



N° 495

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 décembre 2017

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, **EN NOUVELLE LECTURE**, SUR LE PROJET DE
LOI de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022,
MODIFIÉ PAR LE SÉNAT
(n° 378),

PAR M. JOËL GIRAUD

Rapporteur général,
Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : **234, 268** et T.A. **28**.
Commission mixte paritaire : **492**.
Nouvelle lecture : **378**.

Sénat : 1^{ère} lecture : **40, 56** et T.A. **17** (2017-2018).
Commission mixte paritaire : **170** (2017-2018).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN DES ARTICLES	7
TITRE I^{ER} – ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES	7
Chapitre I ^{er} – Les objectifs généraux des finances publiques	7
<i>Article 2</i> : Définition de l'objectif à moyen terme (OMT) et de la trajectoire de solde structurel	7
<i>Article 3</i> : Décomposition de la trajectoire de solde effectif entre composante structurelle, composante conjoncturelle et mesures ponctuelles et temporaires.....	10
<i>Article 3 bis</i> : Évolution des dépenses « pilotables » nettes et du ratio d'endettement corrigé des effets de la conjoncture.....	13
<i>Article 5</i> : Trajectoire des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires	16
<i>Article 6 bis</i> : Règle d'affectation d'un surplus budgétaire	18
Chapitre II – L'évolution des dépenses publiques sur la période 2017-2022.....	21
<i>Article 7</i> : Objectifs d'évolution de la dépense publique des différents sous-secteurs des administrations publiques	21
<i>Article 8 bis</i> : Encadrement de l'évolution des effectifs de l'État et de ses opérateurs	23
<i>Article 8 ter</i> : Ajustement des plafonds d'emplois à l'exécution	25
<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).....	26
<i>Article 10</i> : Objectif en matière de finances locales et procédure de contractualisation.....	27
<i>Article 11</i> : Diminution minimale des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de sécurité sociale	33
Chapitre III – L'évolution des dépenses de l'État.....	34
<i>Article 12</i> : Programmation du budget de l'État pour chaque mission du budget général en crédits de paiement	34

<i>Article 13</i> : Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales pour la période quinquennale.....	37
<i>Article 14</i> : Objectif annuel de stabilisation des restes à payer de l'État	40
<i>Article 15</i> : Affectation de taxes	42
Chapitre IV – Les recettes publiques et le pilotage des niches fiscales et sociales.....	44
<i>Article 17</i> : Instrument de pilotage des dépenses fiscales	44
TITRE I^{er} BIS – DISPOSITIONS RELATIVES À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET À L'INFORMATION ET AU CONTRÔLE DU PARLEMENT	47
Chapitre I ^{er} – État et opérateurs de l'État	47
<i>Article 19 bis</i> : Encadrement du taux de mise en réserve de l'État.....	47
<i>Article 20</i> : Recensement des garanties octroyées au cours de l'année	49
<i>Article 20 bis</i> : Mise à disposition des données présentées dans le compte général de l'État	50
Chapitre II – Administrations de sécurité sociale	52
<i>Article 23 bis</i> : Rapport sur le solde des administrations de sécurité sociale décomposé entre les régimes obligatoires et les autres régimes d'assurance sociale.....	52
Chapitre III – Administrations publiques locales	54
<i>Article 24</i> : Règle prudentielle applicable aux collectivités territoriales.....	54
<i>Article 25</i> : Rapport sur l'exécution de l'objectif d'évolution de la dépense locale.....	57
<i>Article 25 bis</i> : Publication des données relatives aux concours financiers de l'État	59
Chapitre IV – Autres dispositions	61
<i>Article 26</i> : Rapport annexé au projet de loi de finances relatif au « Grand plan d'investissement »	61
<i>Article 27</i> : Bilan annuel de la mise en œuvre des articles de la présente loi de programmation.....	63
<i>Article 27 bis</i> : Présentation des agrégats des normes de dépenses de l'État	64
<i>Article 27 ter</i> : Liste des huit dépenses fiscales les plus coûteuses parmi celles relatives à l'impôt sur le revenu	66
<i>Article 28</i> : Rapport annexé au projet de loi de finances relatif aux opérateurs.....	68
<i>Article 29</i> : Abrogation de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019	69

INTRODUCTION

Le présent projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, traduisant les engagements du Président de la République exprimés lors de la campagne électorale, vise à définir le cadre d'orientation de la politique budgétaire et fiscale pour l'ensemble du quinquennat.

Pour rappel, il fixe un cap clair, avec quatre objectifs de baisses simultanées :

- une diminution de 1 point du taux de prélèvements obligatoires par rapport au produit intérieur brut (PIB) ;
- une baisse de plus de 3 points du ratio de dépense publique par rapport au PIB ;
- un quasi-retour à l'équilibre du solde public ;
- et une diminution de 5 points du ratio de dette publique par rapport au PIB d'ici à la fin de l'année 2022.

Dans sa version initiale, le texte adopté en Conseil des ministres le 27 septembre 2017, comportait 29 articles.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté 45 amendements, dont 4 portant articles additionnels.

Pour sa part, le Sénat a adopté 11 articles conformes et 52 amendements, dont 7 portant articles additionnels. Il a également supprimé 2 articles, l'article 24 relatif à la règle prudentielle applicable aux collectivités territoriales et l'article 27 *ter* sur l'évaluation des huit dépenses fiscales les plus coûteuses parmi celles relatives à l'impôt sur le revenu.

Pour examiner les 29 articles restant en discussion, une commission mixte paritaire s'est réunie le 13 décembre 2017. Celle-ci n'est pas parvenue à adopter un texte commun.

En effet, les positions des deux assemblées sont apparues inconciliables. Le Sénat a, par exemple, proposé une trajectoire d'ajustement structurel plus prononcée pour les années 2018 à 2020. Ce choix de politique économique est en contradiction avec la volonté du Gouvernement et de la majorité de notre Assemblée d'entreprendre un redressement des finances publiques progressif et raisonné, sans effet récessif sur la conjoncture. Ce désaccord de fond avait déjà été exprimé lors des débats relatifs au projet de loi de finances pour 2018, qui constitue la première déclinaison du présent projet de loi de programmation.

Le Sénat a également adopté à l'article 10 du présent projet de loi de programmation une trajectoire d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales éloignée du texte adopté par notre Assemblée, avec une évolution annuelle en valeur fixée à 1,9 % au lieu de 1,2 %.

S'agissant de cet article, la mission confiée par le Premier ministre à MM. Alain Richard et Dominique Bur a réfléchi à une modification du dispositif. Celle-ci a été soumise, après avis du Conseil d'État, au Gouvernement afin que celui-ci présente une nouvelle version de l'article 10 aux associations d'élus, lors de la conférence nationale des territoires du 14 décembre 2017.

Dans l'attente de ces éléments, le Rapporteur général n'a pas proposé à la commission des finances le rétablissement du texte adopté, en première lecture, par notre Assemblée. Par cohérence, cette position a également été retenue pour l'article 24 du projet de loi prévoyant la nouvelle règle prudentielle en matière d'endettement des collectivités territoriales et l'article 25 relatif au rapport sur l'exécution de l'objectif d'évolution de la dépense locale.

Compte tenu des divergences de fond et de l'attente du résultat de ces consultations, la commission mixte paritaire a conclu à l'échec de ses travaux.

Une nouvelle lecture est dès lors nécessaire avant que, le cas échéant, le Gouvernement demande à notre Assemblée de statuer définitivement par application du dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution.

En nouvelle lecture, notre Assemblée est saisie du texte adopté par le Sénat en première lecture.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER} ORIENTATIONS PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES

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

Le présent article fixe un objectif à moyen terme (OMT) de déficit structurel de 0,4 % du produit intérieur brut (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.

Principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

À l'initiative du Rapporteur général, la commission a adopté un amendement, avec avis favorable du Gouvernement, pour fixer, en sus de la trajectoire du solde structurel, 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.

Principales modifications adoptées par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement qui réhausse la trajectoire d'ajustement structurel prévue pour les années 2018 à 2020 à 0,6 % par an, et qui la réduit à 0 pour 2021 et 2022. Il s'ensuit que la trajectoire de déficit structurel serait revue : 2,2 % en 2017, 1,6 % en 2018, 1,0 % en 2019, 0,4 % en 2020, 2021 et 2022. L'OMT serait ainsi atteint dès 2020.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article (**alinéa 1**) fixe un objectif à moyen terme (OMT) de - 0,4 % du produit intérieur brut (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.

Un amendement du Rapporteur général, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, a été adopté en commission et a ajouté à la trajectoire du solde structurel celle de l’ajustement structurel.

Les objectifs d’ajustement structurel ne font certes pas partie du contenu obligatoire d’une loi de programmation des finances publiques. Mais l’ajustement structurel est un indicateur important qui est utilisé notamment pour l’application des règles du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dès lors, il est apparu opportun de le faire figurer expressément dans la loi.

TRAJECTOIRE D’AJUSTEMENT STRUCTUREL

(en % de PIB potentiel)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ajustement structurel	0,2	0,1	0,3	0,3	0,4	0,4

Source : présent article.

L’article a ensuite été adopté par l’Assemblée nationale dans la version issue des travaux de la commission.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l’initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement qui fixe une trajectoire d’ajustement structurel plus contraignante pour les années 2017 à 2022.

TRAJECTOIRE D’AJUSTEMENT STRUCTUREL

(en % de PIB potentiel)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1 ^{ère} lecture Assemblée nationale	0,2	0,1	0,3	0,3	0,4	0,4
1 ^{ère} lecture Sénat	0,2	0,6	0,6	0,6	0,0	0,0

Source : présent article.

Il est ainsi prévu un ajustement structurel de 0,6 point de PIB potentiel pour chacune des années de 2018 à 2020. Puis, l’ajustement structurel est prévu à 0 pour 2021 et 2022, une fois l’OMT atteint.

TRAJECTOIRE DE DÉFICIT STRUCTUREL

(en % de PIB potentiel)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1 ^{ère} lecture Assemblée nationale	-2,2	-2,1	-1,8	-1,6	-1,2	-0,8
1 ^{ère} lecture Sénat	-2,2	-1,6	-1,0	-0,4	-0,4	-0,4

Source : présent article.

Cet amendement a été justifié par les engagements européens de la France au titre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance.

Lors de l'examen en séance publique, le Gouvernement a donné un avis favorable à un amendement tendant à revenir à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale. Cet amendement n'a pas été adopté par le Sénat.

Le présent article a été ensuite adopté par le Sénat dans la version issue des travaux de sa commission des finances.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La trajectoire d'ajustement structurel adoptée par le Sénat supposerait un effort d'économies, déjà significatif, encore plus important que celui prévu par le présent projet de loi de programmation. Ces efforts complémentaires auraient inmanquablement un effet récessif sur l'économie française et sur celle de l'Europe dans son ensemble.

Par ailleurs, le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance offre des souplesses au travers de clauses de flexibilité, notamment en cas de réformes structurelles.

Le Rapporteur général propose donc le rétablissement de l'article dans la version issue des travaux de l'Assemblée nationale.

*

* *

La commission examine, en discussion commune, l'amendement CF1 du Rapporteur général et l'amendement CF18 de Mme Valérie Rabault.

M. Joël Giraud, Rapporteur général. L'amendement CF1 a pour objet de rétablir les trajectoires de solde structurel et d'ajustement structurel adoptées en première lecture par l'Assemblée.

*La commission **adopte** l'amendement CF1.*

*En conséquence, l'amendement CF18 **tombe**.*

*La commission **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

Le présent article détermine une trajectoire de déficit public en pourcentage du produit intérieur brut (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 la décomposition de cette trajectoire entre composante structurelle, conjoncturelle et mesures ponctuelles et temporaires, ainsi que par sous-secteur d'administration. Il détermine 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.

Principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale sans modification.

Principales modifications adoptées par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement qui supprime la déclinaison du solde effectif par sous-secteur des administrations publiques.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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 (en % de PIB potentiel)	- 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.

Il a été adopté sans modification par la commission puis par l'Assemblée nationale.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission des finances du Sénat a adopté un amendement de son rapporteur général supprimant la déclinaison du solde effectif par sous-secteur des administrations publiques.

Cet amendement a été justifié par le fait qu'il était proposé un amendement à l'article 10 modifiant la trajectoire d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. En outre, le rapporteur général de la commission des finances du Sénat a fait valoir que l'évolution du solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) et de l'administration centrale serait faussée par la mise en place d'un transfert d'une partie des excédents de la sécurité sociale vers l'État à compter de 2019.

Lors de l'examen en séance publique, le Gouvernement a donné un avis favorable à un amendement tendant à revenir à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale. Cet amendement n'a pas été adopté par le Sénat.

Le présent article a été ensuite adopté par le Sénat dans la version issue des travaux de sa commission des finances.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

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.

Un rapport, prévu à l'**article 23** du présent projet de loi de programmation sera remis dans le courant du premier trimestre 2018 et portera sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

Il ne peut être préjugé à ce stade des orientations qui seront définies dans ce rapport et des dispositions que le Parlement adoptera.

Par conséquent, la déclinaison des objectifs de solde public par sous-secteur d'administration ne peut que reposer sur l'état du droit en matière de relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

Par ailleurs, les objectifs de solde public par sous-secteur d'administration doivent reposer sur un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales de 1,2 % et non pas 1,9 % comme le propose le Sénat à l'article 10.

Le Rapporteur général propose donc le rétablissement de l'article dans la version issue des travaux de l'Assemblée nationale, sous réserve des conséquences pour 2018 de l'annulation par le Conseil constitutionnel de la contribution de 3 % sur les montants distribués (décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017) et de la création de contributions exceptionnelles à l'impôt sur les sociétés par la première loi de finances rectificative pour 2017 (loi n° 2017-1640 du 1^{er} décembre 2017).

*

* *

La commission examine, en discussion commune, les amendements CF2 et CF3 du Rapporteur général, les amendements CF9 et CF10 de M. Éric Woerth et l'amendement CF19 de Mme Valérie Rabault.

M. le Rapporteur général. L'amendement CF2 tire les conséquences pour 2018 de l'annulation de la contribution de 3 % sur les dividendes et de la création de contributions exceptionnelles additionnelles à l'impôt sur les sociétés.

L'amendement CF3 tend à rétablir la trajectoire de solde public effectif, déclinée par sous-secteur des administrations publiques, que nous avons adoptée en première lecture.

M. le président Éric Woerth. Les amendements CF9 et CF10 visent également au rétablissement de la trajectoire des finances publiques, en fonction des nécessités et des contraintes européennes. Le premier tend à définir une trajectoire parfaitement conforme à nos engagements européens, le second propose un ajustement moins susceptible d'entraîner des effets récessifs.

M. le Rapporteur général. Avis défavorable aux amendements CF9, CF10 et CF19.

*La commission **adopte** successivement les amendements CF2 et CF3.*

*En conséquence, les amendements CF9, CF10 et CF19 **tombent**.*

*La commission **adopte** l'article 3 **modifié**.*

*

* *

Article 3 bis

Évolution des dépenses « pilotables » nettes et du ratio d'endettement corrigé des effets de la conjoncture

Résumé du dispositif

Le présent article, inséré par le Sénat, présente l'évolution sur le quinquennat des dépenses des administrations publiques, selon le format de la règle européenne de dépense, ainsi qu'une variation du ratio d'endettement selon la règle européenne de la dette.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement portant article additionnel, qui présente la trajectoire des finances publiques proposée par le Gouvernement selon le format déterminé par les règles européennes de dépenses et de dette.

A. L'ÉTAT DU DROIT

1. La règle européenne de dépenses

Le *b* du 1 de l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) au sein de l'Union économique et monétaire, signé le 2 mars 2012, dispose que les progrès réalisés par les États en direction de l'OMT et le respect de cet objectif « *font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes* ».

La règle européenne de dépenses a été introduite en 2011 dans le cadre du paquet législatif dit « *six-pack* », modifiant l'article 5 du règlement n° 1466/97 du

7 juillet 1997⁽¹⁾. En vertu de cette règle, les dépenses publiques primaires, nettes des mesures nouvelles en recettes, ne peuvent excéder un taux de référence fixé à un niveau cohérent avec la trajectoire d'ajustement structurel. L'agrégat des dépenses publiques primaires est le suivant, hors mesures exceptionnelles tant en recettes qu'en dépenses.

AGRÉGAT DES DÉPENSES PUBLIQUES PRIMAIRES

Dépenses publiques totales
- charges d'intérêt
- dépenses liées aux programmes de l'Union européenne intégralement couvertes par des fonds européens
- Formation brute de capital fixe non couverte par des fonds européens
+ Formation brute de capital fixe moyenne sur les trois dernières années et l'année en cours, non couverte par des fonds européens
- Composante cyclique des dépenses d'indemnisation du chômage
Dépenses publiques primaires

Source : Commission européenne, Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, édition 2017, mars 2017, page 52.

La prise en compte des mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes permet ensuite d'obtenir l'**agrégat des dépenses publiques primaires nettes**.

2. La règle européenne de dette publique

La réforme du pacte de stabilité et de croissance de 2011, issue du paquet législatif « six-pack », prévoit que la dette publique est excessive, lorsqu'elle dépasse 60 % du PIB **sauf si elle diminue suffisamment**, c'est-à-dire si la part de la dette qui excède 60 % du PIB diminue d'au moins un vingtième par an en moyenne sur les trois dernières années⁽²⁾. La mise en œuvre de cette règle tient compte des effets de la conjoncture.

La France devrait être soumise à une règle transitoire concernant la réduction du ratio de dette publique entre 2018 et 2020, avant la pleine application des nouvelles règles du pacte de stabilité relatives au critère de la dette publique⁽³⁾. Celles-ci permettent à la France de ne pas être soumise à la procédure de déficit excessif, si son ratio de dette publique est supérieur à 60 % du PIB, mais que celui-ci « *diminue suffisamment* »⁽⁴⁾.

(1) Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (Conseil d'État) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

(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.

(3) La règle transitoire s'applique aux États qui étaient en procédure de déficit excessif au moment de l'adoption du « six-pack » en novembre 2011. Celle-ci est applicable durant les trois années suivant le retour sous les 3 % de déficit public.

(4) Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), article 126, 2, b).

B. LE DROIT PROPOSÉ

Le **I** de l'amendement, portant article additionnel adopté au Sénat, présente la trajectoire de l'objectif d'évolution des dépenses des administrations publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, en valeur et en volume.

OBJECTIF D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en %)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses primaires nettes (en valeur)	2,2	2,2	1,6	1,2	1,9	1,6
Dépenses primaires nettes (en volume)	1,5	1,0	0,3	- 0,3	0,1	- 0,2

Source : présent projet de loi de programmation.

Le **II** de l'article présente la trajectoire d'évolution du ratio d'endettement des administrations publiques, corrigé des effets de la conjoncture.

ÉVOLUTION DU RATIO D'ENDETTEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en points de PIB potentiel)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Variation du ratio d'endettement corrigé des effets de la conjoncture	1,3	1,0	1,4	- 0,3	- 1,3	- 2,2

Source : présent projet de loi de programmation.

Cet article vise à faciliter l'appropriation par les parlementaires de règles techniques européennes relatives aux dépenses publiques et à la dette et à en évaluer le respect.

Ainsi, le Conseil de l'Union européenne a indiqué que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas dépasser 1,2 % en 2018, conformément à l'ajustement structurel annuel fixé à 0,6 % du PIB ⁽¹⁾.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

La commission adopte l'article 3 bis sans modification.

(1) Recommandation du Conseil du 11 juillet 2017 concernant le programme national de réforme de la France pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2017, (2017/C 261/09).

*

* *

Article 5

Trajectoire des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires

Résumé du dispositif

Le présent article détermine une trajectoire de dépenses publiques hors crédits d'impôt en pourcentage de produit intérieur brut (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.

Principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

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.

Principales modifications adoptées par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement rédactionnel.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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.

À l'initiative du Rapporteur général, la commission a adopté un amendement, avec avis favorable du Gouvernement, pour préciser la trajectoire des dépenses publiques, y compris crédits d'impôt.

TRAJECTOIRE DES DÉPENSES PUBLIQUES HORS CRÉDITS D'IMPÔT ET Y COMPRIS CRÉDITS D'IMPÔT

(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
Dépenses publiques y compris crédits d'impôt	56,1	55,5	54,8	53,2	52,3	51,5

Source : présent article.

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale dans la version issue des travaux de la commission.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement rédactionnel.

Le présent article a été ensuite adopté par le Sénat dans la version issue des travaux de sa commission des finances.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article sans modification.

*

* *

*Suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF22 de Mme Valérie Rabault.*

*Puis elle **adopte** l'article 5 **sans modification**.*

*

* *

Article 6 bis
Règle d'affectation d'un surplus budgétaire

Résumé du dispositif inséré par l'Assemblée nationale

Cet article a été inséré par l'Assemblée nationale par amendement du Gouvernement en séance publique avec un avis favorable de la commission des finances.

Tant que l'objectif à moyen terme (OMT) n'est pas atteint, il prévoit d'affecter un éventuel surplus budgétaire en intégralité à la réduction du déficit si le surplus est de nature conjoncturelle, et au moins pour moitié si le surplus est de nature structurelle.

Principales modifications adoptées par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement visant à affecter la totalité des surplus budgétaires à la réduction du déficit jusqu'en 2019, sans considération de la nature conjoncturelle ou structurelle de l'amélioration constatée par rapport à la prévision.

Le 10^o de l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾ dispose que la loi de finances de l'année « *arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'État* ».

L'article d'équilibre de la loi de finances pour 2017 ⁽²⁾ du projet de loi de finances pour 2018 prévoit ainsi que les éventuels surplus « *sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire* ».

En outre, l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽³⁾ dispose que « *les éventuels surplus, constatés par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année ou de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année, du produit des impositions de toutes natures établies au profit de l'État ou des cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et aux organismes concourant à leur financement sont utilisés en totalité pour réduire le déficit public* ».

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances, a pour objet de fixer une règle

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

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

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

d'affectation d'un éventuel surplus budgétaire qui varie selon la nature structurelle ou conjoncturelle de ce dernier.

Tant que l'OMT n'est pas atteint, il prévoit d'affecter un éventuel surplus budgétaire en intégralité à la réduction du déficit si le surplus est de nature conjoncturelle, et au moins pour moitié si le surplus est de nature structurelle.

Article 6 bis adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Lorsque le solde conjoncturel des administrations publiques est constaté à un niveau plus favorable que la prévision mentionnée à l'article 3, l'intégralité de l'écart est affectée à la réduction du déficit.

Lorsque le déficit structurel des administrations publiques est constaté à un niveau plus favorable que la programmation mentionnée à l'article 2, au moins la moitié de l'écart constaté est durablement affectée à la réduction du déficit. La part qui n'est pas affectée à la réduction du déficit est allouée à des baisses de prélèvements obligatoires ou à des dépenses d'investissement.

Le présent article s'applique tant que l'objectif à moyen terme, fixé au même article 2, n'est pas atteint.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement visant à affecter la totalité des surplus budgétaires à la réduction du déficit jusqu'en 2019, sans considération de la nature conjoncturelle ou structurelle de l'amélioration constatée par rapport à la prévision. Cet amendement n'a pas, en revanche, modifié la règle adoptée par l'Assemblée nationale pour les années 2020 et suivantes de la programmation.

Article 6 bis adopté par le Sénat en première lecture

I. – À compter de l'exercice 2017 et pour les deux exercices suivants, lorsque le solde des administrations publiques est constaté à un niveau plus favorable que la prévision mentionnée à l'article 3, l'intégralité de l'écart est affectée à la réduction du déficit.

II. – À compter de l'exercice 2020 et tant que l'objectif à moyen terme, fixé à l'article 2, n'est pas atteint :

1° Lorsque le solde conjoncturel des administrations publiques est constaté à un niveau plus favorable que la prévision mentionnée à l'article 3, l'intégralité de l'écart est affectée à la réduction du déficit ;

2° Lorsque le solde structurel des administrations publiques est constaté à un niveau plus favorable que la programmation mentionnée au même article 3, au moins la moitié de l'écart constaté est durablement affectée à la réduction du déficit. La part qui n'est pas affectée à la réduction du déficit est allouée à des baisses de prélèvements obligatoires ou à des dépenses d'investissement.

Cet amendement a été justifié par le fait que la distinction entre amélioration conjoncturelle et structurelle serait fragile et par l'état particulièrement dégradé de nos comptes publics.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général propose le rétablissement de l'article dans la version issue des travaux de l'Assemblée nationale.

*

* *

La commission se saisit de l'amendement CF4 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Il s'agit de rétablir la version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture de cet article relatif aux règles d'affectation d'un surplus budgétaire.

La commission adopte l'amendement.

L'article 6 bis est ainsi rédigé.

*

* *

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

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.

Principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

À l'initiative du Rapporteur général, la commission a adopté un amendement avec avis favorable du Gouvernement qui fixe 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.

Principales modifications adoptées par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement qui supprime la déclinaison de l'objectif d'évolution de la dépense publique par sous-secteur des administrations publiques, ainsi qu'un amendement rédactionnel.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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.

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

NB : hors transferts, corrigés des changements de périmètre.

Source : présent projet de loi de programmation.

À l'initiative du Rapporteur général, la commission a adopté, avec avis favorable du Gouvernement, un amendement 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.

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

(en %)

Année	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Administrations publiques, y compris crédits d'impôt	0,8	0,9	0,4	– 1,2	0,1	0,1
– dont administrations publiques centrales	1,0	– 0,1	0,2	– 2,9	0,1	0,0

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

Source : présent projet de loi de programmation.

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale dans la version issue des travaux de la commission.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission des finances du Sénat a adopté un amendement de son rapporteur général supprimant la déclinaison du solde effectif par sous-secteur des administrations publiques.

Cet amendement a été justifié par le fait qu'il était proposé un amendement à l'article 10 modifiant la trajectoire d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. En outre, le rapporteur général de la commission des finances du Sénat a fait valoir que l'évolution du solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) et de l'administration centrale serait faussée par la mise en place d'un transfert d'une partie des excédents de la sécurité sociale vers l'État à compter de 2019.

La commission des finances du Sénat a également adopté un amendement rédactionnel de son rapporteur général.

Le présent article a été ensuite adopté par le Sénat dans la version issue des travaux de sa commission des finances.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général propose de rétablir cet article dans la version issue des travaux de l'Assemblée nationale, en intégrant toutefois l'amendement rédactionnel adopté au Sénat.

*
* *

La commission examine l'amendement CF14 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Il s'agit de revenir à la version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture de cet article, relatif au taux de croissance des dépenses publiques.

La commission adopte l'amendement.

L'article 7 est ainsi rédigé, et l'amendement CF23 de Mme Valérie Rabault tombe.

*
* *

Article 8 bis

Encadrement de l'évolution des effectifs de l'État et de ses opérateurs

Résumé du dispositif

Le présent article, inséré par le Sénat, vise à encadrer l'évolution des effectifs de l'État et de ses opérateurs en prévoyant une réduction cumulée d'au moins 50 000 emplois sur la période 2018-2022.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement portant article additionnel, visant à encadrer l'évolution des effectifs de l'État et de ses opérateurs sur la période de programmation.

L'article prévoit que l'incidence des schémas d'emplois exécutés de 2018 à 2022 pour l'État et ses opérateurs devra être inférieur ou égal à – 50 000 emplois exprimés en équivalents temps plein travaillé.

Cette trajectoire des effectifs est cohérente avec les engagements pris lors de la campagne présidentielle. Ceux-ci visaient à réduire les effectifs d'agents publics de 120 000 emplois sur la durée du quinquennat, dont 50 000 postes dans la fonction publique de l'État ⁽¹⁾.

L'article 9 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 instaurait également un objectif d'évolution des effectifs de l'État et de ses opérateurs, en prévoyant la stabilité du plafond global des autorisations d'emplois sur la période de programmation ⁽²⁾. Le présent article permet d'inscrire l'engagement du Gouvernement au sein du projet de loi de programmation pour les années 2018 à 2022.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

*Suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF24 de Mme Valérie Rabault.*

*Puis elle **adopte** l'article 8 bis **sans modification**.*

*

* *

(1) Entretien des ministres de l'économie et des finances et de l'action et des comptes publics au journal Le Monde, le 18 septembre 2017 ([lien](#)).

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

Article 8 ter

Ajustement des plafonds d'emplois à l'exécution

Résumé du dispositif

Le présent article, inséré par le Sénat, prévoit que les plafonds des autorisations d'emplois ne peuvent excéder de plus de 2 % l'exécution réelle des emplois constatée au cours de la dernière année, corrigé de l'impact des schémas d'emplois intervenus ou prévus depuis celle-ci.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement portant article additionnel, prévoyant que le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, par ministère, ne peut excéder de plus de 2 % le plafond d'emplois exécuté, corrigé de l'incidence des schémas d'emplois intervenus ou prévus depuis l'année d'exécution.

Ainsi, les plafonds des autorisations d'emplois prévus en 2016 pour le budget général de l'État (en loi de finances initiale et modifiés en loi de finances rectificative) s'élevaient à 1 908 758 équivalents temps plein travaillé (ETPT). La consommation de ces emplois s'est élevée à 1 887 218 ETPT, constatée en loi de règlement pour 2016, soit un écart de 31 539 ETPT correspondant à un écart moyen de 1,65 %. Toutefois, cet écart moyen recouvre des réalités disparates entre ministères. Ainsi, l'exécution réelle des emplois du ministère de l'intérieur a été inférieure de 2,14 % au niveau du plafond d'emplois fixé pour l'année 2016.

Les écarts entre les plafonds d'emplois et les niveaux d'exécution représentent un écueil dans la compréhension de l'évolution des effectifs au sein de la fonction publique de l'État. Il apparaît indispensable de garantir une corrélation entre le niveau de plafond d'emplois et l'exécution réelle de ces derniers.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Par définition, le plafond des autorisations d'emplois du projet de loi de finances pour 2018 n'a pas été élaboré conformément au présent article. Ainsi, le Rapporteur général propose d'adopter cet article en précisant que celui-ci sera applicable à compter de l'exercice 2019.

*

* *

La commission se saisit de l'amendement CF15 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Il s'agit de reporter d'un an l'entrée en vigueur de la nouvelle règle relative au plafond des autorisations d'emplois.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 8 ter **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

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.

Principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale sans modification.

Principales modifications adoptées par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement précisant l'objectif de dépenses des ROBSS en euros courants.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article fixe les montants plafonds de l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour le triennal 2018-2020.

L'objectif de dépenses des ROBSS est 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.

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.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son Rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement précisant l'objectif de dépenses des ROBSS en euros courants.

OBJECTIF DE DÉPENSES DES ROBSS

Année	2018	2019	2020
En % du produit intérieur brut	21,2	21	20,8
En milliards d'euros courants	498	507,8	519,1

Source : présent article.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*
* *

La commission adopte l'article 9 sans modification.

*
* *

Article 10

Objectif en matière de finances locales et procédure de contractualisation

Résumé du dispositif

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.

Principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté en commission avec des modifications rédactionnelles.

Deux amendements ont, par ailleurs, été adoptés en séance publique :

– un amendement du Rapporteur général ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement précisant, que les deux objectifs en matière de finances locales sont déclinés par catégorie de collectivités et d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), d'une part, et que les contrats doivent être établis en tenant compte des catégories précitées et des caractéristiques économiques, financières et sociales des territoires reconnues par la loi ;

– un amendement, ayant fait l'objet de deux sous-amendements rédactionnels du Gouvernement, permettant aux collectivités ne faisant pas partie des 317 les plus importantes de conclure sur la base du volontariat un contrat avec l'État sur leurs objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement et du besoin de financement.

Principales modifications adoptées par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté trois amendements :

– le premier prévoyant une augmentation des dépenses de fonctionnement de 1,9 % par an en valeur, contre 1,2 % dans la version résultant des délibérations de l'Assemblée nationale ;

– le deuxième précisant que les lignes directrices des contrats conclus entre l'État et les collectivités territoriales sont définies par la loi, que les contrats précités définissent également les engagements que l'État prendra vis-à-vis des collectivités, notamment en ce qui concerne l'évolution de leurs ressources et des dépenses contraintes qu'il leur impose et étend aux EPCI la possibilité de conclure des contrats avec l'État sur la base du volontariat ;

– le troisième amendement instaurant un dispositif de bonus et de malus lié au respect des objectifs fixés au présent article, précisant que le respect des objectifs est apprécié collectivité par collectivité, encadrant la baisse des ressources des collectivités et indiquant que les mesures de correction ne peuvent avoir pour effet de diminuer le montant des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

À l'initiative de M. Lurel, la commission des finances du Sénat a également adopté un amendement précisant que la déclinaison des objectifs par catégorie de collectivités et d'EPCI tient compte de la situation financière de chacune de ces catégories.

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement à l’initiative de son rapporteur général, avec avis favorable du Gouvernement, excluant les petites communes et les EPCI du mécanisme de correction. Le même amendement précise que les collectivités ou les EPCI qui respecteront leurs objectifs bénéficieront d’une contrepartie sur leurs ressources et notamment sur la dotation globale de fonctionnement s’ils la perçoivent. Il précise que le dispositif de bonus et de malus sera mis en œuvre en 2019 sur la base des comptes définitifs de 2018.

Six autres amendements ont été adoptés en séance publique.

Trois amendements identiques, ayant recueilli un avis défavorable du Gouvernement, ont prévu que les dépenses des conseils départementaux liées au financement des allocations individuelles de solidarité et à l’accueil des mineurs non accompagnés soient exclues des objectifs d’évolution des dépenses réelles de fonctionnement.

Trois amendements identiques, ayant recueilli un avis défavorable du Gouvernement, ont ajouté le critère démographique aux caractéristiques dont les contrats devront tenir compte.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE

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.

Il fixe un objectif d’évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et des groupements à fiscalité propre de 1,2 % par an.

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.

Il 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.

Il définit des outils afin d'atteindre ces objectifs :

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

– 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 ;

– 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.

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

Cet article a été adopté en commission avec des modifications rédactionnelles.

Deux amendements ont par ailleurs été adoptés en séance publique :

– un amendement du Rapporteur général ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement précisant que les deux objectifs en matière de finances locales sont déclinés par catégorie de collectivités et d'EPCI, d'une part, et que les contrats doivent être établis en tenant compte des catégories précitées et des caractéristiques économiques, financières et sociales des territoires reconnues par la loi, d'autre part ;

– un amendement de notre collègue Lise Magnier et de plusieurs députés du groupe Les Constructifs, ayant fait l'objet de deux sous-amendements rédactionnels du Gouvernement, permettant aux collectivités ne faisant pas partie des 317 les plus importantes de conclure sur la base du volontariat un contrat avec l'État sur leurs objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement et du besoin de financement.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté trois amendements.

Le premier amendement prévoit une augmentation des dépenses de fonctionnement de 1,9 % par an en valeur, contre 1,2 % dans la version résultant des délibérations de l'Assemblée nationale. Le rapporteur général de la commission des finances considère en effet que « *l'évolution tendancielle des dépenses locales retenue par le présent projet de loi est largement sous-estimée* ».

Il souligne notamment la non-prise en compte des efforts structurels réalisés en 2014 et les économies résultant de la non-indexation sur l'inflation des rémunérations des agents de la fonction publique.

Le deuxième amendement précise que les lignes directrices des contrats conclus entre l'État et les collectivités territoriales sont définies par la loi. Le même amendement indique que les contrats précités définiront également les engagements que l'État prendra vis-à-vis des collectivités, notamment en ce qui concerne l'évolution de leurs ressources et des dépenses contraintes qu'il leur impose. Enfin, il étend aux EPCI la possibilité de conclure des contrats avec l'État, sur la base du volontariat.

Le troisième amendement instaure un dispositif de bonus et de malus lié au respect des objectifs fixés au présent article, précisant que le respect des objectifs est apprécié collectivité par collectivité. Il encadre la baisse des ressources des collectivités, celle-ci ne pouvant :

- ni représenter un montant supérieur à une fraction, définie par la loi ;
- ni dépasser un pourcentage, défini par la loi, de leurs recettes réelles de fonctionnement.

Enfin, le même amendement indique que les mesures de correction ne peuvent avoir pour effet de diminuer le montant des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. Les économies issues des mesures de correction devraient être restituées aux collectivités vertueuses, afin de financer des dépenses d'investissement.

À l'initiative de M. Victorin Lurel, la commission des finances du Sénat a également adopté un amendement précisant que la déclinaison des objectifs par catégorie de collectivités et d'EPCI tient compte de la situation financière de chacune de ces catégories.

En séance publique, le Gouvernement a déposé un amendement précisant que les collectivités concernées par le mécanisme de correction sont celles entrant dans le champ de la contractualisation, c'est-à-dire les 317 collectivités et établissements visés au IV de l'article. L'amendement définissait les contreparties auxquelles les collectivités signataires d'un contrat pouvaient prétendre en cas de respect de leurs objectifs. Celles-ci devaient consister en une garantie de visibilité en termes de dotation globale de fonctionnement ou d'affectation de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en fonction des collectivités concernées. L'amendement instaurait également un mécanisme de bonification pour les collectivités signataires respectant leurs objectifs. Il précisait que les mécanismes de correction étaient plafonnés à un pourcentage des recettes réelles de fonctionnement. Enfin, il indiquait que le dispositif serait mis en œuvre en 2019 sur la base des comptes définitifs de 2018. Le Gouvernement a finalement retiré son amendement au profit de celui présenté par le rapporteur général, sous réserve de compléments.

Ainsi, le Sénat a adopté un amendement à l'initiative de son rapporteur général, avec avis favorable du Gouvernement, excluant les petites communes et les EPCI du mécanisme de correction. Le même amendement précise que les collectivités ou les EPCI qui respecteront leurs objectifs bénéficieront d'une contrepartie sur leurs ressources et notamment sur la dotation globale de fonctionnement s'ils la perçoivent. Il précise que le dispositif de bonus et de malus sera mis en œuvre en 2019 sur la base des comptes définitifs de 2018.

Six autres amendements ont été adoptés en séance publique.

Trois amendements identiques, ayant recueilli un avis défavorable du Gouvernement, ont prévu que les dépenses des conseils départementaux liées au financement des allocations individuelles de solidarité et à l'accueil des mineurs non accompagnés soient exclues des objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement.

Trois amendements identiques, ayant recueilli un avis défavorable du Gouvernement, ont ajouté le critère démographique aux caractéristiques dont les contrats devront tenir compte.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Lors de la Conférence nationale des territoires du 14 décembre, devraient être présentées les premières orientations du travail de la mission confiée par le Premier ministre à MM. Alain Richard et Dominique Bur. Cette mission a notamment réfléchi à une nouvelle rédaction des articles 10 et 24 du présent projet de loi de programmation. Dans l'attente de la présentation de ces éléments, le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

*Suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF25 de M. Fabien Roussel.*

*Puis elle **adopte** l'article 10 sans modification.*

*

* *

Article 11

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

Résumé du dispositif

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.

Principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale sans modification.

Principales modifications adoptées par le Sénat

Le Sénat a adopté un amendement en séance publique, ayant recueilli un avis favorable du rapporteur général de la commission des finances mais défavorable du Gouvernement, qui exclut les dépenses d'investissement des régimes de sécurité sociale de l'objectif de diminution de 1,5 % des dépenses de gestion administrative.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

Cet article a été adopté par la commission puis par l'Assemblée nationale sans modification.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté un amendement présenté par M. Jean-Marie Vanlerenberghe au nom de la commission des affaires sociales, en sa qualité de rapporteur général de cette commission.

Cet amendement a recueilli un avis favorable du rapporteur général de la commission des finances mais défavorable du Gouvernement

Il vise à exclure les dépenses d'investissement de l'objectif de diminution de 1,5 % des dépenses de gestion administrative. Il a été justifié par le fait que les régimes de sécurité sociale sont confrontés à une problématique de modernisation de leurs systèmes d'information qui nécessite des investissements.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article dans la version issue des travaux de l'Assemblée nationale en première lecture.

*
* *

La commission examine l'amendement CF16 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Il s'agit de revenir au texte que nous avons adopté en première lecture.

*La commission **adopte** l'amendement.*

L'article 11 est ainsi rédigé.

*
* *

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

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*.

Principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté en commission avec une précision rédactionnelle.

Principales modifications adoptées par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement qui complète l'information du Parlement sur le respect du budget triennal par le Gouvernement.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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.

PLAFONDS DE CRÉDITS DE PAIEMENT DU BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards d'euros, à périmètre constant)

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

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

Mission	LFI 2017	LFI 2017 Format 2018	2018	2019	2020	Écart 2020 / LFI 2017 format 2018
<i>Investissements d'avenir</i>	0,00	0,00	1,08	1,05	1,88	1,88
<i>Justice</i>	6,85	6,72	6,98	7,28	7,65	0,93
<i>Médias, livre et industries culturelles</i>	0,57	0,57	0,56	0,54	0,54	- 0,03
<i>Outre-mer</i>	2,02	2,02	2,02	2,03	2,03	0,01
<i>Pouvoirs publics</i>	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99	0
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	26,69	26,69	27,40	27,87	28,00	1,31
<i>Régimes sociaux et de retraite</i>	6,31	6,31	6,33	6,27	6,30	- 0,01
<i>Relations avec les collectivités territoriales</i>	3,44	3,35	3,66	3,51	3,54	0,19
<i>Santé</i>	1,27	1,24	1,42	1,48	1,54	0,3
<i>Sécurités</i>	13,10	13,09	13,30	13,49	13,58	0,49
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	17,64	17,67	19,20	20,91	21,54	3,87
<i>Sport, jeunesse et vie associative</i>	0,73	0,80	0,89	1,01	0,97	0,17
<i>Travail et emploi</i>	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.

Cet article a été adopté en commission avec une précision rédactionnelle, puis par l'Assemblée nationale dans la version issue des travaux de la commission.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement qui complète l'information du Parlement sur le respect du budget triennal par le Gouvernement. Il est ainsi prévu que les projets annuels de performances fassent « *apparaître pour chaque mission une comparaison à périmètre constant entre le plafond de crédits prévu par le présent article et la prévision ou l'exécution des crédits de la mission pour l'année à laquelle se rapporte le projet ou rapport annuel de performances* ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*
* *

La commission adopte l'article 12 sans modification.

*

* *

Article 13
**Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales
pour la période quinquennale**

Résumé du dispositif

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.

Principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté en commission avec des modifications rédactionnelles.

En séance publique, à l'initiative du Rapporteur général et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement :

- complétant le tableau en faisant apparaître les montants du FCTVA, du produit de TVA transféré aux régions et des concours financiers une fois ces deux montants retranchés ;
- prévoyant que les montants du tableau ne constituent pas des plafonds mais une évaluation ;
- et disposant que les concours financiers autres que le FCTVA et le produit de TVA transféré aux régions sont plafonnés aux montants indiqués dans le tableau.

Principales modifications adoptées par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement tendant à :

- à clarifier la rédaction du texte issu des travaux de l'Assemblée nationale ;
- et à ôter du périmètre des concours financiers de l'État la fraction de TVA transférée aux régions, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guadeloupe.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

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.

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 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 ⁽²⁾, l'affectation de la fraction de TVA entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2018 en substitution à des dotations budgétaires.

Cet article a été adopté en commission avec des modifications rédactionnelles.

En séance publique, à l'initiative du Rapporteur général et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à tenir compte de la nature spécifique du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) ainsi que de la fraction de TVA affectée aux régions en application de l'article 149 de la loi de finances pour 2017.

S'il est justifié d'inclure ces deux recettes au sein de la catégorie des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, leur inclusion au sein des plafonds d'évolution conduirait à neutraliser par une baisse des autres concours financiers les éventuels écarts à la hausse constatés par rapport aux prévisions actuellement disponibles.

Ainsi, cet amendement a complété le tableau en faisant apparaître les montants du FCTVA, du produit de TVA transféré aux régions et des concours financiers une fois ces deux montants retranchés. Il a prévu que les montants du tableau ne constituent pas des plafonds mais une évaluation, et que les concours financiers autres que le FCTVA et le produit de TVA transféré aux régions sont plafonnés aux montants indiqués dans le tableau.

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

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

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
<i>Fonds de compensation pour la TVA</i>	5,61	5,71	5,95	5,88	5,74
<i>TVA affectée aux régions</i>	4,12	4,23	4,36	4,50	4,66
<i>Autres concours</i>	38,37	38,14	38,12	38,10	38,10

Source : présent article.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement tendant à clarifier la rédaction du texte issu des travaux de l'Assemblée nationale.

L'article résultant des délibérations du Sénat ne comprend plus de tableau global mais deux tableaux, le premier fixant le plafond de l'ensemble des concours financiers correspondant à la ligne « *Autres concours* » du tableau adopté par l'Assemblée nationale, et le second évaluant le FCTVA.

ÉVOLUTION DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en milliards d'euros courants)

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Montant	38,37	38,14	38,12	38,10	38,10

Source : présent article.

ÉVALUATION DU FCTVA

(en milliards d'euros courants)

Année	2018	2019	2020	2021	2022
Montant	5,61	5,71	5,95	5,88	5,74

Source : présent article.

L'article adopté exclut également du périmètre des concours financiers de l'État la fraction de TVA transférée aux régions, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guadeloupe.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Pour rappel, l'article 149 de la loi de finances initiale pour 2017 ⁽¹⁾ a prévu l'affectation d'une fraction des recettes de TVA aux régions, au Département de

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

Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane, à compter de 2018. Cette affectation se substitue aux montants que les régions percevaient jusqu'à présent au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF, notifiée en 2017) et la Corse au titre de la dotation générale de décentralisation (« DGD Corse », notifiée en 2017), hors dotation de continuité territoriale. Ainsi, il semble logique d'intégrer la fraction de TVA au sein du périmètre des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. En effet, cette réforme entraîne une minoration de la DGF et des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, dont relève la DGD Corse. Toutefois, elle n'a pas pour effet de diminuer le montant global des concours de l'État aux collectivités territoriales, dans la mesure où la fraction de TVA se substitue à ces crédits. Au surplus, le niveau des concours devrait être croissant en lien avec le dynamisme des recettes de TVA.

Par conséquent, le Rapporteur général propose de rétablir cet article dans la version issue des travaux de l'Assemblée nationale.

*
* *

La commission se penche sur l'amendement CF17 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Il s'agit de revenir à la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale en première lecture.

La commission adopte l'amendement.

L'article 13 est ainsi rédigé.

*
* *

Article 14

Objectif annuel de stabilisation des restes à payer de l'État

Résumé du dispositif

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.

Principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale sans modification.

Principales modifications adoptées par le Sénat

Le Sénat a adopté en séance deux amendements identiques, ayant recueilli un avis favorable de sa commission des finances mais défavorable du Gouvernement, qui prévoient que la stabilisation des restes à payer ne s'applique pas aux dépenses du ministère des armées, à l'exclusion de celles portées par la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation*.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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. Selon le compte général de l'État 2016, le montant total des restes à payer s'élevait à 106,8 milliards d'euros au 31 décembre 2016⁽¹⁾.

Cet article a été adopté par la commission puis par l'Assemblée nationale sans modification.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté en séance deux amendements identiques présentés par MM. Cédric Perrin, Dominique de Legge et plusieurs membres du groupe Les Républicains. Ils ont recueilli un favorable du rapporteur général de la commission des finances mais défavorable du Gouvernement.

Ces amendements prévoient que la stabilisation des restes à payer ne s'applique pas aux dépenses du ministère des armées, à l'exclusion de celles portées par la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation*.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La mission *Défense* représente 47 % de l'ensemble des restes à payer, avec 50 milliards d'euros à la fin 2016. Cela est lié au caractère pluriannuel des programmes d'investissement militaires. Toutefois, la programmation triennale prévoit une augmentation des crédits budgétaires de ladite mission à hauteur de 10 %, soit 3,4 milliards d'euros. Cela représente un effort substantiel qui devrait permettre, d'une part, le financement des programmes pluriannuels d'investissement et, d'autre part, l'apurement partiel des reports de charge porté par ce ministère. Il n'apparaît donc pas pertinent d'exonérer le ministère des armées de la règle de stabilisation des restes à payer sur le quinquennat.

(1) *Compte général de l'État 2016, page 190.*

S'agissant d'une décision relevant des modalités de gestion et de pilotage des crédits de ministères, le Rapporteur général s'en remet au Gouvernement pour décider *in fine* s'il lui semble utile d'en revenir au texte issu des travaux de l'Assemblée nationale en première lecture.

*
* *

La commission adopte l'article 14 sans modification.

*
* *

Article 15 **Affectation de taxes**

Résumé du dispositif

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.

Principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté par l'Assemblée sans modification.

Principales modifications adoptées par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement prévoyant que le plafond arrêté en loi de finances initiale ne saurait être supérieur de plus de 5 % au rendement attendu de la taxe.

Le Sénat a également adopté un amendement rédactionnel du rapporteur général de sa commission des finances, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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 EPCI et les organismes de sécurité sociale.

Il réserve 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.

Il 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 ⁽¹⁾. Par ailleurs, il prévoit une justification des dérogations au plafonnement, en annexe aux projets de loi de finances.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement visant à énoncer un principe général selon lequel le plafond arrêté en loi de finances initiale ne saurait être supérieur de plus de 5 % au rendement attendu de la taxe. Cet amendement a été justifié par le fait que la fixation d'un plafond très au-delà du produit prévisionnel de la ressource affectée priverait de toute portée pratique le dispositif en ne permettant pas au Parlement d'appréhender, à travers le niveau du plafond, les ressources réelles dont bénéficie l'opérateur, de façon comparable aux crédits d'une subvention.

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement rédactionnel du rapporteur général de sa commission des finances, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

La commission adopte l'article 15 sans modification.

*

* *

(1) Loi précitée.

CHAPITRE IV Les recettes publiques et le pilotage des niches fiscales et sociales

Article 17 Instrument de pilotage des dépenses fiscales

Résumé du dispositif

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.

Principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement ayant recueilli un avis favorable de la commission des finances qui prévoit une trajectoire de baisse du plafond des dépenses fiscales sur la durée de la programmation : 28 % pour les années 2018 et 2019, 27 % pour l'année 2020, 26 % pour l'année 2021 et 25 % pour l'année 2022.

Principales modifications adoptées par le Sénat

La commission des finances du Sénat a adopté :

- un amendement réduisant de quatre à trois années la durée maximale des créations et extensions de dépenses fiscales à compter du 1^{er} janvier 2018 ;
- un amendement de son président prévoyant la mise à la disposition du public sous un format dématérialisé permettant leur diffusion et leur traitement numérique des données relatives aux dépenses fiscales figurant dans le tome II de l'annexe au projet de loi de finances *Évaluations des voies et moyens* ;
- et un amendement de son rapporteur général visant à ce que les dépenses fiscales représentant plus de 2 % du montant des dépenses fiscales de l'État pendant trois exercices successifs fassent l'objet d'une évaluation indépendante bisannuelle permettant d'en mesurer l'efficacité.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article prévoit un instrument de pilotage des dépenses fiscales.

En premier lieu, il prévoit un montant plafond de dépenses fiscales.

Le projet de loi de programmation initial prévoyait un plafond de dépenses fiscales 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 II 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.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement ayant recueilli un avis favorable de la commission des finances qui prévoit une trajectoire de baisse du plafond des dépenses fiscales sur la durée de la programmation : 28 % pour les années 2018 et 2019, 27 % pour l'année 2020, 26 % pour l'année 2021 et 25 % pour l'année 2022.

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.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission des finances du Sénat a adopté trois amendements.

En premier lieu, elle a adopté un amendement à l'initiative de son rapporteur général visant à ce que les dépenses fiscales représentant plus de 2 % du montant des dépenses fiscales de l'État pendant trois exercices successifs fassent l'objet d'une évaluation indépendante bisannuelle permettant d'en mesurer l'efficacité.

En deuxième lieu, un amendement de M. Victorin Lurel a réduit de quatre à trois années la durée maximale des créations et extensions de dépenses fiscales à compter du 1^{er} janvier 2018.

En troisième lieu, un amendement de son président, M. Vincent Éblé, a prévu la mise à la disposition du public sous un format dématérialisé permettant leur diffusion et leur traitement numérique des données relatives aux dépenses fiscales figurant dans le tome II de l'annexe au projet de loi de finances *Évaluations des voies et moyens*.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

La réduction de quatre à trois années de la durée maximale des créations et prorogations des dépenses fiscales serait contraire à l'article 39 du projet de loi de finances pour 2018 prévoyant une prorogation de quatre années du dispositif de réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire.

Par ailleurs, le dispositif d'évaluation des dépenses fiscales inséré par le Sénat aurait dû figurer dans le titre II du projet de loi sur les dispositions relatives à la gestion des finances publiques et à l'information et au contrôle du Parlement, et non pas dans le titre I^{er} sur les orientations pluriannuelles des finances publiques.

Notre Assemblée a d'ailleurs adopté un tel dispositif au sein du titre II à l'article 27 *ter*.

Le Rapporteur général propose donc le rétablissement du présent article dans la version issue des travaux de l'Assemblée nationale.

*
* *

La commission examine l'amendement CF5 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Il s'agit de rétablir la durée maximale de quatre années que nous avons prévue en première lecture pour les créations ou extensions de dépenses fiscales.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Elle en vient ensuite à l'amendement CF6 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Cet amendement tend à supprimer le dispositif d'évaluation des dépenses fiscales introduit par le Sénat. Un dispositif ayant le même objet sera rétabli, par un amendement de M. Dufrène, à l'article 27 *ter*.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 17 **modifié**.*

*
* *

TITRE I^{er} BIS
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 bis
Encadrement du taux de mise en réserve de l'État

Résumé du dispositif

Le présent article, inséré par le Sénat, vise à encadrer le taux de mise en réserve des crédits de paiement du budget général de l'État, en instaurant une fourchette de taux comprise entre 3 et 6 %.

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le taux de mise en réserve des crédits, autrement dénommé réserve de précaution, est un dispositif prévu et encadré au III de l'article 14 et au 4^o *bis* de l'article 51 de la LOLF. Celui-ci consiste à rendre indisponibles des crédits pour les responsables de programmes dotés de crédits limitatifs.

La réserve de précaution répond à une double logique :

– une logique d'« auto-assurance » destinée à responsabiliser les gestionnaires en cas d'aléas de gestion ;

– et une logique de modération du rythme de consommation des crédits.

Le taux de mise en réserve a été progressivement accru au cours des dernières années. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 ⁽¹⁾ prévoyait, pour chaque programme, un taux de mise en réserve d'au moins 0,5 % sur les crédits ouverts pour les dépenses de personnel et d'au moins 5 % sur les crédits ouverts pour les autres dépenses. Dès le projet de loi de finances pour 2013, le Gouvernement a appliqué un taux de mise en réserve supérieur de 6 % pour les crédits autres que de personnel.

L'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽²⁾ a relevé le taux minimal de crédits mis en réserve à 6 %

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

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

pour les crédits autres que de personnel, ces derniers devant être mis en réserve à hauteur d'au moins 0,5 %.

Depuis 2015, le Gouvernement applique un taux de mise en réserve des crédits à un plus haut historique de 8 % pour les crédits autres que de personnel.

Du point de vue du Gouvernement, cette pratique avait pour but de sécuriser l'exécution du budget de l'État en disposant d'un outil de régulation budgétaire représentant des masses financières significatives.

Toutefois, cette pratique a eu pour inconvénient de limiter la portée du vote du Parlement en loi de finances initiale et de nuire à la qualité de son contrôle et de son suivi de l'exécution du budget général de l'État. La Cour des comptes a par ailleurs relevé que « *la réserve de précaution est en principe destinée à faire face aux aléas de gestion, son utilisation a été progressivement détournée de cet usage, puisqu'elle sert de plus en plus à absorber des sous-budgétisations initiales* »⁽¹⁾. Enfin, le niveau élevé de crédits mis en réserve entraine en contradiction avec l'esprit de la LOLF destinée à responsabiliser les gestionnaires⁽²⁾.

Ainsi, le Gouvernement a décidé d'abaisser le taux de mise en réserve des crédits de 8 à 3 %, hors dépenses de personnel, à compter du projet de loi de finances pour 2018. Le Rapporteur général s'est félicité de cette décision plus conforme à l'esprit de la LOLF et plus respectueuse de l'autorisation parlementaire en matière budgétaire.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement portant article additionnel, visant à encadrer le taux de mise en réserve des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du budget général de l'État, en instaurant une fourchette de taux comprise entre 3 et 6 %, hors dépenses de personnel.

Ce tunnel de taux offre une certaine souplesse au Gouvernement, tout en garantissant de ne pas relever le taux de mise en réserve des crédits au-delà de 6 % au cours du quinquennat, ce qui représente un niveau considéré comme excessif.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

(1) *Cour des comptes*, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017, notamment page 66.

(2) Damien Cazé, « *L'application de la LOLF pour les responsables de programme* », in *Revue française de finances publiques*, n° 137, février 2017, page 71.

*

* *

*Suivant l'avis défavorable du Rapporteur général, la commission **rejette** l'amendement CF20 de Mme Valérie Rabault.*

*Puis elle **adopte** l'article 19 bis **sans modification**.*

*

* *

Article 20

Recensement des garanties octroyées au cours de l'année

Résumé du dispositif

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.

Principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté par l'Assemblée nationale sans modification.

Principales modifications adoptées par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement visant à compléter le contenu du rapport sur l'exécution des autorisations de garanties.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement visant à compléter l'information du Parlement sur les garanties accordées par l'État.

Il prévoit ainsi que le rapport présente l'encours des garanties et le montant des appels en garantie sur les trois derniers exercices et la prévision d'exécution pour l'exercice en cours ainsi que la liste des garanties dont l'octroi a été autorisé par le Parlement mais qui n'ont pas encore donné lieu à l'engagement

juridique de l'État. Il est également prévu que les garanties sont réparties selon leur niveau de risque pour les finances publiques sur la base d'un indice synthétique d'évaluation du risque dont la méthodologie de calcul est précisée en annexe au rapport précité.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*
* *

La commission adopte l'article 20 sans modification.

*
* *

Article 20 bis

Mise à disposition des données présentées dans le compte général de l'État

Résumé du dispositif

Le présent article, inséré par le Sénat, prévoit la mise à disposition du public des données présentées dans le compte général de l'État sous un format dématérialisé, permettant leur diffusion et leur traitement numérique.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

Le présent article a été inséré par la commission des finances du Sénat à la suite de l'adoption d'un amendement de son président, M. Vincent Éblé.

Article 20 bis inséré par le Sénat

Les données présentées dans le compte général de l'État joint au projet de loi de règlement des comptes et d'approbation du budget, en application du 7° de l'article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, sont mises à la disposition du public sur internet au plus tard quatorze jours francs après la publication du rapport, dans un document unique, sous une forme susceptible d'être exploitée grâce à des logiciels de traitement de base de données.

A. L'ÉTAT DU DROIT

Depuis 2006, une **comptabilité générale** de l'État est annexée au projet de loi de règlement par application du 7^o de l'article 54 de la LOLF.

Cette comptabilité dite « d'engagements » est tenue selon les mêmes principes qu'une comptabilité d'entreprise. Les charges et les produits sont rattachés à l'exercice durant lequel les droits et obligations sont nés, indépendamment de la date de paiement effectif.

La comptabilité générale appréhende également des produits et charges qui ne donnent pas lieu à des flux de trésorerie, et qui ne sont donc pas retracés par la comptabilité budgétaire, comme les dotations aux amortissements et aux provisions. Elle retrace aussi les opérations de nature purement patrimoniale (immobilisations, créances, dettes, *etc.*), qui ne sont pas décrites en loi de finances, et qui n'ont pas d'impact sur le solde public en comptabilité nationale. La comptabilité générale permet ainsi de mesurer les variations annuelles du patrimoine de l'État.

Elle contient également une évaluation des engagements hors bilan de l'État.

La comptabilité générale fait généralement l'objet de peu de commentaires dans le débat public, malgré l'enrichissement de l'information qu'elle permet. Cela s'explique par son caractère nouveau et perfectible – elle fait encore l'objet de plusieurs réserves substantielles exprimées par la Cour des comptes dans l'acte de certification qui accompagne le projet de loi de règlement.

B. LE DROIT PROPOSÉ

Le présent article vise à ce que les données présentées dans le compte général de l'État, qui incluent en particulier les engagements hors bilan de l'État, soient mises à la disposition du public sous un format dématérialisé permettant leur diffusion et leur traitement numérique. Il prévoit que ces données soient mises à disposition du public sous un format qui en permette l'exploitation, au plus tard deux semaines après la publication du rapport de présentation du compte général de l'État.

Cette mise à disposition a pour but de faciliter le traitement des données de la comptabilité générale de l'État qui complètent utilement les données budgétaires présentées dans les documents annuels de performances.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le présent article peut contribuer à enrichir le débat public et parlementaire par une meilleure prise en compte des informations issues de la comptabilité générale de l'État.

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*
* *

La commission adopte l'article 20 bis sans modification.

*
* *

CHAPITRE II Administrations de sécurité sociale

Article 23 bis

Rapport sur le solde des administrations de sécurité sociale décomposé entre les régimes obligatoires et les autres régimes d'assurance sociale

Résumé du dispositif

Le présent article, inséré par le Sénat, prévoit que le Gouvernement présente chaque année au Parlement une décomposition du solde du sous-secteur des administrations de sécurité sociale ainsi que les prévisions pour l'année à venir, de solde structurel, de solde conjoncturel et de solde effectif des administrations de sécurité sociale.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

Le présent article a été inséré par un amendement du rapporteur général présenté au nom de la commission des finances du Sénat, et ayant recueilli un avis défavorable du Gouvernement.

Article 23 bis inséré par le Sénat

Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, avant le 15 octobre, une décomposition du solde du sous-secteur des administrations de sécurité sociale entre les régimes obligatoires de base et les organismes concourant à leur financement, les organismes concourant à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, les autres régimes d'assurance sociale et les organismes divers de sécurité sociale.

Il présente les prévisions pour l'année à venir, de solde structurel, de solde conjoncturel et de solde effectif des administrations de sécurité sociale et indique les écarts aux prévisions détaillées par le rapport annexé à la présente loi.

Il vise à faire apparaître plus clairement la contribution au solde des différentes administrations de sécurité sociale, c'est-à-dire :

– des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement ⁽¹⁾ ;

– des organismes concourant à l'amortissement de leur dette ⁽²⁾ ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ⁽³⁾ ;

– des autres régimes d'assurance sociale ;

– et des organismes divers de sécurité sociale.

Il prévoit, à l'alinéa 1, que le Gouvernement présente chaque année au Parlement, avant le 15 octobre, la décomposition du solde de ces différentes administrations de sécurité sociale.

Il prévoit également, à l'alinéa 2, que le Gouvernement présente les prévisions pour l'année à venir, de solde structurel, de solde conjoncturel et de solde effectif des administrations de sécurité sociale et indique les écarts aux prévisions du présent projet de loi de programmation.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général propose la suppression de l'alinéa 2 du présent article relatif à la décomposition de la prévision de solde effectif des administrations de sécurité sociale entre solde structurel et solde conjoncturel.

En effet, la ventilation du solde des administrations de sécurité sociale entre leur composante conjoncturelle et leur composante structurelle offrirait peu d'intérêt dans la mesure où les règles applicables en la matière, en particulier les règles européennes, portent sur les finances de l'ensemble des administrations publiques.

*

* *

La commission se saisit de l'amendement CF7 du Rapporteur général.

M. le Rapporteur général. Cet amendement tend à supprimer l'alinéa 2 relatif à la décomposition de la prévision de solde effectif des administrations de sécurité sociale entre solde structurel et solde conjoncturel.

(1) *Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).*

(2) *La Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).*

(3) *Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR).*

Mme Marie-Christine Dalloz. C'est bien dommage !

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 23 bis **modifié**.*

*

* *

CHAPITRE III

Administrations publiques locales

Article 24

Règle prudentielle applicable aux collectivités territoriales

Résumé du dispositif

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.

Principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté par la commission avec des modifications rédactionnelles.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Rapporteur général ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, qui prévoit la possibilité de calculer le ratio d'endettement en se fondant sur la moyenne des trois derniers exercices écoulés.

Principales modifications adoptées par le Sénat

La commission des finances du Sénat a adopté plusieurs amendements identiques supprimant cet article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article vise à instaurer une règle financière prudentielle applicable aux collectivités territoriales, complétant le mécanisme d'équilibre budgétaire actuellement en vigueur.

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.

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.

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.

Cet article a été adopté par la commission avec des modifications rédactionnelles.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Rapporteur général ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, qui prévoit la possibilité de calculer le ratio d'endettement en se fondant sur la moyenne des trois derniers exercices écoulés. Les deux méthodes de calcul du ratio d'endettement sont alternatives et seront utilisées dans le sens le plus favorable pour la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales concernés.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission des finances a adopté trois amendements identiques de suppression du présent article présentés par MM. Jean-François Husson, Claude Raynal, Victorin Lurel et plusieurs membres du groupe Les Républicains, et du groupe Socialiste et républicain.

Cet article n'a pas été rétabli en séance publique.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Conformément à la position énoncée à l'article 10, le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification dans l'attente de la présentation des premières orientations retenues par la mission menée par MM. Alain Richard et Dominique Bur le 14 décembre lors de la conférence nationale des territoires. Celle-ci a notamment réfléchi à une nouvelle rédaction du présent article.

*

* *

M. le président Éric Woerth. Cet article a été supprimé par le Sénat. Nous ne sommes saisis d'aucun amendement visant à le rétablir.

M. le Rapporteur général. À la suite du rapport du sénateur Alain Richard et de l'ancien préfet Dominique Bur, un amendement doit être présenté aujourd'hui à Cahors, dans le cadre de la conférence nationale des territoires. Le Gouvernement le reprendra et l'intégrera à la nouvelle rédaction de l'article 10 du présent projet de loi.

La commission maintient la suppression de l'article 24.

*

* *

Article 25

Rapport sur l'exécution de l'objectif d'évolution de la dépense locale

Résumé du dispositif

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.

Principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

À l'initiative du Rapporteur général, la commission des finances a adopté un amendement prévoyant une présentation de l'exécution de la règle prudentielle, prévue à l'article 24 du projet de loi de programmation, devant le CFL, avec une transmission du rapport aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Principales modifications adoptées par le Sénat

La commission des finances du Sénat a adopté à l'initiative de son rapporteur général un amendement de coordination.

En séance publique, le Sénat a adopté deux amendements identiques, ayant recueilli un avis de sagesse du rapporteur général et défavorable du Gouvernement prévoyant que le rapport évalue l'impact des évolutions législatives sur l'objectif d'évolution de la dépense locale.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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 EPCI à fiscalité propre ;
- les régions ;
- les départements ;
- et les communes.

Cette présentation donnerait lieu à un avis émis par le CFL.

À l'initiative du Rapporteur général, la commission des finances a adopté un amendement prévoyant une présentation de l'exécution de la règle prudentielle, prévue à l'article 24 du présent projet de loi de programmation, devant le CFL, avec une transmission du rapport aux commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission des finances du Sénat a adopté à l'initiative de son rapporteur général un amendement de coordination, visant à supprimer l'alinéa relatif au rapport concernant la mise en œuvre de la nouvelle règle prudentielle prévue à l'article 24 du présent projet de loi de programmation. Cet article a été supprimé en première lecture par le Sénat.

En séance publique, le Sénat a adopté deux amendements identiques présentés par MM. René-Paul Savary, Pascal Savoldelli et plusieurs membres du groupe communiste, républicain, citoyens et écologiste et du groupe Les Républicains.

Ces amendements ont recueilli un avis de sagesse du rapporteur général et défavorable du Gouvernement. Ils prévoient que le rapport évalue l'impact des évolutions législatives sur l'objectif d'évolution de la dépense locale.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Par coordination avec la position retenue aux articles 10 et 24, le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*
* *

La commission adopte l'article 25 sans modification.

*
* *

Article 25 bis

Publication des données relatives aux concours financiers de l'État

Résumé du dispositif

Le présent article, inséré par le Sénat, prévoit la publication des données relatives aux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.

I. L'ÉTAT DU DROIT

L'article 30 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a instauré une annexe générale jointe au projet de loi de finances « *détaillant les attributions individuelles versées aux collectivités territoriales ou, le cas échéant, les prélèvements dont elles font l'objet au titre de*

l'année précédente. Elle porte sur les dotations financées par des prélèvements sur les recettes de l'État ou par des crédits inscrits sur la mission Relations avec les collectivités territoriales, les fonds de péréquation entre collectivités et la fiscalité transférée à divers titres »⁽¹⁾.

L'article précise que les données individuelles sont mises à la disposition du public sur internet, dans un document unique, sous une forme susceptible d'être exploitée grâce à des logiciels de traitement de base de données.

L'article 138 de la loi de finances initiale pour 2017 a complété l'article de la loi de programmation, en précisant que l'annexe générale doit également présenter « *les critères individuels retenus pour déterminer leur montant pour chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales* »⁽²⁾.

Par ailleurs, la direction générale des collectivités locales (DGCL) publie depuis 2016 les données relatives aux différentes dotations sur internet⁽³⁾. Toutefois, il apparaît que les données contenues sur le site internet sont incomplètes et ne permettent pas de reconstituer les montants finaux de dotations.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement portant article additionnel, visant à la publication des données relatives aux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales et à la fiscalité locale.

S'agissant des attributions et des prélèvements, l'article précise que chaque critère individuel, indice, fraction ou critère intermédiaire utilisé doit être publié.

L'article précise également que « *les données individuelles relatives à la base, au taux, au produit et au nombre d'assujettis de chaque imposition directe ou indirecte locale* » sont également publiées, ainsi que « *le montant et le nombre de bénéficiaires de chaque dégrèvement d'impôt local* ».

Ainsi, le périmètre du présent article est plus large que les dispositions prévues dans l'actuelle loi de programmation des finances publiques. Cela doit favoriser l'information du Parlement et plus largement de l'ensemble des acteurs concernés, en permettant en outre un traitement des données visant à mieux contrôler l'action du Gouvernement.

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

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

(3) ([lien](#))

Enfin, l'article prévoit que les données sont mises à la disposition du public sur internet, avant le 1^{er} septembre de l'année de répartition, sous une forme susceptible d'être exploitée grâce à des logiciels de traitement de base de données.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

La commission adopte l'article 25 bis sans modification.

*

* *

CHAPITRE IV

Autres dispositions

Article 26

Rapport annexé au projet de loi de finances relatif au « Grand plan d'investissement »

Résumé du dispositif

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.

Principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

La commission a adopté deux amendements visant à 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.

Principales modifications adoptées par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances a adopté un amendement procédant à une réécriture globale de l'article.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de nos collègues Valérie Rabault et Éric Coquerel, la commission a adopté deux amendements visant à 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.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances a adopté un amendement procédant à une réécriture globale de l'article :

« Le Gouvernement présente au Parlement, en annexe au projet de loi de finances de l'année, un rapport relatif au "Grand plan d'investissement", jusqu'à la consommation de l'ensemble des crédits inscrits pour ces investissements, et qui comprend :

« – la récapitulation des crédits consacrés au plan, par mission, programme et action, au cours des trois précédents exercices, de la prévision d'exécution pour l'exercice en cours et de la prévision pour les trois années à venir, en distinguant les crédits redéployés des crédits nouveaux ainsi que les moyens de financement, suivant qu'il s'agit de crédits budgétaires ou d'instruments financiers ;

« – un bilan détaillé des mesures financées au titre de ce plan pour l'ensemble des administrations publiques ;

« – une présentation exhaustive et par année des modifications apportées à la répartition initiale des crédits ;

« – une présentation, pour les trois exercices précédents, en cours et à venir, des conséquences sur les finances publiques des investissements financés par les crédits relevant du plan, en particulier leurs conséquences sur le montant des dépenses publiques, des recettes publiques, du déficit public et de la dette publique, en précisant les administrations publiques concernées ;

« – les résultats attendus et obtenus, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

« – une présentation des dispositifs de sélection des projets et programmes financés dans le cadre de ce plan ainsi que des méthodes d'évaluation retenues pour mesurer les résultats obtenus.

« Ce rapport est déposé sur le bureau des assemblées parlementaires et distribué au moins cinq jours francs avant l'examen par l'Assemblée nationale, en première lecture, des crédits de la première des missions concernées. »

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

La commission adopte l'article 26 sans modification.

*

* *

Article 27

Bilan annuel de la mise en œuvre des articles de la présente loi de programmation

Résumé du dispositif

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.

Principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté par l'Assemblée sans modification.

Principales modifications adoptées par le Sénat

À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, le Sénat a adopté un amendement, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, prévoyant que le bilan soit décliné par sous-secteur des administrations publiques.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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 LOLF, soit en pratique à la fin du mois de juin.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, le Sénat a adopté en séance un amendement, ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement, prévoyant que le bilan soit décliné par sous-secteur des administrations publiques.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*
* *

La commission adopte l'article 27 sans modification.

*
* *

Article 27 bis

Présentation des agrégats des normes de dépenses de l'État

Résumé du dispositif inséré par l'Assemblée nationale

Le présent article prévoit une information annuelle du Parlement sur les composantes des deux normes de dépenses de l'État.

Principales modifications adoptées par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté trois amendements enrichissant le contenu de l'information demandée.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté en commission à l'Assemblée nationale à l'initiative du Rapporteur général.

Il prévoit que le Gouvernement transmette chaque année au Parlement une présentation « *précise et détaillée des deux agrégats de dépenses de l'État* » qui « *décompose, à périmètre constant, les différents éléments de ces deux agrégats, pour l'exercice antérieur, l'exercice en cours et l'exercice à venir* ».

Cette présentation serait rendue publique en même temps que le *Rapport économique, social et financier* (RESF) annexé au projet de loi de finances de l'année.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté trois amendements enrichissant le contenu de l'information demandée.

Un premier amendement prévoit que l'information annuelle délivrée au Parlement « *précise le montant* :

« 1° *Des crédits du budget général hors charge de la dette, pensions, investissements d'avenir et remboursements et dégrèvements ;*

« 2° *Des impositions de toutes natures plafonnées en application de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ;*

« 3° *Des dépenses des comptes d'affectation spéciale prises en compte dans la norme de dépenses pilotables ;*

« 4° *Des dépenses du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public » ;*

« 5° *Du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ;*

« 6° *Du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales ;*

« 7° *Des dépenses des comptes d'affectation spéciale prises en compte dans le seul objectif de dépenses totales de l'État ;*

« 8° *Des dépenses d'investissements d'avenir ;*

« 9° *De la charge de la dette ;*

« 10° *De 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 telle que définie à l'article 149 de la loi n° 2019-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 ;*

« 11° *Des retraitements de flux internes au budget de l'État ».*

Un deuxième amendement prévoit que « *la liste des retraitements de flux internes au budget de l'État ainsi que l'inventaire des programmes des comptes spéciaux intégrés à la norme de dépenses pilotable d'une part et à l'objectif de dépenses totales de l'État d'autre part sont indiqués chaque année en annexe au projet de loi de finances de l'année et en annexe au projet de loi de règlement des comptes et d'approbation du budget* ».

Enfin, un dernier amendement dispose qu'« *en cas d'exclusion de certaines dépenses du périmètre de la norme en raison de leur caractère exceptionnel, les critères ayant conduit le Gouvernement à retenir le caractère exceptionnel des dépenses considérées sont précisés en annexe au projet de loi de finances de l'année* ».

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*

* *

La commission adopte l'article 27 bis sans modification.

*

* *

Article 27 ter

Liste des huit dépenses fiscales les plus coûteuses parmi celles relatives à l'impôt sur le revenu

Résumé du dispositif inséré par l'Assemblée nationale

Le présent article prévoit la transmission annuelle par le Gouvernement au Parlement de la liste des huit dépenses fiscales les plus coûteuses relatives à l'impôt sur le revenu. Cette liste, rendue publique dans un format permettant sa réutilisation, précise la distribution des contribuables bénéficiaires par décile de revenu pour chaque dépense fiscale.

Principales modifications adoptées par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a supprimé le présent article, par coordination avec le dispositif d'évaluation des dépenses fiscales inséré à l'article 17.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté en séance publique par un amendement de notre collègue Jean-Paul Dufrègne et des membres du groupe Gauche démocrate et républicaine. Cet amendement, après l'adoption d'un sous-amendement du Rapporteur général, a recueilli un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il prévoit que le Gouvernement transmette chaque année au Parlement, « avant le dépôt du projet de loi de finances de l'année, la liste des huit dépenses fiscales les plus coûteuses parmi celles relatives à l'impôt sur le revenu et qui ne sont pas communes avec celles relatives à l'impôt sur les sociétés ».

En pratique, toutes les dépenses fiscales propres à l'impôt sur le revenu dont le coût dépasse un milliard d'euros feraient l'objet de cette liste.

Cette liste devra « être rendue publique dans un format permettant sa réutilisation » et préciser « la distribution par décile de revenu du nombre de contribuables concernés pour les trois années précédentes ».

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a supprimé le présent article. Cette suppression peut s'expliquer par le fait que cet article serait devenu sans objet dans la version du texte adoptée par le Sénat en raison de l'adoption d'un amendement à l'article 17 visant à ce que les dépenses fiscales représentant plus de 2 % du montant des dépenses fiscales de l'État pendant trois exercices successifs fassent l'objet d'une évaluation indépendante bisannuelle permettant d'en mesurer l'efficacité.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général propose le rétablissement de l'article dans la version issue des travaux de l'Assemblée nationale.

*

* *

La commission se saisit de l'amendement CF21 de M. Jean-Paul Dufrègne.

M. Jean-Paul Dufrègne. Comme l'indiquait M. le Rapporteur général, nous proposons, par le présent amendement, de revenir au texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, qui vise à améliorer la transparence sur les bénéficiaires des principales dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu.

M. le Rapporteur général. Effectivement, nous avons adopté cette disposition en première lecture. Le Sénat l'a supprimée. Nous la rétablissons.

La commission adopte l'amendement.

L'article 27 ter est ainsi rétabli.

*

* *

Article 28

Rapport annexé au projet de loi de finances relatif aux opérateurs

Résumé du dispositif

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*.

Principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Cet article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

Principales modifications adoptées par le Sénat

La commission des finances a adopté un amendement, à l'initiative de son président, prévoyant la mise à disposition des données sur internet, quatorze jours francs après la publication de l'annexe, dans une forme susceptible d'être exploitée grâce à des logiciels de traitement de base de donnée.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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⁾. Il vise à recentrer le contenu de cette annexe générale 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⁽²⁾.

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.

(1) Loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005.

(2) 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.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

La commission des finances a adopté un amendement, à l'initiative de son président, M. Vincent Éblé, qui prévoit la mise à disposition des données sur internet, quatorze jours francs après la publication de l'annexe, dans une forme susceptible d'être exploitée grâce à des logiciels de traitement de base de données.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général propose d'adopter le présent article sans modification.

*
* *

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

Le présent article abroge la plupart des dispositions de l'actuelle loi de programmation des finances publiques portant sur les années 2014 à 2019, à l'exception de quatre d'entre elles qui sont relatives à des règles de gouvernance budgétaire ou d'information du Parlement.

Principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté en séance un amendement ayant recueilli un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement qui maintient deux autres dispositions de l'actuelle loi de programmation.

Principales modifications adoptées par le Sénat

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement de coordination avec l'article 19 et un amendement maintenant une autre disposition de l'actuelle loi de programmation.

En séance publique, le Sénat a adopté un autre amendement tendant à supprimer une disposition de l'actuelle loi de programmation qui serait caduque du fait de l'insertion de l'article 25 *bis*.

I. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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.

Le présent article abroge en conséquence les dispositions de cette loi de programmation des finances publiques, à l'exception de certaines d'entre elles.

Dans sa version initiale, le présent article maintenait quatre dispositions relatives à des règles de gouvernance budgétaire ou d'information du Parlement.

À l'initiative de notre collègue Valérie Rabault, l'Assemblée nationale a adopté en séance un amendement ayant recueilli un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement qui maintient deux autres dispositions de l'actuelle loi de programmation.

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
Article 28	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, accompagnées des prévisions de recettes et de dépenses dont elles résultent
II de l'article 30	Annexe générale au projet de loi de finances relative aux collectivités territoriales
Article 32	Transmission au Parlement, au moment du programme de stabilité, du niveau de dette publique pour l'année écoulée exprimé en valeur nominale et en pourcentage du produit intérieur brut de l'année considérée
Article 34	Encadrement des partenariats public-privé conclus par des organismes autres que l'État

Source : présent article adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.

II. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR LE SÉNAT

À l'initiative de son rapporteur général, la commission des finances du Sénat a adopté un amendement de coordination avec l'article 19 et un amendement maintenant l'article 31 de l'actuelle loi de programmation qui impose au Gouvernement de présenter au Parlement, en préalable à l'examen du projet de loi de finances, ses estimations de la croissance tendancielle de la dépense publique des différents sous-secteurs des administrations publiques.

En séance publique, le Sénat a adopté un autre amendement présenté par le rapporteur général au nom de la commission des finances qui a recueilli un avis favorable du Gouvernement. Cet amendement supprime le II du 30 de l'actuelle

loi de programmation qui institue une annexe générale au projet de loi de finances relative aux collectivités territoriales « *détaillant les attributions individuelles versées aux collectivités territoriales ou, le cas échéant, les prélèvements dont elles font l'objet, au titre de l'année précédente* ».

Cette disposition serait caduque du fait de l'insertion de l'article 25 *bis* par le Sénat. Cet article prévoit en effet la mise à disposition du public sur internet, avant le 1^{er} septembre de l'année de répartition, dans un document unique par échelon de collectivité territoriale et par année des attributions et prélèvements dont elles font l'objet.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur général propose d'adopter cet article sans modification.

*
* *

La commission adopte l'article 29 sans modification.

*
* *

Puis elle adopte l'ensemble du projet de loi modifié.

*
* *