



N° 268

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2017

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE
LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, de **programmation des finances publiques**
pour les années 2018 à 2022
(n° 234),

PAR M. JOËL GIRAUD

Rapporteur général,
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. LES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES	9
A. UNE CATÉGORIE DE LOI PRÉVUE PAR LA CONSTITUTION.....	9
B. UN CONTENU FIXÉ PAR LA LOI ORGANIQUE	10
II. LE CADRAGE MACROÉCONOMIQUE	12
A. ANALYSE DE L'HYPOTHÈSE DE CROISSANCE EFFECTIVE	13
B. ANALYSE DE L'HYPOTHÈSE DE CROISSANCE POTENTIELLE.....	14
III. LES ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DE FINANCES PUBLIQUES	15
A. ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE.....	16
1. La norme relative au déficit excessif	16
2. La norme relative à l'équilibre des comptes publics	17
3. La norme relative à l'ajustement structurel minimal	17
B. ANALYSE DES CIBLES DE SOLDE	18
1. Le déficit public	18
2. La composante structurelle du déficit.....	19
a. Le déficit structurel et l'ajustement structurel.....	19
b. L'effort structurel	20
3. L'objectif à moyen terme (OMT)	21
C. ANALYSE DES RECETTES.....	21
D. ANALYSE DES DÉPENSES	23
E. ANALYSE DE LA DETTE PUBLIQUE.....	26

IV. LES AUTRES DISPOSITIONS DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION	27
A. LE MÉCANISME DE CORRECTION	27
B. LES DISPOSITIONS DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES.....	28
C. LES DISPOSITIONS SUR L'INFORMATION ET LE CONTRÔLE DU PARLEMENT	28
TRAVAUX DE LA COMMISSION	29
DISCUSSION GÉNÉRALE	29
EXAMEN DES ARTICLES	35
TITRE I^{ER} – ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES	35
<i>Article 1^{er}</i> : Approbation du rapport annexé.....	35
Chapitre I ^{er} – Les objectifs généraux des finances publiques	38
<i>Article 2</i> : Définition de l'objectif à moyen terme (OMT) et de la trajectoire de solde structurel.....	38
<i>Article 3</i> : Décomposition de la trajectoire de solde effectif entre composante structurelle, composante conjoncturelle et mesures ponctuelles et temporaires.....	47
<i>Article 4</i> : Objectif d'effort structurel sous-jacent à la variation de solde structurel.....	56
<i>Article 5</i> : Trajectoire des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires	58
<i>Article 6</i> : Déclenchement du mécanisme de correction	61
Chapitre II – L'évolution des dépenses publiques sur la période 2017-2022.....	68
<i>Article 7</i> : Objectifs d'évolution de la dépense publique des différents sous-secteurs des administrations publiques	68
<i>Article 8</i> : Objectifs de dépenses de l'État	74
<i>Article 9</i> : Objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).....	77
<i>Article 10</i> : Objectif en matière de finances locales et procédure de contractualisation.....	79
<i>Article 11</i> : Diminution minimale des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de sécurité sociale	93
Chapitre III – L'évolution des dépenses de l'État.....	95
<i>Article 12</i> : Programmation du budget de l'État pour chaque mission du budget général en crédits de paiement	95
<i>Article 13</i> : Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période quinquennale.....	98
<i>Article 14</i> : Objectif annuel de stabilisation des restes à payer de l'État	102
<i>Article 15</i> : Affectation de taxes	105

Chapitre IV – Les recettes publiques et le pilotage des niches fiscales et sociales.....	109
<i>Article 16</i> : Plancher annuel des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires	109
<i>Article 17</i> : Instrument de pilotage des dépenses fiscales	112
<i>Article 18</i> : Instrument de pilotage des « niches sociales »	118
<i>Article additionnel après l'article 18</i> : Conformité des projets de loi de programmation à la loi de programmation des finances publiques	121
<i>Après l'article 18</i>	122
TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT .	123
Chapitre I ^{er} – État et opérateurs de l'État	123
<i>Article 19</i> : Interdiction du recours au crédit-bail immobilier pour l'État et ses opérateurs.....	123
<i>Article 20</i> : Recensement des garanties octroyées au cours de l'année	126
<i>Article 21</i> : Autorisation du Fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR) à recourir à l'emprunt.....	128
Chapitre II – Administrations de sécurité sociale	131
<i>Article 22</i> : Remise d'un rapport sur la situation financière des établissements publics de santé.....	131
<i>Article 23</i> : Rapport sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.....	133
Chapitre III – Administrations publiques locales	135
<i>Article 24</i> : Règle prudentielle applicable aux collectivités territoriales.....	135
<i>Après l'article 24</i>	144
<i>Article 25</i> : Rapport sur l'exécution de l'objectif d'évolution de la dépense locale.....	146
Chapitre IV – Autres dispositions	147
<i>Article 26</i> : Rapport annexé au projet de loi de finances relatif au « Grand plan d'investissement ».....	147
<i>Après l'article 26</i>	150
<i>Article 27</i> : Bilan annuel de la mise en œuvre des articles de la présente loi de programmation.....	151
<i>Article additionnel après l'article 27</i> : Rapport détaillant les deux nouveaux agrégats de dépenses de l'État.....	151
<i>Article 28</i> : Rapport annexé au projet de loi de finances relatif aux opérateurs.....	152
<i>Article 29</i> : Abrogation de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019	154

INTRODUCTION

Le contexte macroéconomique favorable marqué par une reprise de l'activité et de l'emploi ne doit pas être prétexte, comme par le passé, à repousser l'indispensable rétablissement de nos comptes publics.

Le présent projet de loi de programmation propose une **trajectoire sérieuse et ambitieuse pour les finances publiques**. Il traduit les **engagements pris par le Président de la République** durant la campagne électorale et réaffirmés depuis lors avec constance.

Il fixe, **pour l'ensemble du quinquennat**, un cadre très clair qui repose sur la baisse tout à la fois des prélèvements obligatoires, des dépenses publiques, du déficit public et de la dette publique.

Il prévoit, tout d'abord, une **baisse des prélèvements obligatoires d'un point de produit intérieur brut (PIB)**. Cette baisse interviendra intégralement dans les deux premières années du quinquennat. Elle libérera les énergies et favorisera l'investissement productif. Elle mettra fin aussi à certaines injustices de notre système fiscal. L'ensemble des engagements pris seront tenus dont la mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) et d'un impôt sur la fortune immobilière (IFI), la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) et la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers. Les prélèvements obligatoires seront ensuite stabilisés sur la période 2020-2022 conformément à l'engagement pris de stabilité fiscale.

Il prévoit, ensuite, une **baisse de la dépense publique de plus de 3 points de PIB d'ici 2022**. Il s'agit d'un effort sans précédent au service de la transformation de l'action publique dans le cadre du processus « Action publique 2022 ». Il sera mis fin aux baisses de dotations aveugles des collectivités territoriales. La nécessaire maîtrise de leur dépense publique interviendra sur la base d'une contractualisation entre l'État et les 317 collectivités les plus importantes en nombre d'habitants.

Il prévoit, en outre, une **baisse du déficit public**. La trajectoire proposée doit permettre à la France de sortir dès l'année prochaine de la procédure de déficit excessif dont elle fait l'objet depuis 2009. Elle vise aussi à parvenir à un quasi-équilibre budgétaire en 2022.

Il prévoit, enfin, une **baisse de la dette publique de 5 points de PIB**. Cet effort est là encore sans précédent.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Les lois de programmation des finances publiques appartiennent à une catégorie particulière de loi qui vise à assurer un pilotage pluriannuel efficace des finances publiques (I).

Le présent projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 repose sur un cadrage économique crédible (II). Il définit les orientations pluriannuelles de finances publiques pour l'ensemble de la législature (III), complétées par des dispositions concourant au pilotage des finances publiques dans leur ensemble (IV).

I. LES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

Les lois de programmation des finances publiques sont prévues par la Constitution (A). Leur contenu est fixé par une loi organique (B).

A. UNE CATÉGORIE DE LOI PRÉVUE PAR LA CONSTITUTION

Les lois de programmation des finances publiques appartiennent à une catégorie de loi expressément visée par la Constitution.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ⁽¹⁾, le dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution – article qui définit le domaine de la loi – dispose que « *les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation* » et qu'« *elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* » ⁽²⁾.

Depuis cette date, quatre lois de programmations des finances publiques ont été adoptées respectivement :

- en 2009 pour la période 2009-2012 ⁽³⁾ ;
- en 2010 pour la période 2011-2014 ⁽⁴⁾ ;
- en 2012 pour la période 2012-2017 ⁽⁵⁾ ;

(1) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

(2) L'article 70 de la Constitution évoque également les lois de programmation des finances publiques en prévoyant que le Gouvernement peut consulter à leur propos le Conseil économique, social et environnemental.

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

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

(5) Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

– et en 2014 pour la période 2014-2019 ⁽¹⁾.

Les objectifs de déficit public fixés par ces différentes lois ont été rarement atteints à l'exception de la dernière d'entre elles pour laquelle les objectifs des trois premières annuités de la programmation ont été tenus, ce qui n'était jamais arrivé auparavant.

OBJECTIFS DE DÉFICIT PUBLIC FIXÉS PAR LES DIFFÉRENTES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES (LPFP) ET DÉFICIT PUBLIC CONSTATÉ

(en rouge, les objectifs qui n'ont pas été atteints ; en vert, les objectifs qui ont été tenus)

(en % du PIB)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
LPFP 2009– 2012	4,4	3,1	2,3	1,5	–	–	–	–	–
LPFP 2011– 2014	–	–	6,0	4,6	3,0	2,0	–	–	–
LPFP 2012– 2017	–	–	–	4,5	3,0	2,2	1,3	0,6	0,3
LPFP 2014– 2019	–	–	–	–	–	4,4	4,1	3,6	2,7
Déficit public constaté	7,2	6,8	5,1	4,8	4,0	3,9	3,6	3,4	2,9*

* prévision actualisée du projet de loi de finances pour 2018.

Source : commission des finances.

B. UN CONTENU FIXÉ PAR LA LOI ORGANIQUE

Le contenu des lois de programmation des finances publiques est précisé par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ⁽²⁾.

Leur objet principal est de fixer une **trajectoire de finances publiques**. Elle détermine également l'**objectif à moyen terme** (OMT) de la France prévu par l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG). L'OMT est défini en termes de solde structurel et doit être compris entre – 0,5 point du PIB et l'excédent.

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

(2) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

CONTENU DES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

Contenu obligatoire	<p><u>Article 1^{er}</u> :</p> <ul style="list-style-type: none">– fixation de l’objectif à moyen terme (OMT) ;– fixation des trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels ainsi que de l’évolution de la dette publique ;– détermination de l’effort structurel au titre de chacun des exercices ;– présentation de la décomposition des soldes effectifs annuels par sous-secteur des administrations publiques ; <p><u>Article 2</u> :</p> <ul style="list-style-type: none">– fixation d’un montant maximal pour les crédits du budget général de l’État, pour les prélèvements sur les recettes de l’État ainsi que pour les créations, suppressions ou modifications d’impositions de toutes natures affectées à des personnes publiques ou privées autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale ;– fixation d’un objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que l’objectif national de dépenses d’assurance maladie de l’ensemble de ces régimes ;– détermination de l’incidence minimale des dispositions nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires ;– fixation des plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l’État ;– indication de l’ampleur et du calendrier des mesures de correction pouvant être mises en œuvre en cas d’écarts importants au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel, ainsi que les conditions de prise en compte des circonstances exceptionnelles ; <p><u>Article 3</u> :</p> <ul style="list-style-type: none">– précision de la période de programmation couverte d’une durée minimale de trois années civiles ; <p><u>Article 5</u> :</p> <ul style="list-style-type: none">– annexion d’un rapport décrivant le cadrage macroéconomique, les perspectives en matière de finances publiques et les mesures de nature à garantir le respect de la programmation.
Contenu facultatif	<p><u>Article 2</u> :</p> <ul style="list-style-type: none">– fixation des orientations pluriannuelles relatives à l’encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au recours à l’endettement de tout ou partie des administrations publiques ; <p><u>Article 4</u> :</p> <ul style="list-style-type: none">– fixation de règles relatives à la gestion des finances publiques (ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale) ainsi qu’à l’information et au contrôle du Parlement sur cette gestion, par exemple pour encadrer les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l’endettement de tout ou partie des administrations publiques.

Source : loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Les articles 12 et 13 de la loi organique précitée prévoient également que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) doit rendre un avis à l’occasion de la présentation d’un projet de loi de programmation des finances publiques.

Cet avis porte sur trois aspects :

- l’estimation du PIB potentiel ;
- les prévisions macroéconomiques ;

– et la cohérence de la programmation envisagée au regard de l’objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France.

Le HCFP a rendu son premier avis à ce titre en 2014 à l’occasion de la présentation du projet de loi de programmation de finances publiques pour les années 2014 à 2019 (LPFP 2014-2019).

Ceci a contribué à améliorer la sincérité de l’exercice de programmation comme le démontre le fait que la LPFP 2014-2019 soit celle, parmi les lois de programmation de finances publiques, dont les objectifs ont été le plus souvent atteints.

La HCFP a rendu son deuxième avis relatif à un projet de loi de programmation de finances publiques à l’occasion de la présentation du présent projet de loi de programmation ⁽¹⁾.

II. LE CADRAGE MACROÉCONOMIQUE

Les perspectives en matière de finances publiques sont dépendantes du contexte macroéconomique. Les objectifs doivent reposer sur un scénario macroéconomique crédible.

Le présent projet de loi de programmation des finances publiques repose sur un cadrage macroéconomique récapitulé dans un rapport annexé dont l’**article 1^{er}** propose l’approbation.

Les principales données du cadrage macroéconomique du Gouvernement sont récapitulées dans le tableau qui suit.

PRINCIPALES HYPOTHÈSES DU SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE 2017-2022

(en % d’évolution annuelle, sauf précision contraire)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Croissance en volume du PIB	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
Déflateur de PIB	0,8	1,1	1,25	1,5	1,75	1,75
Indice des prix à la consommation	1,0	1,0	1,1	1,4	1,75	1,75
Masse salariale privée	3,3	3,1	3,2	3,6	3,8	3,8
Croissance potentielle	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
PIB potentiel en milliards d’euros 2010	2 181	2 209	2 236	2 264	2 294	2 325
Écart de production en % du PIB potentiel	- 1,1	- 0,7	- 0,2	+ 0,2	+ 0,6	+ 1,1
Taux courts (BTF 3 mois) en %	- 0,5	- 0,1	0,7	1,5	2,0	2,5
Taux longs (OAT à 10 ans) en %	1,1	1,85	2,6	3,25	3,75	4,0

BTF : bons du Trésor à taux fixe.

OAT : obligations assimilables du Trésor.

Source : rapport annexé au présent projet de loi de programmation.

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-3 du 24 septembre 2017 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ([lien](#)).

A. ANALYSE DE L'HYPOTHÈSE DE CROISSANCE EFFECTIVE

Le scénario macroéconomique du Gouvernement repose principalement sur une hypothèse crédible de croissance en volume de 1,7 % sur la période 2017-2021, et de 1,8 % pour 2022.

Dans son avis, le HCFP a estimé « *que la croissance devrait en effet être supérieure à son rythme potentiel en 2017 et 2018* ». L'hypothèse de croissance pour la période 2017-2020 « *n'appelle pas d'observation* » de la part du HCFP. Il a jugé, en revanche, « *plutôt optimiste* » la prévision de croissance pour la fin de la période de la programmation : « *même si on ne peut exclure qu'un tel scénario de croissance effective se réalise, il comporte un plus grand degré d'incertitude* ». Comme le rappelle le HCFP, « *une telle hypothèse peut paraître optimiste puisque à moyen terme, la croissance effective moyenne est déterminée par la croissance potentielle* ».

Cette analyse du HCFP peut être corroborée par la rétrospective économique. Sur longue période, on observe en effet un tassement de la croissance. Alors que celle-ci a été en moyenne de 2,4 % durant la décennie des années 1980, la croissance annuelle a baissé à 2 % durant les années 1990 puis 1,4 % durant les années 2000. Depuis 2010, elle n'est en moyenne que de 1,2 %.

LA CROISSANCE EN FRANCE DEPUIS 1974

(en % d'évolution annuelle du PIB en volume)

Année	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Croissance	4,3	-1,0	4,3	3,5	4,0	3,6	1,6	1,1	2,5	1,3	1,5
Année	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Croissance	1,6	2,4	2,6	4,7	4,4	2,9	1,0	1,6	-0,6	2,3	2,1
Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Croissance	1,4	2,3	3,6	3,4	3,9	2,0	1,1	0,8	2,8	1,6	2,4
Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance	2,4	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,2	0,6	0,9	1,1	1,2	1,7*

* prévision du présent projet de loi de programmation.

Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Devant notre commission⁽¹⁾, Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale du Trésor, a souligné l'existence d'une « *tendance à la diminution de la croissance potentielle dans l'ensemble des pays développés* ». Elle a expliqué cette situation « *par plusieurs facteurs : non seulement l'héritage de la crise, avec des sujets dans un certain nombre de pays sur le fonctionnement du secteur bancaire et l'apurement de la situation de certains acteurs économiques, mais aussi, probablement, des facteurs plus structurants en lien avec le niveau de l'innovation et l'évolution de la productivité* ». Selon cette dernière, « *le ralentissement de la croissance potentielle, lié à celui de la productivité, pourrait*

(1) Assemblée nationale, commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, réunion du 26 juillet 2017 ([lien](#)).

s'expliquer par l'absence de révolutions industrielles – ou concernant les organisations de production – aussi importantes que dans le passé ».

De ce point de vue, le choix du Gouvernement d'opérer une révision à la baisse de l'hypothèse de croissance potentielle se justifie pleinement.

B. ANALYSE DE L'HYPOTHÈSE DE CROISSANCE POTENTIELLE

Le PIB potentiel est une notion non observable en finances publiques et en comptabilité nationale. Il s'agit d'une notion macroéconomique sujette à diverses mesures et interprétations. Il peut être défini « *comme le niveau maximum de production que peut atteindre une économie sans qu'apparaissent de tensions sur les facteurs de production qui se traduisent par des poussées inflationnistes* »⁽¹⁾.

L'écart de production est ainsi égal à la différence entre le PIB effectif – qui est mesuré en comptabilité nationale – et le PIB potentiel. Il évolue chaque année à hauteur de la différence entre la croissance effective et l'hypothèse de croissance potentielle.

Au cours de la précédente législature, les hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production se sont progressivement éloignées de celles de la plupart des organismes internationaux, dont la Commission européenne.

Dans son dernier avis rendu au cours de la précédente législature, en date du 12 avril 2017⁽²⁾, le HCFP avait exposé de façon détaillée et pédagogique pour quelles raisons les hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle du précédent Gouvernement étaient « *peu vraisemblables* ». Il estimait « *indispensable que la prochaine loi de programmation corrige ces estimations et fixe sur des bases réalistes les hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle* ».

Le Rapporteur général souligne que le Gouvernement a tenu compte de l'avis du HCFP. Le Gouvernement a abaissé l'estimation de la croissance potentielle d'environ 0,2 point en moyenne sur la période 2016-2020.

COMPARAISON DE LA NOUVELLE HYPOTHÈSE DE CROISSANCE POTENTIELLE AVEC LA PRÉCÉDENTE

(en % d'évolution annuelle, sauf précision contraire)

Année	2016	2017	2018	2019	2020
Hypothèse du programme de stabilité d'avril 2017	1,5	1,5	1,4	1,3	1,4
Hypothèse du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022	1,2	1,25	1,25	1,25	1,25
Écart entre l'ancienne et la nouvelle hypothèse	-0,3	-0,25	-0,15	-0,05	-0,15

Source : *commission des finances*.

(1) Banque de France ([lien](#)).

(2) Haut Conseil des finances publiques, avis n°2017-1 du 12 avril 2017 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2017 à 2020 ([lien](#)).

L'hypothèse de croissance potentielle de 1,25 % sur la période 2017-2018 se situe à un niveau très proche de celle de la Commission européenne et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui l'estiment l'une et l'autre à 1,2 %.

HYPOTHÈSES DE CROISSANCE POTENTIELLE POUR LA FRANCE

(en % de PIB potentiel)

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gouvernement	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
Commission européenne	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
Fonds monétaire international	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5
OCDE	1,3	1,2	1,2	–	–	–	–

Source : Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP- 2017-3 du 24 septembre 2017 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Le Gouvernement a également nettement diminué l'hypothèse d'écart de production pour 2016. Alors que celle-ci était de – 3,1 % dans le programme de stabilité transmis en avril à la Commission européenne, elle a été plus que divisée par deux à – 1,5 % dans le présent projet de loi de programmation.

L'écart de production est ainsi nettement moins creusé qu'estimé initialement par le précédent Gouvernement. Cette nouvelle hypothèse d'écart de production est proche de celle de la Commission européenne (– 1,3 %).

Le HCFP a logiquement relevé dans son avis que les nouvelles hypothèses du Gouvernement vont « dans le sens des observations formulées à plusieurs reprises ». Il juge ainsi l'hypothèse de croissance potentielle et d'écart de production « plus réaliste ».

III. LES ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DE FINANCES PUBLIQUES

Le présent projet de loi de programmation fixe des orientations pluriannuelles de finances publiques pour l'ensemble du quinquennat, soit la période 2018-2022. Il va au-delà de la période minimale de trois ans prévue par la loi organique.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques du présent projet de loi de programmation doivent être appréciées au regard des engagements européens de la France (A).

L'analyse des cibles de solde (B), des recettes (C), des dépenses (D) et de la dette (E) fait clairement ressortir la volonté du Gouvernement de redresser les finances publiques durant la législature.

A. ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE LA FRANCE

Trois grandes catégories de normes chiffrées s'imposent à la France en matière de finances publiques.

1. La norme relative au déficit excessif

En premier lieu, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prohibe les déficits excessifs évalués suivant deux critères : le déficit public et la dette publique. Le déficit public est excessif lorsqu'il dépasse **3 %** du PIB. La dette publique est excessive lorsqu'elle dépasse **60 %** du PIB. À défaut, l'État membre s'expose à l'ouverture d'une procédure de déficit excessif (PDE).

Le pacte de stabilité et de croissance

Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) a été adopté en 1997 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1999, jour de la création de l'euro. Il vise notamment à instaurer une surveillance des finances publiques nationales par l'Union européenne. Le but est d'éviter que des déficits excessifs d'un pays ne mettent en péril l'ensemble de l'économie européenne.

Le PSC est régi par deux règlements qui ont fait l'objet de plusieurs modifications :

– le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dit « **volet préventif** » ;

– et le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, dit « **volet correctif** ».

Le PSC a été réformé par le « *six-pack* », un ensemble de cinq règlements et une directive de novembre 2011 qui ont renforcé la coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres.

Le critère de dette est considéré comme respecté si celle-ci diminue suffisamment ⁽¹⁾, c'est-à-dire d'au moins un vingtième par an – en moyenne sur les trois dernières années – de la fraction qui excède 60 % du PIB ⁽²⁾. Le « *six-pack* » de novembre 2011 prévoit une règle transitoire pour les PDE qui étaient en cours à la date de son adoption, ce qui est le cas de la France ; en vertu de cette règle transitoire, durant les trois années suivant le retour sous les 3 %, le respect du critère de dette est apprécié jusqu'en 2020 selon la progression du solde structurel, lequel doit évoluer de façon positive.

(1) Ces règles sont aujourd'hui codifiées à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et précisées par le protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs.

(2) Article 2 § 1 bis du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, dans sa version modifiée par le b) du paragraphe 2 de l'article 1^{er} du règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011.

2. La norme relative à l'équilibre des comptes publics

En deuxième lieu, l'article 3 du TSCG pose le principe de l'équilibre ou de l'excédent des budgets des administrations publiques. L'équilibre est réputé atteint lorsque le déficit structurel est inférieur à **0,5 point de PIB** pour les États membres dont la dette dépasse 60 % du PIB, et à un point de PIB pour les autres États membres.

3. La norme relative à l'ajustement structurel minimal

En troisième lieu, et pour respecter les règles précitées, les États membres doivent déterminer un **OMT**, défini en termes de solde structurel, compris entre $-0,5$ point de PIB et l'excédent⁽¹⁾. Ils doivent également définir une **trajectoire d'ajustement** en vue d'atteindre l'OMT, étant précisé que le solde structurel doit converger vers l'OMT retenu d'au moins 0,5 point de PIB par an (et de plus de 0,5 point par an lorsque l'État membre possède une dette publique supérieure à 60 % du PIB).

La Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne peuvent cependant estimer que l'effort d'ajustement peut être plus limité en période de conjoncture économique défavorable⁽²⁾.

Cette règle d'ajustement structurel est également encadrée par une règle en dépenses et en recettes. Ainsi, l'évolution des dépenses publiques est définie en fonction de la croissance potentielle estimée par la Commission européenne. Enfin, les États n'ayant pas encore atteint leur OMT doivent compenser les réductions de recettes discrétionnaires par des réductions de dépenses équivalentes⁽³⁾.

(1) Le seuil de $-0,5$ point de PIB défini par l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) prime sur le seuil de -1 point de PIB défini par l'article 2 bis du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dans sa version modifiée par le paragraphe 8 de l'article 1^{er} du règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011.

(2) Article 5, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dans sa version modifiée par le paragraphe 8 de l'article 1^{er} du règlement (UE) n° 1175/2011 précité.

(3) Idem.

**NORMES DE FINANCES PUBLIQUES APPLICABLES AUX ÉTATS MEMBRES
DONT LA DETTE PUBLIQUE EXCÈDE 60 % DU PIB**

Normes	Modalités de surveillance et de sanction	Traité source
Limite du déficit structurel à 0,5 % du PIB	Volet préventif du PSC	TSCG
Trajectoire d'ajustement structurel supérieure à 0,5 point de PIB par an		TSCG + TFUE
Limitation de l'augmentation annuelle des dépenses au taux de croissance potentielle sauf compensation par des mesures discrétionnaires en matière de recettes		
Compensation des réductions de recettes par des réductions de dépenses (règle applicable aux États n'ayant pas encore atteint leur objectif budgétaire de moyen terme)		
Réduction de la dette publique qui excède 60 % du PIB d'au moins un vingtième par an en moyenne sur trois ans	Volet correctif du PSC « Procédure pour déficit excessif »	TFUE
Limite du déficit nominal à 3 % du PIB		

Source : commission des finances.

B. ANALYSE DES CIBLES DE SOLDE

Le présent projet de loi de programmation fixe des objectifs qui portent sur le déficit public (1) et sa composante structurelle (2) ainsi qu'un OMT conformément à l'article 3 du TSCG (3).

Ces différentes cibles sont cependant définies en l'absence de circonstances exceptionnelles qui contraindraient le pays à engager des dépenses supplémentaires, notamment en matière de défense et de sécurité. Si de telles circonstances survenaient, la France serait alors autorisée, conformément aux stipulations de l'article 3 du TSCG, à s'écarter temporairement de la trajectoire de retour à l'équilibre structurel des comptes publics.

1. Le déficit public

Le Gouvernement prévoit à l'**article 3** du présent projet de loi de programmation une réduction du déficit public sur la période de programmation de 2,9 % en 2017 à 0,2 % du PIB en 2022, soit une baisse de 2,7 points de PIB en cinq ans et un retour à un quasi-équilibre budgétaire.

TRAJECTOIRE DE RÉDUCTION DU SOLDE PUBLIC

(en % du PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public	- 2,9	- 2,6	- 3,0	- 1,5	- 0,9	- 0,2

Source : présent projet de loi de programmation.

Conformément aux engagements du Président de la République, la trajectoire ainsi définie devrait permettre à la France de sortir de la procédure de déficit excessif dès 2018 au titre de l'année 2017. Le déficit public serait en effet inférieur à 3 % du PIB tant en 2017 (2,9 %) qu'en 2018 (2,6 %). Certes, il est prévu un déficit public de 3 % du PIB en 2019 mais celui-ci serait dû à hauteur d'un point de PIB à une mesure ponctuelle et temporaire que la Commission européenne devrait accepter de ne pas prendre en compte pour l'appréciation du niveau du déficit public, à savoir la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègements de cotisations sociales patronales.

La procédure de déficit excessif ouverte à l'encontre de la France

La France fait l'objet d'une procédure de déficit excessif depuis le 27 avril 2009. Le Conseil de l'Union européenne avait alors accordé un délai à la France jusqu'en 2012 pour corriger son déficit.

Le 2 décembre 2009, le Conseil a prorogé le délai accordé à la France pour corriger son déficit jusqu'en 2013. Le 21 juin 2013, ce délai a été reporté à 2015. Enfin, le 10 mars 2015, ce délai a été porté à 2017.

L'Espagne est actuellement le dernier pays de la zone euro à faire l'objet d'une PDE avec la France. Rappelons qu'au plus fort de la crise, au titre de l'année 2010, 15 États de la zone euro ont fait l'objet simultanément d'une PDE.

Le déficit public serait ensuite de 1,5 % en 2020, 0,9 % en 2021 et 0,2 % en 2022. Si la cible de 2022 est atteinte, il s'agirait du meilleur solde public depuis 1974.

LE DÉFICIT PUBLIC DEPUIS 1974

(en % du PIB)

Année	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Solde	0,1	-2,8	-1,6	-1,1	-1,8	-0,5	-0,4	-2,4	-2,8	-2,8	-2,7
Année	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Solde	-2,9	-3,2	-2,0	-2,5	-1,8	-2,4	-2,8	-4,6	-6,3	-5,4	-5,1
Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Solde	-3,9	-3,6	-2,4	-1,6	-1,3	-1,4	-3,1	-3,9	-3,5	-3,2	-2,3
Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,0	-3,9	-3,6	-3,4	-2,9*

* prévision actualisée du projet de loi de finances pour 2018.

Source : INSEE.

2. La composante structurelle du déficit

a. Le déficit structurel et l'ajustement structurel

Le déficit structurel est le déficit corrigé des effets du cycle économique. Il s'agit du déficit qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel.

Le Gouvernement prévoit à l'**article 2** du présent projet de loi de programmation une réduction du déficit structurel sur la période de programmation de 2,2 % en 2017 à 0,8 % du PIB en 2022.

Le présent projet de loi de programmation ne mentionne pas expressément le niveau de l'ajustement structurel mais celui-ci peut être aisément déduit puisqu'il correspond à la variation du solde structurel. Il est également mentionné dans le rapport annexé.

Sur la période de programmation, le Gouvernement prévoit un ajustement structurel de 1,4 point de PIB.

ÉVOLUTION DU SOLDE STRUCTUREL

(en % de PIB potentiel)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde structurel	- 2,2	- 2,1	- 1,8	- 1,6	- 1,2	- 0,8
Ajustement structurel	0,2	0,1	0,3	0,3	0,4	0,4
Total de l'ajustement structurel sur la période de programmation 2018-2022	1,4					

Source : présent projet de loi de programmation.

Dans son avis, le HCFP a observé que l'ajustement structurel prévu se limitait à 0,1 point en 2018 et à « 0,3 point de PIB par an en moyenne entre 2018 et 2022 », ce qui « n'est pas conforme aux dispositions de l'article 5 du règlement européen 1466/97 » qui prévoit un ajustement structurel minimal de 0,5 point tant que l'OMT n'est pas atteint.

Le HCFP en conclut que « le redressement des finances publiques programmé est lent ».

b. L'effort structurel

L'**article 4** du présent projet de loi de programmation fixe les objectifs d'effort structurel sur la période de programmation.

Notion d'effort structurel

La notion d'effort structurel doit être distinguée de celle d'ajustement structurel.

L'ajustement structurel correspond à la variation du solde structurel.

Selon l'article 1^{er} de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, l'« *effort structurel est défini comme l'incidence des mesures nouvelles sur les recettes et la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel* ».

Autrement dit, l'effort structurel correspond à la composante discrétionnaire de l'ajustement structurel, c'est-à-dire la variation de la position budgétaire résultant des facteurs dont le Gouvernement a la maîtrise. Il peut s'agir soit d'une modification des prélèvements obligatoires (effort en recettes), soit d'économies (effort en dépenses).

EFFORT STRUCTUREL

(en points de PIB potentiel)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Effort structurel	0,1	0,2	0,3	0,3	0,5	0,5
<i>Dont :</i>						
<i>Mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires (hors crédits d'impôt)</i>	- 0,1	- 0,3	- 0,1	- 0,5	0,0	0,1
<i>Effort en dépenses (hors crédits d'impôt)</i>	0,1	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
<i>Clé de crédits d'impôt</i>	0,1	0,0	0,0	0,4	0,0	- 0,2

Source : présent projet de loi de programmation.

L'effort structurel prévu est de 0,1 point du PIB potentiel en 2017, 0,2 point en 2018, 0,3 point en 2019 et 2020, et 0,5 point en 2021 et 2022.

Ce tableau illustre le choix du Gouvernement de faire porter l'effort structurel sur la dépense publique. L'effort structurel reposerait en effet sur un **effort en dépenses** important de 0,4 point du PIB potentiel en 2018 et 2019, 0,5 point en 2020 et 2021, et 0,6 point en 2022.

3. L'objectif à moyen terme (OMT)

Le Gouvernement prévoit à l'**article 2** du présent projet de loi de programmation un OMT, défini en termes de solde structurel, de - 0,4 point de PIB. Si l'OMT fixé est conforme aux engagements européens de la France, il n'est pas prévu que celui-ci soit atteint durant les années de la programmation. En effet, le solde structurel serait encore de - 0,8 % du PIB en 2022.

Le HCFP estime que, sur ce point, la programmation s'éloigne des engagements européens de la France puisque l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance prévoit que les États procèdent à « *une convergence rapide* » vers l'OMT. Or, celui-ci ne serait atteint « *au mieux qu'en 2023* ».

C. ANALYSE DES RECETTES

Le Gouvernement prévoit à l'**article 5** du présent projet de loi de programmation une diminution du taux de prélèvements obligatoires de 1,1 point de PIB entre 2017 et 2022, celui-ci devant passer de 44,7 % à 43,6 % du PIB.

TRAJECTOIRE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

(en points de PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,3	43,3	43,6	43,6	43,6

Source : présent projet de loi de programmation.

Si cette cible était effectivement atteinte, le niveau de prélèvements obligatoires reviendrait en dessous de son niveau de 2012. Les prélèvements obligatoires avaient franchi en 2013 pour la première fois la barre des 44 % du PIB.

LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DEPUIS 1974

(en % du PIB)

Année	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Solde	33,5	35,1	37,1	37,1	37,0	38,7	39,4	39,6	40,1	40,8	41,6
Année	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Solde	41,6	41,1	41,8	40,9	40,6	40,6	40,9	40,3	40,9	41,5	41,7
Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Solde	42,8	43,0	42,9	43,6	42,8	42,5	41,9	41,8	41,9	42,5	42,8
Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde	42,1	41,9	41,0	41,3	42,6	43,8	44,8	44,6	44,4	44,4	44,7*

* prévision actualisée du projet de loi de finances pour 2018.

Source : INSEE.

Le présent projet de loi de programmation comprend également d'autres dispositifs de pilotage des recettes sur la période de programmation.

L'**article 4** du présent projet de loi de programmation précise l'impact des mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires.

MESURES NOUVELLES SUR LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES (HORS CRÉDITS D'IMPÔT)

(en points de PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires (hors crédits d'impôt)	- 0,1	- 0,3	- 0,1	- 0,5	0,0	0,1

Source : présent projet de loi de programmation.

Avec un objectif protecteur des finances publiques, les articles 16, 17 et 18 prévoient une limitation des réductions de prélèvements obligatoires et un plafonnement des dépenses fiscales et des « niches sociales ».

L'**article 16** fixe le plancher annuel de l'incidence financière des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires. L'incidence est appréciée une année donnée au regard de l'année précédente.

PLANCHER ANNUEL DE L'INCIDENCE BUDGÉTAIRE DES MESURES NOUVELLES EN PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

(en milliards d'euros)

Année	2018	2019	2020
Montant	- 5	- 9	- 7

Source : présent projet de loi de programmation de finances.

Autrement dit, les mesures nouvelles – adoptées à compter du 1^{er} juillet 2017 – ne doivent pas conduire à une baisse des prélèvements obligatoires de plus de 5 milliards d’euros en 2018, de plus de 9 milliards d’euros en 2019, et de plus de 7 milliards d’euros en 2020.

L’**article 17** prévoit un instrument de pilotage des dépenses fiscales. Il fixe un plafond des dépenses fiscales égal à 28 % d’un agrégat composé des recettes fiscales nettes du budget général et des dépenses fiscales. En second lieu, il porte de trois à quatre années la durée maximale des créations et extensions de dépenses fiscales à compter du 1^{er} janvier 2018.

Dans le même esprit, l’**article 18** fixe un plafond de « niches sociales » égal à 14 % d’un agrégat composé des recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des exonérations de cotisations sociales non compensées par des crédits budgétaires. Il limite à trois années l’application des créations et extensions des « niches sociales » à compter du 1^{er} janvier 2018.

D. ANALYSE DES DÉPENSES

Le Gouvernement prévoit à l’**article 5** du présent projet de loi de programmation une diminution du taux des dépenses publiques, hors crédits d’impôt, de 3,7 points de PIB entre 2017 et 2022, celui-ci devant passer de 54,6 % à 50,9 % du PIB. Cela représente un effort inédit de diminution de la dépense publique par rapport à la richesse nationale.

TRAJECTOIRE DES DÉPENSES PUBLIQUES HORS CRÉDITS D’IMPÔT

(en % de PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taux de dépenses publiques hors crédits d’impôt	54,6	53,9	53,3	52,5	51,8	50,9

Source : présent projet de loi de programmation.

Les instruments de pilotage de la dépense publique sont précisés aux articles 7 à 15 du présent projet de loi de programmation.

L’**article 7** fixe les objectifs d’évolution de la dépense publique en volume par sous-secteur d’administration.

TAUX DE CROISSANCE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN VOLUME, HORS CRÉDITS D’IMPÔT

(en %)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Administrations publiques, hors crédits d’impôt	0,8	0,5	0,6	0,4	0,2	0,1
– dont administrations publiques centrales	1,0	0,1	0,8	1,2	0,7	0,2
– dont administrations publiques locales	0,7	0,3	0,7	– 0,3	– 1,6	– 0,6
– dont administrations de sécurité sociale	0,6	0,9	0,4	0,1	0,6	0,4

Source : présent projet de loi de programmation.

L'**article 8** prévoit deux nouveaux instruments de pilotage des dépenses de l'État.

Une **norme de dépenses pilotables de l'État**, comprenant :

– les dépenses du budget général et des budgets annexes hors missions *Remboursements et dégrèvements* et *Investissements d'avenir*, hors la charge de la dette et hors les contributions au CAS *Pensions* ;

– les plafonds des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et la sécurité sociale ;

– les dépenses des comptes d'affectation spéciale hors *Pensions*, *Participations financières de l'État* et hors programmes de désendettement, ou portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers ;

– le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*.

Un **objectif de dépenses totales de l'État**, comprenant outre l'agrégat précédent :

– les dépenses d'investissements d'avenir et de la charge de la dette ;

– les prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane ;

– le CAS *Pensions* et les programmes des comptes spéciaux portant à titre principal des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers.

INSTRUMENTS DE PILOTAGE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros courants)

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Norme de dépenses pilotables de l'État	256,9	258,6	259,7	261,6	263,6
Objectif de dépenses totales de l'État	424,7	431,8	437,8	442,0	450,1

Source : présent projet de loi de programmation.

L'**article 9** fixe l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) en pourcentage du PIB et l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) en milliards d'euros courants.

OBJECTIF DE DÉPENSES DES ROBSS

(en % du PIB)

Année	2018	2019	2020
Objectif des dépenses des ROBSS	21,2	21,0	20,8

Source : présent projet de loi de programmation.

ONDAM

(en milliards d'euros courants)

Année	2018	2019	2020
ONDAM	195,2	199,7	204,3

Source : présent projet de loi de programmation.

L'article 10 prévoit deux objectifs en matière de finances locales, le premier tendant à limiter l'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement à 1,2 % et le second à la réalisation de 13 milliards d'euros de réduction du besoin de financement.

OBJECTIF D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

(en %, d'évolution annuelle en valeur et à périmètre constant)

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses de fonctionnement	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2

Source : présent projet de loi de programmation.

OBJECTIF D'ÉVOLUTION DU BESOIN DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

(en milliards d'euros)

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Réduction annuelle du besoin de financement	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6
Réduction cumulée du besoin de financement	-2,6	-5,2	-7,8	-10,4	-13

Source : présent projet de loi de programmation.

L'article 25 prévoit que le Gouvernement présente annuellement au comité des finances locales un bilan de l'exécution, au cours de l'année précédente, de l'objectif d'évolution de la dépense locale fixé par l'article 10 du présent projet de loi de programmation.

L'article 11 fixe un objectif de baisse des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de sécurité sociale d'au moins 1,5 % en moyenne annuelle sur la période 2018-2022 à périmètre constant.

L'article 12 fixe sur la période 2018-2020 les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale *Pensions*.

L'article 13 fixe le plafond des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, à périmètre constant.

CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en milliards d'euros courants)

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Plafond	48,11	48,09	48,43	48,49	48,49

Source : présent projet de loi de programmation.

L'**article 14** pose le principe de stabilisation du montant des restes à payer de l'État pour chacune des années 2018 à 2022, par rapport au niveau atteint en 2017.

L'**article 15** encadre le recours à l'affectation d'une imposition de toutes natures à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale. Il pose également le principe du plafonnement de l'affectation de ces taxes.

E. ANALYSE DE LA DETTE PUBLIQUE

Il est prévu, à l'**article 3** du présent projet de loi de programmation, une réduction de la dette publique de 5,4 points du PIB.

TRAJECTOIRE DE DETTE PUBLIQUE

(en % de PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dette publique	96,8	96,8	97,1	96,1	94,2	91,4

Dans son avis, le HCFP a souligné que l'hypothèse « *optimiste* » d'un écart de production positif et croissant à l'horizon 2022 permettait de faire l'hypothèse « *d'une trajectoire de dette publique plus favorable* ».

Une telle réduction de la dette publique ne s'est jamais produite dans les séries publiées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Les périodes de baisse de la dette publique sont d'ailleurs rares.

Si la cible pour 2022 devait être atteinte, la dette publique reviendrait à un niveau inférieur à celui qui était le sien en 2013.

LA DETTE PUBLIQUE DEPUIS 1978

(en vert, les périodes de baisse de la dette publique)
(en % du PIB)

Année	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Solde	nd	nd	nd	nd	21,2	21,1	20,8	22,0	25,3	26,6	29,0
Année	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Solde	30,6	31,2	33,5	33,5	34,3	35,4	36,3	40,0	46,3	49,6	55,8
Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Solde	59,7	61,1	61,0	60,2	58,6	58,1	60,0	64,1	65,7	67,1	64,4
Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde	64,3	68,0	78,9	81,6	85,2	89,5	92,3	93,9	95,6	96,3	96,8*

* prévision actualisée du projet de loi de finances pour 2018.

Source : INSEE.

L'article 24 du présent projet de loi de programmation prévoit également un dispositif d'encadrement de l'endettement des collectivités territoriales en introduisant une nouvelle règle prudentielle. Il prévoit un plafond national d'endettement de référence, par strate de collectivité, exprimé en nombre d'années de capacité d'autofinancement. Ainsi, le plafond d'endettement des communes de plus de 10 000 habitants devra par exemple être compris entre onze et treize années de capacité d'autofinancement brute de l'exercice écoulé.

IV. LES AUTRES DISPOSITIONS DU PRÉSENT PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION

Le présent projet de loi de programmation contient d'autres dispositions relatives au mécanisme de correction (A), à la gestion des finances publiques (B), et à l'information et au contrôle du Parlement (C).

A. LE MÉCANISME DE CORRECTION

L'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit un mécanisme de correction lorsque des écarts importants sont constatés entre l'exécution de l'année échue et la trajectoire de solde structurel définie dans la loi de programmation des finances publiques.

Un écart est considéré comme important lorsqu'il représente au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives.

L'article 6 du présent projet de loi de programmation précise que les mesures de correction envisagées doivent permettre de retourner à la trajectoire de solde structurel dans un délai maximal de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés.

B. LES DISPOSITIONS DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

L'**article 19** vise à interdire à l'État et aux organismes divers d'administration centrale de recourir au crédit-bail immobilier. Ce mode de financement est en effet coûteux.

L'**article 21** tend à autoriser le Fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR) à recourir à l'emprunt. Ayant été reclassé récemment parmi les administrations centrales par l'INSEE, cet organisme devait perdre le droit de recourir à l'emprunt pour exercer ces missions, ce qui est contraire aux règles européennes.

C. LES DISPOSITIONS SUR L'INFORMATION ET LE CONTRÔLE DU PARLEMENT

L'**article 20** prévoit la remise d'un rapport recensant annuellement les garanties octroyées.

L'**article 22** vise à améliorer l'information du Parlement sur la situation financière des établissements publics de santé.

L'**article 23** prévoit la remise d'un rapport dans le courant du premier trimestre 2018 sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

L'**article 26** prévoit la création d'une annexe au projet de loi de finances présentant les moyens concourant au « Grand plan d'investissement ».

L'**article 27** prévoit la remise d'un rapport annuel, à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques, faisant le bilan de la mise en œuvre du présent projet de loi de programmation.

Enfin, l'**article 28** vise à clarifier le contenu de l'annexe générale aux projets de loi de finances relative aux opérateurs de l'État.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa première réunion du mardi 10 octobre 2017, la commission des finances procède à l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (n° 234).

M. Joël Giraud, Rapporteur général. Tout d'abord, mes chers collègues, je tiens à vous préciser que je vais illustrer mon propos par un certain nombre de tableaux qui vont vous être distribués et qui vont également être projetés sur les écrans de la salle.

Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui est un texte financier essentiel puisqu'il fixe le cap et définit la trajectoire et la stratégie de nos finances publiques pour les cinq années à venir. Les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2018 s'inscrivent logiquement dans ce cadre. Il convient donc d'appréhender ce texte en ayant pleinement conscience de sa nature fondatrice pour la présente législature.

Les projets de lois de programmation des finances publiques sont parfois critiqués pour leur caractère non contraignant à l'égard des projets de loi de finances et en raison des possibilités de modification des trajectoires durant la période de programmation.

Toutefois, je voudrais rappeler que les lois de programmation sont de véritables lois et, en ce sens, ont une valeur normative. Elles ne sont pas supérieures aux lois de finances, mais peuvent comporter des dispositions législatives, comme nous le verrons lors de notre discussion – je pense par exemple à la règle d'or renforcée pour les collectivités territoriales.

Par ailleurs, les lois de programmation des finances publiques, créées par la révision constitutionnelle de 2008, ont également un contenu plus important depuis l'adoption de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Celle-ci a créé le HCFP, qui produit désormais une analyse précise des hypothèses sur lesquelles reposent les projets de loi de programmation des finances publiques.

Les lois de programmation doivent notamment fixer un objectif à moyen terme (OMT) d'équilibre structurel des comptes publics, conformément au traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Un mécanisme de correction est prévu en cas de constatation d'un « écart important » entre les résultats de l'exécution et les orientations pluriannuelles de solde structurel.

Les lois de programmation des finances publiques doivent fixer les trajectoires de soldes – structurel, conjoncturel, effectif – et d’effort structurel. Elles fixent les objectifs et plafonds de dépenses ainsi que l’incidence des mesures sur les prélèvements obligatoires.

Par ailleurs, elles peuvent contenir des dispositions relatives à la gestion des finances publiques et à l’information du Parlement. Ainsi, ce texte est articulé autour de ces deux blocs, avec deux titres : le premier titre est consacré aux orientations pluriannuelles des finances publiques ; le second titre est consacré à la gestion des finances publiques et à l’information et au contrôle du Parlement.

Quatre lois de programmation des finances publiques ont été adoptées par le passé. Les objectifs de solde public qu’elles ont définis étaient initialement rarement atteints comme vous pouvez le voir à la lecture des tableaux. Toutefois, l’actuelle loi de programmation fait figure d’exception puisque la trajectoire aura été respectée quasiment chaque année, sauf en 2017. Cela illustre les progrès en matière de gestion des finances publiques et le rôle, dont je parlais à l’instant, du HCFP, qui a permis d’accroître la sincérité des lois de programmation de finances publiques.

Le Haut Conseil rend un avis sur les hypothèses du projet de loi de programmation : l’estimation du PIB potentiel ; la cohérence de la programmation envisagée au regard de l’objectif de moyen terme ; et les prévisions macroéconomiques.

Une programmation doit, en effet, reposer sur un cadrage macroéconomique fiable. Il serait hasardeux de la fonder sur une hypothèse de croissance trop optimiste, non par manque de volontarisme politique, mais tout simplement parce que la croissance au cours des deux dernières décennies a plutôt ralenti.

Le scénario macroéconomique du Gouvernement en tient compte. Il est crédible. Il repose sur les hypothèses suivantes : un taux de croissance de 1,7 % sur la période 2017-2021, puis 1,8 % en 2022 ; une remontée progressive du taux d’inflation, jusqu’à 1,75 % en fin de période ; l’écart de production se refermerait en 2020 et deviendrait positif ; enfin, les taux courts et longs remonteraient progressivement.

Le Haut Conseil a considéré, dans son avis, que la prévision du Gouvernement n’appelait pas d’observations pour la période 2017-2020 et était plutôt optimiste pour 2021 et 2022.

Le Gouvernement a revu les hypothèses de croissance potentielle et d’écart de production qui servent à calculer le déficit structurel. L’écart de production a été divisé par deux et la croissance potentielle abaissée de 0,2 point en moyenne. En clair, cela signifie que le déficit structurel est un peu plus important qu’estimé auparavant. Je sais qu’il y a beaucoup d’amendements sur ce point qui passionne les experts, qui sont forcément nombreux dans cette

commission. En tout cas, j'observe que le Haut Conseil a donné un satisfecit au Gouvernement sur ce point. Selon lui, « *le scénario de croissance potentielle retenu par le Gouvernement se situe dans la moyenne des estimations disponibles* ». J'émettrai donc un avis défavorable à tous les amendements qui tendraient à revoir les hypothèses de croissance potentielle. Comme ça, c'est clair dès le départ. C'est pour éviter que les débats ne s'enlisent...

Venons-en aux orientations de finances publiques.

Comme vous le savez, le solde public est en déficit depuis 1975. Entre 2002 et 2016, le déficit public annuel de la France a été supérieur à 3 % du PIB à treize reprises en quinze exercices. Le retour sous la barre des 3 % du PIB est vraiment impératif pour permettre à la France de sortir de la procédure de déficit excessif dont elle fait l'objet depuis 2009.

Le projet de loi prévoit un retour sous la barre des 3 % de déficit public dès cette année, ce qui n'était plus arrivé depuis dix ans. Le déficit public se réduirait progressivement pendant le quinquennat, avec un ressaut d'un point de PIB en 2019, en raison de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en réduction pérenne de cotisations sociales, qui représentera un coût de 20 milliards d'euros. Le solde public serait quasiment à l'équilibre en 2022.

Il est également prévu une diminution importante du déficit structurel, avec un ajustement structurel de 1,4 point de PIB de 2018 à 2022. Le Haut Conseil a estimé que l'ajustement structurel s'écarterait des règles du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, qui demande un ajustement annuel d'au moins 0,5 point de PIB, mais il existe des règles de souplesse, notamment lorsque des réformes structurelles importantes sont engagées.

L'effort structurel, qui correspond à la composante discrétionnaire de l'ajustement structurel, reposerait essentiellement sur les dépenses comme l'illustre l'un des tableaux, et non pas sur la hausse des prélèvements obligatoires. L'effort en dépenses, c'est-à-dire les économies, serait de 0,4 point de PIB en 2018-2019, 0,5 point en 2020-2021 et 0,6 point en 2022.

Venons-en maintenant aux prélèvements obligatoires.

Les mesures en recettes devraient conduire à une diminution du taux de prélèvements obligatoires de plus d'un point de PIB entre 2017 et 2022. La baisse interviendrait au cours de la période 2018-2019, c'est-à-dire dès le début de la programmation, puis la fiscalité serait stabilisée jusqu'en 2022. Le plancher annuel de l'incidence financière des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires autorise des baisses jusqu'à 5 milliards d'euros en 2018, 9 milliards en 2019 et 7 milliards en 2020, auxquelles peuvent s'ajouter les baisses liées aux mesures antérieures.

Par ailleurs, le projet de loi institue des instruments rénovés de pilotage des dépenses fiscales et des niches sociales. Au lieu de prévoir un montant plafond qui n'est jamais respecté, il prévoit un plafond en pourcentage des recettes. Le plafond pourra ainsi évoluer avec la croissance et l'inflation. Les plafonds ont été calculés pour tenir compte de la montée en charge du CICE en 2018 et sa transformation en allègements de cotisations en 2019.

La programmation prévoit non seulement une baisse des prélèvements obligatoires mais aussi une baisse des dépenses publiques. Ainsi, le taux de dépense publique, hors crédits d'impôt, diminuerait de 3,7 points de PIB entre 2017 et 2022, ce qui représente une trajectoire de baisse historique. Cela se traduit par un taux d'évolution de la dépense publique très faible sur l'ensemble de la période 2018-2022, qui diminue même progressivement pour être quasiment nul en volume en fin de période.

À ce titre, le projet de loi de programmation instaure deux nouvelles normes de dépenses pour l'État, inspirées de recommandations de la Cour des comptes. Une première norme identifie les dépenses dites « pilotables » de l'État. Il s'agit des dépenses de l'État hors investissements d'avenir, charge de la dette, contributions employeur pour les pensions de retraite et opérations sur les participations financières. La seconde fixe un objectif de dépenses totales de l'État, avec un périmètre de dépenses élargi au maximum. Le projet de loi fixe les trajectoires d'évolution de ces deux périmètres de dépenses de l'État : cela correspond à une baisse des dépenses pilotables en volume de l'ordre de 1 % à partir de 2020.

La maîtrise de la dépense publique se traduit également par la fixation d'objectifs applicables aux administrations de sécurité sociale. Le projet de loi fixe une évolution à la baisse de la dépense des régimes obligatoires de base de sécurité sociale par rapport au PIB pour les années 2018 à 2020, ainsi que l'évolution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

Enfin, les collectivités territoriales participeront à l'effort global de maîtrise inédite de la dépense publique. Le projet de loi prévoit deux objectifs : une évolution annuelle des dépenses de fonctionnement limitée à 1,2 % ; une réduction annuelle du besoin de financement de 2,6 milliards d'euros, soit un total de 13 milliards d'euros pendant la durée du quinquennat.

L'État conclura des contrats avec les 317 collectivités les plus importantes en nombre d'habitants, représentant les deux tiers de la dépense locale, afin de déterminer les objectifs d'évolution et les modalités selon lesquelles sera assuré le respect de ces objectifs. Nous aurons l'occasion d'en discuter.

Un mécanisme de correction est également prévu, dont les modalités seront précisées dans le cadre du dialogue entre les collectivités et l'État, en cas d'écart entre les objectifs et les résultats d'exécution. Le mécanisme de correction

pourra porter sur les concours financiers de l'État ou les ressources fiscales affectées aux collectivités.

En témoignage de confiance retrouvée, le présent projet de loi fixe une trajectoire stable des concours financiers aux collectivités sur la période 2018-2022, à l'inverse de l'actuelle loi de programmation qui prévoyait des baisses substantielles de dotations chaque année pour les collectivités, baisses qui se sont d'ailleurs concrétisées, comme vous le savez tous, en particulier ceux qui géraient des collectivités locales avant que ne soit décidée la fin du cumul des mandats.

La trajectoire de baisse du besoin de financement vise à réduire l'endettement des collectivités. Cela s'inscrit dans une trajectoire plus générale de la dette publique. Celle-ci n'a quasiment eu de cesse de progresser depuis la fin des années 1970. Elle devrait s'élever à 96,8 % du PIB à la fin de l'année.

En guise de résultat de sa politique budgétaire et fiscale, le Gouvernement anticipe une diminution de la dette publique de plus de 5 points de PIB entre 2017 et 2022. Une telle diminution de la proportion de dette publique par rapport à la richesse nationale serait également inédite – il faut dire que la dette a atteint des niveaux records.

En conclusion, l'orientation et la trajectoire de notre politique budgétaire et fiscale pour les cinq années à venir se veulent respectueuses de nos engagements européens, en particulier de la règle des 3 % de déficit public et de réduction progressive du déficit structurel. Elle porte des choix forts de réduction de la dépense publique, permettant ainsi une diminution simultanée des prélèvements obligatoires.

Ce couplage – baisse des dépenses publiques et baisse des prélèvements obligatoires – a pour objet de stimuler la reprise économique, qui apparaît désormais comme robuste. Il faudra évidemment faire des choix en termes de politique publique, d'efficacité de la dépense publique mais je veux croire que c'est ce qu'attendent nos concitoyens.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES

Article 1^{er} **Approbation du rapport annexé**

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article approuve le rapport annexé au projet de loi.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

L'article 5 de la loi organique du 17 décembre 2012 précitée relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit qu'un **rapport est annexé au projet de loi de programmation des finances publiques** et donne lieu à approbation du Parlement.

Ce rapport, qui peut faire l'objet d'amendements, décrit le **cadre macroéconomique**, les **perspectives en matière de finances publiques** et les **mesures** de nature à garantir le respect de la programmation.

Le tableau suivant récapitule les principaux éléments du cadre macroéconomique contenu dans le rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques.

PRINCIPALES HYPOTHÈSES DU SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE 2017-2022

(en % d'évolution annuelle, sauf précision contraire)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Croissance en volume du PIB	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
Déflateur de PIB	0,8	1,1	1,25	1,5	1,75	1,75
Indice des prix à la consommation hors tabac	1,0	1,0	1,1	1,4	1,75	1,75
Masse salariale privée	3,3	3,1	3,2	3,6	3,8	3,8
Croissance potentielle	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
PIB potentiel en milliards d'euros 2010	2 181	2 209	2 236	2 264	2 294	2 325
Écart de production en % du PIB potentiel	- 1,1	- 0,7	- 0,2	+ 0,2	+ 0,6	+ 1,1
Taux courts (BTF 3 mois) en %	- 0,5	- 0,1	0,7	1,5	2,0	2,5
Taux longs (OAT à 10 ans) en %	1,1	1,85	2,6	3,25	3,75	4,0

Source : rapport annexé au présent projet de loi de programmation.

Le présent article tend à l’approbation dudit rapport annexé.

Le scénario macroéconomique qu’il contient prend acte de la **reprise économique**. Il table sur une croissance en volume du PIB de 1,7 % sur la période 2017-2021 et de 1,8 % en 2022. Il repose prudemment sur une hypothèse de **reprise progressive de l’inflation** – de 1 % pour 2017 à 1,75 % en 2022 – et de **remontée des taux d’intérêt**.

Les hypothèses de croissance potentielle et d’écart de production sont proches de celle de la Commission européenne. Le Gouvernement estime ainsi la croissance potentielle à 1,25 % sur la période 2018-2020 au lieu de 1,2 % pour la Commission européenne.

La croissance en volume du PIB serait donc supérieure à la croissance potentielle ce qui conduit à une hypothèse de fermeture de l’écart de production en 2020 : le PIB effectif rattraperait son retard sur le PIB potentiel. Puis, l’écart de production continuerait de croître pour atteindre + 1,1 % du PIB potentiel en 2022.

Le HCFP a estimé que *« l’hypothèse d’une croissance supérieure à la croissance potentielle est cohérente avec le constat d’un écart de production initialement négatif »*. La fermeture de l’écart de production constitue selon lui une hypothèse *« vraisemblable en l’absence de nouvelle crise majeure »*. Toutefois, il a considéré qu’*« un écart de production positif et croissant »* sur la période 2020-2022 est une hypothèse *« qui peut paraître optimiste puisque à moyen terme, la croissance effective moyenne est déterminée par la croissance potentielle »*⁽¹⁾.

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-3 du 24 septembre 2017 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ([lien](#)).

Contenu du rapport annexé au projet de loi de programmation
(article 5 de la loi organique de programmation des finances publiques)

Un rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques et donnant lieu à approbation du Parlement présente :

- 1° Les hypothèses et les méthodes retenues pour établir la programmation ;
- 2° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement des administrations publiques et de chacun de leurs sous-secteurs, exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale ;
- 3° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, l'estimation des dépenses d'assurance vieillesse et l'estimation des dépenses d'allocations familiales ;
- 4° Pour chacun des exercices de la période de la programmation, les perspectives de recettes, de dépenses et de solde des régimes complémentaires de retraite et de l'assurance chômage, exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale ;
- 5° Les mesures de nature à garantir le respect de la programmation ;
- 6° Toute autre information utile au contrôle du respect des plafonds et objectifs mentionnés aux 1° et 2° de l'article 2, notamment les principes permettant de comparer les montants que la loi de programmation des finances publiques prévoit avec les montants figurant dans les lois de finances de l'année et les lois de financement de la sécurité sociale de l'année ;
- 7° Les projections de finances publiques à politiques inchangées, au sens de la directive 2011/85/UE du Conseil, du 8 novembre 2011, sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, et la description des politiques envisagées pour réaliser l'objectif à moyen terme au regard de ces projections ;
- 8° Le montant et la date d'échéance des engagements financiers significatifs de l'État en cours n'ayant pas d'implication immédiate sur le solde structurel ;
- 9° Les modalités de calcul de l'effort structurel mentionné à l'article 1^{er}, la répartition de cet effort entre chacun des sous-secteurs des administrations publiques et les éléments permettant d'établir la correspondance entre la notion d'effort structurel et celle de solde structurel ;
- 10° Les hypothèses de produit intérieur brut potentiel retenues pour la programmation des finances publiques. Le rapport présente et justifie les différences éventuelles par rapport aux estimations de la Commission européenne ;
- 11° Les hypothèses ayant permis l'estimation des effets de la conjoncture sur les dépenses et les recettes publiques, et notamment les hypothèses d'élasticité à la conjoncture des différentes catégories de prélèvements obligatoires et des dépenses d'indemnisation du chômage. Le rapport présente et justifie les différences éventuelles par rapport aux estimations de la Commission européenne ;
- 12° Les modalités de calcul du solde structurel annuel mentionné à l'article 1^{er}.

Ce rapport présente également la situation de la France au regard des objectifs stratégiques européens.

*

* *

La commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

*

* *

CHAPITRE I^{ER}

Les objectifs généraux des finances publiques

Article 2

Définition de l'objectif à moyen terme (OMT) et de la trajectoire de solde structurel

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article fixe un objectif à moyen terme (OMT) de déficit structurel de 0,4 % du PIB potentiel. Il détermine également une trajectoire de déficit structurel en pourcentage de PIB potentiel pour les années 2017 à 2022 : 2,2 % en 2017, 2,1 % en 2018, 1,8 % en 2019, 1,6 % en 2020, 1,2 % en 2021 et 0,8 % en 2022.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

À l'initiative du Rapporteur général, la commission a adopté un amendement avec avis favorable du Gouvernement qui ajoute la trajectoire d'ajustement structurel prévue pour les années 2017 à 2022 : 0,2 % en 2017, 0,1 % en 2018, 0,3 % en 2019, 0,3 % en 2020, 0,4 % en 2021 et 0,4 % en 2022.

L'article 1^{er} de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que, dans « *le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques prévu à l'article 34 de la Constitution, la loi de programmation des finances publiques fixe 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* » et qu'elle « *détermine, en vue de la réalisation de cet objectif à moyen terme et conformément aux stipulations du traité précité, les trajectoires des soldes structurels* ».

Le présent article (**alinéa 1**) fixe un OMT de –0,4 % du PIB potentiel.

Il fixe également (**alinéa 2**) une trajectoire d'évolution du solde structurel pour les années de la programmation.

ÉVOLUTION DU SOLDE STRUCTUREL

(en % de PIB potentiel)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde structurel	- 2,2	- 2,1	- 1,8	- 1,6	- 1,2	- 0,8

Source : présent article.

Notions de solde structurel et d'objectif à moyen terme

Le **solde structurel** est le solde corrigé des effets du cycle économique. Il s'agit de la composante du solde public qui est indépendante de la conjoncture. La réduction de la composante structurelle du déficit est prioritaire dès lors que la composante conjoncturelle est censée se résorber d'elle-même en période de reprise de la conjoncture.

C'est la raison pour laquelle l'objectif d'équilibre des comptes publics du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) est défini en termes de solde structurel. L'article 3 du TSCG précise que cet objectif est atteint lorsque le déficit structurel des administrations publiques est inférieur à 0,5 point de PIB pour les États membres dont la dette dépasse 60 % du PIB, et à 1 point de PIB pour les autres États membres.

Les États membres de l'Union européenne doivent déterminer un objectif de moyen terme (**OMT**) d'équilibre des comptes publics en application de l'article 3 du TSCG. Cet objectif est réputé atteint si le déficit structurel est inférieur à 0,5 % du PIB potentiel.

Si l'OMT fixé est conforme aux engagements européens de la France, il n'est pas prévu que celui-ci soit atteint durant les années de la programmation. En effet, le solde structurel serait encore de - 0,8 % du PIB potentiel en 2022 pour un OMT de - 0,4 %.

Le HCFP estime que, sur ce point, la programmation s'éloigne des engagements européens de la France puisque l'article 3 du TSCG prévoit que les États procèdent à « *une convergence rapide* » vers l'OMT. Or, celui-ci ne serait atteint « *au mieux qu'en 2023* »⁽¹⁾.

Pour rappel le dernier programme de stabilité transmis à la Commission européenne⁽²⁾ et la précédente loi de programmation des finances publiques⁽³⁾ avaient fixé la réalisation d'un OMT de - 0,4 % du PIB potentiel pour 2019. Auparavant, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017⁽⁴⁾ avait fixé un OMT de 0 % du PIB potentiel pour 2016.

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-3 du 24 septembre 2017 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ([lien](#)).

(2) Programme de stabilité pour les années 2017 à 2020 ([lien](#)).

(3) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

(4) Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

L'OMT et la trajectoire de solde structurel ainsi définis font l'objet d'un suivi en exécution.

Aux termes des articles 14 et 15 de la loi organique précitée, le HCFP a pour mission de donner un avis sur les articles liminaires des projets de loi de finances et des projets de lois de finances rectificatives « *au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* ».

Par ailleurs, en présence d'un écart important entre l'objectif et la réalisation de solde structurel, un mécanisme de correction peut être déclenché dans les conditions prévues par l'article 23 de la loi organique précitée et par l'article 6 du présent projet de loi de programmation.

*
* *

La commission examine l'amendement CF61 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. Il n'est pas efficace, d'un point de vue économique, de considérer qu'une politique ne doit être jugée qu'en fonction du solde structurel. Cet amendement vise à le rappeler. Nous préférierions très nettement que les engagements de la France auprès de l'Union européenne prennent en considération des objectifs en termes d'emploi, de recherche, de développement, de changement climatique, d'énergie, d'éducation, de pauvreté, d'exclusion sociale.

Autrement dit, nous remettons en question cette politique qui vise à faire de la question des déficits l'alpha et l'oméga de la bonne santé des États de l'Union européenne qui subissent la pression de la règle d'or. Cette logique « austéritaire » envoie l'Union européenne dans le mur et mine, comme on le voit en Espagne et ailleurs, le consentement national.

Pour toutes ces raisons, nous proposons de supprimer cet article.

M. le Rapporteur général. Ce point de vue peut se défendre dans le cadre d'une discussion générale.

Toutefois, juridiquement, le déficit structurel existe et un objectif d'équilibre structurel des comptes est fixé par l'article 3 du TSCG. La loi organique du 17 décembre 2012 prévoit que le Gouvernement doit soumettre au Parlement un projet de loi de programmation avec un objectif à moyen terme d'équilibre structurel des comptes ainsi qu'une trajectoire. Le Gouvernement a donc rempli ses obligations découlant du traité et de la loi organique en nous soumettant cet article.

C'est pourquoi je dois émettre un avis défavorable sur cet amendement de suppression pure et simple de l'article.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CF9 de Mme Valérie Rabault.

Mme Christine Pires Beaune. Sous la précédente législature, nous avons adopté en commission des finances – à une assez large majorité – un amendement relatif au solde structurel. En séance, il avait été rejeté à la demande du Gouvernement. Une année plus tard, nous avons constaté que la commission des finances avait raison.

M. le Rapporteur général. Vous avez le mérite de la cohérence, puisque cette position était soutenue par Valérie Rabault lorsqu'elle était rapporteure générale. Cela étant, je ferai quelques remarques.

Au cours de la précédente législature, les hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production se sont progressivement éloignées de celles de la plupart des organismes internationaux, dont la Commission européenne. Il en a résulté une sous-estimation patente du déficit structurel, qui a été dénoncée à plusieurs reprises par le HCFP. Ce dernier a jugé plus réaliste l'hypothèse de croissance potentielle du nouveau gouvernement. Elle est d'ailleurs légèrement supérieure à celle de la Commission européenne et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Je suis donc défavorable à l'amendement.

M. Charles de Courson. Depuis dix ans, nous avons un grand débat sur la définition de la croissance potentielle qui sert de base au calcul du déficit structurel. Il est dommage que notre collègue Valérie Rabault ne soit pas encore là, car elle travaillait sur ce sujet.

Il s'agit de mesurer l'écart entre la production potentielle et la production réelle. Le malheur est que le calcul repose sur l'idée que les capacités de production éventuellement disponibles sont compétitives, ce qui n'est pas du tout évident. C'est même l'un des problèmes de l'outil productif français : ce n'est parce que vous avez un outil de production que vous êtes capable de vendre à des prix compétitifs et de trouver un marché.

Dans cette affaire, il y a quelque chose de troublant : pour la première fois depuis dix ans, on constate une inversion de l'écart à partir de 2020. Nul ne sait l'expliquer. Je ne voterai pas pour l'amendement de nos collègues socialistes, mais je pense que cette inversion pose problème. Que signifie-t-elle ? Monsieur le ministre pourrait peut-être nous éclairer sur cet intéressant écart négatif.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Ce débat pourrait nous entraîner assez loin.

Je voudrais simplement revenir à l'hypothèse évoquée par Mme Pires Beaune. En 2012, la commission des finances avait raison mais, entre-temps, le

Haut Conseil des finances publiques a été créé, et il se prononce notamment sur le sérieux des hypothèses retenues. L'amendement aurait été justifié au moment où les hypothèses étaient trop optimistes et discutables. À présent, le Haut Conseil émet des avis. Nous ne devons être ni trop optimistes ni trop pessimistes. Je ne saurais trop recommander de rejeter cet amendement pour que nous puissions entrer dans une épure qui corresponde au moins à la réalité des chiffres, comme l'ont souligné le Haut Conseil et le Premier président de la Cour des comptes, que vous avez auditionné.

En ce qui concerne la croissance potentielle et ses diverses explications, M. le ministre de l'économie et des finances aura l'occasion d'y revenir plus longuement lors du débat de la semaine prochaine.

M. Charles de Courson. Si l'on se reporte à la page 25 du rapport annexé au projet de loi de programmation, la tendance s'inverse effectivement à partir de 2020 : + 0,2 point en 2020, + 0,6 point en 2021, + 1,1 point en 2022. Pourrait-on nous expliquer ce qu'est cet écart de production positif ?

Mme Amélie de Montchalin. Le PIB potentiel est, en volume, la croissance du PIB cumulée dans le temps. Vous regardez, en tendance, ce que devrait être le volume du PIB. Vous regardez ensuite ce que chaque année de croissance vous amène à faire. Vous comparez enfin où vous en êtes en volume.

Nous serons au-dessous de la tendance de long terme jusqu'en 2020 et nous serons au-dessus après 2020. D'où cette croissance dans le temps. Si vous avez une croissance positive tous les ans, vous dépassez chaque année la tendance de volume. Avec une croissance potentielle de 1,2 %, la tendance longue nous amènera – avec 1,7 % de croissance – à un écart de 1,1 point en 2022, lors de la dernière année du quinquennat.

M. le président Éric Woerth. Tout le monde a compris... ?

M. le Rapporteur général. Il me semble me souvenir vous avoir entendu, dans des temps antérieurs, reprocher que cet écart restait toujours négatif, cher collègue de Courson. Pour une fois qu'il devient positif en fin de période, vous devriez être heureux !

M. Charles de Courson. J'avais constaté que les gouvernements précédents, sous l'ancienne majorité, avaient systématiquement surévalué la croissance, ainsi que M. Darmanin l'a rappelé à juste raison. La preuve : pendant six ans l'écart entre le PIB potentiel et le PIB réel était toujours croissant. Il y avait un truc... C'est tout à fait cohérent avec ce que je dis aujourd'hui, monsieur le Rapporteur général, qui étiez aussi à la commission des finances à l'époque.

M. Daniel Labaronne. La croissance potentielle est celle que l'on peut obtenir si l'on utilise les capacités de production sans pression inflationniste. On peut imaginer qu'à un moment donné, compte tenu de ce que vient de dire Amélie de Montchalin, on ait une croissance effective supérieure à cette croissance

potentielle – qui est une tendance – mais avec une légère accélération de l’inflation. C’est cohérent avec les principales hypothèses du scénario macroéconomique 2017-2022 : une augmentation, en 2020, 2021 et 2022, de l’indice des prix à la consommation, qui passerait de 1,1 % à 1,4 % puis à 1,75 %. La démarche macroéconomique est donc parfaitement cohérente.

La commission rejette l’amendement.

Puis elle examine l’amendement CF58 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement vise à porter l’effort d’ajustement structurel à 0,5 point de PIB, conformément à l’engagement que nous avons pris. Dans le texte qui nous est proposé, la baisse est de 0,1 point. Notre amendement propose de passer de – 2,1 % à – 1,7 %, de façon à réaffirmer que nous devons atteindre – 0,5 point. Le commissaire européen en charge de ces questions nous a répondu de manière assez floue, alors que notre pays a pourtant pris un engagement : il nous a dit que si nous faisons des réformes structurelles, il serait peut-être possible de déroger à la règle. Or nous ne la respectons jamais, pas plus en 2018 qu’en 2019, 2020, 2021 ou 2022.

Nous tenons à rappeler nos engagements car, au groupe Les Constructifs, nous sommes pro-européens.

M. le Rapporteur général. Je suis défavorable à votre amendement. Contrairement à ce que vous venez de dire, le volet préventif du pacte de stabilité offre des souplesses. Il est certes prévu que les États dont la dette dépasse 60 % du PIB doivent réaliser un ajustement structurel d’au moins 0,5 point de PIB. Cependant, il est aussi expressément indiqué à l’article 5 du règlement 1466/97 modifié le 16 novembre 2011 qu’il peut être tenu compte de la mise en œuvre de réformes structurelles de grande envergure pour autoriser un écart temporaire par rapport à la trajectoire d’ajustement structurel. Il est probable que la France bénéficie de cette souplesse au regard des nombreuses réformes structurelles qui ont été engagées. Il me semble avoir entendu cela de la bouche du commissaire européen concerné.

M. le ministre. Monsieur de Courson, c’est très bien de se donner cet objectif de 0,5 point, mais que proposez-vous pour l’atteindre ?

M. Charles de Courson. Monsieur le ministre, vous faites 9 milliards d’euros d’économies sur la dépense alors qu’en juillet, lors du débat d’orientation budgétaire, vous aviez promis d’économiser 20 milliards – ce qu’il fallait faire pour redresser les finances publiques. Officiellement, les économies s’élèvent à 15 milliards mais, dans les faits, elles sont de 9 milliards.

Il faut doubler la réduction de la dépense structurelle. C’est vous qui êtes aux affaires mais nous pouvons vous aider à trouver des pistes, notamment dans la fonction publique. On ne peut pas continuer comme ça : vous ne réduisez aucun des effectifs et, en plus, vous augmentez la masse budgétaire comme vous l’avez

encore indiqué en réponse aux questions de deux collègues. Je ne suis pas partisan de continuer à appliquer le protocole qui avait été signé par l'ancienne majorité, un acte irresponsable étant donné la situation. C'était payer à crédit. Nous l'avons critiqué – y compris vous-même, monsieur le ministre – lorsque nous étions dans l'opposition.

C'est une piste parmi d'autres.

M. le ministre. On peut certes afficher des chiffres impressionnants, qui soient dans la ligne des engagements pris, mais nous devons aussi affronter la situation présente. Monsieur de Courson, lors de la dernière réunion de cette commission, vous nous avez dit qu'il fallait finalement baisser les dotations aux collectivités. Aujourd'hui, on nous demande de donner plus d'argent aux fonctionnaires. La semaine prochaine, on nous fera encore d'autres propositions. Il faut vraiment se rendre compte que ce demi-point de PIB représente beaucoup de mesures qui n'ont rien de cosmétique.

Mme Stella Dupont. Monsieur de Courson, vous parlez d'irresponsabilité mais il faut savoir tenir compte des leçons du passé. Lorsque la révision générale des politiques publiques (RGPP) a réduit aveuglément, de façon purement comptable, les moyens des administrations publiques, il me semble que cela n'a pas donné le meilleur des résultats. Nous proposons de faire le point sur les missions des services de l'État avant d'envisager le cadre que nous nous sommes fixé, à savoir la réduction de 120 000 postes. Nous sommes, au contraire, très cohérents et très responsables.

M. le président Éric Woerth. La RGPP n'a en rien été « aveugle ». Nous avons eu beaucoup de rapports, venant de tous les corps d'inspection et de tous les cabinets de conseil du pays, sur la manière de réformer l'État, mission par mission. Il n'y avait de « comptables » que les objectifs de communication comme le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, qui ne s'est d'ailleurs pas appliqué uniformément.

Je ne vais pas lancer un débat sur le sujet mais je voulais le replacer dans un cadre historique. En outre, c'était la « version 1.0 » de la RGPP : c'est comme si vous aviez une application vieille de quatre ans ; elle aurait dû être modernisée, ce qui n'a pas été le cas.

M. Philippe Vigier. Je voudrais rappeler les engagements du Président de la République. Vous les avez peut-être oubliés, mais il a parlé de 120 000 emplois publics à supprimer. Or, le rythme annuel des suppressions est beaucoup plus élevé quand on se réfère à une période de cinq ans plutôt que de quatre ans. Vous pouvez interroger le président de la commission des finances : il est celui qui a fourni le plus gros effort en la matière lorsqu'il était ministre, entre 2007 et 2010. L'exercice est compliqué, comme chacun le sait. C'est pour que la douche ne soit pas encore plus froide le moment venu... Vous verrez que le principe de réalité vous rattrapera.

Mme Amélie de Montchalin. La trajectoire annuelle – 120 000 postes divisés par cinq – exprime une approche comptable. Dans certains domaines, la RGPP a fait énormément de dégâts, notamment dans la police. Nicolas Sarkozy, le Président de la République de l'époque, l'avait lui-même reconnu. C'était une approche comptable qui ne prenait pas en compte les besoins des missions et des politiques publiques sous-jacentes. Je pense qu'il est dangereux d'inscrire dans la loi une réduction de 0,5 % du déficit structurel quels que soient les moyens et les outils : cela affaiblit la politique publique alors que nous devons la réformer.

M. le président Éric Woerth. À un moment donné, les objectifs se traduisent nécessairement par des chiffres, mais les objectifs n'étaient pas comptables.

M. le ministre. Il ne faudrait pas faire croire que le demi-point sera atteint en supprimant 120 000 postes. Monsieur de Courson, vous n'êtes pas magicien à ce point. Nous attendons vos autres propositions de baisses de dépenses avec intérêt, pour pouvoir en discuter. Je constate que lorsque nous évoquons certains sujets dans l'hémicycle, vous prônez surtout de nouvelles niches fiscales...

Monsieur Vigier, il ne s'agit pas de 120 000 postes de fonctionnaires d'État. Rappelons que le Président de la République avait donné un objectif de 70 000 postes pour la fonction publique territoriale et de 50 000 pour la fonction publique d'État. Vous devrez donc faire preuve du même entrain lorsque nous aborderons la réforme des contrats aidés.

À un moment, la RGPP puis la modernisation de l'action publique (MAP) ont été nécessaires. Nous proposons de revoir les missions. Notez que la direction générale des finances publiques a contribué très fortement à la baisse du nombre des emplois publics, notamment grâce à la numérisation. Sur les 1 600 postes nets supprimés, il y en a 1 400 dans ma propre administration. Je pense que nous montrons l'exemple, et nous avons parfois des difficultés à le faire comprendre. Il a fallu d'abord entreprendre la numérisation des feuilles d'impôts – que d'autres ministres ont faite avant moi – avant de pouvoir supprimer des postes.

Nous aurons un débat sur les missions. Faut-il les conserver, les concevoir de manière différente, les définir avec les collectivités locales ? C'est une question très politique. Quand nous en aurons terminé avec les missions, c'est-à-dire en février ou mars, nous mettrons les moyens humains correspondants dans les budgets à venir.

M. le président Éric Woerth. Tout le monde a toujours posé la question des missions. C'est un sujet dont on ne sort pas.

M. Éric Coquerel. À la faveur de cet amendement, je ne sais pas si nous allons assister à une compétition entre les députés du groupe La République en Marche et ceux du groupe Les Républicains – de diverses obédiences – pour savoir qui supprime le plus d'emplois et qui pratique le plus l'austérité. Quoi qu'il

en soit, nous voterons contre cet amendement qui aggrave la situation même si, pour le coup, je ne vois pas tellement la différence de nature avec le reste du texte.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CF52 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Il s'agit d'ajouter à la loi de programmation la trajectoire d'ajustement structurel. Elle ne fait certes pas partie du contenu obligatoire d'une loi de programmation des finances publiques, mais c'est un indicateur utilisé notamment pour l'application des règles du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dès lors, il apparaît opportun de le faire figurer expressément dans la loi.

M. Charles de Courson. Je ne comprends pas bien les chiffres figurant dans le tableau du Rapporteur général, en particulier le 0,3 de la quatrième colonne, alors que la variation du solde structurel entre 2019 et 2020 serait plutôt de 0,2 point.

M. le Rapporteur général. Il s'agit d'une donnée arrondie, monsieur de Courson.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 2 modifié.

*

* *

Article 3

Décomposition de la trajectoire de solde effectif entre composante structurelle, composante conjoncturelle et mesures ponctuelles et temporaires

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article détermine une trajectoire de déficit public en pourcentage du PIB pour les années 2017 à 2022 : 2,9 % en 2017, 2,6 % en 2018, 3 % en 2019, 1,5 % en 2020, 0,9 % en 2021 et 0,2 % en 2022. Il présente également la décomposition de cette trajectoire entre composante structurelle, conjoncturelle et mesures ponctuelles et temporaires, ainsi que par sous-secteur d'administration. Il détermine également une trajectoire de dette publique en pourcentage du PIB pour les années 2017 à 2022 : 96,8 % en 2017 et 2018, 97,1 % en 2019, 96,1 % en 2020, 94,2 % en 2021 et 91,4 % en 2022.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

L'article 1^{er} de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que la loi de programmation des finances publiques détermine « *les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels successifs des comptes des administrations publiques [...], ainsi que l'évolution de la dette publique* » et « *présente la décomposition des soldes effectifs annuels par sous-secteur des administrations publiques* ».

Le présent article fixe les cibles de solde effectif ainsi que sa décomposition par composante et par sous-secteur d'administration.

DÉCOMPOSITION DU SOLDE PUBLIC PAR COMPOSANTE ET TRAJECTOIRE DE DETTE PUBLIQUE

(en % de PIB, sauf indication contraire)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde effectif	-2,9	-2,6	-3,0	-1,5	-0,9	-0,2
Solde conjoncturel	-0,6	-0,4	-0,1	0,1	0,3	0,6
Mesures ponctuelles et temporaires	-0,1	-0,1	-1,0	-0,1	-0,1	0,0
Solde structurel (<i>en % de PIB potentiel</i>)	-2,2	-2,1	-1,8	-1,6	-1,2	-0,8
Dette	96,8	96,8	97,1	96,1	94,2	91,4

Source : présent article.

DÉCOMPOSITION DU SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATION

(en % de PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde effectif	- 2,9	- 2,6	- 3,0	- 1,5	- 0,9	- 0,2
<i>Dont :</i>						
<i>Administrations publiques centrales</i>	- 3,3	- 3,3	- 4,0	- 2,7	- 2,4	- 1,9
<i>Administrations publiques locales</i>	0,1	0,1	0,2	0,3	0,6	0,8
<i>Administrations de sécurité sociale</i>	0,2	0,5	0,8	0,8	0,8	0,8

Source : présent article.

Le déficit public continuerait de se réduire en 2018 à 2,6 % du PIB. Il remonterait provisoirement à 3 % du PIB en 2019 sous l'effet des mesures ponctuelles et temporaires qui le dégraderait d'un point de PIB en raison principalement de la transformation du CICE en allègements de cotisations sociales patronales. Puis il baisserait rapidement à compter de 2020 pour atteindre un niveau proche de l'équilibre budgétaire en 2022 (- 0,2 % du PIB).

Le solde conjoncturel serait excédentaire à partir de 2020. Autrement dit, le PIB effectif rattraperait son retard sur le PIB potentiel.

Inversement, le solde structurel serait encore de - 0,8 % du PIB potentiel en 2022. L'OMT de - 0,4 % ne serait donc pas atteint à la fin du quinquennat.

Au terme de la programmation, soit en 2022, les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de sécurité sociale (ASSO) seraient excédentaires de 1,6 % du PIB (0,8 % pour les APUL et 0,8 % pour les ASSO). L'État et les autres administrations publiques centrales seraient encore en déficit de 1,9 % du PIB.

Quant à la dette publique, elle commencerait à refluer en 2020 et diminuerait sur les années de la programmation de 5,4 points de PIB (91,4 % du PIB en 2022 au lieu de 96,8 % en 2018).

*

* *

La commission examine en discussion commune, les amendements CF70 et CF69 de M. Éric Woerth et CF10 de Mme Valérie Rabault.

M. Gilles Carrez. Nous avons passé, sous la précédente législature, énormément de temps à discuter du solde structurel et de la croissance potentielle. Je nous invite à éviter de retomber dans ce travers. Ces notions sont très arbitraires, et elles ont surtout servi au précédent Gouvernement à majorer d'année en année la croissance potentielle pour pouvoir minorer le solde structurel. On a ainsi fini par en arriver à des résultats absurdes.

Je note cependant qu'un effort a été fait par l'actuel Gouvernement, puisque la croissance potentielle a été revue à la baisse et le solde structurel à la hausse, ce qui est une bonne chose, mais j'insiste bien sur le fait que ni le solde structurel ni la croissance potentielle ne s'observent. Ce qui compte, c'est ce qu'on emprunte, car les problèmes viendront de la dette. Or nous empruntons à hauteur du solde effectif, et le problème de ce budget, c'est que le déficit pour 2018 sera de 83 milliards d'euros, en forte progression.

Cela étant, nos échanges vous montrent, monsieur le ministre, à quel point vous allez avoir des difficultés à réaliser des économies. N'hésitez pas à vous référer aux innombrables rapports qui ont été produits pour accompagner la RGPP ou la MAP, ils contiennent des idées intéressantes.

Pour ma part, j'ai dès lors quelques scrupules à présenter cet amendement, qui reprend l'amendement présenté par Charles de Courson et qui vise à rappeler qu'aux termes du TSCG que nous avons signé en 2012, nous nous sommes engagés, au-delà de 60 % d'endettement, à réduire le déficit structurel d'au moins 0,5 point par an. Ce qui nous préoccupe, c'est que l'effort ne sera que de 0,1 point en 2018, alors que la conjoncture est extrêmement favorable, qu'il s'agisse de la croissance, des taux d'intérêt ou du prix du baril. Par ailleurs, cela risque de poser des problèmes dans nos négociations avec Bruxelles. Le Rapporteur général évoque les assouplissements possibles lorsque l'on entreprend des réformes structurelles de grande envergure, mais je n'en vois pas tant que ça qui soient programmées pour 2018...

M. le président Éric Woerth. Dans le même esprit que l'amendement précédent, l'amendement CF69 propose une pente adoucie afin d'éviter tout effet récessif.

Je rappelle, par ailleurs, que les clauses de flexibilité ou de souplesse demandent le respect, sur quatre ans, de l'OMT, ce qui n'est pas le cas dans le texte du Gouvernement.

M. Jean-Louis Bricout. Je pense, comme Gilles Carrez, que ce qui est important, c'est le solde effectif et les 83 milliards d'euros de dette.

Cela étant, la croissance semble de retour, ce qui, pour certains, ne serait qu'un effet de la conjoncture et nullement la conséquence d'efforts structurels. Pourtant, le coût du travail est passé, au niveau du SMIC, de 20 % du salaire entre 2007 et 2016 à 10 % aujourd'hui : il y a donc eu des efforts structurels, qu'il ne faut pas oublier.

Quoi qu'il en soit, afin de ne pas compromettre le retour de la croissance, nous proposons d'établir des objectifs qui ne nécessitent pas de coupes trop brutales dans les dépenses publiques.

M. le Rapporteur général. Je laisserai le ministre s'exprimer sur l'aspect structurel des réformes en cours, mais il suffit de lire le projet de loi de finances

pour 2018p pour constater qu'il ne s'agit pas d'un projet de loi de finances très classique, et qu'il emporte au contraire un certain nombre de réformes structurelles importantes.

Pour ce qui concerne les amendements, l'adoption de l'amendement CF70 nous obligerait à réaliser 10 milliards d'économies supplémentaires, venant s'ajouter aux 16 milliards déjà prévus. D'une manière plus générale, les deux amendements de notre président sont incompatibles avec les ambitions portées par le projet de loi, et en particulier avec le programme de baisses d'impôts. Avis défavorable.

Quant à l'amendement CF10, il prévoit pour 2022 un déficit conjoncturel de 1,8 point de PIB, ce qui est peu crédible, en tout cas contraire à l'analyse du Haut Conseil des finances publiques. Que le déficit conjoncturel reste aussi élevé sur une aussi longue période serait en effet étonnant, à moins qu'on ne considère que le conjoncturel devienne en quelque sorte du structurel. Il y a donc une contradiction interne dans la trajectoire que vous proposez.

Enfin, on ne peut soutenir à la fois qu'il n'y a pas ou presque pas de déficit structurel et prévoir dans le même temps, un maintien des déficits publics à un niveau important sur toute la durée de programmation. J'émetts donc un avis également défavorable.

M. le ministre. J'écoute toujours Gilles Carrez avec beaucoup d'attention, mais sa remarque sur la difficulté de baisser les finances publiques mérite d'être entendue de tous, car on ne peut à la fois nous dire que nous ne faisons pas assez d'économies et critiquer toutes celles que nous proposons.

Sur le travail, le logement, les transports, nous proposons des réformes structurelles. Que l'on soit pour ou contre, nous ne choisissons pas la facilité. Par ailleurs, qu'il s'agisse encore de ces secteurs mais également des collectivités locales, des armées, du monde associatif, de l'audiovisuel public et j'en passe, je n'entends que des députés, en l'occurrence membres du groupe Les Républicains, dire qu'il ne fallait pas y toucher. Je suis donc très preneur d'idées pour savoir à quoi il faut toucher pour atteindre l'objectif que vous nous fixez.

Le Gouvernement a pris cet été des mesures de régulation extrêmement fortes, et parfois impopulaires, pour que nous puissions respecter nos engagements européens. Nous proposons des économies difficiles, même si elles ne vont pas toujours au bout de la ligne que nous nous étions fixée, car nous voulons éviter de tomber dans l'austérité. Face à cela, ceux qui, aujourd'hui, au sein de cette commission, s'expriment en spécialistes et prônent des économies supplémentaires conformes aux critères européens sont les mêmes que l'on entendra dans l'hémicycle ou dans les médias dénoncer les mesures impopulaires et inhumaines que prend le Gouvernement. Je pense surtout que nous devrions tous être totalement sincères.

M. le président Éric Woerth. Il y a beaucoup de dépenses structurelles qui pourraient faire l'objet de réformes, qu'il s'agisse des dépenses de retraites, de l'indemnisation du chômage, de l'assurance maladie ou des dépenses afférentes à la fonction publique ; ce sont autant de sujets auxquels, selon moi et avec le plus d'objectivité possible, ce projet de loi de finances n'apporte pas de réponses.

M. le ministre. Je vous entends, monsieur le président, mais dites-nous dans ce cas à quel âge il faut partir à la retraite ! Quant aux baisses d'effectifs dans la fonction publique, je constate encore une fois que ce sont les mêmes qui les réclament mais qui, dès que l'on envisage de fermer des trésoreries ou des services douaniers, sont les premiers à m'écrire pour que ça ne se fasse pas chez eux. Je sais qu'il s'agit de décisions difficiles à prendre pour le Gouvernement, mais il me semble que, localement, les parlementaires de la majorité comme de l'opposition se heurtent aux mêmes difficultés. Il n'y a pas le bien d'un côté et le mal de l'autre.

Mme Véronique Louwagie. On ne peut que regretter que ce budget, qui est le premier du quinquennat, ne respecte pas les règles budgétaires européennes. En ce qui concerne les dépenses, il est clair que nous devons les diminuer. Personne ne nie la difficulté de l'exercice et, après vous être engagés sur une diminution de 20 milliards d'euros, vous annoncez aujourd'hui, après quelques flottements, 15 milliards d'économies, dont une partie n'est pas tout à fait documentée. Cela nécessite de faire des choix mais aussi des réformes structurelles, au lieu de quoi le projet de loi de finances ne propose que du saupoudrage ou des coups rabot sur les agences de l'eau, les chambres de commerce et d'industrie, les collectivités et j'en passe.

Quant à la diminution des effectifs de la fonction publique, à laquelle le candidat Macron s'était engagé en annonçant 120 000 suppressions de poste, réparties entre les collectivités territoriales et l'État, elle serait déjà difficile à mener à bien sur cinq ans, mais qu'en sera-t-il sur quatre ans ?

Cela m'amène à la question des contrats aidés. Les critiques ont moins porté, de la part de certains, sur la suppression en elle-même, à laquelle tout le monde n'est pas nécessairement hostile, que sur la brutalité de la méthode gouvernementale. Un gouvernement se doit avant tout d'anticiper et d'accompagner les périodes de transition. Or, lorsque des renouvellements de contrats aidés, déjà signés, sont brusquement annulés à la veille d'une rentrée scolaire, cela pose de réelles difficultés.

Mme Amélie de Montchalin. Je m'étonne que l'amendement de Mme Rabault ne propose qu'une baisse du solde structurel de 0,5 point sur cinq ans, quand nos engagements européens nous imposent une baisse de 0,5 point chaque année. Cette trajectoire va continuer d'endetter le pays, puisque la baisse de notre niveau d'endettement sera extrêmement minime et que nous maintiendrons un déficit de 1,5 point de PIB en 2022. En d'autres termes, nous allons continuer de faire porter à nos enfants les dépenses d'aujourd'hui. Or la

responsabilité de notre génération, c'est de faire les choses sans brutalité, avec intelligence, mais en gardant à l'esprit qu'il n'y a pas de raisons de faire payer notre train de vie à nos enfants.

M. Charles de Courson. Je partage entièrement l'analyse de Mme de Montchalin sur l'amendement CF10. Mais il faudrait qu'elle aille au bout de son raisonnement et qu'elle approuve les amendements CF69 et CF70, qui sont dans l'esprit de l'amendement que j'avais déposé. Nous devons en effet demander au Gouvernement de doubler peu ou prou les économies, de passer en somme de 9 milliards à 18 milliards d'euros d'économies.

Je partage également les propos du ministre lorsqu'il parle de la difficulté des coupes budgétaires. Mais cela sera encore plus difficile si vous ne parvenez pas à maîtriser le coût de la masse salariale de l'État, qui va passer de 127,3 milliards en 2017 à 130 milliards en 2018, soit une augmentation de 2,2 %, à effectifs quasiment constants.

C'est proprement intenable, et il vous sera encore plus difficile, à partir de 2019, de réduire les effectifs, et de désamorcer la bombe budgétaire dont vous avez hérité. Car ce n'est pas vous qui l'avez fabriquée, mais le gouvernement précédent, avec toutes ses mesures de revalorisation étalées dans le temps et financées à crédit – d'où la position plutôt inconfortable de nos collègues de la Nouvelle Gauche. On ne peut donc pas adopter leurs amendements, mais il faut en revanche adopter les deux autres. Ils vous aideront, monsieur le ministre, parce que si vous êtes toujours en poste, vous risquez d'en baver dans les quatre ans qui viennent.

M. le président Éric Woerth. Merci, monsieur de Courson, de prendre ainsi soin de la santé du ministre...

M. Éric Coquerel. Je voudrais d'abord dire à Mme de Montchalin et à M. de Courson que nous ne léguons pas seulement de la dette aux générations à venir, mais aussi un patrimoine. Or le patrimoine de la France est très important, et il faudrait cesser de n'avoir d'yeux que pour le taux d'endettement, sans se préoccuper de ce que signifie véritablement la dette.

Les amendements en discussion sont dans la lignée du précédent, les deux premiers voulant consolider notre position de bons élèves de l'Europe en poussant plus loin l'austérité, le troisième, plus mesuré, marquant plutôt un « retour à la case Hollande ».

Ce qui m'étonne par ailleurs, c'est que tous ces calculs de trajectoire budgétaire reposent sur une prévision de croissance bloquée à 1,7 % jusqu'en 2022, où elle passerait à 1,8 %. Est-ce à dire que, alors qu'il affirme avoir bâti un budget fait pour soutenir la croissance, le Gouvernement a si peu confiance en ses propres mesures, notamment fiscales, qu'il estime qu'en 2022 la croissance n'aura pas augmenté par rapport à la croissance conjoncturelle que nous connaissons aujourd'hui ?

J'en déduis que soit la baisse des impôts est en réalité un cadeau fiscal qui ne sert à rien, soit elle est si importante qu'elle interdit de faire les dépenses publiques qui s'imposeraient. Je vous rappelle qu'entre 2012 et 2016 c'est la dépense publique qui a maintenu l'économie française hors de la récession, alors que les marchés privés étaient atones. Je note en tout cas la franchise avec laquelle vous admettez qu'en réalité votre politique n'apportera pas le moindre sursaut de croissance.

M. Jean-Paul Dufègne. J'ai pour ma part le sentiment d'assister à un bel exercice d'hypocrisie, car vous demandez beaucoup d'économies, mais avez du mal à les nommer. Ces économies, ce sont des infirmières, ce sont des professeurs ! La vérité est que, si vous cherchez autant d'économies, c'est que vous diminuez considérablement les ressources de la France. Les Français peuvent-ils comprendre en effet que, au moment où vous affichez des objectifs de rétablissement des comptes publics, vous diminuez l'impôt sur la fortune ? Vous aurez à en rendre compte.

J'en reviens à la baisse des effectifs dans la fonction publique. Ceux qui vous donnent des leçons en la matière ne sont pas les mieux placés pour le faire, puisque ce ne sont pas 120 000 fonctionnaires mais 300 000 qu'ils voulaient supprimer ! Pour ma part, en tant qu' élu dans une circonscription rurale, je suis extrêmement inquiet. Je n'ai jamais autant entendu parler de ruralité que depuis que je siége à l'Assemblée nationale, mais on semble oublier que, derrière la ruralité, se cache la question des services publics de proximité.

Vous pouvez continuer vos échanges techniques sur les mérites des 0,1 % ou des 0,5 % imposés par Bruxelles, mais les gens ne sont pas fous, et ils comprendront très vite que votre trajectoire budgétaire est faite pour les riches. Et cela va vous coller à la peau.

M. Jean-Pierre Vigier. Il faut bien évidemment réduire la dépense publique, mais en faisant attention à ne pas la réduire de manière uniforme, car lorsque vous supprimez un contrat aidé dans une école où il n'y a qu'un seul contrat, vous mettez cette école en difficulté, alors qu'une école qui dispose d'une quinzaine de contrats aidés peut continuer à fonctionner. Je rejoins par ailleurs mon collègue Dufègne sur la nécessité de tenir compte de la spécificité et de la fragilité des territoires ruraux.

M. Daniel Labaronne. Avec nos engagements européens en ligne de mire, nous mettons l'accent uniquement sur l'ajustement structurel. Mais, à vouloir trop réduire la dépense publique et diminuer trop rapidement les effectifs, on risque un effet récessif important sur l'évolution du PIB. Du coup, nous ne pourrions plus, dans ces conditions, respecter un autre engagement européen que nous avons pris, qui est celui de limiter notre déficit à 3 % du PIB. C'est la raison pour laquelle, au lieu de se focaliser sur l'ajustement structurel, le Gouvernement organise sa politique budgétaire autour du solde effectif. Or, en appliquant nos propositions, nous ferons passer le déficit public en dessous des 3 %.

Quant au rebond de croissance que M. Coquerel ne lit pas dans les chiffres, il correspond au taux de croissance plancher que le Gouvernement a déduit de ses projections macroéconomiques. Car je confirme que toute notre politique vise bien à relancer l'investissement *via* le financement par l'épargne, à relancer la consommation intérieure *via* l'augmentation du pouvoir d'achat. On peut donc s'attendre légitimement à un rebond de la demande intérieure, lequel aura très certainement un impact sur l'évolution de notre taux de croissance dont on peut espérer qu'il sera en réalité supérieur à 1,7 %. Mais, à l'heure actuelle, nous sommes à 1,8 % contre 1,1 % pour les années précédentes, et il semble bien que nous soyons sur une vague de reprise de l'activité économique en Europe, et tout particulièrement en France.

M. Gilles Le Gendre. Depuis le début de cette discussion, les critiques fusent sur nos deux flancs. De notre flanc droit nous sont adressés deux reproches contradictoires : d'une part, on nous reproche de ne pas avoir découpé les réductions de dépenses en cinq parts égales dès cette année, tout en dénonçant, d'autre part, notre brutalité et notre manque de subtilité. Quant aux critiques venues de notre flanc gauche, elles sont inspirées par l'idée que nous devrions dépenser encore davantage pour faire fonctionner un État qui s'est pourtant montré au fil du temps de moins en moins performant.

Ce faisant, vous mettez exactement le doigt sur ce à quoi nous souhaitons parvenir avec cette loi de programmation, à savoir rompre avec une méthode exclusivement comptable qui, en effet, même si elle revendiquait des aspects qualitatifs, a pourtant toujours privilégié le coup de rabot et les économies « bêtes et méchantes ».

C'est pourquoi nous voulons transformer profondément l'action publique et mettre fin à cette dérive qui a fait que, au fil des années, alors que nous dépensions de plus en plus, nos concitoyens ont été de moins en moins bien servis, et ce dans tous les domaines : emploi, transport, santé, logement, éducation...

Inverser la tendance ne se fait pas en trois mois, mais, dans tous ces domaines, nous sommes en train d'ouvrir des chantiers, des plans, des assises, en concertation avec les acteurs concernés. Les débuts sont certes un peu douloureux, car nous avons, en matière de transformation, des objectifs très ambitieux, mais faites-nous confiance : grâce à cette méthode, nous obtiendrons des résultats budgétaires qui non seulement nous permettront de réduire la dépense publique, les impôts et la dette, mais qui, surtout, produiront leurs effets dans la vie quotidienne de nos concitoyens. C'est ce qui doit nous guider au premier chef.

M. Jean-Louis Bricout. Qui suivre ? Éric Coquerel, qui trouve les prévisions de croissance du Gouvernement atones, ce qui voudrait dire que les mesures prises pour soutenir cette croissance sont sans effet, ou cet autre collègue, du bord opposé, qui affirme que la croissance sera beaucoup plus importante que ce que prévoit le budget et que cela justifie des économies supplémentaires ? Tout cela me semble très contradictoire et assez incohérent. D'ailleurs, engager des

économies supplémentaires qui ne sont pas nécessaires va affecter la commande publique et les budgets des collectivités, qui répercuteront cette baisse sur leurs investissements.

M. le ministre. Gilles Le Gendre a bien résumé les contradictions qui parcourent les arguments des oppositions, et Gilles Carrez n'a sans doute pas fini de faire œuvre d'évangélisation. En attendant, la question qu'il a mise sur la table est celle de la trajectoire européenne. Or, on ne peut être plus européen que la Commission européenne, et M. Moscovici en personne a, le 4 octobre dernier devant votre commission, salué le projet de budget.

M. Gilles Carrez. Il a également salué les budgets précédents.

M. le ministre. M. Moscovici est commissaire européen et, sans anticiper sur ce qu'aura à dire la Commission européenne lorsqu'elle s'exprimera sur le sujet à la mi-novembre, il a, à propos du 0,1 % d'ajustement structurel, parlé d'une déviation acceptable dans la mesure où elle permettrait de produire un budget sincère et sérieux. Si votre crainte était que la Commission retoque le budget, il me semble que cela doit vous rassurer.

M. le président Éric Woerth. En pointant du doigt le fait que votre trajectoire ne suit pas les canons de Bruxelles et en appelant à des réformes structurelles supplémentaires, l'opposition est dans son rôle.

La commission rejette successivement les amendements CF70, CF69 et CF10.

Puis elle adopte l'article 3 sans modification.

*

* *

Article 4

Objectif d'effort structurel sous-jacent à la variation de solde structurel

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article fixe un objectif d'effort structurel pour les années 2017 à 2022 en point de PIB potentiel : 0,1 point en 2017, 0,2 point en 2018, 0,3 point en 2019 et 2020, 0,5 point en 2021 et 2022. Cet objectif est décomposé en mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires hors crédits d'impôt, effort en dépenses hors crédits d'impôt, et clé de crédit d'impôt.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

L'article 1^{er} de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que la loi de programmation des finances publiques « *détermine l'effort structurel au titre de chacun des exercices de la période de programmation* ».

Notion d'effort structurel

La notion d'effort structurel doit être distinguée de celle d'ajustement structurel.

L'ajustement structurel correspond à la variation du solde structurel.

Selon l'article 1^{er} de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, l'« *effort structurel est défini comme l'incidence des mesures nouvelles sur les recettes et la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel* ».

Autrement dit, l'effort structurel correspond à la composante discrétionnaire de l'ajustement structurel, c'est-à-dire la variation de la position budgétaire résultant des facteurs dont le Gouvernement a la maîtrise. Il peut s'agir soit d'une modification des prélèvements obligatoires (effort en recettes), soit d'économies (effort en dépenses). Contrairement aux taux de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires, l'indication fournie n'est pas brouillée par les évolutions du PIB.

L'effort structurel permet donc de porter un regard plus précis sur l'« *effort* » budgétaire effectivement prévu ou réalisé, écartant les effets des évolutions conjoncturelles et ceux liés à l'élasticité des prélèvements obligatoires et des autres recettes.

Certes, les engagements européens de la France issus du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) et du pacte de stabilité et de croissance (PSC), portent sur l'ajustement structurel et aucunement sur l'effort structurel sous-jacent. Pour autant, l'ajustement structurel est en grande partie déterminé par l'effort structurel. Cet indicateur est donc également suivi par les instances européennes.

Le présent article fixe l'objectif d'effort structurel et le décompose en mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires, effort en dépenses et clé de crédits d'impôt.

EFFORT STRUCTUREL

(en points de PIB potentiel)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Effort structurel	0,1	0,2	0,3	0,3	0,5	0,5
<i>Dont :</i>						
Mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires (hors crédits d'impôt)	-0,1	-0,3	-0,1	-0,5	0,0	0,1
Effort en dépenses (hors crédits d'impôt)	0,1	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
Clé de crédits d'impôt	0,1	0,0	0,0	0,4	0,0	-0,2

Source : présent article.

L'effort structurel prévu est de 0,1 point du PIB potentiel en 2017, 0,2 point en 2018, 0,3 point en 2019 et 2020, et 0,5 point en 2021 et 2022.

Ce tableau illustre le choix du Gouvernement de faire porter l'effort structurel sur la dépense publique. L'effort structurel reposerait en effet sur un **effort en dépenses** important de 0,4 point du PIB potentiel en 2018 et 2019, 0,5 point en 2020 et 2021, et 0,6 point en 2022.

On peut, dès lors, estimer les économies hors crédits d'impôt prévues par le Gouvernement à 54,5 milliards d'euros sur la période de programmation.

ESTIMATION DES ÉCONOMIES SOUS-JACENTES À LA TRAJECTOIRE PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT

Année	2018	2019	2020	2021	2022
PIB potentiel en milliards d'euros 2016 (A)	2 209	2 236	2 264	2 294	2 325
Effort en dépenses en points de PIB potentiel (B)	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
Effort en dépenses en milliards d'euros (C = A × B / 100)	8,84	8,94	11,32	11,47	13,95
Total de l'effort en dépenses en milliards d'euros	54,52				

Source : calculs commission des finances.

En revanche, la réalisation de l'effort structurel ne reposerait pas sur les prélèvements obligatoires. Ceux-ci baisseraient de 0,3 de PIB potentiel en 2018, 0,1 point en 2019, 0,5 point en 2020, puis seraient stables en 2021 et augmenteraient de 0,1 point en 2022.

On peut dès lors estimer la baisse des prélèvements obligatoires hors crédits d'impôt prévue par le Gouvernement à 18 milliards d'euros sur la période de programmation.

**ESTIMATION DE LA BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SOUS-JACENTE
À LA TRAJECTOIRE PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT**

Année	2018	2019	2020	2021	2022
PIB potentiel en milliards d'euros 2016 (A)	2 209	2 236	2 264	2 294	2 325
Mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires en points de PIB potentiel (B)	- 0,3	- 0,1	- 0,5	0,0	0,1
Mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires en milliards d'euros (C = A × B / 100)	- 6,63	- 2,24	- 11,32	0	2,33
Total des mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires en milliards d'euros	- 17,86				

Source : calculs commission des finances.

*

* *

La commission adopte l'article 4 sans modification.

*

* *

Article 5

Trajectoire des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article détermine une trajectoire de dépenses publiques hors crédits d'impôt en pourcentage de PIB : 54,6 % en 2017, 53,9 % en 2018, 53,3 % 2019, 52,5 % en 2020, 51,8 % en 2021, et 50,9 % en 2022.

Il détermine également une trajectoire de taux de prélèvements obligatoires en pourcentage de PIB : 44,7 % en 2017, 44,3 % en 2018, 43,3 % en 2019, et 43,6 % de 2020 à 2022.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

À l'initiative du Rapporteur général, la commission a adopté un amendement avec avis favorable du Gouvernement qui ajoute la trajectoire des dépenses publiques, y compris crédits d'impôt, prévue pour les années 2017 à 2022 : 56,1 % en 2017, 55,5 % en 2018, 54,8 % en 2019, 53,2 % en 2020, 52,3 % en 2021 et 51,5 % en 2022.

Le présent article complète les objectifs afférents à la trajectoire des finances publiques en précisant l'évolution du taux de prélèvements obligatoires et de la dépense publique hors crédits d'impôt.

TRAJECTOIRE DES DÉPENSES PUBLIQUES ET DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

(en points de PIB)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses publiques hors crédits d'impôt	54,6	53,9	53,3	52,5	51,8	50,9
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,3	43,3	43,6	43,6	43,6

Source : présent article.

L'objectif d'évolution du taux de la dépense publique proposé par le présent article est défini hors crédits d'impôt. Il est ainsi prévu une baisse des dépenses publiques de 3,7 points de PIB en 2022 par rapport à 2017.

Parallèlement, les prélèvements obligatoires baisseraient de 1,1 point de PIB sur la même période. Ils passeraient ainsi de 44,7 % du PIB en 2017 à 43,6 % en 2020 jusqu'à la fin de la période de programmation.

*

* *

La commission examine, en discussion commune, les amendements CF11 de Mme Valérie Rabault et CF54 du Rapporteur général.

Mme Valérie Rabault. L'article 5 fixe un objectif de dépenses publiques hors crédits d'impôt. Or, dans les précédentes lois de programmation pluriannuelle, l'objectif incluait ces crédits d'impôt, tout simplement parce que, la France étant championne d'Europe des crédits d'impôt, le fait de ne pas les inclure dans le calcul fausse la vision qu'on peut avoir de nos dépenses publiques. Sur ce point, la Commission européenne nous a d'ailleurs rappelés à l'ordre, en indiquant qu'avec la nouvelle comptabilité 2010 adoptée par l'INSEE, nous devons désormais inclure ces crédits d'impôt dans nos dépenses publiques. En d'autres termes, il faudra choisir de traduire les décisions budgétaires soit en affectation de crédits, soit en crédits d'impôt.

Cet amendement vise ainsi à maintenir le montant des crédits d'impôt dans l'objectif que nous nous fixons. Nous proposons donc d'ajouter une ligne au tableau, pour y faire figurer le montant réajusté des dépenses publiques avec crédit d'impôt.

M. le Rapporteur général. Mme Rabault a parfaitement raison, et j'ai d'ailleurs déposé un amendement similaire au sien. Nos amendements divergent néanmoins sur la trajectoire proposée, car l'amendement CF11 ne prend pas en compte la suppression du CICE à partir du 1^{er} janvier 2019, suppression qui fera nettement baisser le montant des dépenses publiques, y compris en 2020. Je suis donc défavorable à cet amendement, que je suggère d'écarter au profit du mien.

M. le ministre. Je partage les avis du Rapporteur général mais voudrais préciser que, si en comptabilité nationale les crédits d'impôt sont effectivement intégrés à la dépense publique, ils ont quand même une nature particulière dans la mesure où ils viennent minorer les recettes.

M. Charles de Courson. Je félicite le Rapporteur général d'avoir trouvé ces chiffres que j'ai moi-même cherchés en vain dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances.

M. le Rapporteur général. C'est le Gouvernement qui nous a fourni ces chiffres, après que nous l'avons interrogé sur le sujet.

M. le président Éric Woerth. Et où le Gouvernement les a-t-il trouvés ?

M. le ministre. Ils se trouvent dans le rapport annexé au projet de loi de programmation.

Mme Valérie Rabault. Je remercie le Rapporteur général, car il s'est montré plus sage que le Gouvernement en proposant un objectif qui intègre les crédits d'impôt ; j'avais été choquée de voir le Gouvernement les supprimer.

En revanche, comment se fait-il que l'impact des crédits d'impôt soit supérieur en 2022, passant de 50,9 % à 51,5 %, ce qui représente 0,6 point de PIB en plus, au lieu de 0,4 à 0,5 point en 2021 ? Je ne m'explique pas cette remontée en 2022.

M. le Rapporteur général. Cette question me laisse, dans l'instant, perplexe. Je n'ai pas la réponse, et je vais faire en sorte de vous la fournir avant la fin de la réunion de ce soir.

M. Charles de Courson. Le Rapporteur général pourrait-il nous éclairer au sujet de l'année 2019, qui sera marquée par la suppression du CICE et sa transformation en baisse de cotisations sociales – ce que nous approuvons, mais qui se traduira, pendant l'année en question, par un double CICE, soit deux fois 20 milliards d'euros, autrement dit 0,9 point de PIB ?

M. le ministre. Madame Rabault, je ne comprends pas tout à fait votre intervention. Où avez-vous trouvé vos chiffres ?

Mme Valérie Rabault. J'ai opéré une soustraction entre celui du projet de loi, qui n'intègre pas les crédits d'impôt, et celui de M. le Rapporteur général, qui les intègre. L'opération fait apparaître pour 2022 une remontée équivalant à cette différence.

M. le ministre. Nous allons regarder cela de plus près afin d'apporter une réponse fiable aux deux questions posées.

M. le président Éric Woerth. M. de Courson s'interroge quant à lui sur le doublement du CICE, donc de la dépense fiscale, au cours de l'exercice 2019.

M. Charles de Courson. Monsieur le Rapporteur général, votre présentation est très judicieuse, mais le taux de prélèvements obligatoires semble lui-même faire abstraction du crédit d'impôt, ce qui explique probablement les difficultés rencontrées par notre collègue Valérie Rabault.

*La commission **rejette** l'amendement CF11 de Mme Valérie Rabault.*

*Puis elle **adopte** l'amendement CF54 du Rapporteur général.*

*Elle **adopte** l'article 5 **modifié**.*

*

* *

Article 6

Déclenchement du mécanisme de correction

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article précise les modalités d'application du mécanisme de correction prévu par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Il prévoit que les mesures de correction envisagées doivent permettre de retourner à la trajectoire de solde structurel en cas d'écart important dans un **délai maximal de deux ans** à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 6 de la loi de programmation pour les années 2014 à 2019 prévoit un **délai maximal de deux ans** pour le retour à la trajectoire de solde structurel. Il institue également une **conférence des finances publiques** qui doit se réunir en présence d'un écart important.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Le **mécanisme de correction** est prévu par l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (I).

Le présent article prévoit un retour à la trajectoire de solde structurel dans un **délai maximal de deux ans** en cas de déclenchement du mécanisme de correction (II).

I. LE MÉCANISME DE CORRECTION PRÉVU PAR LA LOI ORGANIQUE DU 17 DÉCEMBRE 2012

Le mécanisme de correction peut être déclenché lorsque des **écarts importants** sont constatés entre l'exécution de l'année échue et la trajectoire de solde structurel définie dans la loi de programmation des finances publiques.

En application de ce dispositif, le HCFP rend, en vue du dépôt du projet de loi de règlement, un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants que fait

apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel – dirigées vers l'atteinte de l'OMT – définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Un écart est considéré comme important lorsqu'il représente au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives.

Le Gouvernement doit exposer les raisons de l'écart important ainsi constaté lors de l'examen du projet de loi de règlement par le Parlement. Il doit aussi proposer des mesures de correction à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) dans le *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques*.

Le Gouvernement doit tenir compte de l'écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Un rapport est annexé au projet de loi de finances de l'année et au projet de loi de financement de la sécurité sociale qui analyse les mesures de correction envisagées.

Il est toutefois prévu que le déclenchement du mécanisme de correction n'intervienne pas en présence de circonstances exceptionnelles répondant aux conditions fixées par le TSCG. Le Gouvernement peut demander au HCFP de constater si les conditions pour la définition des circonstances exceptionnelles sont réunies ou ont cessé de l'être. Le HCFP répond sans délai, par un avis motivé et rendu public. L'article liminaire du premier projet de loi de finances, autre que la loi de règlement, suivant la publication de cet avis peut déclarer une situation de circonstances exceptionnelles ou constater que de telles circonstances n'existent plus.

Le 5° de l'article 2 de la loi organique précitée dispose que la loi de programmation des finances publiques comprend l'« *indication de l'ampleur et du calendrier des mesures de correction pouvant être mises en œuvre en cas d'écarts importants au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel* ».

L'article 6 de la loi de programmation pour les années 2014 à 2019 a prévu un que les mesures de correction envisagées doivent permettre de retourner à la trajectoire de solde structurel dans un **délai maximal de deux ans** à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés. Il institue également une **conférence des finances publiques** qui doit se réunir en présence d'un écart important. Celle-ci, associant les représentants des différents sous-secteurs des administrations, doit élaborer un diagnostic sur la situation des finances publiques, apprécier les conditions requises pour assurer le respect de la trajectoire des finances publiques, évaluer notamment la contribution des différentes administrations publiques requise pour assurer le respect de cette trajectoire et peut formuler toute recommandation permettant d'assurer l'atteinte de l'objectif de moyen terme.

II. LES MODALITÉS PROPOSÉES DE MISE EN ŒUVRE DU MÉCANISME DE CORRECTION

Le présent article précise, comme le prévoit l'actuelle loi de programmation des finances publiques, que les mesures de correction envisagées doivent permettre de retourner à la trajectoire de solde structurel dans un **délai maximal de deux ans** à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés. Ceci signifie qu'un écart important constaté au titre de l'année N au cours de l'année N + 1 devrait être corrigé avant la fin de l'année N + 3.

En revanche, le présent article ne prévoit pas de reconduire la **conférence des finances publiques**.

Pour le reste, le présent article reprend les termes de l'article 23 de la loi organique précitée sur les modalités de mise en œuvre du mécanisme de correction.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF12 de Mme Valérie Rabault.

Mme Christine Pires Beaune. Il s'agit d'un débat ancien, puisque cette question a été abordée après les attentats de 2015.

La France assure beaucoup de missions à l'étranger, qui garantissent de fait la sécurité de toute l'Europe ; or, les dépenses de défense supplémentaires sont incluses dans le calcul du déficit. Sept pays ont formulé auprès de la Commission européenne une demande visant à ne pas inclure dans le calcul de leur déficit public maastrichtien ce type de dépenses : ils ont été entendus.

Cet amendement propose que notre Gouvernement fasse de même afin que le pays connaisse un moindre déficit.

M. le Rapporteur général. Je comprends d'autant mieux cette question que je l'avais posée aux commissaires européens au cours de la précédente législature. Il m'avait alors été indiqué que le TSCG prévoit justement que les États membres ont le droit de s'écarter de la trajectoire de retour à l'équilibre structurel en cas de circonstances exceptionnelles. Il n'est donc pas nécessaire d'adresser une demande d'exclusion du calcul du déficit de telle ou telle dépense.

Par ailleurs, sur le plan du droit, votre amendement contient une injonction au Gouvernement, ce qui est contraire, comme vous le savez, à la séparation des pouvoirs.

Pour ces raisons, mon avis est défavorable.

Mme Valérie Rabault. Il est vrai que nous n'avons pas à donner d'injonction au Gouvernement, mais l'article du projet de loi est rédigé ainsi, et nous n'avons fait que le compléter sous la même forme.

Je me permets néanmoins d'insister sur ce point, car le gouvernement français n'a jamais recouru à ces dispositions, alors que sept pays, dont la Belgique après les attentats de Bruxelles, ont demandé que leurs dépenses exceptionnelles soient exclues du calcul du déficit public au sens du traité de Maastricht. Dans la mesure où la France engage beaucoup de dépenses pour le reste de l'Europe, nous aimerions connaître les intentions du ministre.

Si, à l'avenir, il est amené à engager des dépenses exceptionnelles, pourrait-il, sans que cela constitue une injonction au Gouvernement, indiquer s'il aurait la possibilité de demander à Bruxelles que ce dispositif puisse être appliqué, car il a proposé un article dans ce sens au sein de cette loi de programmation pluriannuelle ?

M. le ministre. Sur le principe, même si l'on peut comprendre l'argumentation, ce n'est pas en faisant sortir du déficit un certain nombre de dépenses que nous parviendrons à améliorer nos finances publiques.

Mme Valérie Rabault. Ce n'est pas ce que j'ai dit !

M. le ministre. L'objet de votre amendement est bien d'exclure des dépenses du déficit public. Le principe est de prendre en compte certaines dépenses exceptionnelles, mais ce qui dure n'est plus exceptionnel. Le choix que nous avons fait, notamment pour les dépenses de sécurité chroniques, et qui nous a été abondamment reproché au moment de la régulation budgétaire, d'augmenter les dépenses de défense de 1,8 milliard d'euros, est un engagement de la majorité parlementaire. Il n'a rien d'« exceptionnel » : c'est un choix politique durable.

Je crois que nous aurions tous intérêt à revenir à une conception nominale et sérieuse de nos engagements européens. Peut-être pourrions-nous ensuite, pour des dépenses en faveur de la sécurité européenne, reprendre une partie de vos propositions sur la base de votre argumentation. Mais tenons d'abord nos promesses budgétaires. Si nous faisons des économies, c'est notamment pour financer l'augmentation du budget des armées. Encore une fois, cela n'a rien d'exceptionnel : nous considérons que c'est une politique structurelle que nous lançons en réarmant le pays et notre protection.

Je suis donc défavorable à l'amendement.

M. Éric Alauzet. Cette démarche pourrait peut-être avoir du sens s'il existait une perspective de défense européenne, auquel cas il pourrait y avoir un transfert de la Nation vers l'Europe. En l'état, cela ressemble plutôt à un « Cachons cette dette que je ne saurais voir »...

Mieux vaudrait, comme l'a laissé entendre le ministre, que l'Europe nous dise : « Pour vous, c'est 3,4 % du PIB au lieu de 3 %, puisque vous assumez des dépenses de défense que nous n'engageons pas à l'échelon européen. » En tout état de cause, il faut garder l'œil sur le compteur, car c'est à force de mettre la poussière sous le tapis que nous n'avons cessé de dérapier pendant trente ou quarante ans.

M. Gilles Carrez. Cet amendement a le mérite de poser le problème.

La loi de programmation vise deux objectifs. Le premier est de définir, avec des plafonds, la trajectoire en pourcentage du PIB, celle des dépenses fiscales et des dépenses en général. Elle contient aussi un ensemble de dispositifs de procédure et de méthode.

Or cet amendement, qui n'est peut-être pas correctement rédigé, se borne à rappeler que, parmi les procédures existantes, figure celle consistant à invoquer en cas de circonstances exceptionnelles la possibilité de ne pas inclure ce type de dépenses dans le déficit.

Il ne faut pas oublier, par ailleurs, que la programmation pluriannuelle constitue aussi la déclinaison en interne du programme de stabilité, dont la problématique rejoint ce type de considérations. Peut-être n'y a-t-il pas lieu de l'inscrire directement dans la loi de programmation, mais dans l'exposé des motifs ou dans le rapport annexé ; je n'en considère pas moins que l'idée mérite de figurer dans cette loi.

Il me semble que Mme Rabault n'a pas voulu dire que ce type de dépenses devaient être systématiquement exclues, mais plutôt rappeler que l'ensemble des dispositions et assouplissements du traité offrent cette possibilité.

M. le président Éric Woerth. Cela ne vaut, de toute façon, que si nous sortons de la procédure de déficit excessif.

Mme Valérie Rabault. Je remercie notre ancien président, qui comme toujours, s'exprime avec beaucoup de sagesse. L'amendement évoque bien des circonstances exceptionnelles : c'est écrit noir sur blanc.

Quant à M. Alauzet, il était le premier, sous la précédente législature, à considérer que, nonobstant le déficit, il convenait de financer les dépenses !

Il ne s'agit pas pour nous de casser le thermomètre ni de cacher la poussière sous le tapis : je parle seulement du déficit maastrichtien. Sept pays en Europe font ce que nous proposons, et que nous sommes en droit de faire, monsieur le président, y compris dans le cadre d'une procédure de déficit excessif. La composante structurelle fait l'objet d'un tout petit alinéa du traité, rarement utilisé, mais aux dispositions duquel la France peut faire appel. Je pense que, tous ici, nous avons à cœur la défense des intérêts de notre pays.

M. le ministre. Certes, mais il est exigé, en premier lieu, une condition d'exceptionnalité. Or, l'augmentation du budget de la défense n'a rien d'exceptionnel, puisque nous voulons la rendre structurelle, à raison d'un *trend* – comme on dit à Tourcoing... – de 1,8 milliard d'euros chaque année, afin d'atteindre le pourcentage sur lequel s'est engagé le Président de la République. Je ne pense pas que la Commission européenne considérerait positivement ce genre de proposition.

Comme l'a très bien dit le président Woerth, nous devons avant tout, pour être crédibles, sortir de la procédure de déficit excessif et montrer notre intérêt collectif pour le respect des contrats, avant de songer à faire jouer leurs clauses exceptionnelles.

L'exception prévue par le traité ne joue que sur les soldes structurels. Or notre pays, qui est hélas régulièrement confronté à des attentats, renforce les moyens de la police et de l'armée de façon structurelle, depuis le quinquennat précédent, afin de faire face à cette menace. Cela nous oblige à conduire des réformes structurelles et à engager des dépenses supplémentaires considérables pour le budget des armées. Il ne me semble donc pas que l'on puisse faire valoir le caractère exceptionnel de l'initiative préconisée par Mme Rabault.

M. Carrez a raison de dire que le débat est intéressant, mais il est bien éloigné de la situation que nous évoquons aujourd'hui.

M. Éric Coquerel. J'observe, et Valérie Rabault l'a répété afin d'apaiser nos collègues du groupe La République en Marche et de la droite, que l'amendement porte bien sur des éléments exceptionnels.

Pour notre part, nous nous abstiendrons, car nous considérons que, sur un continent où le chômage et la pauvreté atteignent un niveau historique, plusieurs États risquent la dislocation à cause des politiques d'austérité qui les menacent. Nous avons besoin d'investissements sans commune mesure avec ceux réalisés pour le climat. En réalité, tout cela est tellement exceptionnel qu'il conviendrait de se soucier, non pas de la dette ou de ces déficits, mais d'utiliser des indicateurs plus proches de la vie quotidienne des populations.

Pour ces raisons, nous nous abstiendrons sur cet amendement.

M. Éric Alauzet. Je souhaiterais, pour ma part, que ces dépenses soient exceptionnelles, car ce n'est pas avec plaisir que je vois autant d'argent dépensé pour la défense. Je crains, cela dit, qu'elles ne soient pas exceptionnelles, mais bien structurelles, ce qui justifie encore moins qu'elles soient mises de côté. Nous avons souvent eu ce débat au cours du précédent mandat, et j'ai toujours défendu la même position.

Mme Valérie Rabault. Je rappelle que Jean-Yves Le Drian, alors ministre de la défense, était très favorable à cette disposition, mais c'était au temps de l'« ancien monde »...

Monsieur le Rapporteur général, si je proposais, en vue du débat en séance, une nouvelle rédaction inversant les choses et demandant au Gouvernement d'indiquer, en cas de circonstances exceptionnelles, pourquoi il n'a pas adressé de demande à la Commission européenne, cela vous conviendrait-il ?

M. le Rapporteur général. Je me pencherai sur cette nouvelle rédaction avant de vous dire si elle me convient ou non, mais ne puis évidemment me prononcer pour l'instant. Cela dit, si elle ne contient plus d'injonction au Gouvernement, je serai plus à l'aise.

La commission rejette l'amendement CF12.

Elle adopte l'article 6 sans modification.

*

* *

CHAPITRE II L'évolution des dépenses publiques sur la période 2017-2022

Article 7

Objectifs d'évolution de la dépense publique des différents sous-secteurs des administrations publiques

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article définit les objectifs d'évolution en volume de la dépense publique, hors crédits d'impôt, par sous-secteur d'administrations publiques.

La dépense des administrations publiques évoluerait de 0,8 % en 2017, 0,5 % en 2018, 0,6 % en 2019, 0,4 % en 2020, 0,2 % en 2021 et 0,1 % en 2022.

La dépense des administrations publiques centrales évoluerait de 1 % en 2017, 0,1 % en 2018, 0,8 % en 2019, 1,2 % en 2020, 0,7 % en 2021 et 0,2 % en 2022.

La dépense des administrations publiques locales évoluerait de 0,7 % en 2017, 0,3 % en 2018, 0,7 % en 2019, - 0,3 % en 2020, - 1,6 % en 2021 et - 0,6 % en 2022.

La dépense des administrations de sécurité sociale évoluerait de 0,6 % en 2017, 0,9 % en 2018, 0,4 % en 2019, 0,1 % en 2020, 0,6 % en 2021 et 0,4 % en 2022.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

À l'initiative du Rapporteur général, la commission a adopté un amendement avec avis favorable du Gouvernement qui ajoute la trajectoire des dépenses prévue pour les années 2017 à 2022 :

– des administrations publiques, y compris crédits d'impôt, soit 0,8 % en 2017, 0,9 % en 2018, 0,4 % en 2019, - 1,2 % en 2020, 0,1 % en 2021 et 0,1 % en 2022 ;

– des administrations publiques centrales, y compris crédits d'impôt, soit 1 % en 2017, - 0,1 % en 2018, 0,2 % en 2019, - 2,9 % en 2020, 0,1 % en 2021 et 0 % en 2022.

Le présent article vise à définir les objectifs d'évolution de la dépense publique, par sous-secteur d'administrations publiques, sur la période 2017-2022.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a fixé une évolution de la dépense publique, exprimée en valeur ⁽¹⁾, intégrant *de facto* l'évolution du taux d'inflation.

Dès lors, la constatation d'un faible niveau de taux d'inflation peut faciliter le respect d'un objectif d'évolution de la dépense publique, exprimé en valeur.

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 7.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a complété les objectifs d'évolution de la dépense publique, en incluant :

– le taux de croissance des dépenses des administrations publiques, y compris crédits d'impôt ;

– et le taux de croissance des dépenses des administrations publiques centrales, y compris crédits d'impôt ⁽¹⁾.

Il s'agissait de prendre en compte la mise en place du nouveau système européen de comptabilité nationale dit SEC 2010, à compter du 1^{er} septembre 2014 ⁽²⁾. Celui-ci prévoit que les crédits d'impôt sont désormais intégralement comptabilisés en tant que dépenses publiques, et non plus en tant que moindres recettes ⁽³⁾. Il apparaissait donc logique de présenter les objectifs d'évolution des dépenses des administrations publiques en incluant les crédits d'impôt.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article définit le taux de croissance des dépenses publiques, hors crédits d'impôt, exprimé en volume, c'est-à-dire corrigé du taux d'inflation.

L'évolution de la dépense publique serait fortement maîtrisée sur la période, avec une décélération du rythme de progression.

TAUX DE CROISSANCE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN VOLUME, HORS CRÉDITS D'IMPÔT

(en %)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Administrations publiques, hors crédits d'impôt	0,8	0,5	0,6	0,4	0,2	0,1
– dont administrations publiques centrales	1,0	0,1	0,8	1,2	0,7	0,2
– dont administrations publiques locales	0,7	0,3	0,7	– 0,3	– 1,6	– 0,6
– dont administrations de sécurité sociale	0,6	0,9	0,4	0,1	0,6	0,4

N.B. : hors transferts, corrigés des changements de périmètre.

Source : présent projet de loi de programmation.

La présentation de taux d'évolution de la dépense publique, par sous-secteur, en volume a pour objet de neutraliser les effets de variation du taux d'inflation. L'effort de maîtrise de la dépense publique est ainsi plus aisément identifiable. Cela est de nature à améliorer la qualité de l'information transmise au Parlement.

(1) Amendement n° 40, déposé par Mmes Berger, Rabault et MM. Galut et Bachelay, sur le fondement des informations fournies en annexe au projet de loi de programmation précité.

(2) Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.

(3) Karine Berger, Olivier Carré, Rapport d'information sur le nouveau système européen de comptabilité nationale, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 2237, 2 octobre 2014 ([lien](#)).

Cependant, le présent article ne fixe pas d'objectifs d'évolution de la dépense publique, y compris crédits d'impôt. Cela n'est pas cohérent avec le système européen de comptabilité nationale. Toutefois, cela vise *a priori* à ne pas perturber la lecture de l'évolution de la dépense publique, avec des mouvements assimilables à des mesures de périmètre, telle que la transformation du CICE en allégement pérenne de cotisations sociales au cours de l'exercice 2019. Celle-ci aura un effet mécanique de baisse de la dépense publique, au sens de la comptabilité nationale.

Néanmoins, le Rapporteur général a souhaité que l'information du Parlement soit exhaustive et que le présent article prévoit également une évolution de la dépense publique, y compris crédits d'impôt. Il a présenté un amendement en ce sens, qui a été adopté par la commission des finances.

*

* *

La commission étudie l'amendement CF13 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Comme le Gouvernement, nous avons proposé des objectifs d'évolution de la dépense en volume de la dépense publique à l'article 7.

Nous avons observé que, pour les seules collectivités locales, l'objectif en volume proposé par le Gouvernement était négatif. Or, monsieur le ministre, lorsque vous nous avez présenté le projet de loi de finances pour 2018 et cette loi de programmation, vous avez indiqué que les 13 milliards d'euros d'économies qui leur sont demandés étaient calculés par rapport à la progression tendancielle de leurs dépenses.

Il ressort cependant de l'article 7 qu'il s'agira bien de réductions pures et simples. Ainsi, vous prévoyez un taux de baisse des dépenses des collectivités territoriales égal à 0,3 % en 2020, à 1,6 % en 2021, à 0,6 % en 2022. Cette diminution en valeur absolue est en contradiction avec ce que vous nous aviez indiqué lors de la présentation du budget. Notre amendement vise à remettre le dispositif en cohérence avec les annonces du Gouvernement.

M. le Rapporteur général. Je vois surtout la cohérence entre cet amendement et celui que vous avez précédemment défendu : votre trajectoire de réduction du déficit est bien moins ambitieuse que celle du Gouvernement. J'émetts donc, par cohérence aussi, un avis défavorable.

Il est, par ailleurs, faux de dire que l'intégralité de l'effort portera sur les seules administrations publiques locales, qui ne représentent que 19 % de la dépense publique.

M. Jean-René Cazeneuve. Il s'agit en effet d'une dérive au regard de la trajectoire présentée dans l'article 7.

Comme vient de le rappeler le Rapporteur général, l'effort demandé aux collectivités territoriales est de 13 milliards d'euros sur cinq ans sur les 80 milliards d'euros demandés à l'ensemble des administrations publiques, ce qui correspond à peu près à leur poids relatif dans la dépense publique.

Le tableau figurant à l'article 3 indique en outre que l'effort demandé aux administrations publiques est de 0,7 point du PIB, alors qu'il est de 1,4 point pour les administrations publiques centrales.

Enfin, il convient de prendre en compte un effet lié au cycle électoral, qu'il s'agisse des dépenses d'investissement ou de fonctionnement.

M. le ministre. La remarque de M. Cazeneuve est très juste : c'est effectivement le cycle électoral qui justifie cette trajectoire, car nous savons tous qu'en 2020-2021, au lendemain des élections, il y aura un certain décalage.

Je voudrais dire à Mme Rabault que nous n'avons pas du tout la même stratégie : vous proposez en effet qu'il y ait moins de baisses de dépenses publiques, ce qui relève d'un désaccord politique.

Enfin, j'observe que, sous le Gouvernement précédent, la baisse des dotations aux collectivités représentait un cinquième de l'effort de maîtrise, correspondant au poids des collectivités dans l'ensemble des dépenses publiques. Or, la contribution que nous leur demandons n'est plus que de 16 % du total, et nous ne le faisons plus par la baisse des dotations, mais par la contractualisation. Pas de mauvais procès, donc !

M. Charles de Courson. La ligne « Administrations publiques locales » me plonge dans des abîmes de perplexité, monsieur le ministre.

Vous aurez besoin de l'année 2018 pour mettre en place la contractualisation, qui ne pourra donc produire ses éventuels effets qu'en 2019. Or, on constate une réduction dès 2018 puisque l'on passe de + 0,7 point de PIB à + 0,3 point, pour remonter à + 0,7 % l'année suivante, ce qui est pour le moins curieux.

Par ailleurs, si le calendrier est respecté, les élections municipales auront lieu au mois de mars 2020, les élections départementales et régionales en 2021. En général, on constate un effet important du cycle électoral sur les dépenses. Or, si l'on fait la somme de 2017 à 2022, on aboutit à - 0,8 point. L'hypothèse est donc qu'entre 2016 et 2022 on observerait une légère baisse en volume de l'ensemble des dépenses des administrations publiques locales : c'est impossible !

Vous prêterez le flanc à la critique, monsieur le ministre, car vous demandez aux collectivités territoriales une baisse de 0,8 point, tandis que les administrations publiques centrales auront droit, sur la même période, à une hausse en volume de 4 points et les administrations de sécurité sociale à une hausse de 3 points. Ces chiffres sont hautement fantaisistes.

M. Jean-Louis Bricout. Monsieur le ministre, je voudrais toutefois souligner que l'effort est cumulatif, et s'il peut être supportable une année, il l'est éventuellement moins l'année suivante.

Sous la précédente législature, nous avons déjà demandé des économies aux collectivités, mais pas de façon aussi brutale. Elles étaient accompagnées de mesures de péréquation, portant notamment sur la dotation de solidarité rurale (DSR), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou le fonds de compensation pour la taxe pour la valeur ajoutée (FCTVA) avaient cependant été prévues.

Vous demandez là un effort supplémentaire à des collectivités qui connaissent déjà des situations difficiles. Vous savez par ailleurs que des inégalités considérables existent entre les territoires ; ce cumul d'efforts demandés depuis les deux derniers mandats risque de constituer des objectifs bien difficiles à atteindre.

M. Jean-René Cazeneuve. Je suis désolé de vous contredire, chers collègues, mais les baisses de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ont atteint 2 à 3 milliards d'euros par an au cours des trois dernières années, et les compensations en matière d'investissement ont plutôt été de l'ordre de quelques centaines de millions d'euros.

Ce sont donc des efforts extrêmement importants qui ont été demandés au cours des dernières années, sans commune mesure avec ceux que nous proposons aujourd'hui.

M. le président Éric Woerth. Il est vrai que les chiffres pointés par M. de Courson laissent perplexes.

Mme Valérie Rabault. Faut-il comprendre, monsieur le ministre, que le fait que la baisse la plus importante soit prévue en 2021 signifie que vous reporterez d'un an les élections municipales... ?

M. le ministre. J'entends votre provocation... Il ne s'agit pas d'une question budgétaire, mais simplement du fait qu'il y aura un pic en 2019, puisque l'année qui précède des élections connaît une augmentation des dépenses publiques, les statistiques le montrent. Il est donc normal d'observer, ce pic passé, une courbe descendante.

M. de Courson avait déjà exprimé sa perplexité au sujet des administrations publiques locales, et l'amendement proposé par Mme Rabault montre à quel point le sujet est intéressant.

Deux théories sont en présence. On peut poursuivre la baisse des dotations, vous vous y êtes montré favorable, et il aurait été bon que vous puissiez le dire avant les élections sénatoriales. Pour avoir lu le compte rendu de l'audition de M. le président de l'Association des maires de France (AMF) par votre

commission, j'ai pu constater qu'il était très favorable à ce que nous ne baissions pas du tout les dotations.

C'est ce que nous faisons : non seulement nous ne diminuons pas les dotations, mais nous les augmentons légèrement – M. le Rapporteur général, j'imagine l'écrira dans son rapport. Nous faisons le paritarisme vertueux consistant à discuter afin de maintenir en tendanciel notamment la dépense des plus grosses collectivités.

Votre commission devra choisir : soit on baisse les dotations aux collectivités locales, soit on pose en principe la contractualisation, qui n'est pas idée tout à fait nouvelle – elle a notamment été imaginée par Alain Lambert et Martin Malvy.

Il ne s'agit certes pas de la même théorie ni de la même sûreté que la baisse des dotations, qui a fait récemment, me semble-t-il, la preuve de ses limites. Nous faisons, nous, le pari de l'intelligence territoriale. Nous pensons que cela pourra tenir, et nous l'avons dit aux intéressés ; si cela ne tient pas, nous reviendrons à des mesures plus traditionnelles.

La commission rejette l'amendement CF13.

Elle en vient à l'amendement CF27 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. À l'instar de l'actuelle loi de programmation, il apparaît indispensable de prévoir une trajectoire de la dépense publique sur la durée du quinquennat, en y incluant les crédits d'impôt. Ceux-ci sont en effet considérés comme des dépenses publiques au sens de la comptabilité nationale, selon les règles européennes dites « SEC 2010 ».

En 2019, la transformation du CICE en allègement de cotisations sociales pérenne aura un effet mécanique à la baisse sur le taux d'évolution de la dépense publique, y compris crédits d'impôt.

Mme Marie-Christine Dalloz. Il est regrettable de ne pas disposer des mêmes simulations en y intégrant les administrations publiques locales, car les variations peuvent être considérables.

M. Charles de Courson. Je tiens à remercier notre Rapporteur général, grâce à qui j'ai trouvé le chiffre que je cherchais. La croissance en volume des dépenses publiques, qui s'élevait à 0,5 point de PIB, passe ainsi à 0,9 point, soit 0,4 point de plus, soit encore 9 milliards d'euros. Pourrait-il nous expliquer la raison de cette flambée des dépenses fiscales ? Je rappelle que nous n'étions pas loin de 100 milliards d'euros...

M. le Rapporteur général. On constate en effet une très importante montée en charge des crédits d'impôt, notamment due à l'augmentation du CICE

en 2018 et à l'élargissement du crédit d'impôt pour l'emploi de personnes à domicile.

M. Charles de Courson. Disposerons-nous de l'explication de cette hausse de 9 milliards d'euros dans le rapport ?

M. le Rapporteur général. Oui.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 7 modifié.

*

* *

Article 8

Objectifs de dépenses de l'État

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article instaure deux nouveaux objectifs de dépenses de l'État, une norme de dépenses pilotables et un objectif de dépenses totales de l'État.

Définis en milliards d'euros courants, ces objectifs sont les suivants :

– norme de dépenses pilotables de l'État : 256,9 milliards d'euros en 2018, 258,6 milliards d'euros en 2019, 259,7 milliards d'euros en 2020, 261,6 milliards d'euros en 2021 et 263,6 milliards d'euros en 2022 ;

– un objectif de dépenses totales de l'État : 424,7 milliards d'euros en 2018, 431,8 milliards d'euros en 2019, 437,8 milliards d'euros en 2020, 442,0 milliards d'euros en 2021 et 450,1 milliards d'euros en 2022.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

L'article a été adopté avec des modifications rédactionnelles.

Le présent article définit les objectifs de dépenses de l'État pour la période de programmation, c'est-à-dire de 2018 à 2022.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽¹⁾ a fixé une évolution des dépenses de l'État, selon deux agrégats distincts considérés comme des normes de dépenses :

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 8.

– la **norme hors charge de la dette et pensions** (appelée souvent « norme en valeur » par référence à la cible d’une évolution nulle en valeur sur ce périmètre fixée en 2011), comprenant les dépenses nettes du budget général hors fonds de concours et attributions de produits, charge de la dette et contribution au compte d’affectation spéciale (CAS) *Pensions*, les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l’Union européenne, les impôts et taxes affectées faisant l’objet d’un plafonnement ;

– la **norme y compris charge de la dette et pensions** (appelée souvent « norme en volume » par référence à la cible d’une évolution nulle en volume sur ce périmètre en 2011), incluant la charge de la dette de l’État et les contributions au CAS *Pensions* de l’État et des opérateurs.

Les objectifs de dépenses de l’État étaient les suivants, exprimés en euros constants de 2014 pour le premier agrégat et en euros courants pour le second agrégat.

OBJECTIFS DE DÉPENSES DE L’ÉTAT

(en milliards d’euros)

Année	2015	2016	2017
Norme hors charge de la dette et pensions (en euros courants)	282,54	280,67	275,51
Norme y compris charge de la dette et pensions (en euros constants de 2014)	372,68	372,68	372,68

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Hors la charge de la dette et les contributions au CAS *Pensions*, l’objectif de dépenses de l’État prévoyait une baisse de l’agrégat sur la période.

Y compris la charge de la dette et les contributions au CAS *Pensions*, l’objectif de dépenses de l’État visait une stabilité de l’agrégat sur la période, soit une évolution uniquement corrélée au taux d’inflation.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article instaure deux nouveaux objectifs de dépenses de l’État.

La **norme de dépenses pilotables de l’État**, comprenant :

– les dépenses du budget général hors missions *Remboursements et dégrèvements* et *Investissements d’avenir*, hors la charge de la dette et hors les contributions au CAS *Pensions* ;

– les plafonds des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et la sécurité sociale ;

– les budgets annexes hors contributions au CAS *Pensions* ;

– les dépenses des comptes d’affectation spéciale hors *Pensions, Participations financières de l’État* et hors programmes de désendettement, ou portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers ;

– le compte de concours financiers *Avances à l’audiovisuel public*.

L’objectif de dépenses totales de l’État, comprenant outre l’agrégat précédent :

– les dépenses d’investissements d’avenir et de la charge de la dette ;

– les prélèvements sur recettes à destination de l’Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane ;

– le CAS *Pensions* et les programmes des comptes spéciaux portant à titre principal des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers.

Ces deux nouveaux agrégats de dépenses résultent de la recommandation exprimée par la Cour des comptes en mai 2016⁽¹⁾. Celle-ci avait proposé de distinguer une norme globale d’évolution des dépenses de l’État permettant d’appréhender l’ensemble des dépenses et une norme de gestion plus directement destinée à la maîtrise des dépenses par les gestionnaires publics.

Si la logique de ces deux agrégats est incontestable, leur mise en œuvre apparaît perfectible. La définition de leur périmètre traduit leur caractère technique, voire technicien. Ainsi, l’obtention des deux agrégats nécessite des retraitements complexes, que le Parlement n’est pas toujours en capacité de réaliser, et qui rendent ces agrégats difficilement intelligibles et appréhendables.

Le présent article définit la trajectoire d’évolution suivante pour les deux agrégats de dépenses de l’État.

OBJECTIFS DE DÉPENSES DE L’ÉTAT

(en milliards d’euros courants)

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Norme de dépenses pilotables de l’État	256,9	258,6	259,7	261,6	263,6
Objectif de dépenses totales de l’État	424,7	431,8	437,8	442,0	450,1

Source : présent projet de loi de programmation.

L’évolution de ces deux agrégats illustre la volonté de forte maîtrise des dépenses de l’État sur le quinquennat. L’évolution de la norme de dépenses pilotables de l’État correspond à une cible de diminution de 1 % en volume à

(1) *Cour des comptes*, Le budget de l’État en 2015 Résultats et gestion, mai 2016, pages 141 et suivantes.

compter de 2020. Ainsi, les dépenses pilotables augmentent de 2,6 % sur la période 2018-2022, les dépenses totales progressent de 5,8 %.

Le Rapporteur général préconise l'instauration d'une présentation détaillée de ces deux agrégats en annexe aux projets de lois de finances, afin de garantir au Parlement un suivi précis et lisible de leur évolution.

*

* *

*La commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CF28, CF29, CF30 et CF31 du Rapporteur général.*

*Puis elle **adopte** l'article 8 **modifié**.*

*

* *

Article 9

Objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM)

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article définit les objectifs de dépenses des ROBSS à 21,2 % du PIB en 2018, 21 % en 2019 et 20,8 % en 2020.

Il fixe également l'ONDAM à 195,2 milliards d'euros en 2018, 199,7 milliards d'euros en 2019 et 204,3 milliards d'euros en 2020.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Le présent article définit l'objectif de dépenses des ROBSS et l'ONDAM pour les années 2018 à 2020.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽¹⁾ a fixé les montants plafonds de l'objectif de dépenses des ROBSS et de l'ONDAM pour les années 2015 à 2017, en milliards d'euros courants.

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 10.

OBJECTIF DE DÉPENSES DES ROBSS ET ONDAM

(en milliards d'euros courants)

Année	2015	2016	2017
Objectif des dépenses des ROBSS	476,6	486,8	498,3
ONDAM	182,3	186,0	189,5

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Les objectifs auraient été respectés pour les deux premières années du triennal.

EXÉCUTION DE DÉPENSES DES ROBSS ET DE L'ONDAM

(en milliards d'euros courants)

Année	2015	2016 (p)	2017
Dépenses des ROBSS	475,1	478,0	–
ONDAM	181,8	185,2	–

Source : annexes IV et VII du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

En 2016, l'ONDAM aurait ainsi été respecté pour la septième année consécutive.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article fixe les montants plafonds de l'objectif de dépenses des ROBSS et de l'ONDAM pour le triennal 2018-2020.

L'objectif de dépenses des ROBSS est désormais défini en pourcentage du PIB, selon la trajectoire suivante.

OBJECTIF DE DÉPENSES DES ROBSS

(en % du PIB)

Année	2018	2019	2020
Objectif des dépenses des ROBSS	21,2	21	20,8

Source : présent projet de loi de programmation.

Le Gouvernement prévoit une évolution des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale moins dynamique que celle du PIB sur la période. Cette présentation est cohérente avec l'objectif de réduction du ratio de dépense publique par rapport au PIB de plus de trois points sur la durée du quinquennat. Il s'agit de limiter la dynamique des dépenses publiques, en l'espèce des régimes obligatoires de sécurité sociale, par rapport à l'évolution de la richesse nationale.

Défini en milliards d'euros courants, l'ONDAM progresserait de 4,7 % sur le triennal, soit une augmentation annuelle moyenne de 2,35 %.

ONDAM

(en milliards d'euros courants)

Année	2018	2019	2020
ONDAM	195,2	199,7	204,3

Source : présent projet de loi de programmation.

Selon le Gouvernement, cela représenterait un effort d'économies de 4,2 milliards d'euros dès 2018, compte tenu d'une évolution tendancielle des dépenses de 4,5 %.

*

* *

La commission adopte l'article 9 sans modification.

*

* *

Article 10

Objectif en matière de finances locales et procédure de contractualisation

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article fixe deux objectifs en matière de finances locales :

- une évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et des groupements à fiscalité propre limitée à 1,2 % sur la période 2018-2022 ;
- une diminution du besoin de financement de ces collectivités de 2,6 milliards d'euros par an, soit 13 milliards d'euros au total sur la même période.

Par ailleurs, le présent article prévoit les outils permettant d'atteindre ces objectifs :

- chaque collectivité devra décliner ces objectifs à son échelon et les présenter à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires ;
- un mécanisme de contractualisation entre l'État et les 317 collectivités les plus importantes en nombre d'habitants, afin de déterminer les modalités de respect des objectifs ;
- un mécanisme de correction, prévu par la loi, en cas de constatation d'un écart dans la réalisation de l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique locale, portant sur les concours financiers ou sur les ressources fiscales affectées aux collectivités territoriales.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté avec des modifications rédactionnelles.

Le présent article définit les objectifs de maîtrise de la dépense applicables aux collectivités territoriales, ainsi que la procédure de contractualisation avec

l'État pour les 317 collectivités les plus importantes en nombre d'habitants, dont l'ensemble des régions et des départements.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽¹⁾ a institué deux objectifs d'évolution de la dépense locale, déclinés en :

- un objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL) ;
- et une évolution de la dépense de fonctionnement pour la période 2014-2017.

TAUX D'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE LOCALE EN VALEUR

(exprimé en comptabilité générale, en %)

Année	2014	2015	2016	2017
Objectif d'évolution de la dépense publique locale	1,2	0,5	1,9	2,0
Dont évolution de la dépense de fonctionnement	2,8	2,0	2,2	1,9

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Ces objectifs sont indicatifs afin de respecter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Au cours des trois premières années de leur mise en œuvre, les objectifs d'évolution de la dépense locale ont été respectés.

EXÉCUTION DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE LOCALE EN VALEUR

(exprimé en comptabilité générale, en %)

Année	2014	2015	2016	2017
Objectif d'évolution de la dépense publique locale	- 0,2	- 0,3	- 0,8	-
Dont évolution de la dépense de fonctionnement	2,5	1,7	- 0,2	-

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Toutefois, le contexte de faible inflation a justifié un abaissement de l'objectif d'évolution de la dépense locale à 1,2 % en 2016 et 1,6 % pour les dépenses de fonctionnement.

À compter de 2016, les objectifs ont été déclinés par catégorie de collectivités territoriales et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre afin de tenir compte des différences de structure des dépenses, conformément à l'article 30 de la loi de programmation des finances publiques précitée.

Au titre de l'exercice 2017, l'ODEDEL a été fixé à 2 %, dont une évolution abaissée à 1,7 % pour les dépenses de fonctionnement.

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 11.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Le **I** du présent article rappelle la nécessité pour les collectivités territoriales de contribuer à l’effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique. Ainsi, le présent article définit des objectifs d’évolution de la dépense, du besoin de financement des collectivités territoriales et des groupements à fiscalité propre et des procédures de contractualisation avec l’État.

A. LES OBJECTIFS D’ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ET DU BESOIN DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le **1°** du **III** du présent article fixe un objectif d’évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et des groupements à fiscalité propre, apprécié au niveau national. Celles-ci doivent être maintenues à un rythme d’évolution annuelle de 1,2 %.

OBJECTIF D’ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

(en %, en valeur et à périmètre constant)

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses de fonctionnement	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2

Source : présent projet de loi de programmation.

Le présent article retient une approche **centrée sur l’évolution des dépenses de fonctionnement**. Il ne définit plus d’objectif d’évolution de la dépense publique locale (ODEDEL). Cela illustre la volonté du Gouvernement de maîtriser la dynamique des dépenses de fonctionnement, sans contraindre *a priori* les dépenses d’investissement des collectivités territoriales. Le Gouvernement a fixé un objectif de réduction des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales de 13 milliards d’euros par rapport au tendanciel de dépenses sur la durée du quinquennat.

En outre, le **2°** du **III** du présent article définit au niveau national un **objectif de réduction annuelle du besoin de financement** des mêmes collectivités à 2,6 milliards d’euros, soit une réduction de 13 milliards d’euros sur la période 2018-2022.

OBJECTIF D’ÉVOLUTION DU BESOIN DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

(en milliards d’euros)

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Réduction annuelle du besoin de financement	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6	-2,6
Réduction cumulée du besoin de financement	-2,6	-5,2	-7,8	-10,4	-13

Source : présent projet de loi de programmation.

Le besoin de financement se mesure en section d'investissement, il correspond à l'excédent des dépenses d'investissement sur les ressources d'investissement, constituées des emprunts et de la capacité d'autofinancement de la collectivité territoriale. Cette dernière se définit comme l'excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges réelles de fonctionnement au cours d'un exercice.

Ainsi, le besoin de financement d'une collectivité territoriale correspond à son besoin d'emprunter pour financer de nouveaux investissements, générant ainsi un accroissement de son endettement. À l'inverse, la capacité de financement désigne la situation où une collectivité dispose de ressources propres (épargne brute et recettes d'investissement hors emprunts) supérieures à ses dépenses d'investissement. Cette situation entraîne une hausse du fonds de roulement de ladite collectivité et une limitation de l'encours de la dette.

En 2016, les collectivités territoriales ont dégagé une capacité de financement de 1,7 milliard d'euros⁽¹⁾. L'encours de la dette des collectivités territoriales s'est élevé à 148,5 milliards d'euros en 2016. Le taux d'endettement, mesuré par le ratio dette / recettes de fonctionnement, a atteint 75,4 % pour l'ensemble des collectivités territoriales, dont 109,1 % pour les régions, 82 % pour le bloc communal et 51 % pour les départements.

La trajectoire de réduction du besoin de financement, prévue par le présent article, vise concrètement à diminuer le recours à l'endettement des collectivités territoriales. Ainsi, les économies réalisées par les collectivités territoriales sur leurs dépenses de fonctionnement devront être utilisées pour un montant équivalent à réduire leur besoin de financement.

Or, il existe deux façons pour les collectivités territoriales de réduire leur besoin de financement :

– soit d'améliorer leur ratio dépenses de fonctionnement / recettes de fonctionnement, en réduisant leurs dépenses ou en augmentant leurs recettes ;

– soit de diminuer leur investissement, afin de réduire leur recours à l'emprunt.

Le Gouvernement encadre l'évolution des dépenses de fonctionnement, afin de parvenir à une baisse du besoin de financement par une limitation de ces dépenses et non par une baisse de l'investissement des collectivités territoriales. Cela justifie également l'abandon d'un objectif d'évolution de la dépense locale, afin de préserver l'évolution des dépenses d'investissement.

(1) *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales*, Les finances des collectivités locales en 2017, septembre 2017.

B. LES PROCÉDURES DE CONTRACTUALISATION AVEC L'ÉTAT

Le présent article prévoit des outils afin d'atteindre les objectifs précédemment cités :

– chaque collectivité ou groupement devra décliner ces objectifs à son échelon et les **présenter à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires (II du présent article)** ;

– des **contrats seront conclus entre le représentant de l'État** et les régions, les départements, ainsi que les communes de plus de 50 000 habitants et les EPCI à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants, afin de déterminer les objectifs et les modalités garantissant leur respect (**IV du présent article**) ;

– un **mécanisme de correction** sera déterminé par la loi et appliqué en cas de constatation d'un écart dans la réalisation de l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique locale ; le mécanisme de correction pourra porter sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ou sur les ressources fiscales affectées aux collectivités territoriales (**V du présent article**).

Le rapport annexé au présent projet de loi de programmation prévoit un pacte financier entre les collectivités territoriales et l'État, dont le contenu sera concerté dans le cadre de la conférence nationale des territoires, précisant « *la trajectoire pluriannuelle de dépenses et de désendettement associée, les modalités de mise en œuvre des procédures visant à vérifier le respect des engagements ainsi que le mécanisme de correction applicable dans le cas d'une déviation des dépenses et de la trajectoire de désendettement à la trajectoire prévue* ».

Selon les éléments transmis au Rapporteur général, les seuils démographiques, prévus au **IV** du présent article, viseraient 328 collectivités selon le périmètre communal et intercommunal en vigueur au 1^{er} janvier 2017. En retranchant de ce nombre les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, **ce nombre serait ramené à 317 collectivités**. Toutefois, ce nombre devrait évoluer à la marge en 2018 en fonction de l'actualisation des populations et des périmètres.

Le périmètre des collectivités concernées vise à couvrir environ deux tiers des dépenses réelles de fonctionnement totales du bloc local.

La logique retenue par le présent article d'une limitation du recours des collectivités territoriales à l'endettement est complétée par l'article 24 du présent projet de loi de programmation, qui prévoit un renforcement de la règle d'or, définie à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales, *via* la mise en place d'une nouvelle règle prudentielle correspondant à un ratio d'endettement plafonné.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF62 de Mme Muriel Ressiguier.

M. Éric Coquerel. J'ai cru comprendre que la baisse des dotations des collectivités locales était très largement contestée.

C'est pourquoi nous proposons la suppression de cet article, considérant que les collectivités territoriales ont très largement souffert depuis plusieurs années de la baisse des dépenses publiques et que la politique proposée va conduire à la suppression de 70 000 postes de fonctionnaires supplémentaires. Il est fort possible, en outre, que les contrats aidés soient désormais inclus dans les dotations, ce qui entraînerait une baisse supplémentaire.

Dans la mesure où toujours plus de compétences reviennent aux collectivités territoriales, il ne nous paraît vraiment pas opportun de baisser leurs dotations.

M. le Rapporteur général. Vous parlez d'austérité à l'endroit des collectivités quand la trajectoire présentée par le Gouvernement prévoit une augmentation des dépenses de fonctionnement de 1,2 % par an. Je n'y vois pas là une mesure d'austérité. On a connu des pratiques plus brutales, par exemple les baisses de dotation de l'État mises en œuvre au cours des dernières années.

Ces objectifs, qui plus est, ne visent pas les dépenses d'investissement, ce qui nous apparaît plutôt vertueux.

Enfin, vous parlez de transferts de compétences aux collectivités territoriales. Cet article ne s'inscrit pas dans ce cadre, les transferts de compétences devant en outre donner lieu à « l'attribution de ressources équivalentes » ; il s'agit là d'un principe prévu par la Constitution.

Pour ces raisons, mon avis est défavorable.

M. Gilles Carrez. Au titre de l'année 2018, pour les dépenses de fonctionnement, il est prévu une progression en valeur de 1,2 %, l'inflation se situant à 1,1 %. En outre, quelque 55 % à 60 % des dépenses de fonctionnement sont constituées par la masse salariale, laquelle subit de plein fouet l'impact du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR).

M. le ministre. J'indique à M. Coquerel qu'il n'y a pas de baisse des dotations des collectivités locales, au contraire – il y a notamment une augmentation des concours de la DGF.

En revanche, nous voulons limiter la hausse tendancielle de leurs dépenses, et nous proposons que cela concerne un plus grand nombre de

collectivités, celles de plus de 50 000 habitants par exemple – ce qui signifie que la très grande majorité du monde rural et des villes moyennes n’est pas concernée.

On pourrait évidemment supprimer l’article et ne demander aucun effort aux collectivités, mais ce serait une autre politique, qui n’est pas la nôtre.

J’indique à M. Carrez que nous avons pris des mesures, qui nous sont parfois reprochées, pour ne pas augmenter les dépenses des collectivités territoriales, notamment en 2018, en dépit d’éléments inflationnistes sur lesquelles les élus ont assez peu de marge – sauf lorsqu’ils augmentent le nombre des agents publics, car l’augmentation de la masse salariale ne se résume pas au glissement vieillesse-technicité.

Grâce au rétablissement du jour de carence et à la non-augmentation du point d’indice, ce sera la première fois depuis trois ans que nous n’imposerons pas d’augmentation tendancielle de la masse salariale. S’agissant du PPCR, dont nous aurons l’occasion de parler le 16 octobre avec les syndicats, notre proposition est d’aider l’employeur territorial à mieux maîtriser sa masse salariale tout en respectant le statut ou le contrat de ses collaborateurs. J’ajoute que l’une des grandes mesures qui pourraient être prises, s’agissant de la fonction publique territoriale, serait d’accorder une plus grande liberté à l’employeur territorial dans l’évolution de la masse salariale et dans les recrutements, ce qui est parfaitement cohérent avec la contractualisation.

L’année dernière, les dépenses de personnel ont connu une augmentation de 0,6 %. Nos objectifs pour l’année prochaine se situent largement en dessous. Les 55 % que vous évoquez recouvrent aussi des collectivités qui embauchent plus.

La seconde chose sur laquelle je veux insister est que cette contractualisation est une façon de changer les rapports avec les collectivités locales. Le contrat repose sur deux logiques. La première est la maîtrise des dépenses de fonctionnement, laquelle, je le précise, n’implique nullement une limitation de dépenses d’investissement qui ne sont pas concernées par le tendanciel. La seconde est l’amélioration de l’autofinancement, qui ne devra pas passer par une augmentation de la fiscalité.

Ces deux logiques combinées forment un cercle vertueux que tous les préfets, tous les gestionnaires, toutes les chambres régionales des comptes saluent.

Alors, monsieur Carrez, je suis d’accord avec vous pour dire qu’il faut donner plus de libertés à l’employeur territorial mais je m’écarte de votre analyse quand vous dites que nous mettons en place des obligations en matière de dépenses en 2018. Il y aura sans doute à opérer ici ou là quelques rectifications avec les collectivités. J’ai été sollicité par plusieurs maires à ce sujet. Le maire d’Angers, par exemple, a appelé mon attention sur le fait que les dépenses faites par les collectivités dans le cadre d’un projet ayant donné lieu à des subventions

de la part de l'État ne devraient pas être intégrées dans le périmètre de la progression de 1,2 %.

Pour résumer, j'estime que le mécanisme que nous avons mis en place est un pari de l'intelligence qui devrait changer le rapport de défiance à l'égard de l'État que des années de baisses de dotations opérées à l'aveugle ont alimenté parmi les collectivités locales.

Mme Véronique Louwagie. L'article 10 comporte un tableau retraçant l'évolution des dépenses de fonctionnement exprimée en pourcentage, avec une augmentation de 1,2 % chaque année, de 2018 à 2022, soit près de 7 % sur cinq ans. L'article 7, quant à lui, comporte un tableau de l'évolution de la dépense publique en volume qui serait de -0,1 % pour la même période. On peut s'interroger sur l'absence de cohérence entre ces deux articles.

M. Jean-Louis Bricout. Vous nous dites que, grâce à la contractualisation, il n'y aura pas de baisse de dotations. Permettez-moi d'avoir quelques doutes à ce sujet. D'abord, il est toujours difficile de trouver des volontaires pour faire des économies. Ensuite, les maires sont confrontés à de nombreuses charges incompressibles. Par ailleurs, la limitation de la hausse à 1,2 % en volume correspond quasiment à l'inflation. Enfin, il importe de prendre en compte l'incidence de la fin des contrats aidés sur le budget des communes. Certaines, dans des zones en décrochage, comptent 20 % à 30 % de contrats aidés ; s'il faut les consolider pour maintenir le niveau de service, la masse salariale s'envolera aux dépens de l'investissement local.

M. Jean-René Cazeneuve. J'aimerais, monsieur Coquerel, que vous reveniez sur ce que vous entendez par « austérité ». Cela fait quarante ans que les collectivités locales dépensent plus que ce qu'elles gagnent, dans l'illusion que l'investissement permettra l'année suivante une amélioration. Au lieu de cette fuite en avant, nous proposons des efforts pour assainir les finances publiques. Nos propositions n'ont rien d'une politique d'austérité.

Pour ce qui est de la contractualisation, répétons-le, les dotations de l'État aux collectivités locales ne vont pas baisser en 2018. Plus de la moitié des ressources des collectivités locales sont des ressources propres dont certaines sont dynamiques. Cela leur permettra d'assurer un contrôle de leurs dépenses de fonctionnement et d'avoir une politique d'investissement plus active.

M. Charles de Courson. Moi, je n'arrive pas à comprendre l'articulation entre cet article 10 et le tableau retraçant la trajectoire des administrations publiques locales (APUL), à la page 48 du projet de loi, qui indique que le taux des dépenses des APUL ira de 11,1 % du PIB en 2017 jusqu'à 10 % en 2022, tandis que le taux des recettes ira de 11,2 % à 10,8 % pour la même période. Le solde ne fait que croître et l'écart de 0,8 point représente une vingtaine de milliards d'euros, ce qui n'a rien d'une petite somme. Or quand il y a un excédent structurel après financement des investissements, une baisse des impôts s'impose.

C'est totalement incohérent avec l'article 10 qui vise un taux de 2,6 % de réduction annuelle du besoin de financement.

M. Éric Coquerel. Le Gouvernement cherche à nous expliquer qu'il n'y aura pas de baisses des dépenses des collectivités locales. Or, la baisse des dotations atteindra 13 milliards d'euros entre 2018 et 2022. Par ailleurs, vous supprimez les contrats aidés et vous annoncez une suppression de la taxe d'habitation, en expliquant qu'il y aura un transfert. J'attends de voir...

Un de nos collègues parlait des gens responsables. Mais venez donc dans les collectivités territoriales ! Depuis plusieurs années, leur gestion a été rendue de plus en plus complexe car les transferts de compétences n'ont pas été entièrement compensés par l'État. L'endettement est indéniable mais il est incontournable pour tout responsable cherchant à sauver des établissements scolaires et des infrastructures. La politique que vous mettez en place va entraîner encore plus de catastrophes.

M. Stanislas Guerini. J'aimerais faire deux mises au point.

Tout d'abord, il y a une confusion : ce qui est demandé aux collectivités locales, c'est un ralentissement de la croissance de leurs dépenses et non pas une baisse.

Ensuite, nous sommes tout à fait conscients que les difficultés auxquelles sont confrontées les collectivités sont variables. Et c'est là où notre méthode de contractualisation fait toute la différence. Nous ciblons 317 collectivités qui concentrent 66 % de la dépense. Autrement dit, 35 600 collectivités ne seront pas concernées par les contrats. Nous sommes loin des coups de rabot opérés à l'aveugle qui ont donné les résultats que l'on sait.

Mme Valérie Rabault. Certes, la contractualisation constitue une méthode différente, mais encore faut-il que les collectivités soient approchées. Nous avons fait le tour des régions et des départements et nous savons que certaines d'entre elles n'ont pas encore été invitées à participer.

Par ailleurs, les variations du tableau de l'article 10 sont bien des variations en volume. Et il y a un signe « moins » devant les pourcentages. Ne dites pas qu'il s'agit de ralentir la progression des dépenses alors que ce que vous proposez est bel et bien une baisse des dépenses. C'est ainsi qu'en 2021, les dépenses seront inférieures de 1,2 % en volume par rapport à celles de 2020.

M. Michel Lauzzana. J'aimerais répondre à M. Coquerel, qui s'érige en défenseur des collectivités locales. Jusqu'en mai dernier, j'étais maire et vice-président d'une communauté d'agglomération et je peux lui dire que j'aurais apprécié qu'une telle méthode de contractualisation soit appliquée.

M. le Rapporteur général. Je vais répondre à Véronique Louwagie et à Charles de Courson à propos des comparaisons qu'ils ont faites.

Madame Louwagie, le tableau de l'article 7 concerne l'évolution en volume des dépenses agrégées des administrations publiques locales alors que le tableau de l'article 10 concerne l'évolution en valeur des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales soumises à contractualisation. Les périmètres ne sont pas les mêmes.

M. de Courson compare lui aussi deux choses peu comparables : d'une part, la réduction du besoin de financement des collectivités locales, correspondant aux 13 milliards de désendettement ; d'autre part, la trajectoire globale exprimée en pourcentage de PIB des recettes et des dépenses des administrations publiques locales.

M. le ministre. Essayons de revenir à quelques idées simples.

Madame Louwagie, vous comparez le tableau de l'article 10 à celui figurant à l'article 7. Le premier exprime une évolution en valeur des dépenses de fonctionnement et du besoin de financement des collectivités locales tandis que le second correspond à la croissance en volume de toutes les administrations publiques locales, dont la Société du Grand Paris et les organismes divers d'administration locale ou encore les chambres de commerce et d'industrie. Il n'y a donc pas d'incohérence entre ces tableaux.

M. le président Éric Woerth. Pourriez-vous opérer une clarification : le tableau de l'article 10 concerne-t-il l'ensemble des collectivités locales ou seulement celles appelées à contractualiser ?

M. le ministre. À ma connaissance, monsieur le président, il s'agit de toutes les collectivités locales.

M. le président Éric Woerth. Autrement dit, l'objectif d'une augmentation des dépenses limitée à 1,2 % est le même pour toutes les collectivités.

M. le ministre. Non, il s'applique seulement aux 317 collectivités qui feront l'objet d'une contractualisation. Cela ne veut pas dire que les collectivités n'entrant pas dans ce cadre ne doivent pas chercher à s'approcher de cet objectif. Beaucoup le souhaitent, nous le savons, y compris des très petites communes. Votre collègue Olivier Dussopt, président de l'Association des petites villes de France, s'est montré tout à fait positif à l'égard des engagements en termes de réduction de dépenses.

Rappelons que la démarche de contractualisation est marquée par l'adaptabilité. Le pourcentage d'évolution des dépenses pourra être modulé, par exemple, selon qu'une commune gagne ou perd des habitants. Le contrat est facultatif pour les communes de moins de 50 000 habitants, obligatoire pour celles qui en comptent plus de 50 000 habitants.

Il y a une question que se posent MM. Carrez et de Courson, et à laquelle nous n'avons pas apporté de réponses qui les satisfassent. Cette question, je me la pose aussi. Dans le débat parlementaire, nous devons trouver par quelles voies nous pourrions récompenser les collectivités vertueuses – par une dotation d'investissement, à mon sens – et limiter la casse pour celles qui ne le seraient pas. Ce seront des mesures qui s'appliqueront en 2019 pour l'exercice 2018. Nous faisons le pari de l'intelligence territoriale.

Les 13 milliards si souvent évoqués ne correspondent pas à des baisses de dotations, comme l'affirme entre autres François Baroin, président de l'AMF. Il s'agit de lutter contre l'évolution tendancielle qu'ont connue les collectivités entre 2014 et 2017 en proposant un objectif de limitation des dépenses. Ce seront autant de dépenses supplémentaires en moins.

Je termine par le point soulevé par Mme Rabault. Les collectivités locales ont jusqu'à présent été consultées *via* les associations d'élus. Une fois que le projet de loi de programmation des finances publiques sera adopté, nous travaillerons avec l'ensemble des collectivités locales concernées.

La commission rejette l'amendement CF62.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CF32 du Rapporteur général.

Puis elle est saisie de l'amendement CF14 de Mme Valérie Rabault.

Mme Christine Pires Beaune. En préambule, je tiens à préciser que je n'ai pas changé d'avis au sujet de la baisse des dotations. Réduire drastiquement et uniformément les dotations versées aux collectivités n'est pas une bonne démarche. La contractualisation me semble, à l'inverse, reposer sur une logique intelligente. Cela dit, elle repose sur un pari. Et comme le soulignait Valérie Rabault, les collectivités n'ont pas encore été approchées pour savoir quelles étaient les contreparties car qui dit contrat dit contreparties. En outre, je n'ai toujours pas compris si le I, le II et le III de l'article 10 s'appliquaient à toutes les collectivités ou seulement aux 317 faisant l'objet d'une contractualisation.

J'en viens maintenant à l'amendement. L'objectif de limitation ne peut être fixé à 1,2 % pour toutes les collectivités ; il faut le moduler selon les catégories. Rappelons que l'évolution des dépenses de fonctionnement entre 2015 et 2016 a été négative pour les communes et positive pour les régions. Il est d'autant plus nécessaire de fixer un objectif adapté que c'est à partir de ce taux que vous vérifierez si la trajectoire a bien été respectée et que vous mettrez en œuvre votre mécanisme de bonus-malus.

M. le Rapporteur général. Je pars du principe qu'une procédure de contractualisation prend en compte, par nature, les spécificités des territoires. Il est évident que le même contrat ne peut s'appliquer aux Hauts-de-Seine et à la Creuse.

Je vous propose de retirer votre amendement au profit de mon amendement CF71, qui complète l'alinéa 11 de l'article 10 par les termes « *compte tenu des spécificités des territoires reconnues par la loi* ». Cela permettra de donner satisfaction à la multiplicité des amendements qui ne manqueront pas d'être déposés pour prendre en compte les spécificités de la montagne, les spécificités de l'outre-mer ou encore les spécificités des îles et des zones à faible densité de population au sens de l'article 174 du traité de Lisbonne, *etc.*

Mme Christine Pires Beaune. Certes, qui dit contrat dit prise en compte des spécificités, puisqu'il y aura autant de contrats que de collectivités. Fixer un objectif unique, toutes catégories de collectivités confondues, c'est méconnaître la réalité.

Prenons le taux d'évolution des dépenses de fonctionnement observé entre 2015 et 2016 : pour les communes, il a été de - 1,5 % et il s'est élevé pour les communautés de communes à + 3,8 %.

M. le ministre. Je pense que vous avez raison, madame Pires Beaune. Et l'on peut aller plus loin dans votre raisonnement en avançant qu'au sein même des communes, il existe des différences : une commune de montagne a peu à voir avec une commune péri-urbaine de 90 000 habitants située près d'une grande métropole.

Mme Christine Pires Beaune. La contractualisation ne concerne que 317 collectivités, les plus importantes démographiquement.

M. le ministre. Oui, il faut prendre en compte la diversité des collectivités. On peut, par exemple, distinguer celles qui sont à même de faire des efforts pour limiter leurs dépenses. C'est indéniablement le cas des régions qui ont fusionné : or toutes ne s'astreignent pas à cette discipline financière et la contractualisation pourra fournir à l'État l'occasion de rappeler que la fusion doit aboutir non pas à une addition de dépenses mais à leur mutualisation. On pourra encore distinguer le cas des communes qui perdent des habitants de celles qui en gagnent et qui sont appelées à offrir des services supplémentaires, donc à dépenser plus.

Je vous propose de retirer votre amendement pour nous laisser le temps de travailler plus précisément à un ciblage selon les types de collectivités. Reste que l'objectif moyen ne pourra être différent de 1,2 %.

Mme Valérie Rabault. Nous rangeant à la sagesse du ministre, nous allons retirer notre amendement.

L'amendement CF14 est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CF5 de Mme Valérie Lacroute.

Mme Valérie Lacroute. Le critère que vous avez retenu pour la contractualisation est un seuil démographique : plus de 50 000 habitants pour les communes, plus de 150 000 habitants pour les établissements publics de coopération intercommunale. Nous proposons un autre critère, plus juste à nos yeux : le montant des recettes réelles de fonctionnement des collectivités. De nombreuses études ont en effet montré qu'il existait une corrélation très forte entre le niveau de recettes et le niveau de dépenses de fonctionnement des collectivités.

M. le Rapporteur général. C'est une question que je me suis moi-même posée, madame Lacroute, mais je me suis rapidement rendu compte qu'un tel critère posait problème. Des collectivités moins riches peuvent en effet fort bien avoir des pratiques aberrantes en matière de finances publiques. Je pense à une ville des bords de la Méditerranée dont la richesse moyenne n'est pas très élevée mais qui possède une flotte de 800 véhicules de service avec équipements spéciaux. La substitution au critère démographique empêcherait de procéder à de nécessaires recadrages.

M. Gilles Carrez. Dans le rapport sur la maîtrise des dépenses locales qu'avait confié le Gouvernement à Michel Thénault et à moi-même, nous avons mis en évidence une très forte corrélation, avoisinant les 75 %, entre le niveau des recettes et le niveau des dépenses. Je comprends que l'amendement pose problème mais Mme Lacroute soulève une question importante. Je rejoins l'observation que faisait le ministre tout à l'heure. Il va falloir mettre en place des mécanismes vertueux pour encourager les collectivités qui font des économies ou qui s'astreignent à avoir la gestion la moins dispendieuse possible.

Si toutes les collectivités sont traitées de la même manière sans tenir compte des niveaux de dépenses par habitant, eux-mêmes corrélés avec les recettes, nous n'arriverons à rien. Le suivi des contrats devra prêter une grande attention à la corrélation entre la dépense par habitant et la richesse par habitant. Sinon, cela aboutira à des mécanismes injustes analogues à ceux que nous avons connus jusqu'à présent.

Beaucoup de mécanismes d'attribution de dotations comme la dotation de solidarité urbaine ou les dotations de péréquation reposent sur un encouragement à l'augmentation de la dépense, ce qui a quelque chose de très pervers. Si le critère retenu est l'effort fiscal, la dotation est d'autant plus forte que celui-ci est élevé.

M. le ministre. La proposition de Mme Lacroute mérite en effet d'être discutée. J'y suis toutefois défavorable pour deux raisons.

Premièrement, votre critère ne permettrait pas de mettre l'accent sur l'effort en matière de dépenses. Les collectivités retenues selon votre méthode concentreraient seulement deux dixièmes des dépenses de fonctionnement, contre deux tiers avec le critère démographique.

Deuxièmement, je m'écarte du raisonnement de M. Carrez. Il n'y a pas que l'effort fiscal ou la dépense par habitant qui explique les différences. Les

charges de centralité ont également une forte incidence. Je prendrai un exemple que je connais bien, celui de Tourcoing, ville dont j'ai été maire : Lille est la commune principale du territoire, mais c'est Tourcoing qui doit assumer les dépenses pour la piscine, le musée, les écoles au bénéfice des territoires voisins.

Le critère démographique me semble le moins discutable, d'autant que nous devons préserver les villes moyennes et le monde rural. Cela n'empêchera pas d'adapter le contrat aux spécificités de la collectivité, en prenant en compte par exemple la politique de la ville ou l'effort fiscal.

Mme Valérie Lacroute. Je maintiens tout de même mon amendement, car il me semble important de cibler les collectivités qui ont des recettes élevées. On ne peut pas demander à toutes les collectivités le même effort.

M. le ministre. Je vous propose, madame Lacroute, de retirer votre amendement pour le déposer en séance publique où nous débattons sur les critères des contrats.

M. Jean-Louis Bricout. Je soutiendrai l'amendement de Mme Lacroute. Il n'y a rien d'étonnant à ce qu'il existe une forte corrélation entre le niveau de recettes et le niveau de dépenses.

J'aimerais appeler votre attention sur les phénomènes cumulatifs. Certaines collectivités ne disposant que de faibles moyens accusent des retards en matière d'investissement. Il ne faudrait pas les priver d'investir, ce serait dommage.

La commission rejette l'amendement CF5.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CF33 et CF34 du Rapporteur général.

L'amendement CF71 du Rapporteur général est retiré.

La commission examine l'amendement CF25 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. Notre discussion précédente confirme l'intérêt de cet amendement. Le douzième alinéa de l'article 10 n'est pas au point et mérite d'être retravaillé. Craignant vivement une mise sous tutelle des collectivités, nous en demandons la suppression.

Cela étant, monsieur le ministre, les économies réalisées par les collectivités seront-elles versées en investissement ? Sinon, cela n'a pas vraiment de sens.

M. le ministre. Je suis personnellement favorable à ce que ceux qui atteignent la cible aient une dotation d'investissement supplémentaire, je suis également favorable à ce que l'on encourage l'investissement public, mais je ne

suis pas favorable au « recyclage » intégral des économies réalisées – ou alors nous n’atteindrons pas nos objectifs.

M. le Rapporteur général. M. Dufrègne est cohérent, puisqu’il considérait tout à l’heure que la maîtrise de la dépense publique locale n’était pas souhaitable. Le mécanisme de correction prévu à l’alinéa 12 garantit que les collectivités respecteront leurs engagements. Par ailleurs, il est beaucoup moins brutal et mécanique que la baisse unilatérale des dotations de l’État qui a été pratiquée. Plus élaboré, il me paraît pertinent.

Je suis donc défavorable à l’amendement.

La commission rejette l’amendement CF25.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CF35 et CF36 du Rapporteur général.

Elle adopte ensuite l’article 10 modifié.

*

* *

Article 11

Diminution minimale des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de sécurité sociale

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article fixe un objectif de diminution des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de sécurité sociale **d’au moins 1,5 % en moyenne annuelle sur la période 2018-2022 à périmètre constant.**

Les dépenses de gestion administrative exécutées par l’établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) sont également soumises à cette contrainte.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Le présent article fixe un objectif de diminution des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de sécurité sociale, signataires de conventions d’objectifs et de gestion avec l’État, sur la période 2018-2022. Les régimes obligatoires peuvent regrouper les régimes dits « de base » et les régimes complémentaires⁽¹⁾. Les dépenses de gestion administrative devront diminuer

(1) Le présent article vise : la Caisse nationale d’assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), la Caisse nationale d’assurance maladie des travailleurs salariés pour le risque accidents du travail et maladies professionnelles (CNAMTS ATMP), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF),

globalement d'au moins 1,5 % en moyenne annuelle sur la période, à périmètre constant.

En 2016, les dépenses de gestion courante de ces régimes s'élevaient à 12,4 milliards d'euros, soit 3 % des dépenses desdits régimes. Celles-ci ont diminué de 1,5 % en moyenne annuelle entre 2014 et 2016.

Cet objectif sera intégré dans les conventions d'objectifs et de gestion signées avec l'État, à compter du 1^{er} janvier 2018.

Les dépenses de gestion administrative exécutées par l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) seront soumises à une contrainte identique. Institué par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites ⁽¹⁾, l'ERAFP est un établissement public à caractère administratif en charge de la gestion du régime public de retraite additionnel obligatoire, dénommé « retraite additionnelle de la fonction publique » ⁽²⁾. Ce régime, par répartition provisionnée et par points, est destiné à permettre l'acquisition de droits à retraite aux fonctionnaires civils, aux magistrats de l'ordre judiciaire, aux militaires, à leurs conjoints survivants ainsi qu'à leurs orphelins.

Le budget de fonctionnement de l'ERAFP est financé par un prélèvement direct sur les cotisations, voté chaque année par le conseil d'administration de l'établissement. En 2016, les coûts de gestion du régime se sont élevés à 30 millions d'euros, soit 0,14 % de l'actif net du régime et 1,6 % par rapport aux cotisations collectées en 2016 ⁽³⁾.

La gestion administrative du régime a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations, qui assure, sous l'autorité et le contrôle de l'ERAFP, l'encaissement des cotisations, la tenue des comptes individuels des bénéficiaires, la liquidation des droits, le versement des prestations, la tenue de la comptabilité du régime et la communication opérationnelle ⁽⁴⁾. Celle-ci constitue *de facto* l'interface du régime avec les employeurs, les retraités bénéficiaires et les actifs cotisants.

l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), la Caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières (CAMIEG), la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS), la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN), la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM), la Caisse d'assurance vieillesse invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC), la Caisse de retraites du personnel de la RATP (CRP RATP), la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF), l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) et l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP).

(1) Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, article 76.

(2) Décret n° 2004-569 du 18 juin 2004 relatif à la retraite additionnelle de la fonction publique.

(3) Rapport annuel 2016 de l'ERAFP, page 14.

(4) Article 32 du décret précité.

Le présent article est une novation par rapport aux précédentes lois de programmation des finances publiques. Il vise un objectif ambitieux de réduction des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de sécurité sociale et de l'ERAFP sur le quinquennat.

*
* *

La commission adopte l'article 11 sans modification.

*
* *

CHAPITRE III L'évolution des dépenses de l'État

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

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article fixe les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale *Pensions*, hors charge de la dette et hors la mission *Remboursements et dégrèvements*.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté avec une précision rédactionnelle.

Conformément à l'article 2 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ⁽¹⁾, le présent article fixe les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale *Pensions*, hors charge de la dette et hors la mission *Remboursements et dégrèvements* pour le triennal 2018-2020.

La précédente loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽²⁾ avait prévu une diminution des crédits alloués aux missions du budget général de 1,37 milliard d'euros entre la loi de finances initiale pour 2014 (format 2015) et l'exercice 2017. Toutefois, le débat d'orientation des finances publiques de 2016 a indiqué que les crédits des ministères prévus en

(1) *Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.*

(2) *Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 13.*

projet de loi de finances pour 2017 étaient supérieurs de 9,4 milliards d'euros au niveau prévu en loi de programmation ⁽¹⁾.

Les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général, prévus par le présent article, augmenteraient de 12,76 milliards d'euros entre 2020 et le niveau fixé en loi de finances initiale pour 2017, retraité au format 2018, soit une augmentation de 5,4 % en trois ans.

PLAFONDS DE CRÉDITS DE PAIEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards d'euros, à périmètre constant)

Année	LFI 2017	LFI 2017 Format 2018	2018	2019	2020	Écart 2020 / LFI 2017 format 2018
Action et transformation publiques	0,00	0,00	0,02	0,28	0,55	0,55
Action extérieure de l'État	2,86	2,86	2,86	2,75	2,68	- 0,18
Administration générale et territoriale de l'État	2,49	2,50	2,14	2,14	2,29	- 0,21
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,15	2,79	3,19	2,88	2,84	0,05
Aide publique au développement	2,58	2,59	2,68	2,81	3,10	0,51
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,54	2,54	2,46	2,34	2,25	- 0,29
Cohésion des territoires	18,26	18,26	16,53	14,95	15,15	- 3,11
Conseil et contrôle de l'État	0,51	0,51	0,52	0,53	0,53	0,02
Crédits non répartis	0,02	0,02	0,41	0,52	1,36	1,34
Culture	2,70	2,70	2,73	2,74	2,78	0,08
Défense	32,44	32,44	34,20	35,90	37,60	5,16
Direction de l'action du Gouvernement	1,37	1,38	1,38	1,39	1,40	0,02
Écologie, développement et mobilité durables	9,44	9,91	10,39	10,55	10,56	0,65
Économie	1,64	1,65	1,63	1,80	2,15	0,5
Engagements financiers de l'État (hors dette)	0,55	0,55	0,58	0,43	0,43	- 0,12
Enseignement scolaire	50,01	50,01	51,29	52,07	52,64	2,63
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,12	8,11	8,13	8,07	8,00	- 0,11
Immigration, asile et intégration	1,10	1,10	1,38	1,36	1,36	0,26
Investissements d'avenir	0,00	0,00	1,08	1,05	1,88	1,88
Justice	6,85	6,72	6,98	7,28	7,65	0,93

(1) Débat d'orientation des finances publiques, tiré à part, juillet 2016, page 3.

Année	LFI 2017	LFI 2017 Format 2018	2018	2019	2020	Écart 2020 / LFI 2017 format 2018
Médias, livre et industries culturelles	0,57	0,57	0,56	0,54	0,54	- 0,03
Outre-mer	2,02	2,02	2,02	2,03	2,03	0,01
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	0
Recherche et enseignement supérieur	26,69	26,69	27,40	27,87	28,00	1,31
Régimes sociaux et de retraite	6,31	6,31	6,33	6,27	6,30	- 0,01
Relations avec les collectivités territoriales	3,44	3,35	3,66	3,51	3,54	0,19
Santé	1,27	1,24	1,42	1,48	1,54	0,3
Sécurité	13,10	13,09	13,30	13,49	13,58	0,49
Solidarité, insertion et égalité des chances	17,64	17,67	19,20	20,91	21,54	3,87
Sport, jeunesse et vie associative	0,73	0,80	0,89	1,01	0,97	0,17
Travail et emploi	15,27	16,68	15,18	12,89	12,58	- 4,1
Total	234,66	236,05	241,53	242,83	248,81	12,76

Source : commission des finances, à partir des données du présent article.

L'évolution des plafonds de crédits des missions du budget général serait la suivante par rapport à la loi de finances pour 2017, au format 2018 :

– les crédits alloués à vingt et une missions seraient en augmentation, pour un montant de 20,92 milliards d'euros ;

– les crédits alloués à neuf missions seraient en diminution, pour un montant de 8,16 milliards d'euros ;

– les crédits de la mission *Pouvoirs publics* seraient stables.

Le présent article traduit les choix du Gouvernement, avec une augmentation significative des crédits budgétaires concernant le pôle régalien (*Défense, Justice, Sécurité*), l'enseignement (*Enseignement scolaire, Recherche et enseignement supérieur*) et en faveur de la revalorisation de prestations sociales (*Solidarité, insertion et égalité des chances*).

Un nombre limité de missions budgétaires porterait l'effort budgétaire au cours des trois premières années du quinquennat : *Cohésion des territoires* (refonte de la politique du logement et baisse des aides personnelles au logement) et *Travail et emploi* (réduction significative du recours aux contrats aidés).

*

* *

La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CF42 du Rapporteur général.

Puis elle **adopte** l'article 12 **modifié**.

*

* *

Article 13

Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période quinquennale

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article fixe les montants plafonds de concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période 2018-2022.

Ceux-ci devraient être quasiment stables à 48,11 milliards d'euros en 2018, 48,09 milliards d'euros en 2019, 48,43 milliards d'euros en 2020 et 48,49 milliards d'euros en 2021 et 2022.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté avec des modifications rédactionnelles.

Le présent article fixe les montants plafonds de concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période 2018-2022.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019⁽¹⁾ a fixé la trajectoire d'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période 2014-2017.

Le périmètre des concours financiers était constitué :

– des prélèvements sur recettes par l'État établis au profit des collectivités territoriales ;

– et des crédits du budget général relevant de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT), hors crédits ouverts au titre de la réserve parlementaire.

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 11.

ÉVOLUTION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en milliards d'euros courants)

Année	2014	2015	2016	2017
Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales	56,87	53,45	49,79	46,12

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Conformément au programme de stabilité 2014-2017, la loi de programmation précitée a prévu **une réduction des concours financiers de l'État de 10,75 milliards d'euros à l'horizon 2017, soit 3,58 milliards d'euros par an.**

Ce montant correspondait à la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) des collectivités territoriales, notamment en rapport avec le plan d'économies de 50 milliards d'euros prévu par le Gouvernement. Ainsi, le montant des économies a été fixé en fonction de la part des administrations publiques locales dans la dépense publique totale en 2013, soit 20,9 %.

Toutefois, l'ancien Président de la République avait annoncé un infléchissement de la trajectoire, lors du 99^e Congrès des maires de France le 2 juin 2016, *via* une réduction de moitié de l'effort demandé aux communes et aux intercommunalités en 2017. La CRFP s'élevait à 2,6 milliards d'euros pour l'ensemble des collectivités en loi de finances pour 2017 ⁽¹⁾, **soit une baisse des concours de l'État de 9,97 milliards d'euros sur la période 2015-2017** ⁽²⁾.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article définit une nouvelle trajectoire des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période 2018-2022.

Celle-ci rompt avec la trajectoire définie lors de la précédente loi de programmation, dans la mesure où elle prévoit une quasi-stabilisation des concours financiers de l'État sur le quinquennat (+ 0,8 % de 2018 à 2022).

ÉVOLUTION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en milliards d'euros courants)

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales	48,11	48,09	48,43	48,49	48,49

Source : présent projet de loi de programmation.

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

(2) Annexe Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, au projet de loi de finances pour 2017, page 17.

Les concours financiers de l'État regroupent :

– les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités locales ;

– les crédits du budget général relevant de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ;

– et le produit de l'affectation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane⁽¹⁾. Conformément à la loi de finances pour 2017, l'affectation de la fraction de TVA entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2018 en substitution à des dotations budgétaires.

Le Rapporteur général souligne que l'intégration de la fraction de TVA au sein du périmètre des concours financiers est difficilement compatible avec le dynamisme d'une telle ressource⁽²⁾. Une telle rédaction aurait probablement pour effet de rendre indispensable une diminution des concours versés aux autres collectivités, afin de respecter la trajectoire globale.

*

* *

La commission examine l'amendement CF15 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Tous les ans, nous en débattons : le FCTVA est-il bien exclu de l'enveloppe normée ? Écrivons donc une bonne fois pour toutes qu'il l'est pour nous préserver de ces tentations qui nous assaillent lors de la discussion de chaque projet de loi de finances initiale. Et supprimons par ailleurs l'alinéa 6 de l'article 13, qui concerne l'affectation de la taxe sur la valeur ajoutée aux régions, pour éviter que cette recette dynamique ne soit elle aussi incluse dans l'enveloppe normée.

M. le Rapporteur général. J'aurais pu déposer cet amendement, chère collègue, si j'étais assuré du succès du dispositif des contrats de confiance proposés à 317 collectivités par le Gouvernement et du respect de la règle d'or par les autres. Très honnêtement, c'est une vraie question qui se pose, et qui se posera avec une acuité croissante – considérez ce que sera le financement des collectivités à partir de 2019.

Quoi qu'il en soit, à ce stade, je suis défavorable, chère collègue, à votre amendement, dont l'État devrait brutalement prendre le coût à sa charge sur toute

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 149.

(2) Le dynamisme de la ressource a été prévu par le Gouvernement, dans l'exposé sommaire de l'amendement créant cette fraction de TVA affectée : « À compter de 2018, la fraction de TVA versée aux régions évoluera en fonction de l'évolution du produit de la TVA perçu chaque année » (amendement n° II-712, adopté à l'Assemblée nationale le 10 novembre 2016).

la période considérée. La question pourra être posée plus largement lorsque nous serons dans un cercle plus vertueux.

M. Charles de Courson. Notre collègue a raison. Au Comité des finances locales, nous avons débattu de ce problème pendant des années. Quand l'investissement public local reprenait, naturellement, nous assistions à une flambée, parce que le montant du FCTVA résulte de l'application d'un taux aux dépenses éligibles. On nous disait alors : « Voyez, les dotations augmentent ! » Le paradoxe est que si nous n'adoptons pas cet amendement, le Gouvernement, en cas de reprise de l'investissement public local, aura l'obligation de diminuer la DGF ou d'autres concours sous enveloppe. Je ne sais pas ce qu'en pense le ministre...

Mme Valérie Rabault. Par ailleurs, notre amendement est cohérent avec ce que le Gouvernement a inscrit dans le projet de loi de finances pour 2018 : il a déjà sorti le FCTVA de l'enveloppe normée. Il s'agit seulement de pérenniser cela par l'adoption d'un principe clair, d'autant que le Gouvernement souhaite visibilité et stabilité.

Par ailleurs, monsieur le Rapporteur général, sans vouloir faire de mauvais esprit, je crois que vous étiez signataire de ce type d'amendement au cours de la précédente législature.

M. le Rapporteur général. J'ai bien précisé que j'aurais pu signer cet amendement !

M. Philippe Vigier. Valérie Rabault m'ôte les mots de la bouche, mais elle a parfaitement raison. Monsieur le ministre, vous avez dit qu'il était important qu'il y ait un pacte de confiance avec les collectivités territoriales. Donner une visibilité sur la durée pourrait en être un facteur de confiance, et cela ne coûterait pas très cher.

Seconde chose, puisque les régions ont quitté la conférence nationale des territoires à cause de la question de ce fonds de 450 millions d'euros, peut-être pourriez-vous montrer que vous êtes attentifs à la seule ressource dynamique dont elles disposent. Ne les en privons pas ! Et n'oublions pas que les régions sont les collectivités les moins autonomes sur le plan fiscal.

Mme Christine Pires Beaune. Au cours de la précédente législature, nous ne nous sommes pas une fois épargné cette discussion. Et, chaque fois, le FCTVA a été exclu de l'enveloppe normée. Gagnons du temps et inscrivons-le une fois pour toutes dans la loi.

M. le président Éric Woerth. C'est exact.

M. le ministre. Tout le monde l'a dit : le point de TVA affecté aux régions est une recette extrêmement dynamique, et sur les 450 millions d'euros évoqués, nous en payons 250. Aucun autre échelon de collectivités que les régions

ne bénéficiera de pareille dynamique. Je comprends bien que certains en veulent plus, mais n'oublions pas la réalité des recettes dynamiques – déjà plus de 100 millions d'euros pour les régions l'an prochain. Nous rappellerons cela quand il faut.

Cela étant, j'entends bien vos propos, et le Rapporteur général a demandé au Gouvernement de faire un petit effort pour que ses relations avec les collectivités territoriales soient placées sous le sceau de la confiance. Poursuivons donc la discussion en séance publique dans ce même esprit de consensus qui caractérise vos échanges ce soir. Peut-être le Rapporteur général pourra-t-il proposer, éventuellement avec d'autres d'entre vous, mesdames et messieurs les députés, un amendement bien pensé qui satisfasse tout le monde...

Mme Christine Pires Beaune. Je propose que nous retirions l'amendement, mais travaillons ensemble à un amendement susceptible d'être adopté en séance.

M. le Rapporteur général. Je suis favorable à la méthode œcuménique proposée par le Gouvernement.

L'amendement CF15 est retiré.

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CF44 du Rapporteur général.*

*Puis elle **adopte** l'article 13 **modifié**.*

*

* *

Article 14

Objectif annuel de stabilisation des restes à payer de l'État

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article pose le principe de stabilisation du montant des restes à payer de l'État pour chacune des années 2018 à 2022, par rapport au niveau atteint en 2017.

Fin 2016, les restes à payer s'élevaient à 100,9 milliards d'euros sur le budget général.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Le présent article pose le principe de stabilisation du montant des restes à payer de l'État pour chacune des années 2018 à 2022, par rapport au niveau atteint en 2017.

La notion de **restes à payer** désigne les autorisations d'engagement non couvertes par des crédits de paiement. Cela correspond aux reports de charges d'un exercice budgétaire à l'autre, pratique critiquée à plusieurs reprises par la Cour des comptes, au titre du principe de sincérité⁽¹⁾.

Ainsi, les restes à payer (y compris fonds de concours) sur le budget général ont progressé de 6,5 milliards d'euros pour atteindre 100,9 milliards d'euros fin 2016, soit un niveau inédit depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽²⁾. La Cour des comptes relevait que 20,3 milliards d'euros devraient faire l'objet de paiements dès 2017.

Le présent article représente une novation par rapport aux précédentes lois de programmation des finances publiques, qui ne prévoyait pas de tel outil visant à garantir l'absence d'augmentation des reports de charges sur le quinquennat.

Le Rapporteur général salue l'avancée représentée par le présent article.

*
* *

La commission se saisit de l'amendement CF16 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Les auteurs de l'amendement demandent au Gouvernement de présenter un rapport qui permette de mesurer dans quelle mesure l'objectif de stabilisation des restes à payer de l'État est atteint ou pas.

M. le Rapporteur général. L'information demandée est importante, mais beaucoup d'éléments figurent déjà dans le compte général de l'État, remis chaque année au moment du dépôt du projet de loi de règlement. Les restes à payer sont indiqués par mission budgétaire, différenciés des charges à payer et détaillés pour les sommes les plus significatives avec des éléments explicatifs.

Ainsi, nous disposons déjà des informations nous permettant de suivre la mise en œuvre de cet article. Je vous propose donc, chère collègue, de retirer cet amendement, qui est satisfait.

M. Charles de Courson. Cet article me laisse quelque peu perplexe. C'est un problème de *cut-off*, comme disent les experts-comptables. Il s'agit de vérifier si, à la date du 31 décembre, l'ensemble des dépenses engagées dans l'année ont été payées. Or certaines administrations, surtout en période de difficultés budgétaires, ont tendance à « planquer » les factures, c'est-à-dire à différer les paiements. Vous n'avez qu'à demander à vos collaborateurs de vous produire une petite analyse, monsieur le ministre, de ce qui est payé au cours des mois de

(1) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2016 Résultats et gestion, mai 2017, pages 43 et suivantes.

(2) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

janvier, février et mars, et à vérifier si tout cela se rapporte uniquement à l'exercice en cours, et pas à l'exercice précédent.

Et puis c'est aussi le travail de la Cour des comptes, dont un rapport est joint au projet de loi de règlement lors du dépôt de celui-ci. Il comporte des annexes que trop peu de nos collègues lisent, où est traité ce problème du *cut-off*.

Je n'ai pas bien compris le sens de l'introduction de cet article 14. Cela veut dire que, comptablement, vous ne pouvez plus augmenter les restes à payer connus...

Mme Valérie Rabault. Sur le fond, je suis assez d'accord avec le Rapporteur général, mais il dispose des services de la commission des finances grâce auxquels il peut avoir une synthèse et une vision globale.

Pendant, les députés qui ne sont pas Rapporteur général doivent chercher dans des multitudes de documents, et il n'est pas toujours évident de bien comprendre si le périmètre considéré est le bon. Par cet amendement, j'entendais faciliter l'information du Parlement – au-delà des services du Rapporteur général –, à lui offrir une information claire et consolidée.

M. le Rapporteur général. Je propose que la rédaction du compte général de l'État prenne en compte les préoccupations que vient d'exprimer Mme Rabault. Ne créons pas un document complémentaire mais rendons le compte général de l'État plus digeste de manière à faciliter l'information de l'ensemble des parlementaires.

M. le ministre. Je me rallie à l'opinion du Rapporteur général.

Cela étant, je crois que M. de Courson confond les restes à payer et les charges à payer. Les restes à payer procèdent d'engagements pluriannuels, tandis que les charges à payer tiennent aux factures qu'il faut honorer. Ce n'est pas tout à fait la même chose.

M. Charles de Courson. Monsieur le ministre, je parlais des restes à payer enregistrés comptablement mais non payés. Et en plus des restes à payer il y a les charges à payer non comptabilisées. Bien sûr, vos services prétendront que cela n'existe pas...

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'article 14 sans modification.

*

* *

Article 15 **Affectation de taxes**

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article encadre le recours à l'affectation d'une imposition de toutes natures à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale.

Il réserve le recours aux taxes affectées à trois cas précisément définis et pose le principe du plafonnement de l'affectation de ces taxes.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 16 de la loi de programmation pour les années 2014 à 2019 prévoyait déjà ces dispositifs d'encadrement. En outre, elle prévoyait des mesures d'encadrement, qui n'ont pas été mises en œuvre et ne sont pas reconduites dans le présent projet de loi de programmation.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Le présent article a pour objet d'encadrer le recours aux impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les EPCI et les organismes de sécurité sociale.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Selon un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), la fiscalité affectée (hors sécurité sociale) a connu, entre 2007 et 2011, une croissance de 27,6 %, près de quatre fois plus importante que celle de l'ensemble des prélèvements obligatoires (7 %) ⁽¹⁾.

Les dépenses des opérateurs de l'État financés par des taxes affectées ont augmenté, entre 2007 et 2012, de 4,5 % par an, au lieu de 2,4 % par an pour les opérateurs non financés par taxes affectées et de 1,2 % par an pour le budget de l'État.

Cette dynamique de la fiscalité affectée, non maîtrisée selon le CPO, a justifié un encadrement législatif progressif. Ainsi, l'article 46 de la loi de finances pour 2012 a prévu le plafonnement de l'affectation de quarante-cinq taxes affectées ⁽²⁾. La loi de finances initiale pour 2017 a élargi le plafonnement à quatre-vingt-six taxes, représentant 9,6 milliards d'euros de produit global de taxes plafonnées ⁽³⁾. Selon l'évaluation préalable du présent article, 20 milliards d'euros de taxes affectées demeurent exclues du mécanisme de plafonnement.

(1) Conseil des prélèvements obligatoires, La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes, juillet 2013.

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

(3) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 36.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a inclus les taxes affectées plafonnées dans le périmètre de la norme de dépenses de l'État en valeur que ces taxes soient nouvelles ou existantes ⁽¹⁾. Cette disposition a eu pour effet de supprimer, du point de vue des normes de dépenses, toute différence de traitement entre un financement par crédits budgétaires et un financement par ressources affectées plafonnées.

La loi de programmation a également prévu une trajectoire de réduction annuelle du produit des impositions de toutes natures sous plafond.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽²⁾ a confirmé l'inclusion des taxes affectées plafonnées dans le périmètre de la norme de dépenses de l'État et prévu une nouvelle trajectoire de réduction annuelle de la somme des plafonds des taxes affectées.

Par ailleurs, la loi de programmation précitée a soumis le maintien ou la création de taxes affectées, à compter du 1^{er} janvier 2016, à des tiers « *autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale* », au respect de **l'un des trois critères suivants** :

– « *la ressource est en relation avec le service rendu par l'affectataire à un usager et son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives* » ;

– « *la ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des actions d'intérêt commun* » ;

– « *la ressource alimente des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières* ».

Elle a également posé trois principes :

– un **principe de plafonnement des taxes affectées** à des tiers autres que les collectivités territoriales, les EPCI et les organismes de sécurité sociale, à compter du 1^{er} janvier 2016 ;

– un **principe de compensation** en vertu duquel toute nouvelle affectation doit être accompagnée, au sein du même champ ministériel, de la suppression de taxes affectées d'un rendement équivalent ;

– et un **principe d'affectation ou de réaffectation au budget général de l'État** des taxes affectées qui n'auraient pas fait l'objet d'un plafonnement à

(1) Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, article 6.

(2) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 8.

compter du 1^{er} janvier 2017, à défaut une justification doit être prévue en loi de finances initiale ⁽¹⁾.

Les deux derniers principes n'ont pas fait l'objet d'une application concrète.

II. LE DROIT PROPOSÉ

L'article 8 du présent projet de loi de programmation inclut, de nouveau, les taxes affectées plafonnées au sein de la norme de dépenses de l'État, dénommée désormais norme de dépenses pilotables de l'État.

Le présent article vise à réaffirmer les principes d'encadrement des impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale.

Le **I** du présent article reprend quasiment la formulation de la loi de programmation des finances publiques de 2014 pour **réserver à trois cas l'institution ou le maintien de taxes affectées** à des tiers :

– « *la ressource résulte d'un service rendu par l'affectataire à un usager et son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives* », correspondant à une logique économique de redevance ;

– « *la ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des actions d'intérêt commun* », représentant un prélèvement sectoriel ;

– « *la ressource finance des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières* », soit une contribution à caractère assurantiel.

Le **II** du présent article **réaffirme le principe du plafonnement des taxes affectées** à des tiers, conformément au mécanisme prévu à l'article 46 de la loi de finances pour 2012 ⁽²⁾. Par ailleurs, il prévoit une justification des dérogations au plafonnement, en annexe aux projets de loi de finances.

Le présent article n'a pas repris les principes de compensation et d'affectation ou de réaffectation au budget général de l'État, compte tenu de leur non-application. En outre, le principe de compensation se heurte aux cas d'affectation de fiscalité en réponse à de nouvelles missions de service public. De même, la budgétisation n'apparaît pas toujours pertinente. En revanche, il convient, comme le prévoit le présent article, de justifier de manière systématique les dérogations au principe de plafonnement des taxes affectées.

(1) Loi de programmation précitée, article 16.

(2) Loi précitée.

Enfin, le présent projet de loi de programmation ne retient pas de nouvelle trajectoire de réduction annuelle de la somme des plafonds des impositions de toutes natures affectées.

*

* *

La commission examine l'amendement CF63 de M. Éric Coquerel.

M. le Rapporteur général. Je suis défavorable à cet amendement, dans la mesure où il restreint le champ des taxes affectées. Je préfère que les taxes affectées soient les plus larges possibles, y compris pour qu'elles œuvrent à la justice sociale ou à la transition écologique.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle se saisit de l'amendement CF17 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Je souscris au souci du Gouvernement de plafonner les taxes affectées, mais serait-il possible d'avoir la liste de celles qui ne feraient pas l'objet de plafonnement ? Il en existe à ma connaissance quelques-unes et non des moindres.

M. le Rapporteur général. Le tome 1 de l'annexe *Évaluations des voies et moyens* recense déjà les taxes affectées plafonnées, avec les organismes bénéficiaires et le reversement prévisionnel au budget général de l'État, et les taxes affectées non plafonnées, avec les organismes bénéficiaires relevant de différents secteurs – État, social, collectivités territoriales. Peut-être pouvons-nous veiller à ce que l'annexe soit mieux présentée, plus didactique, mais l'amendement est satisfait.

L'amendement est retiré.

La commission en vient à l'amendement CF38 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Alors que l'actuelle loi de programmation des finances publiques prévoit une trajectoire de baisse de la somme des plafonds de taxes affectées, ce projet de loi de programmation ne prévoit aucune trajectoire s'agissant des taxes affectées plafonnées. Or, l'objet du plafonnement de ces taxes affectées est précisément de maîtriser le niveau de ressources des organismes bénéficiaires afin de contrôler leurs dépenses. Je ne crois pas que le Gouvernement ne souhaite pas piloter cet outil de maîtrise de la dépense sur la durée du quinquennat. Il serait donc bon de fixer une trajectoire de la somme des plafonds de taxes affectées.

M. le ministre. J'entends bien ce que dit M. le Rapporteur général. Sur le principe, on peut être d'accord, mais nous pouvons atteindre l'objectif sans nous lier ainsi les mains – on peut peut-être imaginer de baisser un jour un certain

nombre de taxes. Nous avons programmé sur trois ans à ce stade, mais nous ne pouvons exclure de futures réallocations en fonction des besoins entre crédits ministériels et taxes affectées. Le Gouvernement préfère se fixer une enveloppe plus large : la norme des dépenses pilotables de l'État, d'un montant de 257 milliards d'euros, définie à l'article 8, qui inclut différents outils de financement, comme les crédits du budget général ou de certains comptes d'affectation spéciale. L'esprit est là, monsieur le Rapporteur général, alors ne nous lions pas trop les mains.

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'article 15 sans modification.

*
* *

CHAPITRE IV

Les recettes publiques et le pilotage des niches fiscales et sociales

Article 16

Plancher annuel des mesures nouvelles afférentes aux prélèvements obligatoires

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article fixe, pour la période 2018-2020, un plancher de mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires. Il prévoit que les mesures nouvelles ne doivent pas conduire à une baisse des prélèvements obligatoires de plus de 5 milliards d'euros en 2018, plus de 9 milliards d'euros en 2019, et plus de 7 milliards d'euros en 2020.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Le présent article propose de fixer, pour chaque année de la période 2018-2020, un plancher de mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires, adoptées par le Parlement ou prises par le Gouvernement par voie réglementaire, et ce à compter du 1^{er} juillet 2017 – soit à partir du début de la XV^e législature. La trajectoire des mesures nouvelles au sens du présent article permet donc de suivre l'évolution des prélèvements obligatoires strictement imputables aux décisions prises sous l'actuelle législature.

Aussi ces mesures ne peuvent-elles être inférieures aux montants figurant dans le tableau ci-après.

PLANCHER ANNUEL DE L'INCIDENCE BUDGÉTAIRE DES MESURES NOUVELLES EN PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

(en milliards d'euros)

Année	2018	2019	2020
Montant	- 5	- 9	- 7

Source : présent article.

Ces montants sont systématiquement négatifs en raison de la politique engagée par le Gouvernement, tendant à réduire les prélèvements obligatoires.

Il s'agit d'un objectif protecteur des finances publiques. Le but est d'empêcher une dégradation du solde public par des mesures en prélèvements obligatoires ayant des incidences inférieures à l'objectif fixé. Par exemple, des mesures ayant des incidences de - 6 milliards en 2018 seraient contraires à l'objectif de cet article.

Autrement dit, les mesures nouvelles ne doivent pas conduire à une baisse des prélèvements obligatoires de plus de 5 milliards d'euros en 2018, plus de 9 milliards d'euros en 2019, et plus de 7 milliards d'euros en 2020.

Toutefois, cet objectif exclut l'impact des mesures 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 gérés par les partenaires sociaux comme les régimes complémentaires d'assurance vieillesse.

Les objectifs fixés en la matière par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (LPFP 2014-2019) n'ont pas été tenus.

PLANCHER ANNUEL DE L'INCIDENCE BUDGÉTAIRE DES MESURES NOUVELLES EN PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

(en milliards d'euros)

Année	2015	2016	2017
Montant	- 2	- 6	- 8

Source : article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Pour 2015, l'incidence des mesures nouvelles a été de - 5,7 milliards d'euros. L'écart avec le plancher fixé à - 2 milliards d'euros s'explique principalement par une montée en charge plus rapide du CICE que prévu.

Pour 2016, l'incidence des mesures nouvelles a dépassé légèrement la limite de - 6 milliards d'euros fixée par l'article 18 de la LPFP 2014-2019. Elles s'établissent en effet à - 6,6 milliards d'euros en raison principalement des mesures du pacte de responsabilité et de solidarité (- 3,9 milliards d'euros).

Les données d'exécution pour 2017 seront analysées en 2019 par le Gouvernement dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques.

*

* *

La commission examine l'amendement CF64 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. Cet article vise à graver dans le marbre une trajectoire de baisse des prélèvements obligatoires, mais il n'est pas tenu compte de la nature de ceux-ci. Cela me laisse un peu perplexe. Cette manière de procéder n'implique pas forcément la justice fiscale. On peut ainsi baisser les prélèvements obligatoires en faisant des cadeaux aux très riches, tandis que les prélèvements obligatoires que subissent d'autres catégories de la population augmentent – toute ressemblance avec des faits actuels est volontaire. Nous demandons donc la suppression de cet article.

M. le Rapporteur général. Vous exprimez une divergence de fond avec la politique menée et le programme de baisse des impôts prévu par le Gouvernement. Comme je l'ai rappelé tout à l'heure, les prélèvements obligatoires ont atteint un record sur la période récente. Ils ont encore augmenté de 0,3 point de PIB en 2017, et le projet de loi de programmation prévoit une baisse du taux de prélèvement obligatoire d'environ un point de PIB. Je suis défavorable à cet amendement de suppression.

M. Charles de Courson. Il faut bien préciser que les montants, exprimés en milliards d'euros, de l'incidence des mesures afférentes aux prélèvements obligatoires indiqués dans le tableau sont des soldes. Par exemple, le « - 5 » de 2018, est le solde d'une diminution de 9 milliards d'euros et d'une augmentation de 4 milliards d'euros.

M. le président Éric Woerth et M. le Rapporteur général. C'est exact.

M. Charles de Courson. Ce qui est intéressant, ce n'est pas le solde, c'est ce qui augmente et ce qui baisse. Il ne faut pas prétendre que le Gouvernement réduit les prélèvements obligatoires de 9 ou 10 milliards d'euros – il ne le fait d'ailleurs pas.

M. le Rapporteur général. Vous parlez, monsieur Coquerel, des mesures nouvelles, mais vous oubliez un peu les mesures antérieures.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 16 sans modification.

*

* *

Article 17

Instrument de pilotage des dépenses fiscales

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article institue un plafonnement des dépenses fiscales à hauteur de 28 % d'un agrégat comprenant les recettes fiscales nettes du budget général et les dépenses fiscales. Il fixe également une durée maximale de quatre ans pour l'application des créations et extensions de dépenses fiscales à compter du 1^{er} janvier 2018.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

I. LES DÉPENSES FISCALES

A. DÉFINITION

Les dépenses fiscales sont les dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes fiscales qui a sa contrepartie pour le contribuable dans l'allègement de la charge fiscale qui aurait résulté de l'application de la norme.

La notion repose donc sur l'écart à la norme fiscale et englobe l'ensemble des réductions d'impôt (qui diminuent le montant de l'impôt dû) et des crédits d'impôt (qui entraînent, si le montant du crédit est supérieur à celui de l'impôt dû, une dépense budgétaire en direction du contribuable concerné).

B. ENJEU BUDGÉTAIRE

L'enjeu budgétaire des dépenses fiscales a été mis en lumière par un rapport du Conseil des impôts dès 1979. Ainsi, depuis 1980, le projet de loi de finances comprend chaque année un rapport sur les dépenses fiscales et depuis 2005 chaque projet annuel de performances présente les dépenses fiscales qui lui sont liées, de manière à rendre compte de l'ensemble des moyens contribuant à l'atteinte de ses objectifs.

Il est dénombré 457 dépenses fiscales pour un coût global de près de 100 milliards dans le tome 2 de l'annexe *Évaluations des voies et moyens* du projet de loi de finances pour 2018.

Les 10 dépenses fiscales les plus coûteuses représentent à elles seules plus de 50 % du total.

LES 10 DÉPENSES FISCALES LES PLUS COÛTEUSES EN 2018

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	Montant
Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)	21,0
Crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR)	5,8
Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	4,7
Abattement de 10 % sur les pensions	4,1
Taux de TVA de 10 % pour certains travaux de rénovation	3,6
Taux de TVA de 10 % sur les ventes à consommer sur place	2,7
Taux de TVA de 2,1 % sur les médicaments remboursables	2,5
Taux de TVA réduit pour certaines livraisons à soi-même	2,2
Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le gazole	2,0
Exonération des prestations familiales et autres allocations	1,9

Source : projet de loi de finances pour 2018, annexe Évaluations des voies et moyens, tome 2.

II. LES PRÉCÉDENTS DISPOSITIFS DE PLAFONNEMENT DES DÉPENSES FISCALES

L'article 14 de la loi de programmation pour les années 2012 à 2017 avait mis en place un plafonnement du montant des dépenses fiscales à 70,8 milliards d'euros. Celui-ci n'a pas été respecté, les dépenses fiscales s'étant élevées à 72,1 milliards d'euros en 2013 et 78,8 milliards d'euros en 2014.

L'actuelle loi de programmation des finances publiques a également prévu un montant plafond par année de dépenses fiscales ⁽¹⁾.

PLAFONNEMENT DES DÉPENSES FISCALES PRÉVU PAR LA LPFP 2014-2019

(en milliards d'euros)

Année	2015	2016	2017
Plafond de dépenses fiscales	80,6	81,8	86,0
Plafond de crédits d'impôt	24,7	25,9	30,1

Source : article 19 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Ce plafonnement n'a pas non plus été respecté.

COÛT DES DÉPENSES FISCALES EN 2015, 2016 ET 2017

(en milliards d'euros)

Année	2015	2016	2017
Coût des dépenses fiscales	85,1	87,6	93,0

Source : tome 2 de l'annexe Évaluations des voies et moyens au projet de loi de finances pour 2018.

L'actuelle loi de programmation fixe également une durée au terme de laquelle les créations et extensions de dépenses fiscales doivent être réexaminées. Il est ainsi prévu que les dépenses fiscales « doivent être revues au plus tard avant

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 19.

l'expiration d'une période de trois années suivant la date de leur entrée en vigueur ».

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit un instrument de pilotage des dépenses fiscales différent de celui qui existait précédemment.

A. UN RATIO PLAFOND DE DÉPENSES FISCALES

En premier lieu, il remplace le montant plafond des dépenses fiscales par un pourcentage plafond de dépenses fiscales. Ainsi, le plafond de dépenses fiscales est fixé à 28 % d'un agrégat composé des recettes fiscales nettes du budget général et des dépenses fiscales.

Méthode de calcul du ratio de dépenses fiscales

Le ratio de dépenses fiscales se calcule de la manière suivante.

Au numérateur figure le coût des dépenses fiscales présenté en détail dans le tome 2 de l'annexe *Évaluations des voies et moyens* du projet de loi de finances.

Au dénominateur figurent les recettes fiscales nettes du budget général telles qu'elles figurent à l'article d'équilibre du projet de loi de finances ainsi que les dépenses fiscales.

L'avantage de ce plafond est qu'il évolue proportionnellement à l'évolution des recettes ce qui permet de tenir compte de l'inflation et de la croissance économique.

Le Rapporteur général a adressé un questionnaire au Gouvernement pour connaître l'évolution du ratio proposé depuis 2012. N'ayant pas obtenu de réponse sur ce point, le Rapporteur général a procédé à son propre calcul récapitulé dans le tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION DU RATIO PROPOSÉ DEPUIS 2012

(en milliards d'euros)

Année		2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
Numérateur : dépenses fiscales		72,2	72,1	78,3	85,1	87,6	93,0	99,9
Dénominateur	Dépenses fiscales	72,2	72,1	78,3	85,1	87,6	93,0	99,9
	Recettes fiscales nettes du budget général	268,4	284,0	274,3	280,1	284,1	290,1	288,8
	Total	340,6	356,1	352,6	365,2	371,7	383,1	388,7
Ratio en %		21,2	20,2	22,2	23,3	23,6	24,3	25,7

* prévisions.

Source : calculs commission des finances.

Selon ces calculs, le ratio s'élèverait pour 2018 à 25,7 % de l'agrégat proposé. La montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi

(CICE) pourrait dès lors intervenir en 2019 – au titre des salaires versés jusqu’au 31 décembre 2018⁽¹⁾ – sans que le plafond de 28 % ne soit dépassé.

Le ratio devrait diminuer à compter de 2020 compte tenu de la suppression du CICE prévue par l’article 42 du projet de loi de finances.

Toutefois, cette diminution pourrait être compensée pour des raisons techniques non liées à une politique d’extension des dépenses fiscales. En effet, la hausse de la fiscalité écologique en lien avec la trajectoire carbone entraîne mécaniquement une hausse de l’évaluation des dépenses fiscales, en particulier le remboursement de fractions de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) à certains professionnels.

B. UNE DURÉE MAXIMALE DES DÉPENSES FISCALES CRÉÉES OU PROROGÉES DE QUATRE ANNÉES

En second lieu, le présent article porte de trois à quatre années, à compter du 1^{er} janvier 2018, la durée maximale des créations et extensions de dépenses fiscales.

Par anticipation de cette règle, l’**article 39** du projet de loi de finances pour 2018 proroge, en l’aménageant, le dispositif « Pinel » pour quatre années, soit jusqu’au 31 décembre 2021.

*

* *

La commission se saisit de l’amendement CF18 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Cet amendement est peut-être légèrement provocateur. Nous ne savons pas très bien d’où vient ce taux de 28 % retenu dans le projet de loi. Alors pourquoi pas, un peu au hasard, 25 % ? Cet amendement d’appel vise à demander comment a été choisi le taux de 28 %.

M. le Rapporteur général. Le taux retenu de 28 % a été calibré par rapport au montant actuel des dépenses fiscales.

Actuellement, selon nos calculs, les dépenses fiscales s’élèvent à environ 23,5 % de l’agrégat défini à l’article 17. Compte tenu de la hausse du CICE en 2018, les dépenses fiscales vont se rapprocher de 28 % de l’agrégat défini par le présent article.

Votre amendement propose de baisser le plafonnement à 25 %. J’y suis défavorable parce que, à cause du CICE, cela me paraît complètement impossible

(1) La nature fiscale du dispositif induit un décalage d’une année par rapport à l’année du versement du salaire.

au cours des premières années de cette programmation. En revanche, il est vrai que cet article aurait pu prévoir une trajectoire de baisse sur la période 2020-2022.

Le Gouvernement pourra utilement nous éclairer sur ce point.

M. le ministre. Le Gouvernement pourra vous éclairer en séance publique.

M. Charles de Courson. Tout gouvernement annonce qu'il va faire baisser la dépense fiscale, mais, au bout de cinq ans, tout gouvernement l'a fait augmenter. Alors, si cet article 17 est sympathique, pensez-vous vraiment, monsieur le ministre, que vous tiendrez cet objectif ?

Par ailleurs, je n'ai pas compris le II : « *Les créations ou extensions de dépenses fiscales [...] ne sont applicables que pour une durée maximale de quatre ans, précisée par le texte qui les institue.* » N'avons-nous pas déjà adopté une disposition analogue, peut-être en prévoyant une autre durée ?

M. le président Éric Woerth. Ce point est précisément l'objet d'autres amendements, cher collègue.

L'amendement est retiré.

La commission examine, en discussion commune, les amendements CF65 de Mme Muriel Ressiguiet et CF19 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Tout comme à M. de Courson, il me semble que nous faisons déjà auparavant une revue des dépenses fiscales – mais tous les trois ans.

M. le président Éric Woerth. C'est vrai.

Mme Valérie Rabault. Alors, pourquoi tous les quatre ans maintenant ?

M. le Rapporteur général. Les amendements CF65 et CF19 ont pour objet de réduire la durée maximale d'application des créations ou extensions de dépenses fiscales – à un an pour l'amendement CF65, à trois ans pour l'amendement CF19.

J'ai cru comprendre qu'il s'agissait d'amendements d'appel, visant à obtenir les raisons de la durée retenue. En fait, le dispositif dit « Pinel » et le prêt à taux zéro (PTZ) sont prolongés de quatre ans. C'est la raison pour laquelle c'est cette durée de quatre ans qui est retenue.

M. Charles de Courson. En somme, nous avons fixé une durée de trois ans, et vous nous proposez de passer à quatre ans.

M. le président Éric Woerth. Où donc cette durée de trois ans était-elle inscrite ?

M. le Rapporteur général. Dans l'actuelle loi de programmation, monsieur le président.

M. le président Éric Woerth. Le dispositif dit « Pinel » et le PTZ n'épuisent pas le champ des dépenses fiscales...

M. le Rapporteur général. Certes, mais autant nous caler sur la durée maximale.

La commission rejette successivement les amendements CF65 et CF19.

Elle en vient à l'amendement CF8 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. Je ne propose cette fois ni dépense ni recette supplémentaire. Je demande simplement une information supplémentaire sur les créations ou extensions de dépenses fiscales évoquées au II de cet article, une évaluation qui nous donne des indications sur les bénéficiaires de la mesure, son efficacité, sa contribution aux indicateurs de qualité de vie et de développement durable.

M. le Rapporteur général. L'amendement est en partie satisfait. Les projets annuels de performances contiennent déjà une évaluation. Le coût et les bénéficiaires sont mentionnés dans le tome 2 de l'annexe *Évaluations des voies et moyens*.

Par ailleurs, l'article 17 prévoit une durée maximale de quatre ans pour les créations et les prorogations.

Je rappelle que les articles d'un projet de loi qui créeraient ou prorogeraient une dépense fiscale font obligatoirement l'objet d'une évaluation préalable.

Je vous invite donc à retirer votre amendement, cher collègue. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement CF8.

Puis elle adopte l'article 17 sans modification.

*

* *

Article 18

Instrument de pilotage des « niches sociales »

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article institue un plafonnement des niches sociales à hauteur de 14 % d'un agrégat comprenant les recettes des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement ainsi que les exonérations de cotisations non compensées par crédit budgétaire. Il fixe également une durée maximale de trois ans pour l'application des créations et extensions de dépenses sociales à compter du 1^{er} janvier 2018.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

I. LES « NICHES SOCIALES »

Le concept de « niches sociales » a été défini plus récemment que celui des dépenses fiscales.

Depuis 2006, elles font l'objet, en application du 5^o du III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, de l'annexe V du projet de loi de financement de l'année.

Elles sont définies comme l'ensemble des « *mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions* ».

Elles sont évaluées à **45,9 milliards d'euros** pour 2017 dont 29,7 milliards d'euros au titre des allègements généraux, 7,6 milliards d'euros au titre des mesures ciblées, et 8,7 milliards d'euros au titre des exemptions d'assiette ⁽¹⁾.

L'actuelle loi de programmation retient une définition similaire du concept de « niches sociales » puisqu'elles sont définies comme les « *exonérations ou abattements d'assiette et réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement* ».

(1) Annexe V au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

II. LE PRÉCÉDENT INSTRUMENT DE PILOTAGE DES « NICHES SOCIALES »

L'actuelle loi de programmation des finances publiques a institué un objectif de **stabilisation en valeur** à compter du 1^{er} janvier 2015 du montant annuel des niches sociales, hors allègements généraux ⁽¹⁾.

Le choix d'une stabilisation en valeur avait notamment été motivé par un manque de connaissance exhaustive des niches sociales existantes. Cet objectif de stabilisation en valeur ne pouvait toutefois pas inclure les allègements généraux puisque celles-ci évoluent par construction en proportion de l'évolution de la masse salariale.

Cet objectif n'a pas été atteint.

Le montant annuel des exonérations ciblées a progressé passant de 7,2 milliards d'euros en 2015 à 7,4 milliards d'euros en 2016 selon les annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale. Inversement, les exemptions d'assiette ont légèrement baissé passant de 8,4 milliards d'euros en 2015 à 8,3 milliards d'euros en 2016.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Comme c'est le cas actuellement, le champ des « niches sociales » retenu par le présent article correspond à tous les exonérations ou abattements d'assiette et aux réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement. En revanche, contrairement à l'actuelle loi de programmation des finances publiques, il inclut la réduction générale de cotisations de sécurité sociale à la charge de l'employeur dite « Fillon ».

A. UN PLAFONNEMENT DES « NICHES SOCIALES »

Le présent article prévoit un instrument de pilotage des niches sociales différent. Il fixe un plafond de « niches sociales » à 14 % d'un agrégat égal au total des recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des exonérations de cotisations sociales non compensées par des crédits budgétaires.

L'avantage de cet instrument est que le plafond en valeur pourra évoluer proportionnellement à l'évolution des recettes supplémentaires engendrées par la croissance économique et l'inflation.

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 20.

Méthode de calcul du ratio de « niches sociales »

Le ratio de « niches sociales » se calcule de la manière suivante.

Au numérateur figure le coût des « niches sociales » présenté en détail dans l'annexe V au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), en distinguant les allègements généraux, les réductions de taux de cotisation, les exonérations ciblées compensées (par dotations budgétaires et/ou par recettes fiscales), ainsi que les abattements et exemptions d'assiette.

Au dénominateur figure les recettes totales des régimes de base et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) présentées en détail dans l'annexe B et l'annexe IV au PLFSS, et le coût des exonérations ciblées non compensées. En revanche, le coût des autres dispositifs ne figure pas à ce dénominateur puisque les recettes fiscales ou les dotations budgétaires dont bénéficie la sécurité sociale font déjà partie des recettes. Par ailleurs, le coût des exemptions et abattements d'assiette n'est pas non plus ajouté au dénominateur, dans la mesure où des prélèvements spécifiques visant à limiter l'impact de ces niches ont été instaurés (forfait social, prélèvement sur les *stock-options*, attributions gratuites d'options, retraites supplémentaires...) et alimentent également les recettes totales.

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

Le calcul effectué avec la méthode explicitée ci-dessus fait état d'un ratio évoluant entre 7,3 et 9,9 % entre 2012 et 2018.

MONTANT DES « NICHES SOCIALES » COMPARÉ À L'AGRÉGAT DU PRÉSENT ARTICLE

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
« Niches sociales » (en milliards d'euros)	38,8	34,2	36,2	41,2	44,3	46,5	49,2
% des niches sociales de l'agrégat « article 18 »	8,5%	7,3%	7,8%	8,8%	9,3%	9,6%	9,9%

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

Le ratio est prévu à 13,1 % pour 2019. La hausse s'explique par la transformation du CICE en allègements généraux.

Il s'agit toutefois d'une estimation qui repose sur plusieurs aléas. Au numérateur, le coût de la transformation du CICE en allègements généraux et la ventilation de ce coût entre organismes, dont certains ne relèvent pas du champ des régimes de base, est susceptible de changer en fonction des décisions qui seront prises en la matière dans les PLFSS pour 2018 et pour 2019 (notamment quant au mode d'imputation des allègements sur les cotisations chômage et retraite complémentaires). Au dénominateur, il est supposé que le coût de ces mesures à compter de 2019 sera intégralement compensé à la sécurité sociale, mais il s'agit à ce stade d'une convention dans l'attente d'une clarification des relations financières entre l'État et la sécurité sociale qui fera l'objet d'un rapport remis au parlement au premier trimestre 2018 (article 23 du présent projet de loi de programmation).

Compte tenu des incertitudes entourant ces hypothèses, le présent article retient un plafond supérieur à ce ratio maximum estimé, en le portant à 14%.

B. UNE LIMITATION DE LA DURÉE DES « NICHES SOCIALES »

Le présent article prévoit, en outre, comme actuellement, une durée maximale de trois années pour toutes les niches sociales instituées ou étendues à compter du 1^{er} janvier 2018.

*

* *

La commission étudie l'amendement CF66 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. La question des exonérations de cotisations sociales va devenir de plus en plus importante. Si j'ai bien compris, l'objectif du Gouvernement est également de transformer définitivement le CICE en exonération de ce type, alors même que de nombreux économistes se demandent en quoi il a pu créer un seul emploi. Le moins qu'on puisse dire est donc que nous sommes dubitatifs. En revanche, il est certain que cela aggrave le déficit des comptes sociaux. Pour cette raison, il n'est pas raisonnable de ne débattre de cette question que tous les trois ans. Nous proposons donc, à l'alinéa 2 de l'article 18, de substituer le mot « un » au mot « trois ».

M. le Rapporteur général. J'estime qu'il faut trouver un équilibre entre l'objectif de stabilité fiscale et sociale et la nécessaire réévaluation des niches, quelle qu'elle soit. Ce délai de trois ans me paraît une solution équilibrée ; une durée maximale d'un an me paraîtrait trop courte. Je suis donc défavorable à l'amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 18 sans modification.

*

* *

Article additionnel après l'article 18

Conformité des projets de loi de programmation à la loi de programmation des finances publiques

La commission examine l'amendement CF53 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Des lois de programmation peuvent intervenir dans d'autres domaines que les finances publiques. Elles déterminent les objectifs de l'action de l'État. Il y a par exemple des lois de programmation pour l'égalité

réelle outre-mer, la politique de développement et de solidarité internationale ou encore en matière militaire.

Il me semblerait bon que les différentes programmations votées soient compatibles les unes avec les autres – ce qui, disons-le franchement, n'est pas toujours le cas.

C'est pourquoi je propose que le Gouvernement remette un rapport à l'occasion du dépôt de chaque projet de loi de programmation, qui permette de s'assurer de sa cohérence avec la trajectoire des finances publiques que nous allons adopter.

La commission adopte l'amendement.

*
* *

Après l'article 18

La commission se saisit ensuite des amendements CF6, CF7 et CF26 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. Il s'agit encore une fois d'obtenir un peu plus d'information et de transparence sur les niches fiscales et sociales et les crédits d'impôt.

Par l'amendement CF6, qui porte plus spécifiquement sur l'impôt sur le revenu, nous demandons la distribution par décile de revenu du nombre de contribuables concernés par les dépenses fiscales et sociales rattachées à l'impôt sur le revenu pour les trois dernières années. Cette liste serait transmise au Parlement et rendue publique dans un format permettant sa réutilisation. On ne connaît pas les montants par type de public.

Il s'agit de mieux comprendre qui bénéficie de certaines largesses inscrites en loi de finances.

M. le Rapporteur général. En ce qui concerne l'amendement CF6, 244 dépenses fiscales, sur les 457 recensées par le tome 2 de l'annexe *Évaluations des voies et moyens*, concernent l'impôt sur le revenu. Une évaluation de toutes ces dépenses fiscales par décile, incluant par exemple la déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant, représenterait un travail gigantesque.

L'amendement CF7 porte, lui, sur l'impôt sur les sociétés. Avons-nous vraiment besoin d'une évaluation par taille d'entreprise, par exemple, des 93 crédits d'impôt concernés, dont celui en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique ?

Quant à l'amendement CF26, il est satisfait. Le tome 2 de l'annexe *Évaluations des voies et moyens* contient toutes les informations demandées.

Je suis donc défavorable aux deux premiers amendements et vous invite, cher collègue, à retirer le troisième ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

L'amendement CF26 est retiré.

La commission rejette successivement les amendements CF6 et CF7.

*

* *

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT

CHAPITRE I^{ER} État et opérateurs de l'État

Article 19

Interdiction du recours au crédit-bail immobilier pour l'État et ses opérateurs

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article interdit le recours au crédit-bail immobilier à l'État et aux organismes divers d'administration centrale (ODAC).

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 34 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 prévoit que les ODAC ne peuvent recourir directement au crédit-bail immobilier. Toutefois, l'État peut recourir au crédit-bail immobilier pour leur compte.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification, hormis un amendement rédactionnel du Rapporteur général.

Le présent article tend à interdire le recours au crédit-bail immobilier à l'État et à ses opérateurs.

Il relève d'un encadrement des règles de l'endettement et peut figurer à ce titre dans une loi de programmation des finances publiques par application de l'article 4 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le crédit-bail est régi par le code monétaire et financier ⁽¹⁾.

Le crédit-bail immobilier permet de louer les locaux et de les acquérir à la fin du contrat de location (location avec promesse unilatérale de vente). À la différence de la location-vente par laquelle l'acquisition du bien est obligatoire en fin de contrat, le locataire (appelé le crédit-preneur) d'une opération en crédit-bail demeure libre de lever l'option d'achat.

Le coût d'acquisition du bien peut ainsi être lissé sur la durée de la location préalable.

L'État peut recourir au crédit-bail immobilier.

En revanche, les organismes divers d'administration centrale (ODAC) – catégorie qui recoupe celle des opérateurs de l'État – ne peuvent recourir directement au crédit-bail immobilier en application de l'article 34 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Mais l'État dispose de la faculté de recourir au crédit-bail immobilier pour le compte de ces organismes.

II. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à interdire à l'État et aux ODAC de recourir au crédit-bail immobilier pour des ouvrages, équipements, et biens immatériels.

Il modifie en conséquence l'article 34 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Cette interdiction se justifie par le coût que représente pour les finances publiques le recours au crédit-bail immobilier. Selon l'évaluation préalable du présent article, le lissage du coût d'acquisition que permet le crédit-bail immobilier génère en réalité des surcoûts (frais annexes et taux plus élevés que les taux souverains). Il est indiqué qu'en deux ans l'État a dû supporter 133 millions d'euros de frais pour ce type d'opération.

(1) Articles L. 313-7 à L. 313-11 du code monétaire et financier.

L'outil du crédit-bail immobilier a pu être utilisé pour financer des projets d'acquisitions immobilières non budgétées en loi de finances.

Ainsi, entre 2014 et 2016, quatre contrats de crédit-bail immobilier ont été signés pour financer les acquisitions de l'immeuble Garance (21 160 m²) à Paris et d'un immeuble à Levallois-Perret pour le ministère de l'intérieur, de la tour Séquoia (54 000 m²) à la Défense pour le ministère de la transition écologique et solidaire, et du Millénaire III (40 304 m²) à Paris pour le ministère de la justice, pour un montant emprunté total d'environ 950 millions, des frais d'intérêts de près de 130 millions d'euros à payer d'ici 2033 (dont 13 millions d'euros dus en 2017) et des frais de montage payés de plus de 3 millions d'euros (hors frais de conseils immobiliers et de notaires : frais, droits, honoraires).

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

Par ailleurs, le lissage budgétaire du coût d'acquisition est neutralisé en comptabilité nationale et ne permet donc pas de réduire provisoirement le déficit public durant la période de location.

Le recours au crédit-bail immobilier ne permet ainsi ni de réaliser des économies ni d'améliorer la présentation des comptes publics.

L'interdiction prévue s'applique aux contrats dont l'avis d'appel public à la concurrence n'a pas été publié au 1^{er} janvier 2018.

À noter que le conseil de l'immobilier de l'État n'a pas fait l'objet d'une saisine spécifique dans le cadre de l'élaboration de cet article.

*

* *

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CF56 du Rapporteur général.*

*Puis elle adopte l'article 19 **modifié**.*

*

* *

Article 20

Recensement des garanties octroyées au cours de l'année

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article vise à accroître l'information du Parlement en matière de garanties de l'État, *via* la remise d'un rapport annuel sur l'exécution des autorisations de garanties de l'État accordées en lois de finances.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 121 de la loi de finances rectificative pour 2016 a prévu une information trimestrielle des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat retraçant les appels en garantie supérieurs à un million d'euros.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Le présent article prévoit que le Gouvernement transmet chaque année au Parlement, avant le 1^{er} juin, un rapport sur l'exécution des autorisations de garanties de l'État accordées en lois de finances, qui recense les garanties octroyées au cours de l'année précédente.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les garanties de l'État sont définies comme des engagements par lequel celui-ci accorde sa caution à un organisme dont il veut faciliter les opérations d'emprunt, en garantissant au prêteur le remboursement en cas de défaillance du débiteur. L'État supporte un risque de défaut de l'emprunteur qui aurait un impact sur les comptes publics en cas de réalisation du risque. Ce type d'engagement présente la particularité d'avoir un impact souvent pluriannuel et représentant des enjeux budgétaires significatifs.

Prévus en lois de finances ⁽¹⁾, les octrois de garantie de l'État sont inscrits en engagements hors bilan de l'État et recensés chaque année au sein du compte général de l'État ⁽²⁾, annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes. Ainsi, les engagements pris dans le cadre d'accords bien définis s'élèvent à 1 099 milliards d'euros en 2016, dont 195 milliards d'euros au titre de la dette garantie par l'État ⁽³⁾. Par ailleurs, le programme 114 *Appels en garanties de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État* présente les dépenses budgétaires qui découlent de la mise en jeu des garanties octroyées par l'État.

(1) En vertu du 5^o du II de l'article 34 de la loi organique n^o 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

(2) Conformément au 7^o de l'article 54 de la LOLF.

(3) Les engagements pris dans le cadre d'accords bien définis recouvrent quatre catégories d'engagements : la dette garantie, les garanties liées à des missions d'intérêt général, les garanties de passif et les engagements financiers de l'État, liés à ses dispositifs de financement.

La loi de finances rectificative pour 2016 ⁽¹⁾ a autorisé l'octroi de garanties de l'État pour un montant total de 6,3 milliards d'euros *via* huit articles différents, dont un consacré à la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Unédic au cours de l'année 2017.

À l'occasion de cette discussion, l'Assemblée nationale ⁽²⁾ puis le Sénat ⁽³⁾ ont souhaité accroître l'information régulière, le suivi et le contrôle du Parlement sur les dispositifs d'octroi de garanties. Ainsi, la loi de finances rectificative a instauré une information trimestrielle des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat retraçant les appels en garantie supérieurs à un million d'euros ⁽⁴⁾. Les deux premières informations trimestrielles pour l'année 2017 ont été adressées au Parlement les 11 avril et 4 septembre 2017.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article renforce et complète l'information du Parlement en matière d'exécution de garanties de l'État, prolongeant ainsi la dynamique engagée en loi de finances rectificative pour 2016.

Il prévoit que le Gouvernement transmette chaque année au Parlement un rapport fournissant une vision consolidée de la mise en œuvre des garanties au cours de l'année précédente. Ce rapport présentera notamment les informations relatives aux étapes administratives d'évolution des garanties, tels que les arrêtés et les conventions nécessaires à l'octroi des garanties.

Le présent article représente un renforcement nécessaire de l'information du Parlement s'agissant de dispositifs ayant un impact potentiellement significatif et durable sur les finances publiques.

*

* *

*La commission **adopte** l'article 20 **sans modification**.*

*

* *

(1) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, article 121.

(2) Sous-amendement n° 612, présenté par Mme Rabault, adopté le 5 décembre 2016, disposant que « le Gouvernement rend compte chaque année au Parlement de la mise en œuvre du présent article ».

(3) Sous-amendement n° 141 rect., présenté par M. de Montgolfier, adopté le 17 décembre 2016.

(4) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, article 121.

Article 21

**Autorisation du Fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR)
à recourir à l'emprunt**

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article autorise le Fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR) à recourir à l'emprunt pour se financer.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 interdit le recours à l'emprunt pour les administrations publiques centrales, à l'exception de 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.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Le présent article a pour objet d'autoriser le Fonds de garantie des dépôts et de résolution (FDGR) à recourir à l'emprunt.

Ce type d'article relève d'un encadrement des règles de l'endettement et peut figurer à ce titre dans une loi de programmation des finances publiques par application de l'article 4 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

I. L'ÉTAT DU DROIT

**A. PRÉSENTATION DU FONDS DE GARANTIE DES DÉPÔTS ET DE
RÉSOLUTION (FGDR)**

Le Fonds de garantie des dépôts (FGD), créé par la loi du 25 juin 1999 sur l'épargne et la sécurité financière ⁽¹⁾, est devenu, par l'effet de la loi du 26 juillet 2013 sur la séparation et la régulation des activités bancaires ⁽²⁾, le Fonds de garantie des dépôts et de résolution (FGDR). Il est régi par les articles L. 312-4 et suivants du code monétaire et financier.

Le FGDR est, selon l'article L. 312-9 du même code, une personne morale de droit privé chargée d'une mission d'intérêt général, consistant à protéger les clients des banques en cas de défaillance de leur établissement bancaire par :

– une indemnisation des déposants dans un délai de sept jours ouvrables, jusqu'à 100 000 euros par personne et par établissement ;

(1) Loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière.

(2) Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 sur la séparation et la régulation des activités bancaires.

– une indemnisation des investisseurs jusqu’à 70 000 euros par personne et par établissement, pour les titres (actions, obligations, parts d’OPCVM) et autres instruments financiers ;

– et une substitution à la banque défaillante lorsque celle-ci n’est plus en mesure d’honorer vis-à-vis du public les cautions qu’elle a pu délivrer en faveur de professionnels à qui la loi fait obligation de présenter une garantie envers leurs clients.

Le FGDR joue également un rôle important en cas de « résolution » des crises bancaires. Il peut intervenir à titre préventif pour permettre la disparition ordonnée ou la restructuration d’un établissement en difficulté avant qu’il ne fasse défaut. Il peut participer au financement des outils de redressement des banques en difficulté.

Les établissements de crédit et les entreprises d’investissement agréés en France ont l’obligation d’adhérer et de cotiser au FGDR. Au 31 décembre 2016, il disposait de 3,6 milliards d’euros de fonds propres ⁽¹⁾.

B. L’INTERDICTION POUR LE FGDR DE RECOURIR À L’EMPRUNT

L’article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ⁽²⁾ interdit le recours à l’emprunt pour les administrations publiques centrales, à l’exception de 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.

La liste des organismes faisant l’objet de cette interdiction est fixée par un arrêté conjoint du ministre chargé de l’économie et du ministre chargé du budget. L’interdiction de recourir à l’emprunt s’applique un an après la publication de l’arrêté pour les entités qui sont ajoutées à la liste.

Le FGDR a été classé dans la catégorie des ODAC par l’INSEE en 2016. Le FGDR a ainsi été ajouté par arrêté du 14 août 2017 à la liste des ODAC ayant interdiction de recourir à l’emprunt ⁽³⁾. Cette interdiction s’appliquera un an après la publication de cet arrêté.

II. DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article modifie l’article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 pour ajouter le FDGR à la liste

(1) *Fonds de garantie des dépôts et de résolution*, Rapport annuel 2016 ([lien](#)).

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

(3) *Arrêté du 14 août 2017 fixant la liste des organismes divers d’administration centrale ayant interdiction de contracter auprès d’un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou d’émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée*.

des exceptions à l'interdiction de recours à l'emprunt visant les administrations publiques centrales.

L'objectif est de permettre au FGDR de disposer en toutes circonstances de moyens nécessaires à ses interventions. Il peut en effet être amené à intervenir très rapidement en cas de crise bancaire pour éviter une crise systémique, garantir la stabilité financière et protéger les déposants.

Le dispositif proposé permet aussi de mettre en conformité le droit français avec le droit européen qui prévoit explicitement que les systèmes de garantie des dépôts et de financement des résolutions bancaires puissent recourir à l'emprunt ⁽¹⁾.

Les conditions et limites d'emprunt à plus de douze mois seront définies par arrêté.

Par ailleurs, le présent article prévoit que l'arrêté fixant la liste des ODAC visés par l'interdiction d'emprunt soit désormais pris par le seul ministre du budget.

*

* *

La commission adopte l'article 21 sans modification.

*

* *

(1) Directive 2014/49/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux systèmes de garantie des dépôts ; directive 2014/59/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et modifiant la directive 82/891/CEE du Conseil ainsi que les directives du Parlement européen et du Conseil 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE et 2013/36/UE et les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 648/2012.

CHAPITRE II
Administrations de sécurité sociale

Article 22
**Remise d'un rapport sur la situation financière
des établissements publics de santé**

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article vise à garantir l'information du Parlement sur la situation financière des établissements publics de santé, *via* la remise d'un rapport annuel au Parlement.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 27 de la loi de programmation pour les années 2014 à 2019 prévoyait déjà la remise d'un rapport annuel sur ce sujet.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Le présent article prévoit que le Gouvernement remet chaque année au Parlement, au plus tard le 15 octobre, un rapport sur la situation financière des établissements publics de santé pour le dernier exercice clos. Il fait état de l'évolution des charges et des produits par titre, de l'endettement et des dépenses d'investissement.

Les établissements publics de santé sont des personnes morales de droit public dotées d'une autonomie administrative et financière. Les agents qu'ils emploient relèvent de la fonction publique hospitalière. On distingue plusieurs catégories d'établissements :

- les centres hospitaliers ;
- les centres hospitaliers régionaux (CHR) ;
- et les centres hospitaliers régionaux universitaires (CHRU).

Le présent article reprend pour partie la rédaction de l'article 27 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019⁽¹⁾, qui prévoyait la remise d'un rapport à la même date relatif à « *l'évolution des charges et des produits ainsi que la dette des établissements de santé* ».

En pratique, il apparaît que le Parlement ne s'est pas suffisamment saisi de ces informations. Cela est sûrement lié à une date de remise de rapport trop tardive compte tenu du calendrier d'examen des projets de loi de finances et de

(1) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

financement de la sécurité sociale. **Le Rapporteur général ne peut que regretter la remise tardive d'un document comprenant des informations essentielles.**

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF20 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Des fonds américains ou australiens prennent des participations de plus en plus importantes dans des cliniques et des hôpitaux privés en France. J'aurais souhaité que cette information puisse aussi figurer dans le rapport que le Gouvernement propose de nous remettre chaque année. Nous avons rédigé l'amendement de manière que ce ne soit pas une injonction supplémentaire adressée au Gouvernement.

M. le Rapporteur général. Vous posez une question importante. Cependant, il doit y avoir méprise dans la mesure où le rapport en question est relatif à la situation financière des établissements publics de santé. Or, vous parlez de prises de participation au sein d'établissements privés, tels que des cliniques.

Si votre amendement est pertinent sur le fond – il s'agit d'une véritable question –, il n'a pas sa place dans le présent article.

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'article 22 sans modification.

*

* *

Article 23

**Rapport sur la rénovation des relations financières entre l'État
et la sécurité sociale**

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prévoit que le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, avant la fin du premier trimestre 2018.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

La commission des finances a adopté un amendement visant à préciser que le rapport détaillera l'ensemble des compensations de l'État à la sécurité sociale, par type de mesure et en indiquant s'il s'agit de compensation totale ou partielle.

Le présent article prévoit que le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, avant la fin du premier trimestre 2018.

Les relations financières entre l'État et la sécurité sociale sont régies par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, qui pose le principe de compensation intégrale réciproque des pertes de recettes ou des transferts de charges entre l'État et la sécurité sociale. Ainsi, les flux financiers entre l'État et la sécurité sociale sont multiples, ils peuvent prendre la forme de ressources affectées, de dotations budgétaires ou de prises en charge de dépenses.

Les relations financières entre l'État et la sécurité sociale sont, par conséquent, caractérisées par une forte complexité, accrue au cours des dernières années en raison du développement des exonérations de cotisations et contributions sociales compensées par l'État ⁽¹⁾.

Des annexes sont jointes chaque année aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale afin de présenter et de détailler ces flux financiers et leur évolution ⁽²⁾.

Ce rapport permettra d'apporter des pistes de réflexion afin de repenser les relations financières entre l'État et la sécurité sociale vers une lisibilité accrue.

*
* *

La commission examine l'amendement CF21 de Mme Valérie Rabault.

(1) Cela résulte notamment de la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité (PRS) au cours des années 2015, 2016 et 2017.

(2) Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale, *annexé au projet de loi de finances ; annexe 6 Relations financières entre la sécurité sociale et les autres administrations publiques au projet de loi de financement de la sécurité sociale.*

Mme Valérie Rabault. Chaque année, l'État compense plus de 37 milliards d'euros de recettes à la sécurité sociale : les exonérations de cotisation constituent des manques de recettes pour la sécurité sociale qui sont partiellement ou totalement compensées par l'État. Je souhaiterais savoir, pour chaque type de mesure, s'il s'agit d'une compensation totale ou partielle. Serait-il possible de préciser le détail dans le rapport que vous proposez de nous remettre ?

M. le Rapporteur général. Les informations que vous demandez figurent déjà dans l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale et elles sont complétées dans le « jaune » budgétaire au projet de loi de finances. Cependant, ces documents nous arrivent chaque année trop tard, c'est-à-dire après l'examen de la première partie du projet de loi de finances, ce qui est regrettable. Il faudra sûrement revoir les dates de remise de ces documents puisque nous n'en disposons pas au moment crucial pour en discuter.

Pour en revenir à votre amendement, le rapport que présentera le Gouvernement devra bien évidemment comporter ces éléments – vous avez entièrement raison – car c'est un élément majeur des relations financières entre l'État et la sécurité sociale au regard des masses financières en jeu et de leur évolution au cours des dernières années. Cela est peut-être même l'une des principales motivations à l'existence de cet article et à la nécessité de rénover les relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

Par conséquent, je m'en remets à la sagesse de la commission.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 23 modifié.

*

* *

CHAPITRE III
Administrations publiques locales

Article 24

Règle prudentielle applicable aux collectivités territoriales

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article vise à instaurer une nouvelle règle prudentielle applicable aux collectivités territoriales, en plafonnant leur ratio d'endettement par rapport à leur capacité d'autofinancement brute.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales prévoit un mécanisme d'équilibre budgétaire dit de la « règle d'or » applicable aux collectivités territoriales.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission avec des modifications rédactionnelles.

Le présent article vise à instaurer une règle financière prudentielle applicable aux collectivités territoriales, complétant le mécanisme d'équilibre budgétaire actuellement en vigueur.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les collectivités territoriales ont pour spécificité d'être soumises à un mécanisme d'équilibre budgétaire, dit de « règle d'or ». Prévu à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales, ce mécanisme d'équilibre budgétaire prévoit que :

– chacune des deux sections du budget d'une collectivité territoriale, la section de fonctionnement et la section d'investissement, doit être votée en équilibre ;

– l'emprunt est uniquement destiné à financer des dépenses d'investissement, hors remboursements d'autres emprunts ;

– la couverture des annuités d'emprunt doit être assurée par des ressources propres, c'est-à-dire des ressources issues de la section de fonctionnement correspondant à l'autofinancement ou des recettes propres de la section d'investissement.

Ce mécanisme d'équilibre budgétaire a démontré son efficacité pour la couverture systématique des dépenses de fonctionnement par des recettes de fonctionnement et le recours à l'emprunt réservé au financement des dépenses d'investissements.

II. LE DROIT PROPOSÉ

Toutefois, le présent article vise à instaurer une nouvelle règle prudentielle afin de « *renforcer la transparence et la responsabilité financière* » des collectivités territoriales, selon les termes de l'exposé des motifs.

A. L'INSTAURATION D'UN PLAFOND DE RATIO D'ENDETTEMENT

Codifiée à l'article L. 1612-14-1 du code général des collectivités territoriales, la nouvelle règle prudentielle correspond à un plafond de ratio d'endettement. Le ratio d'endettement est défini comme « *le rapport entre l'encours de dette à la date de clôture des comptes et la capacité d'autofinancement brute de l'exercice écoulé* ». Le ratio d'endettement est exprimé en nombre d'années.

La capacité d'autofinancement brute est égale « *à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement* ». Si la capacité d'autofinancement brute d'une collectivité est négative ou nulle, son montant est considéré comme égal à un euro pour le calcul du ratio d'endettement.

Le présent article prévoit qu'un plafond national d'endettement de référence par strate de collectivité sera défini par décret, compris :

– entre onze et treize années pour les communes de plus de 10 000 habitants (soit 972 communes selon les données 2017) ;

– entre onze et treize années pour leurs EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants (soit 280 EPCI selon les données 2017) ;

– entre neuf et onze années pour les départements et la Métropole de Lyon ;

– entre huit et dix années pour les régions, les collectivités de Corse, de Guyane et de Martinique.

Selon les éléments transmis au Rapporteur général, les fourchettes de valeurs prennent en compte les critères de solvabilité financière usuellement retenus par les établissements financiers, tout en permettant de ne pas retenir un nombre excessif de collectivités dans une procédure de redressement.

Selon l'exposé des motifs du présent article, cette règle prudentielle « *doit permettre de mesurer la soutenabilité financière du recours à l'emprunt par les collectivités territoriales* » les plus importantes. Celle-ci est fondée sur la capacité de désendettement, ratio connu et suivi par les collectivités.

B. LA PROCÉDURE VISANT À GARANTIR LE RESPECT DU RATIO D'ENDETTEMENT

Le présent article prévoit qu'au sein des collectivités territoriales dépassant le plafond national de référence, à compter du débat d'orientation budgétaire relatif à l'exercice 2019, l'ordonnateur présente à l'assemblée délibérante **un rapport spécial sur les perspectives financières pluriannuelles**. Le rapport présente une trajectoire de réduction de l'écart avec le plafond national de référence applicable et des objectifs annuels de ratio d'endettement. Ledit rapport fait l'objet d'une approbation par l'assemblée délibérante.

Le représentant de l'État peut saisir, dans un délai d'un mois, la chambre régionale des comptes s'il estime que le rapport ne comporte pas de mesures de nature à respecter l'objectif, ou si l'assemblée délibérante n'a pas adopté de tel rapport.

La chambre régionale des comptes rend un avis avec une analyse sur la situation financière de la collectivité et des recommandations de nature à lui permettre d'atteindre les objectifs relatifs au ratio d'endettement. Cet avis est rendu public et présenté à l'assemblée délibérante dans un délai de deux mois. L'assemblée délibérante adopte une délibération présentant les suites qu'elle entend donner aux recommandations de la chambre régionale des comptes.

Si les objectifs prévus par le rapport spécial ou l'avis précité ne sont pas atteints, **le représentant de l'État peut de nouveau saisir la chambre régionale des comptes** au vu du dernier arrêté de clôture des comptes connu.

Dans un délai de deux mois à compter de cette saisine, cette dernière propose à la collectivité les mesures de nature à atteindre le plafond national de référence qui lui est applicable.

Le représentant de l'État transmet à la chambre régionale des comptes le budget primitif de la collectivité visée par les précédentes mesures. Si la chambre régionale constate que la collectivité ne prend toujours pas les mesures suffisantes, elle peut les proposer, dans un délai de deux mois, au **représentant de l'État qui règle le budget et le rend exécutoire**.

La procédure précédemment décrite vise à garantir le respect du ratio d'endettement par les collectivités territoriales et leurs groupements, *via* un dispositif d'alerte financière puis un dispositif contraignant.

C. LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE RÈGLE PRUDENTIELLE

L'évaluation préalable du présent article présente la répartition des collectivités territoriales par niveau de ratio d'endettement et leur exposition au plafond national de référence envisagé.

**RÉPARTITION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
PAR NIVEAU DE RATIO D'ENDETTEMENT**

Ratio (en nombre d'années)	>= 13	>= 12	>= 11	< 11
Communes > 10 000 habitants (en nombre)	125	146	178	822
% des communes de 10 000 habitants ou plus	13 %	15 %	18 %	82 %
Groupements > 50 000 habitants (en nombre)	19	23	27	206
% des groupements concernés	8 %	10 %	12 %	88 %
Ratio (en nombre d'années)	>= 11	>= 10	>= 9	< 9
Départements en nombre	3	6	8	91
% des départements concernés	3 %	6 %	8 %	92 %
Ratio (en nombre d'années)	>= 10	>= 9	>= 8	< 8
Régions en nombre	1	2	3	12
% des régions concernées	7 %	13 %	20 %	80 %

Source : présent projet de loi de programmation.

Ce tableau fait apparaître qu'environ 8 % à 20 % des collectivités s'exposeraient à un niveau supérieur à leur plafond applicable.

Pour rappel, l'encours de la dette des collectivités territoriales s'est élevé à 148,5 milliards d'euros en 2016. Le taux d'endettement, mesuré par le ratio dette / recettes de fonctionnement, a atteint 75,4 % pour l'ensemble des collectivités territoriales, dont 109,1 % pour les régions, 83 % pour le bloc communal et 51 % pour les départements⁽¹⁾. Le taux d'endettement des départements est structurellement bas en raison du poids prépondérant de la section de fonctionnement dans leurs budgets, celui-ci s'est même légèrement réduit de 1,2 point en 2016. À l'inverse, la dette des régions croît à un rythme élevé au cours des dernières années, dont une augmentation de 7,5 points en 2016. Enfin, la dette du bloc communal se situe à un niveau intermédiaire, avec une progression de 1,3 point en 2016.

Selon les éléments transmis au Rapporteur général, il apparaît par ailleurs que le taux d'endettement des collectivités territoriales a progressé de 11,7 % sur la période 2012-2016, tandis que les dépenses d'investissement ont diminué de 14 % sur la même période.

**ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT ET DE L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES**

(en pourcentage)

Année	2014	2015	2016
Évolution du taux d'endettement	3,2	2,8	1,8
Évolution des dépenses d'investissement	- 7,7	- 8,4	- 3,0

Source : Gouvernement.

(1) Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Les finances des collectivités locales en 2017, septembre 2017.

Ainsi, le Gouvernement fait le constat d'une absence de corrélation entre l'évolution du taux d'endettement et les dépenses d'investissement des collectivités territoriales.

À titre de synthèse, le rapport annexé au présent projet de loi de programmation détaille la contribution des différents secteurs d'administration à la dette publique.

CONTRIBUTION DES SECTEURS D'ADMINISTRATION À LA DETTE PUBLIQUE

(en points de PIB)

Année	2016	2017	2018
Dette publique au sens de Maastricht	96,3	96,8	96,8
Contribution des administrations publiques centrales	77,3	78,5	79,5
Contribution des administrations publiques locales	9,0	8,6	8,3
Contributions des administrations de sécurité sociales	10,1	9,7	9,0

Source : rapport annexé au présent projet de loi de programmation.

Selon l'évaluation préalable, le présent article vise à « *responsabiliser les collectivités sur l'enjeu de leur situation financière et la mise en place d'une stratégie financière pluriannuelle fondée sur une politique d'endettement soutenable* ».

In fine, le présent article constitue un renforcement des règles budgétaires applicables aux collectivités territoriales, *via* un encadrement de leur ratio d'endettement en lien avec leur capacité d'autofinancement brute. Il s'agit d'une traduction normative des objectifs de maîtrise de la dépense des collectivités territoriales prévus à l'article 10 du présent projet de loi de programmation.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF22 de Mme Valérie Rabault.

Mme Christine Pires Beaune. Nous proposons la suppression de cet article, qui instaure une nouvelle règle prudentielle pour les collectivités locales. C'est une bien mauvaise manière que d'introduire cette nouvelle règle quand on veut contractualiser avec les collectivités et leur faire confiance.

Rappelons que la dette des collectivités locales représente une très faible part de la dette publique globale. Quant à la capacité de désendettement – c'est ce ratio qui est visé –, elle est inférieure à six ans pour les communes, les groupements de communes et les régions, et inférieure à cinq ans pour les départements. Je ne vois pas vraiment l'intérêt de cet article si ce n'est de créer de la défiance à un moment où nous voulons instaurer de la confiance.

M. le Rapporteur général. Le contenu de l'amendement étant contradictoire par rapport au texte du Gouvernement, mon avis sera défavorable.

Mme Véronique Louwagie. Les arguments de M. le Rapporteur général ne m'ont pas convaincue...

Tout d'abord, il est important de faire confiance aux collectivités. Il est d'ailleurs question d'établir des relations de confiance avec les collectivités territoriales en suivant un nouveau pacte que le Gouvernement décline tout en exprimant des doutes – le terme de pari a même été employé.

Ensuite, il existe déjà une règle d'or au niveau des collectivités territoriales. Au cours des dernières années, elles ont observé un certain nombre de règles ; elles ont été de bonnes élèves en matière de finances publiques. Il est de très mauvais augure d'ajouter de nouvelles contraintes à la veille de discussions où il sera question de contractualiser avec elles.

En tout cas, je voterai cet amendement.

M. le Rapporteur général. Mon avis était peut-être un peu lapidaire...

Je voudrais préciser que j'ai déposé à l'article 25 l'amendement CF40, qui tend justement à évaluer cette mesure. Il demande qu'un rapport soit présenté au Comité des finances locales puis au Parlement – à la commission des finances de chaque assemblée. Cela permettra d'avoir une vision un peu claire de ce dispositif.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cela n'a rien à voir. Cet article crée une règle de contrôle qui va au-delà de celle pratiquée jusqu'à présent, c'est-à-dire la règle d'or. Nous avons oublié une instance qui contrôle régulièrement les collectivités territoriales et qui intervient quand l'une d'elles est en surendettement chronique : la chambre régionale des comptes.

Je ne vois pas pourquoi le Gouvernement vient inscrire des éléments dans le cadre de ce projet de loi de programmation. Cela me semble un peu excessif. En outre, il ne faut pas occulter le fait que certaines collectivités ont hérité leur dette. Quand un prédécesseur a surendetté la commune ou le département, la nouvelle équipe doit gérer le problème. Il serait de mauvais aloi de punir les nouveaux élus avec cette mesure, alors qu'il est question de pacte de confiance et de partenariat.

M. le ministre. Madame Dalloz, nous devons, nous aussi, « faire avec » l'héritage que nous avons reçu.

Au passage, je relève une petite contradiction dans les propos de certains qui nous reprochent de ne pas prévoir les moyens d'atteindre nos objectifs d'économies tout en critiquant les mesures proposées.

Vous avez raison, madame Pires Beune, le surendettement ne concerne qu'une minorité – non négligeable – de collectivités. Quant aux rapports de la chambre régionale des comptes, évoqués par Mme Dalloz, ils ne sont pas toujours suivis : pour des raisons politiques assez évidentes, les grosses collectivités ne sont pas mises sous tutelle pour surendettement.

J'aimerais appeler votre attention sur plusieurs points. D'abord, nous continuons à faire le pari de l'intelligence. Que dit cet article ? Il dit que, pour les communes et communautés de communes dont la capacité de désendettement, dûment constatée par le préfet et la chambre régionale des comptes, est supérieure à douze ans, le conseil municipal ou communautaire doit adopter une délibération expliquant comment la collectivité va revenir à une capacité de désendettement acceptable. À dessein, aucune contrainte de temps n'a été imposée : cela peut prendre cinq, six, quinze ans. Pour certaines très grandes collectivités, dix ou quinze ans seront nécessaires, car l'endettement est considérable. Ce qui est important, c'est de montrer comment on compte y parvenir.

Lorsque la question du surendettement des collectivités locales n'est pas réglée, et c'est déjà arrivé pour certaines d'entre elles, elles risquent de se tourner vers des produits financiers toujours plus coûteux : de taux fixes on passe à des taux variables, puis à des emprunts *in fine*, et enfin peut être à des emprunts que l'on a pu qualifier de toxiques. Elles paient alors des charges financières très élevées, qui sont inscrites en section de fonctionnement, de sorte que les dépenses de fonctionnement ne sont plus maîtrisées.

Enfin, Mme Dalloz a raison de dire qu'il y a souvent un héritage qui doit être pris en compte : ainsi, la collectivité que j'ai dirigée à partir de 2014 était endettée pour trente-six ans, et les lettres du préfet que j'ai trouvées – qui évidemment n'étaient pas publiques puisqu'on ne les montre pas lorsqu'on les reçoit – informaient chaque année l'exécutif du degré d'alerte atteint. Et il y a des collectivités endettées pour une durée plus longue encore : quarante, cinquante ans, parfois davantage.

Je souligne que la mesure proposée ne touche pas toutes les collectivités, mais seulement celles, minoritaires, qui connaissent un fort endettement. Elle n'impose ni les mesures propres à atteindre l'objectif, ni le niveau d'endettement auquel revenir, mais demande simplement à la collectivité de s'engager sur une trajectoire raisonnable. Et – Mme Dalloz a raison – la chambre régionale des comptes pourra constater si la trajectoire est respectée ou non.

J'ajoute que les droits de l'opposition municipale seront ainsi mieux respectés, car il est bien difficile, pour les élus de l'opposition, d'obtenir la vérité sur les comptes, le niveau des emprunts et la façon dont ils sont composés. Il faut au moins qu'un débat ait lieu au conseil municipal, permettant d'éclairer le public. Un maire peut tout à fait justifier l'augmentation des impôts, voire un certain degré de surendettement à un moment donné, s'il répond à des objectifs politiques. Aux électeurs de juger. Mais il existe, ici ou là, des contre-exemples, qui gâchent malheureusement la réputation des élus alors que nous savons tous que la majorité d'entre eux gèrent très correctement leur collectivité, malgré les quelques exceptions qui, hélas, confirment la règle.

M. Philippe Vigier. J'observe que le ministre a adouci la règle dans son propos. Le Gouvernement devrait agir en direction des banques, qui refusent

aujourd'hui à des collectivités fortement endettées de renégocier leur emprunt, ou parfois le font moyennant des taux ou des commissions extrêmement élevés. Il n'est pas possible, selon moi, de durcir la règle d'or alors que le problème est bien souvent dû au comportement d'établissements bancaires refusant d'accompagner des collectivités dans la renégociation.

En d'autres temps, j'avais proposé une règle d'or pour les dépenses de fonctionnement de l'État, qui d'ailleurs avait été refusée ; si vous êtes ouvert à ce sujet, nous vous suivrons sans difficulté.

Mais vous ne pouvez pas, alors que vous avez évoqué la pédagogie, la méthode et le dialogue, bloquer celui-ci en imposant une règle de ce type. S'il est vrai que des collectivités sont surendettées et que certaines ont recouru à des emprunts toxiques, je rappelle qu'à l'époque l'État avait mobilisé des moyens pour aider les collectivités *via* un fonds de soutien. Si vous ne joignez pas à votre dispositif une aide à la renégociation des dettes, vous enfermerez définitivement ces communes.

M. Éric Coquerel. Je partage une partie du propos de M. Vigier, car il est paradoxal de voir, d'un côté, l'État emprunter à des taux d'intérêt très bas sur les marchés, et de l'autre, à cause d'une certaine politique, des collectivités obligées d'emprunter à des taux exorbitants auprès des banques. Il y a là une contradiction intéressante à relever.

Nous voterons l'amendement, car l'exposé sommaire est révélateur de ce que le Gouvernement s'apprête à faire. Vous avez indiqué, monsieur le ministre, qu'il y aurait des bonus pour les bons élèves, et que la situation des mauvais élèves sera examinée en 2019. Il me semble que, dans ce processus de contractualisation, de l'argent finira par être distribué en fonction des réformes structurelles. Or nous savons très bien que dans cette « novlangue », les réformes structurelles signifient moins de fonctionnaires territoriaux, moins de dépenses, *etc.*, selon sur des critères équivalant à ceux que la Commission européenne retient pour les États.

M. le ministre. M. Vigier a raison : il y a des banques qui ne prêtent pas assez aux collectivités locales, et la Caisse des dépôts et consignations devrait peut-être davantage accompagner les collectivités dans leurs renégociations. Mais l'argument peut être retourné : lorsque j'ai eu l'occasion de rééchelonner ma dette et de renégocier mes emprunts, il a d'abord fallu que les banques soient assurées des réels efforts que j'allais faire.

J'aurais alors aimé disposer d'un tel document afin de pouvoir m'appuyer sur un plan adopté par le conseil municipal, et obtenir ainsi un avis favorable du préfet ainsi que de la chambre régionale des comptes, car, dans ces conditions, on négocie plus facilement avec les banques.

La contractualisation et le dialogue sont au cœur de ce que nous proposons, et je rappelle que nous n'avons pas mis de date butoir. Je suis donc

assez étonné que l'on dise que ce dispositif est contraignant, alors qu'il permet de progresser par la contractualisation et le dialogue.

M. Jean-René Cazeneuve. On dit souvent que la confiance n'exclut pas le contrôle. À mes yeux, cette mesure est une mesure prudentielle, qui n'est, comme l'a dit le ministre, ni coercitive ni contraignante. Elle donne du temps, et permet au préfet d'adapter son action en fonction du contexte. Ce type de plan d'action étalé sur plusieurs années me semble relever du simple bon sens.

M. François Jolivet. Je comprends mal la nature des interventions de certains de nos collègues. L'objet de cet article est simplement de prévenir un risque financier ainsi que de donner des outils d'information aux élus amenés à se prononcer ainsi qu'aux habitants.

Cela va dans le bon sens ; nous savons que la puissance publique ne pourra pas faire face à l'ensemble des difficultés financières dans lesquelles certaines collectivités ont été plongées, pas toujours par ceux qui sont aux affaires, mais souvent par ceux qui les ont précédés.

Lorsque l'on établit le rapport entre surendettement, autofinancement et capacité de désendettement, il faut estimer l'épargne nette de la collectivité. Or les élus sont souvent conduits à décider la création de grands équipements publics sans connaître les futures dépenses de fonctionnement auxquelles ils exposent leur collectivité. Si le Gouvernement voulait aller jusqu'au bout, il faudrait que l'on puisse savoir combien coûte un équipement public, non seulement en investissement, mais en fonctionnement, car c'est rarement dit aux élus comme aux habitants. Il me semble que le Gouvernement pourrait déposer un amendement dans ce sens.

Mme Christine Pires Beaune. Nous avons adopté, l'année dernière ou la précédente, un dispositif permettant d'évaluer le coût de fonctionnement des investissements dépassant un certain montant.

De plus, les collectivités soumises au débat d'orientation budgétaire sont l'objet de plusieurs obligations, parmi lesquelles des communications en conseil municipal et la publication de certains avis et ratios.

Mme Valérie Lacroute. En outre, les collectivités soumises à l'obligation d'organiser un débat d'orientation budgétaire doivent désormais publier un rapport d'orientation budgétaire, plus contraignant que les documents qu'elles devaient rendre publics auparavant.

Vous invitez, monsieur le ministre, les collectivités à maîtriser leur endettement, mais cela peut leur être très difficile dans certaines circonstances. Je prendrai l'exemple de la ville dont j'ai été maire, ville de plus de 10 000 habitants. À la suite de l'effondrement d'une école, la commune a dû construire un autre établissement pour un coût de 10 millions d'euros et n'a pu faire autrement que de contracter un emprunt.

M. Philippe Vigier. Les préfetures de région et les directions régionales des finances publiques ont des missions d'évaluation et de contrôle qui décident ou non d'aider les collectivités après que celles-ci leur ont soumis leurs projets d'investissement détaillant financement et coûts estimés de fonctionnement.

La commission rejette l'amendement CF22.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CF45, CF46, CF47, CF48, CF49, CF50 et CF51 du Rapporteur général.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CF59 de M. François Pupponi.

Mme Christine Pires Beaune. Le présent amendement propose d'exclure du dispositif prévu à l'article 24 les communes signataires des conventions du nouveau programme national de renouvellement urbain.

M. le Rapporteur général. L'amendement me semble maximaliste, puisqu'il propose d'exonérer toutes les communes participant à la politique de la ville. Il conviendrait au moins de distinguer les dépenses relevant de la politique de la ville de celles qui ne lui sont pas liées. Avis défavorable.

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'article 24 modifié.

*

* *

Après l'article 24

La commission examine l'amendement CF4 de Mme Valérie Lacroute.

Mme Valérie Lacroute. Cet amendement concerne spécifiquement l'Île-de-France.

Lorsqu'est entré en vigueur le tarif unique pour le forfait de transport Navigo à l'échelle de la région, il manquait 300 millions d'euros pour financer le coût de cette mesure tarifaire. La présidente de la région a alors négocié avec le Premier ministre une compensation de ce manque à gagner. Un protocole détaillant les différentes modalités du financement de l'exploitation du système de transport prévoyait notamment une affectation de points de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques et une hausse du versement transport par une augmentation de 0,1 point des taux plafonds applicables à tous les départements de la région.

La loi de finances pour 2017 a entériné cette augmentation du versement transport et a prévu une hausse supplémentaire correspondant à une augmentation

de 0,21 point des taux plafonds applicables aux départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

L'objectif de notre amendement est de graver dans le marbre les augmentations futures pour assurer le financement du tarif unique du forfait Navigo pour les années 2018 à 2021. Cela éviterait d'avoir à renégocier régulièrement avec l'État les modalités du financement de ce titre de transport.

M. le Rapporteur général. Cet amendement aurait davantage sa place, me semble-t-il, dans une loi de finances que dans une loi de programmation des finances publiques.

Par ailleurs, l'augmentation du versement transport induirait une augmentation non négligeable de la fiscalité des entreprises se trouvant sur les territoires des départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, qui bénéficient de taux de versement transport plus faibles dans un souci de renforcement de l'attractivité de ces territoires par rapport aux Hauts-de-Seine et à Paris.

M. le ministre. J'ai reçu Mme la présidente de la région d'Île-de-France, qui a évoqué ce sujet avec moi. Comme le Rapporteur général, j'estime qu'il s'agit d'une question importante, mais que de telles modifications auraient davantage leur place en loi de finances. Si vous retirez votre amendement, madame Lacroute, je vous promets que nous en discuterons de manière approfondie lors de l'examen de la loi de finances.

Mme Valérie Lacroute. Je fais confiance à M. le ministre et vais retirer mon amendement.

Ces deux départements, monsieur le Rapporteur général, souffrent certes de difficultés financières, mais ils bénéficient d'une offre de transport développée, qui est appelée à s'améliorer dans les années qui viennent avec le Grand Paris. L'augmentation progressive du versement transport serait une contrepartie de cette amélioration et permettrait un alignement avec les autres départements.

L'amendement est retiré.

*

* *

Article 25

Rapport sur l'exécution de l'objectif d'évolution de la dépense locale

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prévoit une présentation annuelle par le Gouvernement devant le comité des finances locales (CFL) de l'exécution, au cours de l'année précédente, de l'objectif d'évolution de la dépense locale fixé par l'article 10 du présent projet de loi de programmation.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

À l'initiative du Rapporteur général, la commission des finances a adopté un amendement visant à prévoir une présentation de l'exécution de la règle prudentielle, prévue à l'article 24 du projet de loi, devant le comité des finances locales, avec une transmission du rapport aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le présent article prévoit une présentation annuelle par le Gouvernement devant le comité des finances locales (CFL) de l'exécution lors de l'année précédente de l'objectif d'évolution de la dépense locale, défini à l'article 10 du présent projet de loi de programmation.

Cette présentation donnerait lieu à la remise d'un rapport avant la présentation du rapport du Gouvernement, prévu par l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances⁽¹⁾, relatif au débat d'orientation des finances publiques (DOFP). Ce rapport serait transmis aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Par ailleurs, le Gouvernement présenterait chaque année au CFL une décomposition des objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement et du besoin de financement, fixés à l'article 10 du présent projet de loi de programmation, pour :

- les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ;
- les régions ;
- les départements ;
- et les communes.

Cette présentation donnerait lieu à un avis émis par le CFL.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Le Rapporteur général salue la volonté d'associer le CFL à la mise en œuvre des objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement et du besoin de financement des collectivités territoriales.

*
* *

La commission examine l'amendement CF40 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Cet amendement propose que le Gouvernement présente chaque année devant le Comité des finances locales un rapport dressant le bilan de l'exécution de la nouvelle règle prudentielle. Il prévoit en outre que ce rapport soit ensuite transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 25 modifié.

*
* *

CHAPITRE IV Autres dispositions

Article 26

Rapport annexé au projet de loi de finances relatif au « Grand plan d'investissement »

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prévoit qu'est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe générale relative au « Grand plan d'investissement », incluant le détail des mesures financées.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

À l'initiative de Mme Valérie Rabault et de M. Éric Coquerel, la commission a adopté deux amendements visant préciser que l'annexe générale relative au « Grand plan d'investissement » devra comprendre des éléments détaillant les crédits décaissés au cours de l'année et les engagements futurs. Par ailleurs, l'annexe présentera la répartition des crédits en fonction de leur nature.

Le présent article prévoit qu'est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe générale relative au « Grand plan d'investissement » (GPI), incluant le détail des mesures financées.

Le GPI financera notamment le troisième programme d'investissements d'avenir (PIA), à hauteur de 10 milliards d'euros. Par ailleurs, pour 11 milliards d'euros environ, les actions du GPI, hors PIA, seront financées par des instruments n'ayant pas d'impact sur le déficit public avec la mobilisation de fonds propres et de prêts, notamment de la Caisse des dépôts et consignations.

Contrairement aux PIA, le Grand plan d'investissement présenté le 25 septembre 2017 relèvera d'une gouvernance ministérielle. Il sera directement retracé sur les programmes ministériels du budget de l'État ou de la sécurité sociale.

Ainsi, les informations relatives à ce plan représentant 57 milliards d'euros d'investissement public sur le quinquennat, tels que les autorisations d'engagement et les crédits de paiements, seront détaillées au sein des documents budgétaires propres à chaque mission (projets annuels de performances par exemple). Par ailleurs, un nouveau programme *Fonds pour la modernisation de l'action publique*, doté de 700 millions d'euros sur la période, dont 200 millions d'euros d'autorisations d'engagement dès 2018, est créé par le projet de finances pour 2018, au sein d'une nouvelle mission *Action et transformation publiques*.

Le rapport, prévu par le présent article, apparaît donc indispensable afin de garantir au Parlement une vision agrégée et consolidée des mesures financées par le Grand plan d'investissement.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CF23 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Le suivi de la mise en œuvre des PIA montre qu'il existe une confusion entre les sommes engagées et les montants effectivement déboursés, le cas échéant sur plusieurs années. À cela s'ajoute le fait que ce sont souvent les intérêts qui sont investis. Cet amendement vise à demander que cette distinction soit bien prise en compte dans le rapport que le Gouvernement propose, par cet article, de remettre au Parlement. Ces clarifications nous permettront de comprendre exactement quels sont les montants investis et nous éviteront d'additionner des choux et des carottes.

M. le Rapporteur général. Les informations susceptibles de figurer dans le rapport sont importantes. Je suis donc favorable à votre proposition, chère collègue.

Mme Amélie de Montchalin. Il nous serait effectivement très utile, dans le suivi du Grand plan d'investissement, de disposer des informations évoquées par notre collègue.

M. le ministre. Les projets annuels de performances comportent un certain nombre de précisions. Je pensais me prononcer contre l'amendement,

mais, soucieux de la parfaite information des parlementaires et après avoir entendu le Rapporteur général, je m'en remets à la sagesse des membres de la commission des finances.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle se saisit de l'amendement CF67 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. Cet amendement vise à une plus grande sincérité des comptes. Il a pour objet de compléter l'article par la phrase suivante : « *Il sera précisé dans cette annexe la répartition des crédits entre redéploiement de crédits existants, mise à disposition d'instruments financiers, reprise de crédits de plans d'investissements précédents et réels crédits nouveaux.* »

Il s'agit d'éviter les effets d'annonce par lesquels on veut nous faire croire que les investissements s'accroissent plus qu'ils ne le font en réalité. Considérez les 56,3 milliards d'euros du Grand plan d'investissement : déduction faite du redéploiement de crédits existants, de la mise à disposition d'instruments financiers et de fonds repris du PIA 3, il ne reste plus que 24 milliards d'euros réellement ajoutés par le Gouvernement, montant moins élevé que celui promis par le candidat Macron.

M. le Rapporteur général. Votre emploi du terme de sincérité me gêne un peu, cher collègue, car les documents déjà produits sont parfaitement sincères. Cependant, ce que vous proposez est de nature à compléter utilement les informations demandées à l'instant par notre collègue Valérie Rabault. Le rapport de présentation du Grand plan d'investissement était parfaitement limpide et sincère – sinon, comment pourriez-vous détailler tous les éléments que vous venez de détailler ou que vous détaillez dans l'exposé sommaire de votre amendement ? – mais, s'il s'agit d'avoir une vision plus claire de la répartition, de l'origine et de la destination des crédits, s'il s'agit de la vérité et de la transparence des chiffres, votre demande me paraît légitime. Je suis donc favorable à votre amendement.

M. Laurent Saint-Martin. Cet amendement me surprend un peu car, dès la présentation du Grand plan d'investissement, l'origine des crédits – fonds propres, dette, réutilisation du PIA – a été détaillée.

M. le Rapporteur général. Il s'agit ici du suivi.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 26 modifié.

*

* *

Après l'article 26

La commission se saisit de l'amendement CF60 de Mme Muriel Ressiguiet.

M. le Rapporteur général. Je souhaite le retrait de cet amendement, car l'information demandée figure dans les documents budgétaires relatifs à chaque mission du budget général de l'État. Les prestations de service de conseil et les autres prestations de service externalisées sont bien référencées dans ces documents.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CF68 de Mme Muriel Ressiguiet.

M. Éric Coquerel. Nous proposons que soit jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe générale détaillant l'évolution de la dette privée des sociétés financières et non financières. Il nous semble que la réalité de la dette privée doit être prise en compte. Tant sa valeur que son évolution nous paraissent des informations intéressantes.

M. le Rapporteur général. Je m'étonne que vous proposiez d'introduire cette disposition dans une loi de programmation des finances publiques. Les données que vous demandez sont plutôt du ressort de l'INSEE ou de la comptabilité nationale. L'INSEE publie d'ailleurs sur son site internet les ratios de dette des administrations publiques, des ménages et des sociétés non financières.

Je suis donc défavorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

*

* *

Article 27

**Bilan annuel de la mise en œuvre des articles
de la présente loi de programmation**

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article prévoit que le Gouvernement transmette chaque année au Parlement un bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Reprenant une disposition prévue par les précédentes lois de programmation, le présent article prévoit que le Gouvernement transmette chaque année au Parlement un bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques. Ce bilan devra comporter les données d'exécution et les justifications des éventuels écarts entre les engagements pris dans le programme de stabilité transmis chaque année à la Commission européenne et les prévisions de la loi de programmation des finances publiques.

Ce bilan interviendra en même temps que la remise du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) prévu par l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), soit en pratique à la fin du mois de juin.

*

* *

La commission adopte l'article 27 sans modification.

*

* *

Article additionnel après l'article 27

Rapport détaillant les deux nouveaux agrégats de dépenses de l'État

La commission est saisie de l'amendement CF41 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Il s'agit d'avoir une vision claire, exhaustive et détaillée des normes de dépenses applicables à l'État.

Le Parlement devrait pouvoir assurer le suivi de ces deux nouveaux agrégats de dépenses. Or il nous est actuellement impossible, par exemple, de comparer l'évolution des crédits des ministères, hors contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*, à périmètre constant entre plusieurs exercices, car

nous ne disposons pas de ces données. C'est une difficulté, notamment lorsqu'on veut faire des comparaisons à partir des lettres-plafonds.

L'objet de cet amendement est de prévoir un rapport complet sur les normes de dépenses, leurs composantes et leur évolution au minimum sur trois exercices – l'exercice antérieur, l'exercice en cours et l'exercice à venir.

La commission adopte l'amendement.

*
* *

Article 28

Rapport annexé au projet de loi de finances relatif aux opérateurs

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article vise à recentrer le contenu de l'annexe générale au projet de loi de finances de l'année relative aux opérateurs, dite « jaune », *Opérateurs de l'État*.

Dernières modifications législatives intervenues

L'article 120 de la loi de finances rectificative pour 2016 a prévu d'inclure l'établissement public national à caractère administratif de la Masse des douanes dans le champ de ladite annexe générale.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Le présent article vise à clarifier le contenu de l'annexe générale au projet de loi de finances de l'année relative aux opérateurs, dite « jaune » *Opérateurs de l'État*, prévue à l'article 14 de la loi portant règlement définitif du budget de 2005 ⁽¹⁾.

Les opérateurs de l'État désignent des personnes morales, qui respectent les critères de qualification suivants ⁽²⁾ :

– **une activité de service public**, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et identifiée dans la nomenclature budgétaire ;

– **un financement assuré majoritairement par l'État** *via* des subventions de ou des taxes affectées ;

(1) Loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005.

(2) Annexe Opérateurs de l'État, au projet de loi de finances pour 2017.

– **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.

Les opérateurs de l'État peuvent également désigner des organismes ne répondant pas à tous les critères exposés ci-dessus, mais considérés comme **porteurs d'enjeux importants pour l'État**.

Selon l'exposé des motifs, le présent article vise à **recentrer le contenu de l'annexe générale** relative aux opérateurs de l'État en supprimant les dispositions visant spécifiquement :

- l'Agence française de développement ;
- l'établissement public national à caractère administratif de la Masse des douanes ;
- et les informations relatives aux suppressions et créations d'autres organismes publics contrôlés par l'État, ainsi que la somme des dix plus importantes rémunérations brutes totales de ces établissements ⁽¹⁾.

Ces dispositions ont enrichi le contenu de l'annexe générale au terme d'une sédimentation de demandes d'informations relatives auxdits organismes, reflétant une inquiétude réelle sur le démembrement de l'État. Ainsi, les informations relatives à la Masse des douanes résultent d'un amendement de la commission des finances du Sénat ⁽²⁾, adopté lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2016 ⁽³⁾. L'intention du législateur était de remédier à une situation où « aucune information détaillée relative à la "Masse des douanes" n'est présentée au Parlement dans les annexes budgétaires » ⁽⁴⁾.

Les informations relatives aux autres organismes publics contrôlés par l'État ont été introduites à l'article 25 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, via un article du projet de loi initial.

Cette démarche d'amélioration de l'information du Parlement était une réponse au constat d'une multiplication de ces organismes, « au coup par coup sans vue d'ensemble » ⁽⁵⁾.

En 2012, un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) relatif aux agences de l'État soulignait que le « suivi éclaté et la mauvaise qualité des informations quantitatives disponibles ne sont pas satisfaisants, et nuisent à la

(1) Article 25 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, abrogé par l'article 29 du présent projet de loi de programmation.

(2) Amendement n° 591, adopté le 15 décembre 2016.

(3) Devenu l'article 120 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

(4) Objet de l'amendement précité.

(5) Conseil d'État, Les agences : une nouvelle gestion publique ?, septembre 2012.

bonne information du Parlement »⁽¹⁾. Pour autant, l'IGF relevait que les opérateurs représentent 20 % du budget général de l'État et de ses effectifs, soit un enjeu déterminant de la gestion des finances publiques.

L'évaluation préalable du présent article souligne que les informations relatives aux autres organismes contrôlés par l'État, c'est-à-dire dépassant le champ strict des opérateurs, « *sont indisponibles ou difficiles à fiabiliser* », malgré les procédures mises en place.

Par ailleurs, le présent article substitue aux informations relatives au fonds de roulement des opérateurs de l'État les données d'exécution relatives à la trésorerie de ces organismes.

Le Rapporteur général regrette que les objectifs poursuivis par le présent article d'accroître la cohérence et la lisibilité du document budgétaire aient pour effet de diminuer les informations disponibles. Le Parlement est en effet attaché à ces informations qui contribuent à assurer un suivi et un contrôle d'organismes publics hétérogènes et foisonnants contrôlés par l'État.

*

* *

La commission adopte l'article 28 sans modification.

*

* *

Article 29

Abrogation de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article abroge la plupart des dispositions de l'actuelle loi de programmation des finances publiques portant sur les années 2014 à 2019.

Principaux amendements adoptés par la commission des finances

Cet article a été adopté par la commission sans modification.

Les orientations prévues par le présent projet de loi de programmation se substituent à celles de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

(1) *Inspection générale des finances sur les agences de l'État, 17 septembre 2012.*

Le présent article abroge en conséquence les dispositions de cette loi de programmation, à l'exception de quatre d'entre elles qui sont relatives à des règles de gouvernance budgétaire ou d'information du Parlement.

**DISPOSITIONS MAINTENUES DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES
POUR LES ANNÉES 2014 À 2019**

Dispositions	Contenu
II de l'article 12	Taux de mise en réserve minimale de 0,3 % du montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie
Article 26	Obligation de transmission à l'administration par les entités, autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, de l'assiette et du produit des impositions de toutes natures qui leur sont affectées et qu'elles recouvrent directement
II de l'article 30	Annexe générale au projet de loi de finances relative aux collectivités territoriales
Article 34	Encadrement des partenariats public-privé conclus par des organismes autres que l'État

Source : *présent article*.

L'article 34 de la précédente loi de programmation maintenu par le présent article est modifié par l'article 19 du présent projet de loi de programmation qui a pour objet d'interdire le recours au crédit-bail immobilier à l'État et ses opérateurs.

*

* *

La commission examine l'amendement CF24 de Mme Valérie Rabault.

Mme Valérie Rabault. Cet amendement vise à reprendre certaines dispositions de l'actuelle loi de programmation qui visaient à améliorer l'information du Parlement, et que le présent article tend à abroger : l'article 22, qui dispose qu'est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe dressant la liste des revues de dépenses que le Gouvernement décide de mener, information dont il pourrait être intéressant de disposer vu les objectifs qui sont ceux du Gouvernement ; l'article 23, qui demande au Gouvernement de présenter au Parlement un bilan des niches fiscales et sociales ; l'article 28, qui crée une annexe au projet de loi de finances détaillant, pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques, les prévisions pour l'année à venir de solde structurel, de solde conjoncturel et de solde effectif ; l'article 31, qui demande au Gouvernement de présenter au Parlement les hypothèses retenues pour le calcul de la croissance tendancielle de la dépense publique des sous-secteurs des administrations publiques ainsi que le montant, en valeur absolue, de cette croissance ; l'article 32, qui demande au Gouvernement de transmettre chaque année au Parlement l'estimation du niveau de dette publique pour l'année écoulée notifiée à la Commission européenne.

M. le Rapporteur général. Cet amendement a pour objet de maintenir un certain nombre de dispositions de l'actuelle loi de programmation relatives à l'information du Parlement, ce qui est louable. Le problème est que certaines sont

devenues caduques. Il faudrait sans doute toiler cet amendement. Je pense en particulier à l'annexe sur les revues de dépenses.

Pour les autres, j'attends volontiers les explications du ministre, mais, en ce qui concerne les dispositions qui ne sont pas devenues caduques, cet amendement a du sens et je suis enclin à m'en remettre, chers collègues, à votre sagesse.

M. le ministre. Je suis favorable à tout ce qui peut améliorer l'information du Parlement, mais le Rapporteur général a raison : certaines dispositions sont devenues caduques. Par ailleurs, certaines évaluations prévues par la loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014 n'ont jamais été suivies d'effet.

Si le Rapporteur général en est d'accord, un amendement pourrait être déposé en vue de la séance publique, toiletté et qui prévoirait plutôt des débats que des informations.

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'article 29 sans modification.

*

* *

Puis elle adopte l'ensemble du projet de loi modifié.

*

* *