la mise en œuvre de chacun des articles 3 à 12 et du II du présent article à compter de l'année 2011. Pour les articles 5, 6, 7 et 8, il indique en particulier les données d'exécution à périmètre constant.

Ce document dresse également un bilan de l'application des programmes de stabilité transmis à la Commission européenne en application de l'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dont la période de programmation comprend la dernière année révolue. Il indique en particulier l'évolution des dépenses, au périmètre de l'année précédente et au sens de la comptabilité nationale, de l'État, des organismes divers d'administration centrale, des administrations publiques centrales, des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales, à compter de l'année 2010.

Si le Gouvernement estime qu'il existe un risque sérieux que les articles 4, 5, 6, 7, 8 ou 9 ne soient pas respectés en ce qui concerne l'année en cours ou les années suivantes, ce document indique les mesures qu'il entend prendre afin d'en assurer le respect pour l'année en cours et les années suivantes.

III.— Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre, les modalités de mise en œuvre des II et III de l'article 8.

IV.— Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, au plus tard le premier mardi d'octobre, l'évaluation des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires mentionnées au I de l'article 9. Cette évaluation est présentée en prévision pour l'année suivante et, pour les années révolues, en exécution, à compter de l'année 2009. Dans les deux cas, elle distingue le coût de chacune des principales mesures nouvelles.

Article 16

La loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 est abrogée.

*

* *

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION ⁽¹⁾

Amendement n° CF-1 présenté par MM. Gilles Carrez et Hervé Mariton

ARTICLE 9

Au 4° alinéa de l'article 9, le tableau est ainsi rédigé :

2012	2013	2014	2015	2016	2017
170,8	175,1	179,5	184	188,6	193,3

Amendement n° CF-2 présenté par MM. Gilles Carrez et Hervé Mariton

ARTICLE 6

Rédiger ainsi l'article 6 :

Les effectifs de l'État et de ses opérateurs tels qu'autorisés pour l'année 2012 à la date du 15 mai 2012 sont diminués de 150 000 équivalents temps plein sur la période de programmation.

Amendement n° CF-3 présenté par MM. Gilles Carrez et Hervé Mariton

ARTICLE 4

Le 2° du I. de l'article 4 est ainsi rédigé :

« 2° Met en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts dans l'élaboration (le reste sans changement) »

Amendement n° CF-4 présenté par MM. Charles de Courson, Yves Jégo, Jean-Christophe Lagarde et Philippe Vigier

ARTICLE ADDITIONNEL,

AVANT L'ARTICLE 2, insérer l'article suivant :

« À compter de 2014, le besoin de financement des administrations publiques exprimé en pourcentage du PIB ne peut excéder la part de l'ensemble des investissements publics, exprimée en pourcentage du produit intérieur brut. »

(1) La présente rubrique ne comporte pas les amendements déclarés irrecevables ni les amendements non soutenus en commission. De ce fait, la numérotation des amendements examinés par la commission peut être discontinuée.

Amendement n° CF-5 présenté par MM. Charles de Courson, Yves Jégo, Jean-Christophe Lagarde et Philippe Vigier

ARTICLE 2

Au 1^{er} alinéa,

Substituer respectivement aux mots ;

« l'objectif budgétaire », « mentionné à l'article 3 » et « est »

Les mots ;

« les objectifs budgétaires », « mentionnés aux articles 3 et 4 » et « sont ».

Amendement n° CF-6 présenté par MM. Charles de Courson, Yves Jégo, Jean-Christophe Lagarde et Philippe Vigier

ARTICLE 2

I.– Au 3^e alinéa de l'article 2, la dernière ligne du tableau est ainsi rédigée :

«

Solde structurel (en points de PIB potentiel (3))	- 3.6	- 1.6	- 1.1	- 0.5	0.0	0.5
---	-------	-------	-------	-------	-----	-----

II. Au 4^e alinéa de l'article 2, le tableau est ainsi rédigé :

«

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif	- 4.5	- 3.0	- 2.2	- 1.3	- 0.6	- 0.3
Dont administrations publiques centrales	- 3.9	- 2.7	- 2.1	- 1.3	- 0.6	- 0.3
Dont administrations publiques locales	- 0.1	- 0.1	- 0.1	0.0	0.0	0.0
Dont administrations de sécurité sociale	- 0.5	- 0.2	0.0	0.0	0.0	0.0

»

Amendement n° CF-7 présenté par MM. Charles de Courson, Yves Jégo, Jean-Christophe Lagarde et Philippe Vigier

ARTICLE 3

Au 2^{ème} alinéa de l'article 3, les deux premières lignes du tableau sont ainsi rédigées :

«

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépense publique	56.3	55.3	54.8	54.2	53.7	53.5
Taux de prélèvements obligatoires	44.9	45.4	45.7	46.0	46.2	46.3

»

Amendement n° CF-8 présenté par MM. Charles de Courson, Yves Jégo, Jean-Christophe Lagarde et Philippe Vigier

ARTICLE 4

Au 5^{ème} alinéa,

Substituer au mot ;

« publiques »

Les mots ;

« centrales, sociales et locales et, pour ces dernières, dans le respect du principe de libre administration »

Amendement n° CF-9 présenté par MM. Charles de Courson, Yves Jégo, Jean-Christophe Lagarde et Philippe Vigier

ARTICLE 5

Au 1^{er} alinéa,

Substituer au mot ;

« constant »

Le mot ;

« courant »

Amendement n° CF-10 présenté par MM. Charles de Courson, Yves Jégo, Jean-Christophe Lagarde et Philippe Vigier

ARTICLE 6

Substituer au mot ;

« stabilisés »

Les mots ;

« réduits de 1,2 % par an »

Amendement n° CF-11 présenté par MM. Charles de Courson, Yves Jégo, Jean-Christophe Lagarde et Philippe Vigier

ARTICLE 6

Supprimer cet article.

Amendement n° CF-12 présenté par MM. Charles de Courson, Yves Jégo, Jean-Christophe Lagarde et Philippe Vigier

ARTICLE 9

I.– Au 2^e alinéa de l'article 9, le tableau est ainsi rédigé :

«

2012	2013	2014	2015	2016	2017
454,7	444,7	434,7	424,7	414,7	404,7

»

II.– Au 4^e alinéa de l'article 9, le tableau est ainsi rédigé :

«

2012	2013	2014	2015	2016	2017
170,8	175,1	179,5	184	188,6	193,3

»

Amendement n° CF-13 présenté par MM. Charles de Courson, Yves Jégo, Jean-Christophe Lagarde et Philippe Vigier

ARTICLE 12

I.– Au 2^e alinéa de l'article 12, le tableau est ainsi rédigé :

«

2012	2013	2014	2015	2016	2017
50,53	49,52	48,53	47,56	46,61	45,68

»

Amendement n° CF-14 présenté par MM. Charles de Courson, Yves Jégo, Jean-Christophe Lagarde et Philippe Vigier

ARTICLE 13

Supprimer cet article.

Amendement n° CF-15 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE PREMIER

Après le mot : « loi », insérer le signe : « , ».

Amendement n° CF-16 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 2

À l'alinéa 1, supprimer le mot : « budgétaire ».

Amendement n° CF-17 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 2

Substituer aux mots : « le 2 mars 2012 à Bruxelles », les mots : « à Bruxelles le 2 mars 2012 ».

Amendement n° CF-18 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 2

À l'alinéa 2, supprimer le mot : « annexé ».

Amendement n° CF-19 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE ADDITIONNEL,

APRÈS L'ARTICLE 2, insérer l'article suivant :

« L'objectif d'effort structurel des administrations publiques s'établit comme suit :
(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Effort structurel	1,4	1,9	0,5	0,5	0,4	0,1
<i>Mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires</i>	<i>1,1</i>	<i>1,6</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	<i>0</i>	<i>- 0,3</i>
<i>Effort en dépenses</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>

Amendement n° CF-20 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 3

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « prélèvement obligatoire », les mots : « prélèvements obligatoires ».

Amendement n° CF-21 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 4

Rédiger ainsi l'alinéa 1 :

« I.— Lorsque des écarts importants entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel mentionnée à l'article 2, c'est-à-dire des écarts représentant au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives, sont constatés, le Gouvernement : »

Amendement n° CF-22 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 4

À l'alinéa 2, substituer aux mots : « à l'occasion du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques », les mots : « lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée ».

Amendement n° CF-23 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 4

I.— Compléter l'alinéa 2 par la phrase suivante :

« 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} ».

II.— En conséquence, supprimer l'alinéa 4.

Amendement n° CF-24 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 4

À l'alinéa 3, après le mot : « correction », insérer les mots : « 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, ».

Amendement n° CF-25 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 4

À l'alinéa 3, substituer aux mots : « lors de l'élaboration du plus », les mots : « dans le ».

Amendement n° CF-26 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 4

Rédiger ainsi l'alinéa 5 :

« Ces mesures de correction, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, permettent de retourner à la trajectoire de solde structurel mentionnée à l'article 2, dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés. »

Amendement n° CF-27 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 4

À l'alinéa 6, substituer aux mots : « aux troisième et cinquième alinéa du I », les mots : « au 2° ».

Amendement n° CF-28 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 4

À l'alinéa 7, après le mot : « exceptionnelles », insérer les mots : « de nature à justifier les écarts constatés, ».

Amendement n° CF-29 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 4

À l'alinéa 6, après le mot : « traité », rédiger la fin de la phrase de la manière suivante : «, signé le 2 mars 2012, précité. »

Amendement n° CF-30 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 4

À l'alinéa 7, substituer aux mots : « ne s'appliquent plus », les mots : « ont disparu ».

Amendement n° CF-31 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 5

À la première phrase de l'alinéa 1, après le mot : « État », insérer les mots : « hors remboursements et dégrèvements ».

Amendement n° CF-32 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 5

À la première phrase de l'alinéa 1, après le mot : « loi », insérer la référence : « n° 2011-1977 ».

Amendement n° CF-33 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 5

À la seconde phrase de l'alinéa 1, après les mots : « loi de finances », insérer les mots : « de l'année ».

Amendement n° CF-34 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 5

À la fin de la seconde phrase de l'alinéa 1, substituer aux mots : « en cause », les mots : « 2013 à 2017. »

Amendement n° CF-35 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 5

Après le mot : « années », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 2 : « 2013 à 2017, au plus égal à 278,742 milliards d'euros ».

Amendement n° CF-36 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 5

Au début de l'alinéa 3, substituer aux mots : « En vue », le mot : « Afin ».

Amendement n° CF-37 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 5

I.— Au début de l'alinéa 3, substituer aux mots : « ci-dessus, sont mis en réserve », les mots : « aux I et II, ».

II.— En conséquence, au même alinéa, après le mot : « limitatif », insérer les mots : « sont mis en réserve ».

Amendement n° CF-38 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 5

I.— À l'alinéa 3, après la première occurrence des mots : « crédits de paiement et », insérer le mot : « des ».

II.— En conséquence, procéder à la même insertion après la deuxième occurrence des mots : « crédits de paiement et ».

Amendement n° CF-39 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 5

À l'alinéa 3, substituer aux mots : « titre des dépenses de personnel », les mots « titre 2 « Dépenses de personnel » ».

Amendement n° CF-40 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 5

Compléter l'alinéa 3 par la phrase suivante : « 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 ».

Amendement n° CF-41 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 6

Rédiger ainsi l'article 6 :

« Le plafond global des autorisations d'emplois de l'État et de ses opérateurs, mentionnés aux articles 69 et 70 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 précitée, est stabilisé sur la période de la programmation en vigueur au 1^{er} janvier 2012. »

Amendement n° CF-42 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 7

Rédiger ainsi l'article 7 :

« Les organismes concourant à une mission de service public, autres que les collectivités territoriales et ceux relevant du champ des lois de financement de la sécurité sociale, bénéficiaires de crédits budgétaires ou d'une imposition de toutes natures, contribuent à la réalisation de l'objectif à moyen terme fixé à l'article 2, le cas échéant, par une réduction progressive du produit des impositions de toutes natures qui leur sont affectées ou par une diminution progressive des crédits qui leur sont attribués. »

Amendement n° CF-43 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 8

Rédiger ainsi l'article 8 :

« Les collectivités territoriales contribuent à la réalisation de l'objectif à moyen terme fixé à l'article 2, notamment dans le cadre d'un pacte de confiance et de solidarité négocié avec l'État. »

Amendement n° CF-44 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 9

À l'alinéa 1, supprimer le mot : « la ».

Amendement n° CF-45 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 9

Rédiger ainsi l'alinéa 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, est, à périmètre constant, fixé aux montants suivants, exprimés en milliards d'euros : »

Amendement n° CF-46 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 10

I.— À l'alinéa 1, après le mot : « crédits », supprimer les mots « de l'État ».

II.— En conséquence, après les mots : « budget général », insérer les mots : « de l'État, ».

Amendement n° CF-47 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 10

À l'alinéa 1, après le mot : « Pensions », insérer les mots « , hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements, »

Amendement n° CF-48 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 11

Rédiger ainsi l'alinéa 1 :

I.— « La réduction annuelle du produit des impositions de toutes natures mentionné au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, est au moins égale aux montants suivants, exprimés en millions d'euros : ».

II.— En conséquence, compléter l'article par l'alinéa suivant :

« « La réduction mentionnée au premier alinéa est appréciée une année donnée par rapport au produit mentionné à l'article 46 de la loi de finance pour 2012 précité en vigueur au 1^{er} janvier 2012. » »

Amendement n° CF-49 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 12

À l'alinéa 1, substituer au mot : « enveloppe », le mot : « ensemble ».

Amendement n° CF-50 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 12

Rédiger ainsi l'alinéa 3.

« Cet ensemble est constitué par : »

Amendement n° CF-52 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 12

À l'alinéa 7, substituer aux mots : « cette enveloppe », les mots : « ces concours ».

Amendement n° CF-53 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 13

I.– Rédiger ainsi l'alinéa 1 :

« I.– 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 : »

II.– En conséquence, compléter l'article par l'alinéa suivant :

« L'incidence mentionnée au premier alinéa est appréciée une année donnée au regard de la situation de l'année précédente. »

Amendement n° CF-54 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 13

Compléter l'article par l'alinéa suivant :

« II. À compter de l'année 2013, le montant annuel des dépenses fiscales ne peut excéder 70,8 milliards d'euros. 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 à la première phrase. »

Amendement n° CF-56 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 16

À la première phrase de l'alinéa 1, substituer au mot : « et », le mot : « ou ».

Amendement n° CF-57 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 16

À la deuxième phrase de l'alinéa 1, substituer au mot : « public », les mots : « apportée par ces personnes ».

Amendement n° CF-58 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 16

Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

« Le Gouvernement transmet au Parlement les évaluations et les contre-expertises mentionnées au premier alinéa. »

Amendement n° CF-59 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 16

Rédiger ainsi l'alinéa 3 :

« Les conditions d'application du présent article sont prévues par décret. »

Amendement n° CF-60 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 17

À la première phrase de l'alinéa 1, supprimer le mot : « la ».

Amendement n° CF-61 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 17

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « chaque année d'une évaluation », les mots : « d'une évaluation annuelle ».

Amendement n° CF-62 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 17

Rédiger ainsi le début de l'alinéa 2 :

« Ces évaluations sont réalisées chaque année par cinquième des dépenses fiscales, ... *(le reste sans changement)* ».

Amendement n° CF-63 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 17

À l'alinéa 2, supprimer les mots : « mentionnés ci-dessus ».

Amendement n° CF-64 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 18

Supprimer cet article.

Amendement n° CF-65 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 19

À l'alinéa 1, supprimer les mots : « établit et ».

Amendement n° CF-66 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE ADDITIONNEL,

APRÈS L'ARTICLE 19, insérer l'article suivant :

« I.— Le Gouvernement présente chaque année au Parlement :

1° Avant le 1^{er} juin, le montant de dépenses fiscales constaté pour le dernier exercice clos ;

2° Avant le premier mardi d'octobre, la prévision annuelle de coût retenue pour les dépenses fiscales de l'exercice à venir et de l'exercice en cours ;

3° Avant le 15 octobre, la prévision annuelle de coût retenue pour l'exercice à venir et l'exercice en cours des réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement, ainsi que le montant du coût constaté, pour le dernier exercice clos, de ces réductions, exonérations ou abattements.

II.— Quand il présente les prévisions prévues aux 2° et 3° du I, le Gouvernement transmet au Parlement un bilan des créations, modifications et suppressions de mesures mentionnées au I :

1° Adoptées dans les douze mois qui précèdent ;

2° Prévues par le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale afférents à l'année suivante. »

Amendement n° CF-67 présenté par M. Christian Eckert

ARTICLE 20

Substituer aux mots : « de toute nature », les mots : « de toutes natures ».